



KEINE KAPITULATION VOR DER VERFESTIGTEN ARBEITSLOSIGKEIT

I. Licht und Schatten am Arbeitsmarkt

1. Erfolge bei der Reduktion der Arbeitslosigkeit
2. Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit
3. Grenzen der Arbeitsmarktpolitik

II. Der Niedriglohnsektor vor einer Bewährungsprobe

1. Begrenzte Aufstiegschancen im Niedriglohnsektor
2. Beschäftigungsdynamik als Schlüssel
3. Auswirkungen des Mindestlohns

III. Fazit: Langzeitarbeitslose nicht zurücklassen

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Aktuell ist die **Beschäftigung** in Deutschland auf einem **historischen Höchststand** und die **Arbeitslosigkeit** auf dem **niedrigsten Niveau** seit der Wiedervereinigung. Entscheidende Gründe für die Wende zum Besseren dürften die marktorientierten Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 und die Lohnzurückhaltung bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts gewesen sein. Das Beschäftigungswachstum und die sinkende Arbeitslosigkeit haben zu einer **binnengetriebenen Wachstumsdynamik** beigetragen, die im internationalen Vergleich bemerkenswert ist.

Dennoch steht die Arbeitsmarktpolitik vor Herausforderungen. Es gilt, die stark verfestigte (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu reduzieren und Zuwanderer in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Arbeitslose in der Grundsicherung und insbesondere Langzeitarbeitslose konnten in den vergangenen Jahren trotz der guten wirtschaftlichen Lage kaum Arbeitsplätze finden. Die **hohe verfestigte Arbeitslosigkeit** lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass die Betroffenen häufig eine ungünstige Kombination von für den Arbeitsmarkterfolg bedeutsamen Eigenschaften aufweisen. **Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen** dürften beim Abbau der verfestigten Arbeitslosigkeit nur eine geringe Wirksamkeit aufweisen.

Daher bleibt für viele niedrigproduktive Arbeitnehmer der Zugang zu einem **Niedriglohnsektor** entscheidend, der hinreichend Aufstiegsmöglichkeiten bietet. Eine verstärkte **Regulierung des Arbeitsmarkts** und die Erhöhung des Mindestlohns wirken sich tendenziell negativ auf die Aufnahmefähigkeit des Niedriglohnsektors aus.

Im internationalen Vergleich hat Deutschland einen **großen Niedriglohnsektor**. Er hat in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die gestiegene Zuwanderung zu absorbieren. Allerdings erweisen sich bislang die **Aufstiegschancen** in Arbeitsstellen mit höherer Bezahlung als relativ gering. Das steigende Durchschnittsalter der Beschäftigten im Niedriglohnsektor verstärkt diese Entwicklung. Denn das Risiko, im Niedriglohnsektor zu verbleiben, steigt mit dem Alter. Es sollte daher das Ziel der Arbeitsmarktpolitik sein, den Zugang zu anspruchsvolleren und besser entlohnten Tätigkeiten nicht durch eine weitere Zunahme der Regulierung des Arbeitsmarkts zu verbauen.

I. LICHT UND SCHATTEN AM ARBEITSMARKT

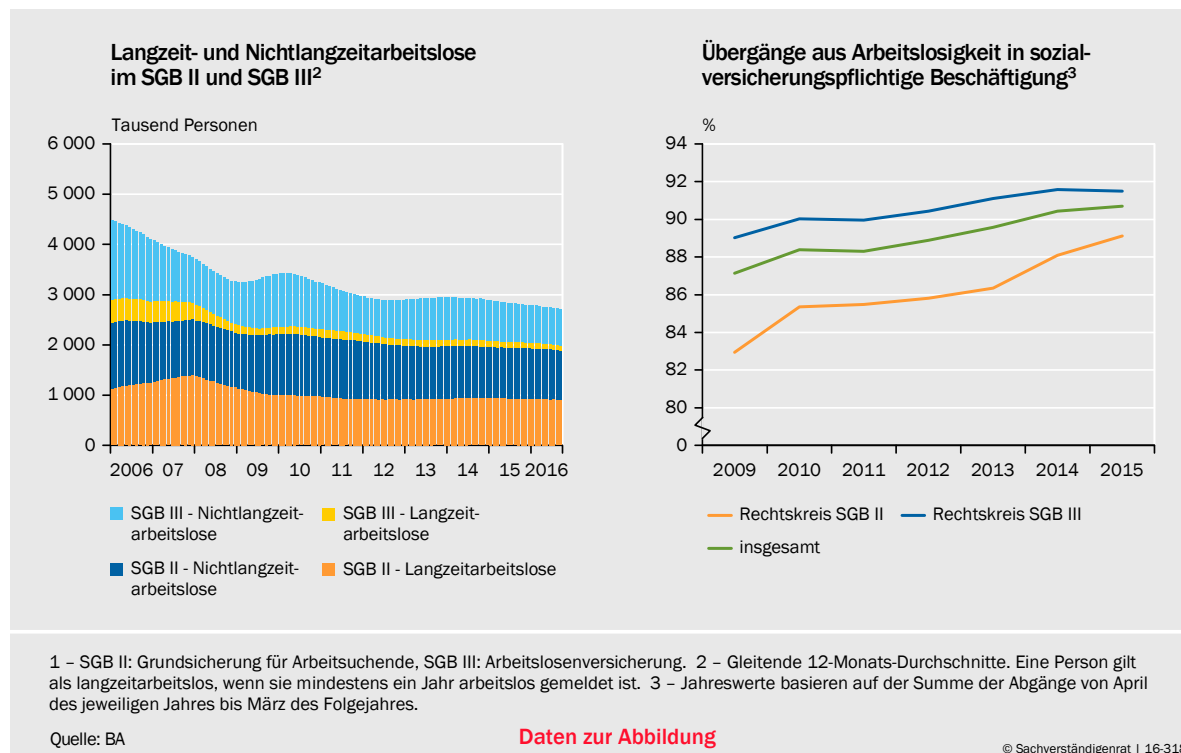
730. Die Arbeitsmarktlage in Deutschland ist anhaltend gut. Im August 2016 gab es mit 43,6 Millionen Personen **so viele Erwerbstätige in Deutschland wie nie zuvor**. In den vergangenen zehn Jahren ist die Arbeitslosigkeit um etwa zwei Millionen Personen zurückgegangen. Zudem trägt der hohe Beschäftigungsstand dazu bei, einen weiteren Anstieg der Einkommensungleichheit zu verhindern. [↘ ZIFFER 821](#) Dies hängt nicht zuletzt mit dem Wandel der Arbeitsmarktpolitik im Zuge der **Agenda 2010** zusammen. In einigen Branchen deuten Fachkräfteengpässe mittlerweile bereits auf einen Nachfrageüberschuss nach qualifizierten Arbeitskräften hin, der in den kommenden Jahren infolge des demografischen Wandels noch zunehmen dürfte.
731. Jedoch waren im August 2016 **immer noch 2,6 Millionen Personen arbeitslos**. Insbesondere eine große Anzahl Langzeitarbeitsloser nimmt am Beschäftigungsaufschwung nicht teil. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Aufgabe, eine Vielzahl von anerkannten Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt zu integrieren [↘ ZIFFERN 702 FF.](#), ist die **Aufnahmefähigkeit des Niedriglohntors** von großer Bedeutung. Sie wird allerdings durch strukturelle Beschäftigungshemmnisse eingeschränkt, etwa den restriktiven Kündigungsschutz, eine hohe Lohnersatzrate oder ein hohes Verhältnis des Mindestlohns zum Medianlohn. In der kommenden Legislaturperiode sollte die Bundesregierung Weichenstellungen vornehmen, welche die Beschäftigungschancen für niedrigproduktive Arbeitskräfte verbessern.

1. Erfolge bei der Reduktion der Arbeitslosigkeit

732. Die Arbeitslosigkeit ist seit den Hartz-Reformen zunächst stark, nach einem kurzzeitigen Anstieg infolge der großen Rezession 2008/09 weiter leicht zurückgegangen. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen hat sich in diesen zehn Jahren von fünf auf unter drei Millionen verringert. Die **Arbeitslosenquote** erreichte mit 5,9 % im September 2016 den **niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung**. Die Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen ist noch stärker zurückgegangen. Lediglich 240 000 Personen unter 25 Jahren waren im Jahr 2015 arbeitslos. Mit 5,3 % liegt die Quote auf einem international sehr niedrigen Niveau.
733. Im Zeitraum von 2005 bis 2015 **sank** vor allem die **Anzahl der Personen in der Arbeitslosenversicherung** (Rechtskreis Sozialgesetzbuch (SGB) III). Dabei ging die Anzahl der Arbeitslosen im SGB III, die weniger als zwölf Monate arbeitslos waren, verstärkt zu Beginn dieses Zeitraums zurück. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung sank kontinuierlich. [↘ AB-BILDUNG 95 LINKS](#) Der Rückgang der Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II) verlief deutlich weniger dynamisch. In der Folge hat sich der Anteil der Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende an allen Arbeitslosen von 57 % auf knapp 70 % spürbar erhöht.

▸ **ABBILDUNG 95**

Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen¹



734. Die ökonomische Literatur hat für den **starken Rückgang der Arbeitslosigkeit** verschiedene Ursachen herausgearbeitet. Dazu gehören vor allem die Hartz-Reformen (JG 2014 Ziffer 535; Krebs und Scheffel, 2013) und die im vergangenen Jahrzehnt zu beobachtende Lohnzurückhaltung der Arbeitnehmer. Letztere trug entscheidend dazu bei, die Lohnstückkosten zu reduzieren, dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu steigern und eine Beschäftigungsausweitung zu ermöglichen (Dustmann et al., 2014). Eine wesentliche Rolle spielte zudem die Flexibilisierung der Arbeitszeit, vor allem die zunehmende Verbreitung von Teilzeitarbeit (Burda und Seele, 2016). Die in diesen Veränderungen zum Ausdruck kommende **Priorisierung des Beschäftigungswachstums** ging allerdings mit einem relativ niedrigen durchschnittlichen Wachstum der Löhne einher.

735. Schritthaltend mit dieser Beschäftigungsdynamik hat sich die **Integration von Arbeitslosen** in den Arbeitsmarkt **zunehmend verbessert**. Wechselten im Zeitraum von April 2009 bis März 2010 noch lediglich 83 % der Arbeitslosen aus der Grundsicherung des Rechtskreises SGB II in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, stieg der Anteil in den folgenden sechs Jahren kontinuierlich auf knapp 90 %. Damit hat er sich dem Niveau der jährlichen Übergangsraten von Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung des Rechtskreises SGB III in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln, fast angeglichen.

▸ **ABBILDUNG 95 RECHTS**

736. Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit hat sich die **Unterbeschäftigung** (einschließlich Kurzarbeit) von durchschnittlich 5,8 Millionen Personen im Jahr 2006 auf 3,7 Millionen Personen im Jahr 2015 **merklich verringert**. In der Unterbeschäftigung werden zusätzlich zu den registriert Arbeitslosen solche

Personen erfasst, die nicht als arbeitslos im Sinne des § 16 SGB III gelten, weil sie Teilnehmer an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme sind oder sich in einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus befinden. Angetrieben wurde dieser Rückgang der Unterbeschäftigung einerseits von weniger Teilnehmern in Arbeitsgelegenheiten, geförderten Arbeitsverhältnissen und Beschäftigungszuschüssen. Andererseits beziehen weniger Personen Leistungen aufgrund von Altersteilzeit oder Maßnahmen zur Förderung der Selbstständigkeit.

737. Darüber hinaus hat sich die **Stille Reserve** von 1,9 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 2006 auf unter eine Million im Jahr 2015 **deutlich reduziert** (Bach et al., 2007; Fuchs et al., 2016). Dies ist vor allem auf einen Rückgang der Stillen Reserve im engeren Sinne zurückzuführen. Zu dieser zählen Personen, die unter bestimmten Bedingungen bereit wären, eine Arbeit aufzunehmen, aber nicht arbeitslos gemeldet sind. Darunter fallen neben Arbeitssuchenden ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld Personen, die eine geringfügige Beschäftigung suchen. Die Stille Reserve im engeren Sinne ist zwischen den Jahren 2006 und 2015 von 1,2 Millionen auf gut 300 000 Personen gefallen.

Zudem gehören der Stillen Reserve Teilnehmer an **Weiterbildungsmaßnahmen** an. Deren Anzahl ist zunächst bis zum Jahr 2010 auf 920 000 Personen angestiegen, dann aber wieder nahezu auf den Wert des Jahres 2006 gefallen (680 000 Personen im Jahr 2015). Die **gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen** hat in nennenswertem Maße den Rückgang der Stillen Reserve bewirkt (Fuchs und Weber, 2010).

2. Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit

738. Trotz der sichtbaren Erfolge und trotz der Vielzahl an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bleibt eine **stark verfestigte Arbeitslosigkeit** bestehen. Sie zeigt sich hauptsächlich in der hohen Anzahl der Langzeitarbeitslosen, also von Personen, die mindestens ein Jahr arbeitslos gemeldet sind. Zwar ist zwischen den Jahren 2007 und 2015 der Anteil der **Langzeitarbeitslosen** an allen Arbeitslosen von 46 % auf 37 % gefallen. Damit ist Deutschland das einzige EU-Land, in dem die Langzeitarbeitslosigkeit seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich gesunken ist. Jedoch liegt die Anzahl der Langzeitarbeitslosen in der Grundsicherung (SGB II) seit dem Jahr 2009 nahezu unverändert auf einem Niveau von fast einer Million Personen.

Langzeitarbeitslosigkeit ist zudem in einzelnen **Regionen** in Deutschland konzentriert. So ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen mit bis zu 60 % in einigen Städten in Nordrhein-Westfalen und in ländlichen Gebieten Ostdeutschlands besonders hoch (IAB, 2016).

739. Wie verfestigt diese Arbeitslosigkeit ist, zeigt zudem eine Betrachtung der Eigenschaften der arbeitslosen Bevölkerung. So weisen viele Arbeitslose **multiple Vermittlungshemmnisse** auf. Dazu zählen neben einer langen Dauer des Leistungsbezugs ein hohes Alter, eine geringe Qualifikation, sprachliche Barrieren und gesundheitliche Einschränkungen. Für einen Arbeitslosen halbiert sich

die Wahrscheinlichkeit dafür, innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums eine Beschäftigung zu finden, nahezu mit jedem zusätzlichen Risiko (Achatz und Trappmann, 2011). Eine häufig auftretende Kombination sind gesundheitliche Einschränkungen, ein höheres Lebensalter und bereits lang andauernder Bezug von Leistungen aus der Grundsicherung nach SGB II.

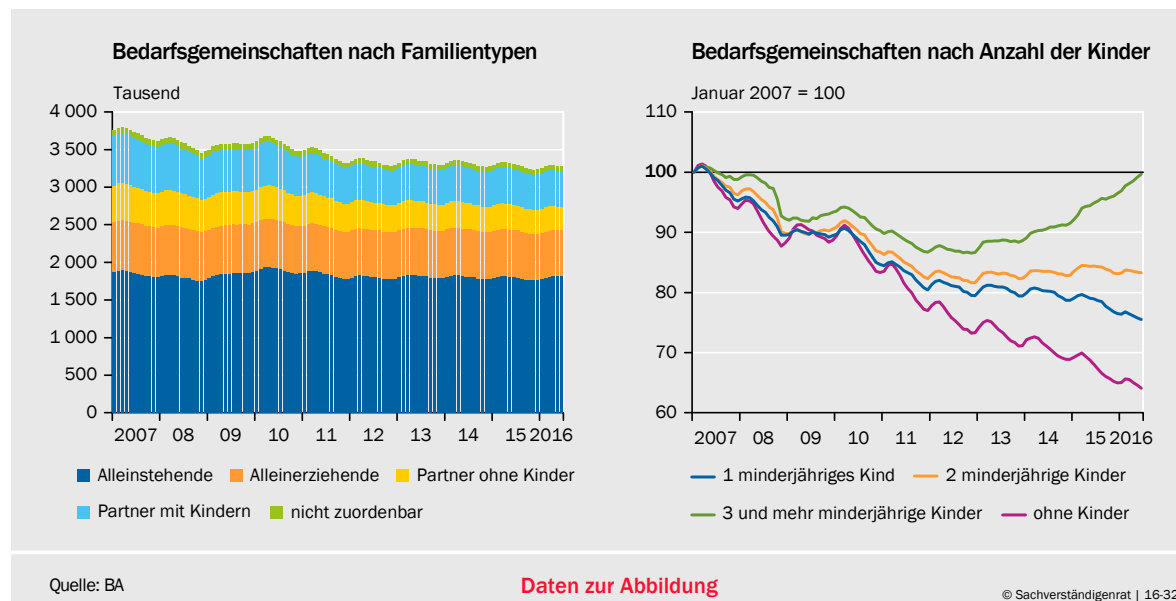
740. Im europäischen Vergleich sind Langzeitarbeitslose in Deutschland relativ alt und besonders lange ohne Arbeit. Mehr als jeder vierte deutsche Langzeitarbeitslose ist **älter als 55 Jahre**, während im EU-Durchschnitt nur 13 % in diese Altersklasse fallen. Zwei Drittel der deutschen Langzeitarbeitslosen sind bereits seit **mehr als zwei Jahren ohne Arbeit**. Dass Länder wie Schweden und Österreich hierbei deutlich niedrigere Anteile aufweisen, liegt unter anderem daran, dass dort für nicht erwerbstätige Personen schwächere Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Früh- oder Erwerbsminderungsrenten bestehen (Duell et al., 2016). In Deutschland befinden sie sich hingegen häufig in ausgeweiteten Integrationsmaßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (Konle-Seidl, 2016).
741. Diese Strukturmerkmale und die trotz aller Erfolge der vergangenen Jahre gering gebliebenen Vermittlungsraten von Langzeitarbeitslosen legen somit nahe, dass eine weitere Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit alles andere als eine leichte Aufgabe darstellt. Im Zuge des **anstehenden digitalen Wandels** am Arbeitsmarkt könnten für diese Langzeitarbeitslosen sogar noch zusätzliche Beschäftigungshürden entstehen. Denn die Digitalisierung der Arbeitswelt wird hohe Anforderungen an die Arbeitnehmer stellen, ihre Kompetenzen laufend anzupassen und zu erweitern (JG 2015 Ziffern 545 ff.). Die Nachfrage nach Arbeitnehmern mit entwerteter oder gar ohne jegliche Qualifikation dürfte daher weiter schrumpfen.
742. Häufig treten zudem Vermittlungshemmnisse im Zusammenhang mit der **Zusammensetzung des Haushalts** auf, wenn beispielsweise die Pflege Angehöriger eine Arbeitsaufnahme beeinträchtigt. Kinder erschweren tendenziell die Arbeitsmarktteilnahme von Müttern. Hingegen werden offenbar Väter in Partner-Bedarfsgemeinschaften stärker motiviert, aus der Grundsicherung in den Arbeitsmarkt zu wechseln (Achatz und Trappmann, 2011).

Die **soziodemografische Struktur** von Haushalten in der **Grundsicherung** hat sich in den vergangenen Jahren gewandelt. Die gesunkene Anzahl der Bedarfsgemeinschaften seit dem Jahr 2007 ist auf einen Rückgang der Partner-Bedarfsgemeinschaften zurückzuführen. [↘ ABBILDUNG 96 LINKS](#) Dennoch ist die Anzahl an Partner-Bedarfsgemeinschaften mit drei oder mehr Kindern seit dem Jahr 2012 wieder angestiegen. [↘ ABBILDUNG 96 RECHTS](#) Diese Entwicklung läuft dem Trend zu weniger Familien mit drei oder mehr Kindern in der Gesamtbevölkerung entgegen. In Bedarfsgemeinschaften mit drei oder mehr Kindern sind besonders viele Menschen von Mindestsicherungsleistungen betroffen.

743. Die sozialpolitischen Konsequenzen der verfestigten Kernarbeitslosigkeit sind dramatisch: Etwa 6,2 Millionen Menschen in Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung nach SGB II konnten im September 2016 trotz der guten Lage am Arbeitsmarkt nicht für ihr soziokulturelles Existenzminimum aufkommen.

▾ ABBILDUNG 96

Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II nach Familientypen und Anzahl der Kinder



Gerade nichterwerbsfähige Leistungsbezieher – wie Ehepartner und Kinder – können nur schwer dem Leistungsbezug entkommen und sind entsprechend häufig **Langzeitleistungsbezieher**. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) bezogen Ende 2015 knapp 2,6 Millionen Menschen länger als vier Jahre Grundsicherungsleistungen.

744. Die hier angesprochenen Probleme werden aufgrund der jüngsten Entwicklungen bei der **Zuwanderung** tendenziell noch zunehmen. So war die vielleicht auffälligste Veränderung bei der Zusammensetzung der arbeitslosen Bevölkerung in den vergangenen drei Jahren der gestiegene Anteil von Leistungsberechtigten nichtdeutscher Nationalität an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten des SGB II. Bis zum Jahr 2013 lag dieser Anteil relativ stabil bei rund 20 %, ist aber bis April 2016 auf 28 % angestiegen. Die hohe Zuwanderung der vergangenen Jahre dürfte nicht unwesentlich dazu beigetragen haben.

Mit der großen Anzahl an anerkannten Asylbewerbern wird die Arbeitslosigkeit aller Voraussicht nach in der näheren Zukunft leicht steigen. ▾ ZIFFERN 262 F. Bis Ende des Jahres 2017 könnten knapp 10 % der Arbeitslosen anerkannte Asylbewerber sein. Diese weitere Veränderung der Zusammensetzung der Arbeitslosen könnte andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich machen. Vor allem dürfte die **Unterstützung bei der Arbeitssuche** an Bedeutung gewinnen.

3. Grenzen der Arbeitsmarktpolitik

745. Viele Ursachen sind im Zusammenspiel dafür verantwortlich, dass Langzeitarbeitslose bei der Arbeitssuche erfolglos bleiben. Die jeweils zutreffende Konstellation variiert dabei stark von Fall zu Fall. Für viele Langzeitarbeitslose dürfte der **Lohnabstand** zwischen den Leistungen der Grundsicherung zuzüglich

Kosten der Unterkunft und dem von ihnen potenziell zu erzielenden Marktlohn zu gering sein, um einen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung darzustellen.

Das **Niveau der Grundsicherung** spiegelt die sozialpolitische Vorstellung der Gesellschaft über ein finanzielles Existenzminimum wider und ist daher an die Zusammensetzung der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft gebunden. So lag der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf von Alleinstehenden einschließlich Kosten der Unterkunft im Juni 2013 laut BA bei 683 Euro je Monat. Für Ehepaare mit einem oder zwei Kindern lag er bei 1 537 Euro beziehungsweise 1 871 Euro. Dagegen bezogen im Jahr 2013 nach eigener Berechnung auf Grundlage des Sozioökonomischen Panels (SOEP) 20 % aller Vollzeitbeschäftigten weniger als 1 163 Euro Nettolohn je Monat. Es sollte daher nicht überraschen, wenn manche Arbeitslose in einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern die Grundsicherungsleistung einem Arbeitsplatz mit geringer Bezahlung vorziehen.

746. Der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf von Alleinerziehenden lag im Juni 2013 bei 1 277 Euro. Die Anteile Alleinerziehender an allen Bedarfsgemeinschaften (6 % im Jahr 2015) und an allen Haushalten (12 %) blieben in den vergangenen fünf Jahren nahezu unverändert. Für **Alleinerziehende** gilt eine abgestufte Arbeitspflicht: Mit Kindern unter drei Jahren oder mehreren Kindern zwischen drei und sechs Jahren sind sie **nicht zur Aufnahme einer Beschäftigung verpflichtet**. Durch eine lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt dürften sich die Chancen auf einen Arbeitsplatz jedoch verringern. Eine teilweise Rückführung dieser Ausnahmen von der Arbeitspflicht könnte diesem Problem entgegenwirken.
747. Im Sinne einer Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt könnten Kürzungen der Unterstützungsleistung für den Fall erwogen werden, dass Arbeitslose ihre nachweislich vorliegenden Beschäftigungschancen nicht wahrnehmen. Verschiedene Studien haben daher untersucht, wie das Anreizproblem eines geringen Lohnabstands durch die **Sanktionierung arbeitsloser Leistungsberechtigter** gemildert werden kann. Sie zeigen, dass eine zeitweise Leistungskürzung den Übergang in Beschäftigung beschleunigen kann (Müller und Steiner, 2008; Hofmann, 2012). Ein glaubwürdiges System aus sorgfältiger Überprüfung der Anforderungen an Arbeitslose und gegebenenfalls deren Sanktionierung erhöht somit die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen (Lalive et al., 2005).

Im Jahr 2015 ging eine Sanktion nach SGB II mit einer Leistungskürzung von durchschnittlich 19 % einher. Dabei war in 77 % aller Fälle ein Meldeversäumnis ausschlaggebend. Mit 4 % der knapp zwei Millionen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II ist der Anteil der tatsächlich sanktionierten arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten jedoch gering.

748. Doch die Ankündigung und Verhängung von Sanktionen können unerwünschte Wirkungen haben: Die schnellere Arbeitsaufnahme führt tendenziell zu einer schlechteren Passgenauigkeit und somit zu **instabileren Arbeitsverhältnissen** (Hofmann, 2012, für Sanktionen nach SGB III; Arni et al., 2013, für die Schweiz; Van den Berg und Vikström, 2014, für Schweden). Eine harte Sankti-

onspolitik für Arbeitslose in der Grundsicherung dürfte daher nicht entscheidend dazu beitragen, langfristige Teilhabe am Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

749. Sie würde darüber hinaus zu kurz greifen, weil sie das Problem der geringen am Markt potenziell zu erzielenden Löhne nicht anspricht. So dürfte die deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren zu einer ungünstigeren **Zusammensetzung der arbeitslosen Bevölkerung** geführt haben. Die individuellen (Wieder-)Beschäftigungschancen hängen neben statistisch leicht zu erfassenden Eigenschaften wie Alter und Berufsabschluss ebenso von einer Reihe von Eigenschaften ab, die in der Statistik nicht erfasst werden, wie Motivation, Durchhaltevermögen oder Selbstwirksamkeit.

Erfolgreich in die Beschäftigung zurückgekehrt sind in den vergangenen Jahren tendenziell vor allem solche Arbeitnehmer, die eine vergleichsweise günstige Kombination dieser für den Arbeitsmarkt bedeutsamen Eigenschaften aufwiesen. Hingegen sind vermehrt solche Arbeitnehmer arbeitslos geblieben, für die diese Kombination eher ungünstig ausfällt und deren potenzieller Marktlohn somit gering ist. Der dadurch geschrumpfte Abstand zwischen den Grundsicherungsleistungen und den Marktlöhnen dürfte die Arbeitslosigkeit weiter verfestigt haben.

750. Eine Möglichkeit, die potenziellen Marktlöhne anzuheben, könnte in gezielten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bestehen. Schließlich wurde der in den vergangenen Jahren so erfolgreiche Abbau der Arbeitslosigkeit teilweise vom Einsatz von Maßnahmen der **aktiven Arbeitsmarktpolitik** getragen. Gerade in Phasen hoher Arbeitslosigkeit (Lechner und Wunsch, 2009) und bei der Vermittlung kurzfristig Arbeitsloser (Kluve, 2010) zeigen sich deren positive Effekte. Der effektivste und kosteneffizienteste Maßnahmentyp besteht in der Unterstützung der Arbeitssuche, die sich vorrangig an „neue“ Arbeitslose richtet.

Jedoch kann die aktive Arbeitsmarktpolitik bei der **Verringerung verfestigter Arbeitslosigkeit** nach heutigem Kenntnisstand nur eine **untergeordnete Rolle** spielen. Insbesondere zeigt sich, dass Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit nur wenig beitragen können (Kluve, 2013). Diese ernüchternde Einsicht spiegelt sich in sinkenden Teilnehmerzahlen und Ausgaben für verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der BA wider: Der Zugang an Teilnehmern in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hat sich seit dem Jahr 2009 im Vergleich zur Arbeitslosigkeit überproportional verringert. [↘ KASTEN 26](#)

[↘ KASTEN 26](#)

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich **vier verschiedenen Typen** zuordnen. [↘ TABELLE 30](#) Maßnahmen, Ziele und Wirkungen wurden in einer Expertise für den Sachverständigenrat detailliert dargestellt und diskutiert (Kluve, 2013). Der erste Typ umfasst **Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche**. Diese weisen häufig, insbesondere kurzfristig, positive Effekte auf den Übergang in reguläre Beschäftigung auf (Jozwiak und Wolff, 2007). Die Zugänge in diesen Maßnahmetyp sind zwischen den Jahren 2006 und 2015 um eine Million Personen gesunken. Bei den neuen

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sind die Kosten je Teilnehmer höher als bei den abgeschafften Trainingsmaßnahmen.

↘ TABELLE 30

Übersicht über verschiedene Typen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Typ	Maßnahmen (Beispiel)	Zugänge		Kosten	
		2006 ¹	2015	2006 ¹	2015
		Tausend Personen		Mio Euro	
Unterstützung bei der Arbeitssuche	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	3 606	2 569	839	929
Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen	Förderung der beruflichen Weiterbildung	165	315	1 061	1 693
Beschäftigung im privaten Sektor	Eingliederungszuschuss, Einstiegsgeld	490	238	3 576	952
Beschäftigung im öffentlichen Sektor	Arbeitsgelegenheiten	824	233	2 047	338

1 – Ohne zugelassene kommunale Träger.

Quelle: BA

[Daten zur Tabelle](#)

© Sachverständigenrat | 16-210

Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen verzeichnen typischerweise zunächst nur geringe Effekte, die erst mittelfristig positiv werden (Biewen et al., 2014; Bernhard und Kruppe, 2012; Wunsch und Lechner, 2008). Nach Abschluss der Maßnahmeteilnahme dauert es also eine gewisse Zeit, bis die Investition in die lange Maßnahmenphase in verbesserten Beschäftigungschancen wirksam werden kann. Der Zugang zu Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen ist seit dem Jahr 2006 von 165 000 auf 315 000 Personen gestiegen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik fördert Beschäftigung im privaten Sektor vorwiegend in Form von **Lohnsubventionen**, die entweder an den Arbeitgeber oder direkt an den Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Die direkten Effekte solcher Maßnahmen scheinen großteils positiv zu sein (Jaenichen und Stephan, 2011; Boockmann et al., 2012). Dies gilt nicht zuletzt für Migranten als Maßnahmeteilnehmer (Butschek und Walter, 2014). Jedoch ist nur wenig über indirekte, unbeabsichtigte Effekte bekannt. So bergen Lohnsubventionen die Gefahr von Mitnahmeeffekten bei Arbeitgebern, welche die betroffene Person sowieso eingestellt hätten. Selbst bei positiven Beschäftigungseffekten können Lohnsubventionen ineffektiv für die Beschäftigung insgesamt sein, indem sie die Beschäftigungschancen nicht subventionierter Personen verringern (Bell et al., 1999; Blundell et al., 2004).

Die Teilnehmerzahl an diesen Maßnahmen hat sich in den vergangenen Jahren stark verringert. Besonders die Aufnahme einer Selbstständigkeit wurde weniger gefördert, was die Kosten stark gesenkt hat. Mittels Lohnsubventionen sollen in den kommenden Jahren 23 000 Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden (BMAS, 2016). Dabei soll ein **Coaching-Konzept** zentraler Bestandteil sein, demzufolge Langzeitarbeitslose nach der Aufnahme einer Beschäftigung mit dem Ziel betreut werden, das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren.

Der vierte Typ umfasst die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, wozu **Arbeitsgelegenheiten** zählen. Diese Maßnahmen, unter anderem die Bereitstellung von Ein-Euro-Jobs, sollen Arbeitslosen des Rechtskreises SGB II über eine temporäre, zusätzlich geschaffene Beschäftigung den Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt vereinfachen. Solche Maßnahmen weisen in der Regel keine, in vielen Fällen sogar negative Beschäftigungseffekte auf (Hohmeyer und Wolff, 2012): Die Teilnehmer verschlechtern durch die Maßnahmeteilnahme ihre Beschäftigungschancen im Vergleich zur Situation ohne Maßnahmeteilnahme. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass Teilnehmer an solchen Maßnahmen häufig stigmatisiert werden. Allerdings können diejenigen Teilnehmer, die zuvor über drei Jahre arbeitslos waren, ihre sehr geringen Beschäftigungschancen durch Arbeitsgelegenheiten verbessern (Wolff und Hohmeyer, 2008). Die subjektive Zufriedenheit der Maßnahmeteilnehmer ist zudem höher als bei Arbeitslosen (Knabe et al., 2016).

Der Einsatz dieses Maßnahmetyps durch die BA ist in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen, und zwar von 824 000 auf 233 000 neue Teilnehmer. Durch die Aussetzung der teuren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben sich die Kosten je Teilnehmer stark verringert.

751. Somit wird in den kommenden Jahren eine **verbesserte Integration** niedrigproduktiver Arbeitskräfte und Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt nur gelingen können, wenn **hinreichend viele Arbeitsstellen im Niedriglohnssektor** zur Verfügung stehen. Bisherige Erfahrungen stützen die Erwartung, dass über einen Einstieg in den Niedriglohnssektor der Weg aus der Langzeitarbeitslosigkeit gelingen kann. So haben in den vergangenen Jahren viele Arbeitslose, die unterdurchschnittlich produktiv sind, im Niedriglohnssektor eine neue Arbeitsstelle gefunden (JG 2015 Ziffer 600).

Zudem zeigt sich, dass eine – häufig niedrig entlohnte – geringfügige Beschäftigung von bis zu 15 Wochenstunden Arbeitslosen ermöglicht, eine gewisse **Nähe zum Arbeitsmarkt** zu halten, bis sie eine umfangreichere Tätigkeit finden. Tatsächlich haben Langzeitarbeitslose, die einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit in reguläre Beschäftigung als Langzeitarbeitslose ohne geringfügige Beschäftigung. Außerdem ist das Beschäftigungsverhältnis stabiler (Caliendo et al., 2016). Ein ähnlicher Effekt zeigt sich für die Zeitarbeit. So finden Arbeitslose nichtdeutscher Nationalität aus einer Beschäftigung in der Zeitarbeitsbranche heraus relativ häufig eine andere Beschäftigung (Jahn, 2016).

II. DER NIEDRIGLOHNSEKTOR VOR EINER BEWÄHRUNGSPROBE

752. Der Niedriglohnssektor steht in den kommenden Jahren in mehrfacher Hinsicht vor einer **Bewährungsprobe**. Zum einen könnte er für viele Langzeitarbeitslose und Zugewanderte der Weg in die Beschäftigung sein, der ihnen ansonsten angesichts ihrer vielfältigen Vermittlungshemmnisse verwehrt bliebe. Nicht zuletzt hat er in den vergangenen Jahren erfolgreich dazu beigetragen, die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die gestiegene Zuwanderung zu absorbieren. Zum anderen stellt er für viele Arbeitnehmer nicht wie arbeitsmarktpolitisch gewünscht ein **Sprungbrett** in andere Tätigkeiten, sondern eine **Sackgasse** dar. Die Arbeitsmarktpolitik ist daher gefordert, den Zugang zu anspruchsvolleren und besser entlohnten Arbeitsstellen nicht durch eine weitere Zunahme der Regulierung des Arbeitsmarkts zu verbauen.

1. Begrenzte Aufstiegschancen im Niedriglohnssektor

753. Nach der Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) liegt Niedriglohnbeschäftigung vor, wenn der Lohn die **Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianlohns** unterschreitet.

Im Jahr 2013 lag der Medianlohn nach Daten des SOEP in Deutschland bei 14 Euro je Stunde. Somit fielen alle Personen, deren **Bruttostundenlohn weniger als 9,30 Euro** betrug, in den Niedriglohnbereich. Im Jahr 2013 verdienten 8,1 Millionen Personen und damit 24,4 % aller Beschäftigten in Deutschland einen Lohn unterhalb dieser Schwelle (Kalina und Weinkopf, 2015). Besonders verbreitet ist die Niedriglohnbeschäftigung im Dienstleistungsbereich, in der Landwirtschaft, in privaten Haushalten und im Gastgewerbe. In diesen Sektoren verdienten Ende des Jahres 2015 laut BA mehr als ein Drittel der Beschäftigten einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle.



Einige Analysen dieses Kapitels werden anhand von Prozessdaten der BA durchgeführt. Die **Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB)** ist eine 2 %-Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), also aller sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einschließlich Perioden der Arbeitslosigkeit. Die Besonderheit der IEB ist die tagesgenaue Beobachtung von Erwerbs- und Erwerbslosigkeitszeiten. Da allerdings die genaue Arbeitszeit in den SIAB-Daten nicht erfasst ist, können Stundenlöhne nicht exakt berechnet werden, und Studien zum Niedriglohnsektor mit SIAB-Daten konzentrieren sich üblicherweise auf sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte. Die SIAB-Daten liegen für den Zeitraum von 1975 bis 2014 vor, für Ostdeutschland ab 1992. Die **Linked-Employer-Employee-Daten des IAB (LIAB)** basieren auf der jährlichen Befragung durch das Betriebspanel, verknüpft mit sämtlichen Beschäftigten im Beobachtungszeitraum 1993 bis 2010. Zum Einsatz kommt das Längsschnittmodell, bei dem sich auch Personalwechsel zwischen den Befragungszeitpunkten der Betriebe nachvollziehen lassen (LIAB LM 9310).

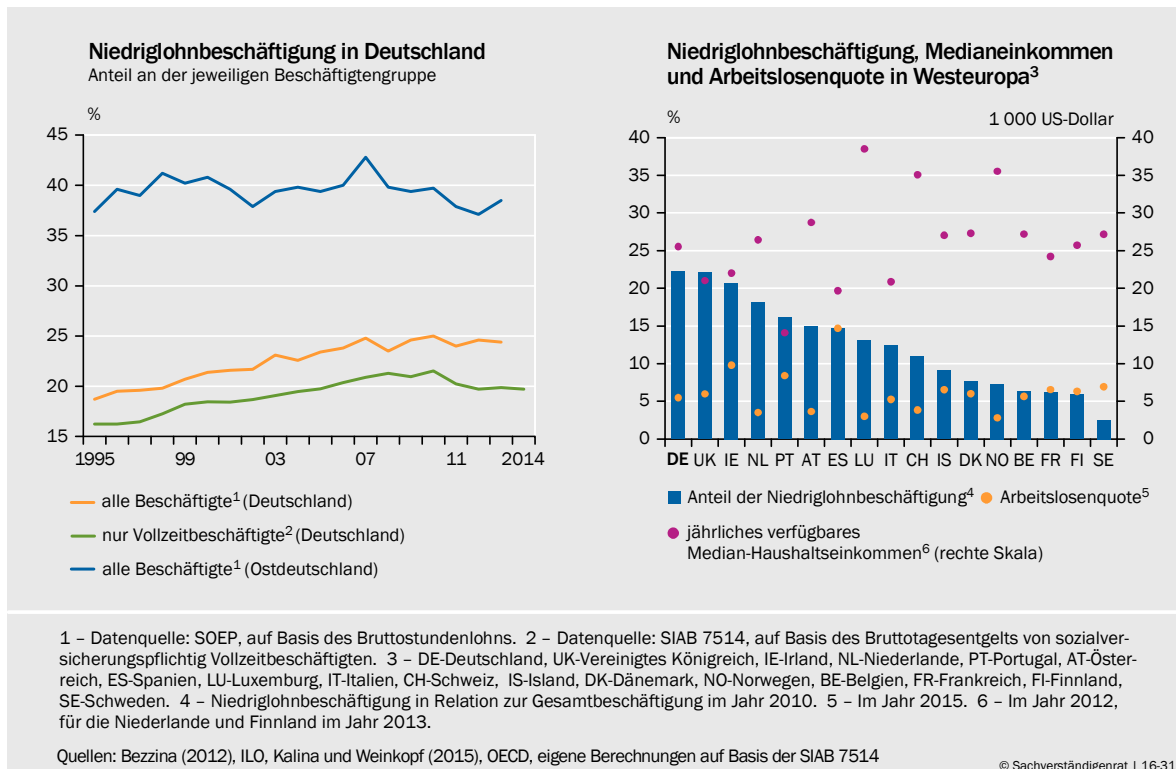
754. Nach stabilen Anteilen von etwa 15 % bis Mitte der 1990er-Jahre wuchs der Niedriglohnsektor zunächst kontinuierlich. Im Wesentlichen war der **Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung ein westdeutsches Phänomen**. Seit dem Jahr 2007 stagniert dieser Anteil. In Ostdeutschland, wo aufgrund des niedrigeren Lohnniveaus der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten deutlich höher ist, schwankt der Anteil seit der Wiedervereinigung um etwa 40 % (Kalina und Weinkopf, 2015). [↪ ABBILDUNG 97 LINKS](#)

Sozialversicherungspflichtige Vollzeitarbeitskräfte sind laut Berechnungen des Sachverständigenrates mit den SIAB-Daten seltener im Niedriglohnsektor als Teilzeit- oder geringfügig Beschäftigte. Jedoch ist der Anstieg der Niedriglohnbeschäftigten in der Gruppe der Vollzeitbeschäftigten in Deutschland ähnlich verlaufen wie der aller Beschäftigten. [↪ ABBILDUNG 97 LINKS](#) In den vergangenen Jahren ist der Niedriglohnsektor unter Vollzeitbeschäftigten etwas geschrumpft.

755. Im **internationalen Vergleich** hat Deutschland jedoch einen großen Niedriglohnsektor. Nur das Vereinigte Königreich und Irland wiesen in Westeuropa im Jahr 2010 einen ähnlich hohen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten aus. In Frankreich, Belgien und in den skandinavischen Ländern betrug der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten weniger als 10 %. Zwischen der Größe des Niedriglohnsektors und der Arbeitslosenquote besteht kein offensichtlicher länderübergreifender Zusammenhang. Dasselbe gilt für das Medianeinkommen. [↪ ABBILDUNG 97 RECHTS](#)

▾ **ABBILDUNG 97**

Ausmaß des Niedriglohnsektors in Deutschland und Westeuropa



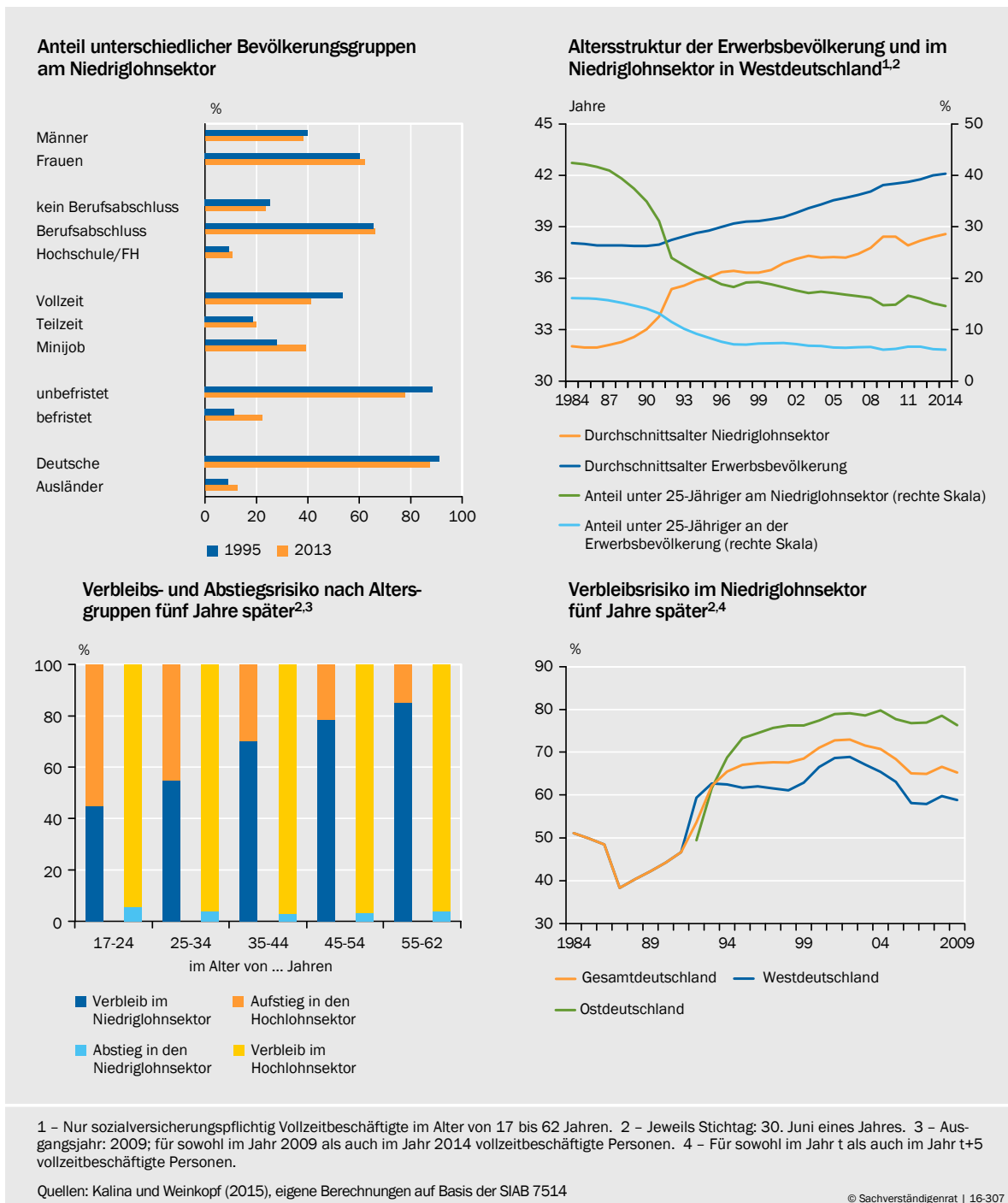
Daten zur Abbildung

756. In den vergangenen Jahren haben viele vormals Arbeitslose eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich gefunden. Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, die gestiegene Zuwanderung und die Alterung der Gesellschaft verändern die Struktur der Erwerbsbevölkerung und damit auch die Struktur des Niedriglohnsektors:

- **Erwerbsform:** War noch im Jahr 1995 mehr als jede zweite Person vollzeitbeschäftigt, sank der Anteil bis zum Jahr 2013 auf 41 %. Im selben Zeitraum ist der Anteil der geringfügig Beschäftigten von 28 % auf 39 % angestiegen (Kalina und Weinkopf, 2015). Zugleich hat sich in diesem Beobachtungszeitraum der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse von 11 % auf 22 % verdoppelt. ▾ [ABBILDUNG 98 OBEN LINKS](#)
- **Herkunft:** Der Anteil ausländischer Personen hat sich zwischen den Jahren 1995 und 2013 von 9 % auf 13 % erhöht. Etwa jede dritte ausländische Person hatte im Jahr 2013 einen Verdienst unterhalb der Niedriglohnschwelle, fast doppelt so viele wie im Jahr 1995 (Kalina und Weinkopf, 2015).
- **Altersstruktur:** Waren im Jahr 1984 in Westdeutschland noch über 40 % aller vollzeitbeschäftigten Personen im Niedriglohnsektor unter 25 Jahre alt, hat sich dieser Anteil bis zum Jahr 2014 mehr als halbiert. In der Folge ist das Durchschnittsalter von Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor zwischen den Jahren 1984 und 2014 von 32 auf 39 Jahre stärker gestiegen als das der Gesamtbevölkerung von 38 auf 42 Jahre. ▾ [ABBILDUNG 98 OBEN RECHTS](#)

757. Die **Alterung** im Niedriglohnsektor wirkt sich negativ auf die durchschnittlichen Aufstiegschancen in höhere Bezahlung aus. Junge Beschäftigte sind mit höherer Wahrscheinlichkeit niedrig entlohnt, haben aber gute Aussichten auf einen Aufstieg. Ältere Beschäftigte verdienen hingegen seltener einen Niedriglohn, verbleiben dann jedoch eher auf dem niedrigen Lohnniveau. Laut Berechnungen des Sachverständigenrates für das Jahr 2009 verblieb fast jeder zweite Niedrigverdienende unter 25 Jahren, der fünf Jahre später weiterhin vollzeitbeschäftigt war, im Niedriglohnsektor. Für über 55-Jährige betrug dieser Anteil jedoch 86 %. [↘ ABBILDUNG 98 UNTEN LINKS](#)

[↘ ABBILDUNG 98](#)
Entwicklungen im Niedriglohnsektor in Deutschland



Daten zur Abbildung

758. Das **Verbleibsrisiko im Niedriglohnssektor** zeigt die Entwicklung der Lohnmobilität in einer zusammenfassenden Kennzahl. Es ist über die Zeit angestiegen, war in den vergangenen Jahren aber wieder rückläufig. Hatten Ende der 1980er-Jahre noch 40 % der Vollzeitbeschäftigten fünf Jahre später weiterhin einen niedrigen Lohn, erreichte dieser Anteil im Jahr 2002 seinen Höchststand mit über 70 %. [↘ ABBILDUNG 98 UNTEN RECHTS](#) In Westdeutschland und in noch größerem Ausmaß in Ostdeutschland ist vor allem in den Jahren nach der Wiedervereinigung das Verbleibsrisiko im Niedriglohnssektor deutlich angestiegen.

Entsprechend sank in West- und vor allem in Ostdeutschland die **Lohnmobilität** in den 1990er-Jahren deutlich. Die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in ein anderes Lohnquintil vier Jahre später sank zwischen den Jahren 1992 und 2006 von 50 % auf 30 %. Seither hat sich die Lohnmobilität in Ost- und Westdeutschland auf einem niedrigeren Niveau eingependelt (Riphahn und Schnitzlein, 2016). Dieses Resultat steht im Einklang mit der Beobachtung einer relativ stabilen Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen. [↘ ZIFFER 815](#)

759. Der starke Rückgang der Lohnmobilität in Ostdeutschland lässt sich empirisch rund zur Hälfte auf strukturelle Verschiebungen in solchen Eigenschaften zurückführen, die üblicherweise statistisch erfasst werden. **Steigende Beschäftigungsstabilität** und Veränderungen in betrieblichen Merkmalen, wie zum Beispiel eine Verschiebung der Wirtschaftszweige und ein Rückgang der Beschäftigungswechsel zwischen Berufen und Wirtschaftszweigen, erweisen sich dabei von größerer Bedeutung als die Veränderung individueller Merkmale, beispielsweise der Alters- oder Qualifikationsstruktur (Riphahn und Schnitzlein, 2016). Für die Lohnmobilität ist der Befund steigender Beschäftigungsstabilität besonders relevant, da Lohnerhöhungen häufig mit Beschäftigungswechseln einhergehen (Gottschalk, 2001).
760. Eine niedrige Lohnmobilität geht mit geringeren **Chancen eines Aufstiegs** in anspruchsvollere Arbeitsstellen einher. So kann eine niedrig entlohnte Arbeitsstelle zwar insbesondere für niedrigqualifizierte Personen und Personen mit längeren Arbeitslosigkeitsperioden durchaus als Sprungbrett in eine besser bezahlte Arbeit dienen (Knabe und Plum, 2013). Viele Berufswiedereinsteiger suchen daher bewusst durch die Aufnahme einer niedrigentlohnten Arbeit einen Zugang zum Arbeitsmarkt.

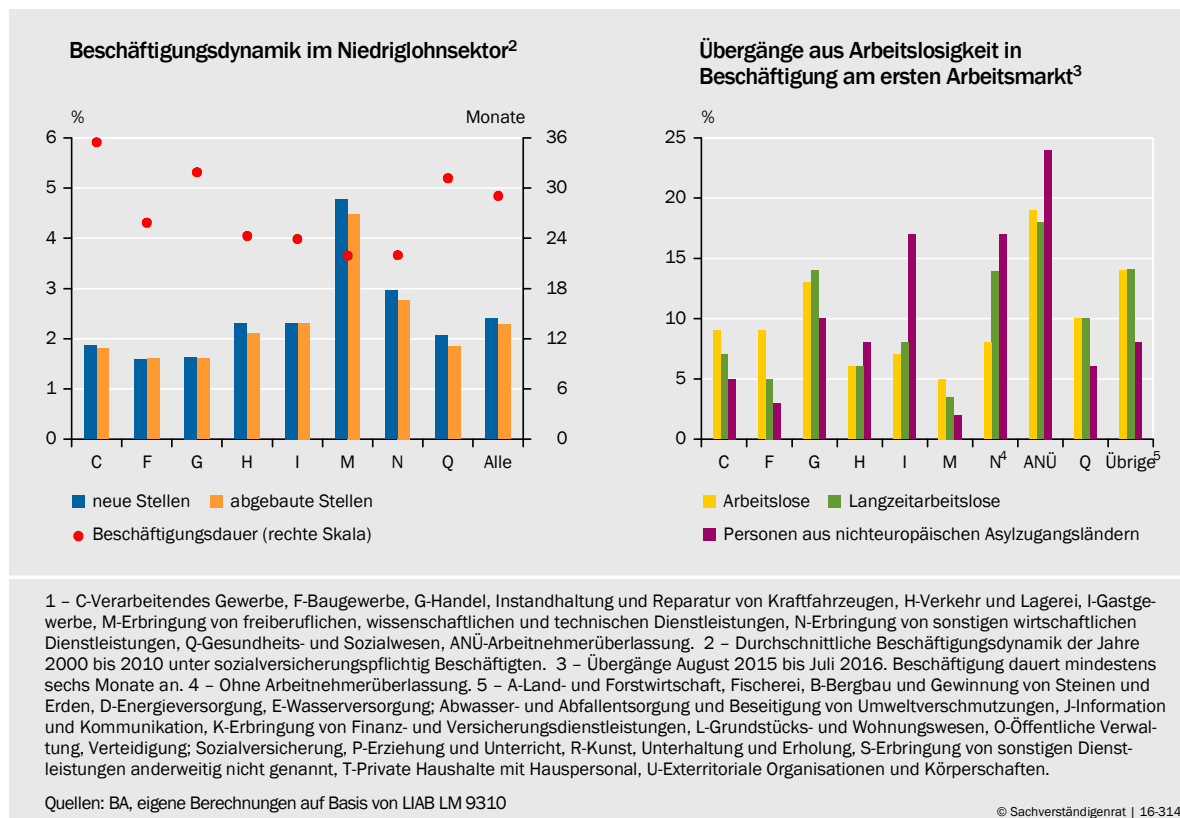
Doch kann allein der Umstand, sich im Niedriglohnssektor zu befinden, eine **Stigmatisierung** bedeuten und Aufwärtsmobilität behindern (Aretz und Gürtzgen, 2012). Niedrigentlohnte Beschäftigung kann für Tätigkeiten in Berufen mit niedriger Entlohnung und Qualifikationsanforderung sowie in kleinen Betrieben und in Firmen mit einem hohen Anteil von Niedriglohnbeschäftigten eine **Sackgasse** darstellen (Knabe und Plum, 2013; Mosthaf et al., 2011). Diese Zwickmühle droht umso mehr an Bedeutung zu gewinnen, je stärker der Zugang zu anspruchsvolleren und höher bezahlten Arbeitsstellen für diese Arbeitnehmer durch eine weiter zunehmende Regulierung des Arbeitsmarkts verbaut wird.

2. Beschäftigungsdynamik als Schlüssel

761. Für den Abbau der verfestigten Arbeitslosigkeit ist jedoch weniger die Chance zum Aufstieg in höhere Bezahlung als vor allem der Übergang zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung relevant. Dabei stellt sich zum einen die Frage, wie aufnahmefähig der Niedriglohnsektor für zuvor Arbeitslose ist, zum anderen ist bedeutsam, wie stabil ihre neuen Beschäftigungsverhältnisse sind. Denn ein andauernder Wechsel zwischen Niedriglohnbeschäftigung und Arbeitslosigkeit („**no pay low pay cycle**“) würde nicht die erhoffte Beschäftigungsstabilität mit sich bringen (Uhlendorff, 2006; Mosthaf et al., 2014).
762. Die **Beschäftigungschancen** für Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose und Arbeitslose aus Asylzugangsländern, hängen eng mit der branchenspezifischen Aufnahmefähigkeit des Niedriglohnssektors zusammen. Der Beschäftigungserfolg hängt somit stark von der Dynamik des Arbeitsmarkts ab und wird nicht nur durch die Ausbildung und Qualifikation der Arbeitslosen bestimmt. Eine hohe **Beschäftigungsdynamik** begünstigt einen schnellen Übergang aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, insbesondere für die Gruppen der Langzeitarbeitslosen und Arbeitslosen aus nichteuropäischen Asylzugangsländern.
763. Bedeutsam für die **Aufnahmefähigkeit des Niedriglohnsektors** ist insbesondere, welche Branchen, Berufe und Regionen eine hohe Beschäftigungsdynamik aufweisen. Diese Dynamik lässt sich anhand der neu geschaffenen und der abgebauten Stellen darstellen und beschreibt so die Wahrscheinlichkeit, dass Betriebe Beschäftigte einstellen oder entlassen. Die durchschnittlichen Raten des Stellenauf- und -abbaus bei betrieblichen Belegschaften sind im Zeitverlauf sehr stabil und liegen laut eigenen Berechnungen auf Basis des LIAB jeweils bei etwa 2,4 % je Monat. [↘ ABBILDUNG 99 LINKS](#)
764. Zwischen den Wirtschaftsbereichen bestehen dabei große Unterschiede. Eine niedrige Beschäftigungsdynamik spiegelt sich in einer längeren **Dauer der Beschäftigungsverhältnisse** wider. Im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2010 zeigt sich eine vergleichsweise hohe durchschnittliche Beschäftigungsdynamik – und damit verbunden eine geringe durchschnittliche Beschäftigungsdauer – bei der Erbringung von Dienstleistungen (4,8 % neue Stellen je Monat) und sonstigen Dienstleistungen (3 %). Eine besonders geringe Beschäftigungsdynamik und lange durchschnittliche Beschäftigungsdauern weisen das Baugewerbe (1,6 %), der Handel (1,6 %) und das Verarbeitende Gewerbe (1,9 %) auf.
765. **Wirtschaftsbereiche mit hoher Beschäftigungsdynamik** sind oft erste Anlaufstellen für Arbeitslose. Fast jeder Fünfte wechselt aus der Arbeitslosigkeit in die Arbeitnehmerüberlassung. Weitere bedeutende Zielbranchen stellen das Verarbeitende Gewerbe, der Handel und das Baugewerbe dar, die jedoch eine geringere Dynamik aufweisen. Für Langzeitarbeitslose ergibt sich ein etwas anderes Bild. Sie finden überproportional häufig im Handel und im Gastgewerbe Beschäftigung, jedoch weniger häufig im Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe. Der dynamischste Wirtschaftsbereich, die Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, ist allerdings kaum durch Übergänge aus der Arbeitslosigkeit geprägt. [↘ ABBILDUNG 99 RECHTS](#)

▾ **ABBILDUNG 99**

Beschäftigungsdynamik und Übergangswahrscheinlichkeiten nach ausgewählten Wirtschaftsabschnitten¹



Daten zur Abbildung

766. Personen aus den acht nichteuropäischen **Asylzugangsländern** Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien finden in ähnlichen Wirtschaftsbereichen Arbeit wie andere Arbeitslose. Der mit 24 % größte Anteil findet nach der Arbeitslosigkeit Beschäftigung in der Arbeitnehmerüberlassung (Weißbrodt, 2016). Personen aus nichteuropäischen Asylzugangsländern finden zudem mit je 17 % überproportional häufig Beschäftigung im Gastgewerbe und in sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. ▾ **ABBILDUNG 99 RECHTS**
767. Mit der erhöhten Zuwanderung befürchten viele Arbeitslose und Geringqualifizierte einen größeren Wettbewerbsdruck. Es gibt jedoch **keine eindeutige Evidenz** für **langfristige Verdrängungseffekte** von einheimischen Beschäftigten durch Migranten. Zwar deuten quasi-experimentelle Studien kurzfristig auf negative Beschäftigungseffekte hin (Glitz, 2012; Dustmann et al., 2016). Andere empirische Studien können jedoch keine starken Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt nachweisen (Dustmann et al., 2013; Kerr und Kerr, 2011).

Ein exogener Angebotsschock durch Migration kann zudem positive Verdrängungseffekte bewirken. Für Dänemark untersuchen Foged und Peri (2016), wie sich eine Zunahme von Flüchtlingen mit geringem Bildungsniveau, die vorwiegend manuelle Tätigkeiten ausüben, auf die Beschäftigung geringqualifizierter Einheimischer auswirkt. Dabei zeigt sich eine **Aufwärtsbewegung in der Tätigkeitsstruktur**: Einheimische Arbeitnehmer gehen von manuellen zu komplexeren Tätigkeiten über und können dadurch höhere Löhne erzielen.

768. Eine Studie zu den Erfahrungen der Europäischen Union im Zuge der Balkankriege schließt darauf, dass eine Erhöhung des Ausländeranteils um 10 % eine

Reduktion der Erwerbsquote von Einheimischen um 0,2 bis 0,7 Prozentpunkte auslöst. Die geschätzten Verdrängungseffekte fallen in EU-Mitgliedstaaten deutlicher aus, die von **rigiden Arbeitsmarktinstitutionen**, unter anderem restriktivem Kündigungsschutz, hoher Lohnersatzrate oder einem hohen Verhältnis des Mindestlohns zum Medianlohn, geprägt sind (Angrist und Kugler, 2003).

Institutionen, die dazu führen, dass weniger neue Stellen geschaffen werden, und somit die Arbeitsmarktdynamik gering halten, erschweren die Integration von Migranten, selbst wenn durch die Zuwanderung keine bereits Beschäftigten verdrängt werden. Trotz einschneidender Arbeitsmarktreformen zählt der **deutsche Arbeitsmarkt** zu den am stärksten regulierten der Welt (JG 2013 Ziffer 452), was durch die Einführung des Mindestlohns noch verstärkt wurde.

3. Auswirkungen des Mindestlohns

769. Die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns stellte im Jahr 2015 eine Zäsur im Niedriglohnbereich dar. Im Juni ist die Bundesregierung der Empfehlung der **Mindestlohnkommission** gefolgt, den Mindestlohn zum 1. Januar 2017 von 8,50 Euro auf 8,84 Euro zu erhöhen. Im Vereinigten Königreich hatte sich die Politik über mehr als ein Jahrzehnt ebenfalls eng an die Empfehlungen der dortigen Mindestlohnkommission angelehnt. Davon ist sie allerdings jüngst deutlich nach oben abgerückt. [↪ KASTEN 27](#)
770. Die Auswirkungen eines Mindestlohns können theoretisch zwar nicht eindeutig bestimmt werden, da sie unter anderem von der Produktivität der Erwerbspersonen und der Marktmacht der Arbeitgeber abhängen. Aber nicht zuletzt deswegen sollte die insgesamt sehr positive Arbeitsmarktentwicklung nicht zu der Schlussfolgerung verleiten, es gebe keine Beschäftigungseffekte des Mindestlohns. Durch den Mindestlohn wird der **Lohnbildungsprozess im Niedriglohnsektor wesentlich eingeschränkt**.

[↪ KASTEN 27](#)

Erfahrungen mit der Mindestlohnkommission im Vereinigten Königreich

Im Rahmen der Mindestlohneinführung wurde im Vereinigten Königreich im Jahr 1999 eine Mindestlohnkommission eingerichtet, in der neben Arbeitgebern und Arbeitnehmern – anders als in Deutschland – auch Wissenschaftler Stimmrecht haben. Ähnlich wie nun in Deutschland unterbreitet die **Kommission als unabhängige Institution** jährlich Vorschläge für Mindestloohnerhöhungen, denen die Regierung üblicherweise folgt.

Im Vereinigten Königreich ist der Mindestlohn bis zum Alter von 21 Jahren gestaffelt. Damit wird gewährleistet, dass die Einstiegshürden für den Arbeitsmarkt gerade für junge Erwachsene nicht zu hoch sind. Bei Einführung entsprach der **Mindestlohn** für Erwachsene mit 3,60 Britischen Pfund je Stunde rund **40 % des Medianlohns im Vereinigten Königreich**. In Deutschland waren es bei Einführung rund 50 % des Medianlohns. Von einem niedrigen Niveau ausgehend verzeichnete das Vereinigte Königreich von allen west- und südeuropäischen Staaten zwischen 2001 und 2012 jährlich die höchsten realen Mindestloohnerhöhungen (Schulten, 2014). Damit reiht sich das Vereinigte Königreich beim Kaitz-Index, dem Verhältnis von Mindest- zu Medianlohn, mittlerweile im Mittelfeld ein.

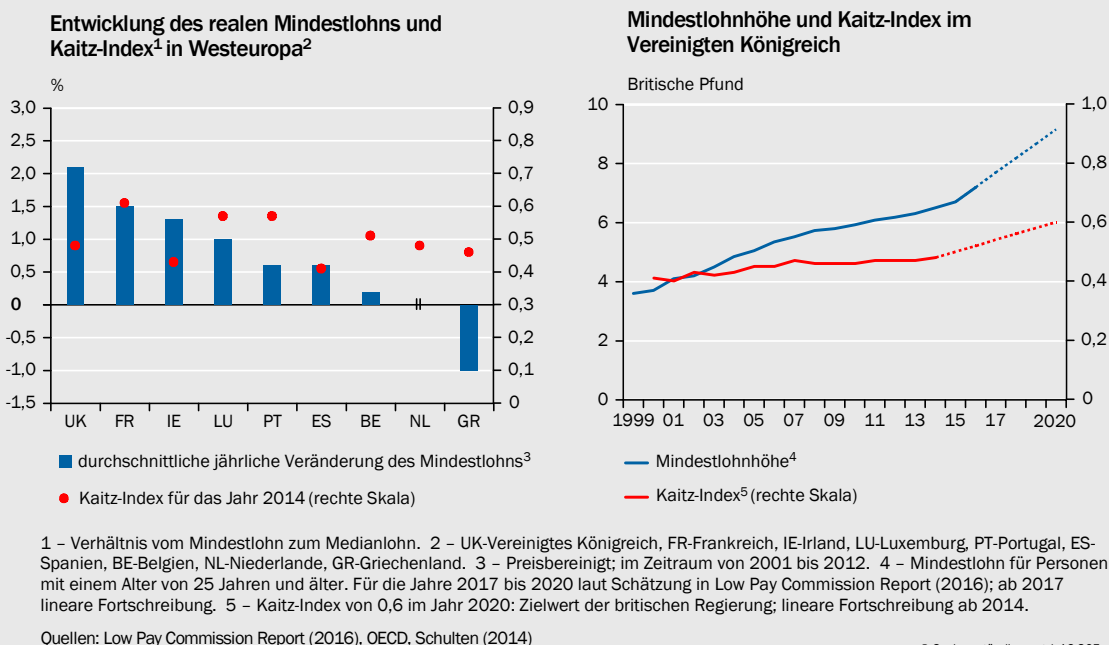
[↪ ABBILDUNG 100 LINKS](#)

Mit dem im April 2016 eingeführten **National Living Wage** für über 25-Jährige und Ältere hat sich die Regierung nun von den Vorschlägen der Mindestlohnkommission abgewandt. Bis zum Jahr 2020 soll der neue Mindestlohn für Personen ab 25 Jahren von derzeit 7,20 Britischen Pfund je Stunde auf bis zu über neun Britische Pfund steigen. Dann soll der Mindestlohn 60 % des Medianlohns entsprechen (Low Pay Commission, 2016). [↘ ABBILDUNG 100 RECHTS](#) Nur in Frankreich und der Türkei ist diese Quote derzeit höher. Damit würde der Niedriglohnssektor im Vereinigten Königreich, dem ähnlich wie in Deutschland jeder vierte bis fünfte Beschäftigte angehört, für Erwachsene de facto abgeschafft.

Mit diesem mittelfristigen Ziel weicht die Regierung zum einen von der Strategie ab, den Mindestlohn jährlich anzupassen. Zum anderen entspricht der geplante Lohnanstieg bis zum Jahr 2020 einer durchschnittlichen jährlichen Erhöhung um über 40 Britische Pence. Dies geht **weit über die üblicherweise geforderten Lohnanpassungen der Mindestlohnkommission hinaus** (Low Pay Commission, 2016). Der Brexit hat den Kritikern des National Living Wage zuletzt Auftrieb gegeben (FT, 2016). Insgesamt verdeutlicht die Einführung des National Living Wage, dass politische Entscheidungsträger sich oftmals ökonomischen Argumenten verschließen.

[↘ ABBILDUNG 100](#)

Mindestlohnentwicklung im Vereinigten Königreich und Westeuropa



Daten zur Abbildung

771. Kurz vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gab es in Deutschland laut Verdienststrukturerhebung im April 2014 etwa 5,5 Millionen Beschäftigungsverhältnisse, die geringer bezahlt wurden als 8,50 Euro. Davon galten für 1,5 Millionen Arbeitsplätze gesetzliche Ausnahmen vom Mindestlohn, vor allem für Auszubildende, Praktikanten und Personen, die jünger als 18 Jahre sind. Die restlichen **4 Millionen Arbeitsplätze** fielen unter das Mindestlohngesetz. Somit waren etwa 11 % aller Arbeitsplätze vom Mindestlohn betroffen.

In Ostdeutschland fiel der Anteil mit 22 % deutlich höher aus als in Westdeutschland mit rund 9 %. Von den vom Mindestlohn betroffenen Arbeitsplätzen waren **55 % geringfügige Beschäftigungsverhältnisse**, während sich die übrigen Anteile zu gleichen Teilen auf Voll- und Teilzeitstellen verteilten.

772. In der Gastronomie, im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen und in der Taxibranche bezieht mehr als jeder zweite Beschäftigte den Mindestlohn. In den **20 Branchen mit der höchsten Betroffenheit** stiegen die Stundenverdienste vor allem in Ostdeutschland im Jahr 2015 mit durchschnittlich 7,2 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahresquartal deutlich stärker als in den Vorjahren und als in den übrigen Branchen (Mindestlohnkommission, 2016).

773. Der durchschnittliche Bruttostundenverdienst für vom Mindestlohn betroffene Arbeitsplätze lag im April 2014 vor der Mindestlohneinführung bei 7,20 Euro, die durchschnittliche Arbeitszeit je Woche bei 19,2 Stunden. Eine Überschlagsrechnung führt so zu **Bruttolohnsteigerungen** aufgrund der Einführung des Mindestlohns von insgesamt 431 Mio Euro je Monat ohne Berücksichtigung zusätzlicher Arbeitskosten (Statistisches Bundesamt, 2016).

Dieser Berechnung liegen die Annahmen zugrunde, dass erstens für alle Arbeitsplätze der Mindestlohn tatsächlich gezahlt wird und es zweitens keine Beschäftigungsverluste oder etwaige Anpassungen, beispielsweise bei den Arbeitszeiten, aufgrund des Mindestlohns gibt. Allerdings deuten erste Auswertungen darauf hin, dass zur Wahrung der Lohnhierarchie über dem Mindestlohn liegende Löhne ebenfalls erhöht wurden (Mindestlohnkommission, 2016).

774. Für bestimmte Beschäftigtengruppen haben sich zudem die **Arbeitszeiten verringert**. So arbeiteten ostdeutsche Teilzeitbeschäftigte im ersten Quartal 2015 durchschnittlich 37 Minuten in der Woche weniger als im Vorjahresquartal, westdeutsche durchschnittlich neun Minuten weniger (Mindestlohnkommission, 2016). Dies kann unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass Beschäftigte für ihr Gehalt aufgrund des Mindestlohns weniger als zuvor arbeiten müssen. Ein anderer Erklärungsansatz besteht in einer stärkeren Durchsetzung der Arbeitszeitordnung. Die Reduzierung der Arbeitszeit oder Arbeitsverdichtung wird von Betrieben als häufigste Reaktion auf den Mindestlohn genannt (Bellmann et al., 2016).

775. Mindestlohnbedingte Anpassungen wurden ebenfalls bei den Verbraucherpreisen festgestellt. So stiegen diese in den vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen überdurchschnittlich an, am deutlichsten im Taxigewerbe mit 12 % (Mindestlohnkommission, 2016). Jedoch spiegeln sich diese **Preiserhöhungen** nicht notwendigerweise in höheren Löhnen für die Beschäftigten wider, wenn Betriebe ihre Gewinnmargen vergrößern oder den Mindestlohn umgehen. Möglichkeiten, den Mindestlohn zu umgehen, bestehen beispielsweise durch unbezahlte Mehrarbeit oder die Verringerung zusätzlicher Lohnkomponenten.

776. Noch im April 2015 wurden rund eine Million Arbeitsplätze, also 2,7 % aller Beschäftigungsverhältnisse, unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns vergütet. Bedeutsam ist also die **Kontrolle der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns**; sie obliegt den Zollbehörden. Zwar wurden dafür vom Deutschen Bundestag 1 600 neue Planstellen bewilligt. Angesichts der Flüchtlingszuwanderung wurden diese Personen jedoch größtenteils zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und zur Bundespolizei abgeordnet (Mindestlohnkommission, 2016). Die im Jahr 2015 mit weniger als 3 000 relativ geringe Zahl an Ermittlungsverfahren mit Bezug zum gesetzlichen Mindestlohn ist darauf zurück-

zuführen, dass in dessen Einführungsphase Verstöße nicht geahndet, sondern Aufklärungsarbeit geleistet wurde.

777. Strukturelle Anpassungen, die auf die Einführung des Mindestlohns zurückgeführt werden können, sind bereits sichtbar. Saisonbereinigt sank die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Januar 2015 im Vergleich zum Vormonat mit 94 000 Personen um knapp 2 %. Der **Rückgang der geringfügigen Beschäftigung** dürfte insgesamt noch etwas größer ausgefallen sein. So wurden mindestlohnbedingte betriebliche Anpassungen aufgrund von Erwartungseffekten teilweise schon vor der Mindestlohneinführung beobachtet (Bellmann et al., 2015; Kubis et al., 2015).

Etwas mehr als die Hälfte des Rückgangs kann dadurch erklärt werden, dass die betroffenen Personen direkt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergingen. Weitere 40 % der Personen verließen den Arbeitsmarkt, wobei nicht näher bestimmbar ist, inwiefern sich diese Personen beispielsweise selbstständig gemacht, ein Studium aufgenommen haben oder in die Schwarzarbeit gewechselt sind. Bei dieser Beschäftigungsgruppe wurde offenbar nicht primär die Arbeitszeit reduziert. Übergänge in die Arbeitslosigkeit dürften ebenfalls nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben (vom Berge et al., 2016a).

778. Die gängigste Methode, **kausale Auswirkungen des Mindestlohns** abzuschätzen, ist der Differenz-von-Differenzen-Ansatz (JG 2015 Kasten 18). Durch die Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns wurde die Anwendbarkeit dieser Methode jedoch eingeschränkt, da kaum eine nicht vom Mindestlohn betroffene Vergleichsgruppe mehr existiert. Neue Studien stützen sich auf eine unterschiedlich starke Mindestlohnbetreffenheit in Regionen, Branchen oder Betrieben. Beispielsweise unterscheidet sich die Betroffenheit vom Mindestlohn über die Arbeitsmarktregionen hinweg deutlich.

779. Der Mindestlohn ist relativ zum Durchschnittslohn in vielen Arbeitsmarktregionen Ostdeutschlands hoch, selbst wenn regionale Mietpreisunterschiede berücksichtigt werden. ↘ [ABBILDUNG 101](#) Indem er die unterschiedliche regionale Betroffenheit durch den Mindestlohn heranzieht, gelangt Garloff (2016) mit einem Differenz-von-Differenzen-Ansatz zu der Schlussfolgerung, dass der Mindestlohn bislang **weder zu geringerer Gesamtbeschäftigung noch zu gestiegener Arbeitslosigkeit** geführt hat. Hierbei werden jedoch lediglich Personen zwischen 30 und 54 Jahren betrachtet, die unterdurchschnittlich oft vom Mindestlohn betroffen sind.

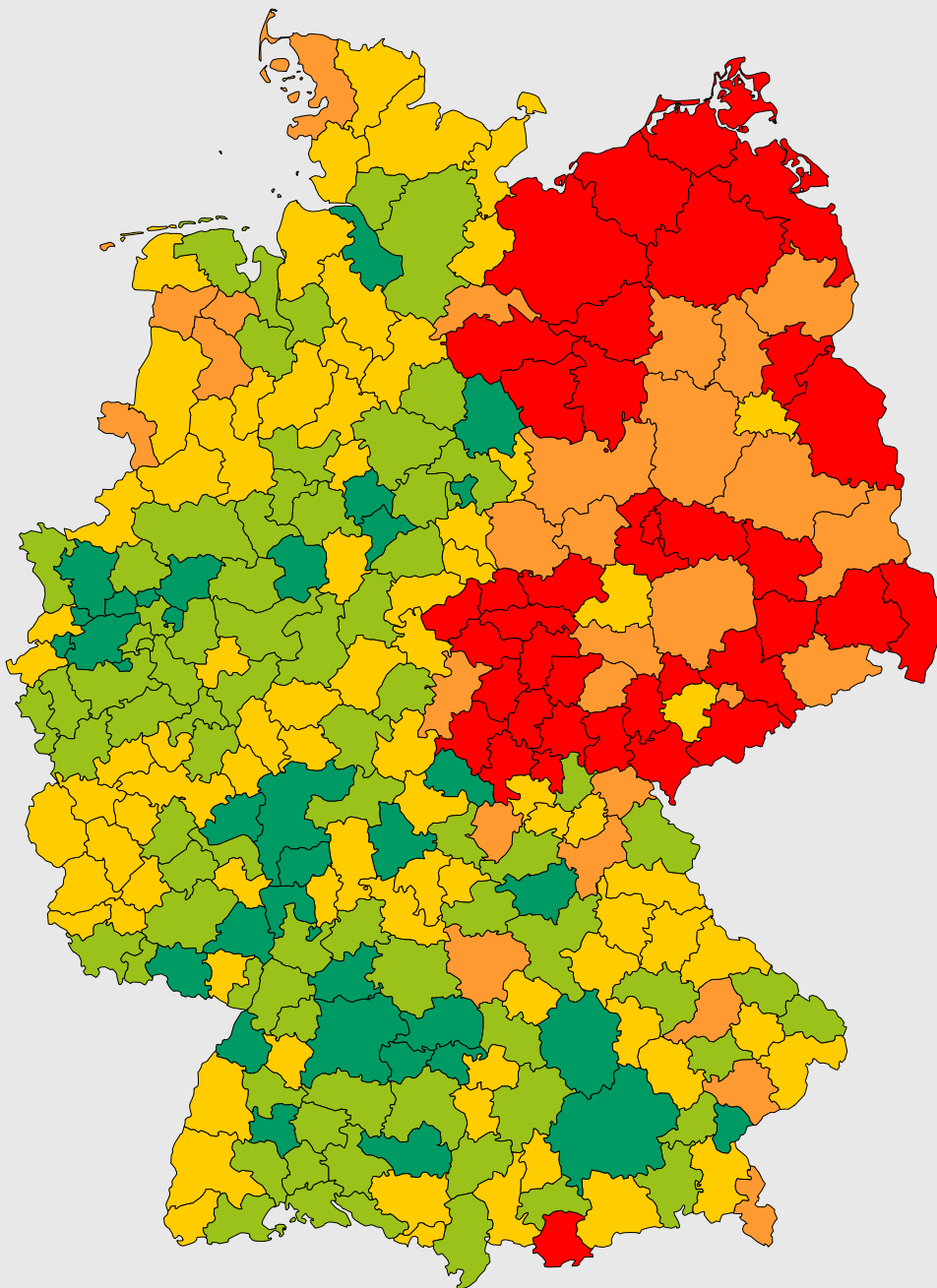
780. Die Variation in der Mindestlohnbetreffenheit kann auch auf betrieblicher Ebene ausgenutzt werden. So ermitteln Bossler und Gerner (2016) mit einem Differenz-von-Differenzen-Ansatz für vom Mindestlohn betroffene Betriebe einen Anstieg der durchschnittlichen Löhne um 4,8 % und einen **leichten Beschäftigungsrückgang** um 1,9 %. Sie schlussfolgern, dass ohne den Mindestlohn hochgerechnet 60 000 zusätzliche Arbeitsplätze hätten entstehen können.

Der Rückgang ist hauptsächlich einer **Zurückhaltung bei den Einstellungen** geschuldet. Zudem hat sich die Beschäftigungsfluktuation verringert. Wäh-

ABBILDUNG 101

Relative Höhe des Mindestlohns¹ unter Berücksichtigung der regionalen Mietpreise nach Arbeitsmarktregionen² im Jahr 2014

%



© GeoBasis-DE / BKG 2016 (Daten verändert)

■ bis unter 40 % ■ 40 bis unter 45 % ■ 45 bis unter 50 % ■ 50 bis unter 55 % ■ 55 % und mehr

1 – Monatlicher Mindestlohn (1473 Euro bei Vollzeitbeschäftigung) in % des Durchschnittsverdienstes von Vollzeitbeschäftigten, zur Kaufkraftbereinigung korrigiert um regionale Unterschiede in Mietpreisen. Die Korrektur wird für 23,4 % des Bruttoverdienstes vorgenommen. Dieser Anteil ergibt sich dadurch, dass laut des Immobilienverbands IVD 35 % des Haushaltsnettoeinkommens im Jahr 2010 für Mieten und Betriebskosten aufgewendet wurden (SZ, 2010) und der Nettoverdienst laut OECD (2015) 66,9 % des Bruttoverdienstes entspricht. Die regionalen Angebotsmieten (nettokalt) für das Jahr 2014 stammen aus der Wohnungsmarktbeobachtung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. 2 – Die Bruttomonatsverdienste enthalten keine Daten des öffentlichen Dienstes der Wirtschaftszweige „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“ und „Erziehung und Unterricht“, da eine regionale Zuordnung unterhalb der Länderebene nicht möglich war.

Quellen: IVD, OECD, Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 16-365

Daten zur Abbildung

rend dies aus der Sicht der Beschäftigten begrüßenswert ist, verringern sich potenziell die Chancen der Nichtbeschäftigten, einen Arbeitsplatz zu finden. Im Jahresgutachten 2014/15 war der Sachverständigenrat im Rahmen seiner Prognose der Beschäftigungsentwicklung davon ausgegangen, dass rund 140 000 Stellen weniger entstehen als ohne den Mindestlohn (JG 2014 Ziffer 192).

781. Neben betrieblichen Anpassungen zeichnet sich ein **erhöhtes Arbeitsangebot** ab. So kann der gesetzliche Mindestlohn dazu führen, dass Personen, die zuvor nicht am Arbeitsmarkt aktiv waren, sich nun zum Arbeitsmarkteintritt entschließen. Außerdem könnten bereits erwerbstätige Personen bereit sein, ihr Arbeitsstundenangebot zu erhöhen. Vor allem die in jüngster Zeit hohe Zuwanderung nach Deutschland wird das Arbeitsangebot – gerade im Niedriglohnbereich – ohnehin ansteigen lassen. Dies könnte dazu beitragen, dass die Arbeitslosigkeit steigt und der informelle Sektor wieder wächst, der in den vergangenen Jahren tendenziell kleiner geworden sein dürfte (Schneider und Boockmann, 2016).

III. FAZIT: LANGZEITARBEITSLOSE NICHT ZURÜCKKLASSEN

782. Wengleich sich der Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt hat, ist der Aufschwung an vielen Arbeitslosen vorbeigegangen. Sie weisen vielfach **multiple Vermittlungshemmnisse** auf, insbesondere eine hohe Dauer der Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben sich beim Abbau dieser verfestigten Arbeitslosigkeit als wenig wirkmächtig erwiesen, da für diese Arbeitslosen nur solche Maßnahmen aussichtsreich sind, die ihre individuellen Potenziale stark berücksichtigen. In jüngster Zeit ist zudem die Konkurrenz am Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose durch den Rückgang der Stillen Reserve und die Zuwanderung sogar noch größer geworden.
783. Umso wichtiger ist es, die **Aufnahmefähigkeit des Niedriglohnssektors** zu erhalten, die in den vergangenen Jahren entscheidend zum Aufbau von Beschäftigung und Abbau von Arbeitslosigkeit beigetragen hat. So finden Langzeitarbeitslose häufig in solchen Wirtschaftsbereichen eine neue Beschäftigung, die eine **hohe Beschäftigungsdynamik** aufweisen und durch niedrige Löhne geprägt sind. Um diese neuen Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren, könnte es sinnvoll sein, Coaching-Konzepte zu verfolgen, bei denen Langzeitarbeitslose nach der Aufnahme einer Beschäftigung weiter betreut werden.
784. Die Möglichkeit, über eine Beschäftigung im Niedriglohnssektor den Zugang zum Arbeitsmarkt zu bewahren, ist besonders vor dem Hintergrund der fortschreitenden **Digitalisierung** relevant. Sie wird aller Voraussicht nach die Arbeitswelt nachhaltig verändern und Wirtschaftsstrukturen verschieben (JG 2015 Ziffern 545 ff.). Zwar sind durch diese Wandlungen weder wesentliche Beschäftigungsverluste noch eine substanzuell höhere strukturelle Arbeitslosigkeit zu erwarten (Wolter et al., 2015; Eichhorst, 2015). Doch um den Anschluss an die

digitalisierte Arbeitswelt nicht zu verpassen, ist die betriebliche Praxis gerade für die älteren Arbeitnehmer und jene am unteren Ende der Qualifikationsskala von entscheidender Bedeutung.

785. Langfristig wird der Niedriglohnsektor seine Aufgabe allerdings nur erfüllen können, wenn er nicht nur in der Lage ist, diese Personen aufzunehmen, sondern ihnen darüber hinaus angemessene **Aufstiegsmöglichkeiten** eröffnet. Bislang erweisen sich die Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnsektor in höhere Bezahlung aber als **relativ gering**. Die Arbeitsmarktpolitik sollte daher davon absehen, für Beschäftigte im Niedriglohnbereich den Aufstieg in anspruchsvollere und besser bezahlte Tätigkeiten durch eine weitere Regulierung des Arbeitsmarkts zu erschweren.
786. Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist im internationalen Vergleich ohnehin recht **stark reguliert** (JG 2013 Ziffern 452 f.). Dies hat sich durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns noch verstärkt. Die in diesem Jahr beschlossenen Reformen der Zeitarbeit und Werkverträge setzen diese eingeschlagene Politikrichtung weiter fort. Sie bringen tendenziell denjenigen Beschäftigten Vorteile, die ohnehin vergleichsweise erfolgreich sind, tragen aber damit dazu bei, die Arbeitnehmer in verfestigter Arbeitslosigkeit weiter auszugrenzen. Die im Gesetzentwurf zur Lohngleichheit vorgesehenen Lohnauskunfts- und Ausweispflichten würden zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen. Ob auf diese Weise das Ziel des Gesetzes erreicht wird, Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern herzustellen, ist angesichts der großen Vielfalt der Arbeitsbeziehungen fraglich.
787. Aus dieser Perspektive stellt der **Mindestlohn** eine wesentliche Hürde für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts dar, da er die Entstehung von Arbeitsplätzen für Niedrigproduktive behindert. Die beschlossene Erhöhung des Mindestlohns von 8,50 Euro auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 ist zwar moderat. Durch den Einbezug von jüngeren, höheren Tarifabschlüssen wich die Mindestlohnkommission aber bereits bei ihrer ersten Entscheidung vom vormals vereinbarten Lohnindex ab.

Die **Ausnahmen vom Mindestlohn** für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer neuen Beschäftigung sind als Versicherungselement sinnvoll. Sie sollten daher nicht nur erhalten, sondern auf zwölf Monate ausgeweitet werden. Aus dem Umstand, dass die Ausnahmeregelung bislang nicht stark zur Anwendung gekommen ist (vom Berge et al., 2016b), darf nicht gefolgert werden, dass sie in schlechten konjunkturellen Zeiten nicht zum Rettungsanker für Langzeitarbeitslose werden könnte.

LITERATUR

- Achatz, J. und M. Trappmann (2011), *Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren*, IAB-Discussion Paper 2/2011, Nürnberg.
- Angrist, J. D. und A.D. Kugler (2003), Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives, *Economic Journal* 113, F302-F331.
- Aretz, B. und N. Gürtzgen (2012), Was erklärt die zunehmende Persistenz von Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland?, *ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen* 15, 8-9.
- Arni, P., R. Lalive und J.C. Van Ours (2013), How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit, *Journal of Applied Econometrics* 28, 1153-1178.
- Bach, H.-U., H. Gartner, S. Klinger, T. Rothe und E. Spitznagel (2007), *Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht*, IAB-Kurzbericht 15/2007, Nürnberg.
- Bell, B., R. Blundell und J. van Reenen (1999), Getting the unemployed back to work: The role of targeted wage subsidies, *International Tax and Public Finance* 6, 339-360.
- Bellmann, L., M. Bossler, M. Dütsch, H.D. Gerner und C. Ohlert (2016), *Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen*, IAB-Kurzbericht 18/2016, Nürnberg.
- Bellmann, L., M. Bossler, H.D. Gerner und O. Hübler (2015), *Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben*, IAB-Kurzbericht 6/2015, Nürnberg.
- Bernhard, S. und T. Kruppe (2012), *Effectiveness of further vocational training in Germany: Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefits*, *Schmollers Jahrbuch* 132, 501-526.
- Bezzina, E. (2012), *Population and social conditions: In 2010, 17 % of employees in the EU were low-wage earners*, *Statistics in Focus* 48/2012, Eurostat, Europäische Kommission, Brüssel.
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu und M. Paul (2014), The effectiveness of public-sponsored training revisited: The importance of data and methodological choices, *Journal of Labor Economics* 32, 837-897.
- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir und J. Van Reenen (2004), Evaluating the employment impact of a mandatory job search program, *Journal of the European Economic Association* 2, 596-606.
- BMAS (2016), *Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit*, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Modellprogramme/esf-programm-abbau-langzeitarbeitslosigkeit.html>, abgerufen am 29.08.2016, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Boockmann, B., T. Zwick, A. Ammermüller und M. Maier (2012), Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from two natural experiments, *Journal of the European Economic Association* 10, 735-764.
- Bossler, M.C. und H.D. Gerner (2016), *Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level micro data*, IAB-Discussion Paper No. 10/2016, Nürnberg.
- Burda, M. und S. Seele (2016), *No role for the Hartz reforms? Demand and supply factors in the German labor market, 1993-2014*, SFB 649 Discussion Paper 2016-010, Berlin.
- Butschek, S. und T. Walter (2014), What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration* 3:48.
- Caliendo, M., S. Künn und A. Uhlendorff (2016), Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality, *Labour Economics* 42, 177-193.
- Duell, N., L. Thureau und T. Vetter (2016), *Long-term unemployment in the EU: Trends and policies*, *Economix Research & Consulting*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schönberg und A. Spitz-Oener (2014), From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167-188.
- Dustmann, C., T. Frattini und I.P. Preston (2013), The effect of immigration along the distribution of wages, *Review of Economic Studies* 80, 145-173.

- Dustmann, C., U. Schönberg und J. Stuhler (2016), *Labor supply shocks, native wages, and the adjustment of local employment*, CEPR Discussion Paper No. DP11436, London.
- Eichhorst, W. (2015), *Do we have to be afraid of the future world of work?*, IZA Policy Paper No. 102, Bonn.
- Foged, M. und G. Peri (2016), Immigrants' effect on native workers: New analysis on longitudinal data, *American Economic Journal: Applied Economics* 8, 1-34.
- FT (2016), Business pushes back on national living wage, *Financial Times*, London, 8. August.
- Fuchs, J. et al. (2016), *Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie*, IAB-Kurzbericht 6/2016, Nürnberg.
- Fuchs, J. und B. Weber (2010), *Umfang und Struktur der westdeutschen Stillen Reserve. Aktualisierte Schätzungen*, IAB-Forschungsbericht 11/2010, Nürnberg.
- Garloff, A. (2016), *Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment: First evidence from regional data*, IAB-Discussion Paper 31/2016, Nürnberg.
- Glitz, A. (2012), The labor market impact of immigration: A quasi-experiment exploiting immigrant location rules in Germany, *Journal of Labor Economics* 30, 175-213.
- Gottschalk, P. (2001), *Wage mobility within and between jobs*, LoWER Working Papers wp1, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Hofmann, B. (2012), Short- and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions – evidence from West Germany, *Journal of Economics and Statistics* 232, S. 31-60.
- Hohmeyer, K. und J. Wolff (2012), A fistful of Euros: Is the German one-Euro job workfare scheme effective for participants?, *International Journal of Social Welfare* 21, 174-185.
- IAB (2016), *Hürdenlauf*, IAB-Forum 1/2016, Nürnberg.
- Jaenichen, U. und G. Stephan (2011), The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers, *Applied Economics* 43, 1209-1225.
- Jahn, E. (2016), *Brückeneffekte für Ausländer am Arbeitsmarkt: Zeitarbeit kann Perspektiven eröffnen*, IAB-Kurzbericht 19/2016, Nürnberg.
- Jozwiak, E. und J. Wolff (2007), *Wirkungsanalyse: Kurz und bündig - Trainingsmaßnahmen im SGB II*, IAB-Kurzbericht 24/2007, Nürnberg.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2015), *Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau*, IAQ-Report 03/2015, Duisburg.
- Kerr, S.P. und W.R. Kerr (2011), Economic impacts of immigration: A survey, *Finnish Economic Papers* 24, 1-32.
- Kluve, J. (2010), The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics* 17, 904-918.
- Kluve, J. (2013), *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 07/2013, Wiesbaden.
- Knabe, A., R. Schöb und J. Weimann (2016), The subjective well-being of workfare participants: Insights from a day reconstruction survey, *Applied Economics*, im Erscheinen..
- Knabe, A. und A. Plum (2013), Low-wage jobs – springboard to high-paid ones?, *Labour* 27, 310-330.
- Konle-Seidl, R. (2016), *Kein Patentrezept in Sicht*, IAB-Kurzbericht 1/2016, Nürnberg.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany, *IMF Economic Review* 61, 664-701.
- Kubis, A., M. Rebien und E. Weber (2015), *Neueinstellungen im Jahr 2014: Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle*, IAB-Kurzbericht 12/2015, Nürnberg.
- Lalive, R., J.C. Ours und J. Zweimüller (2005), The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment, *Journal of the European Economic Association* 3, 1386-1417.
- Lechner, M. und C. Wunsch (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, *Journal of Labor Economics* 27, 653-692.
- Low Pay Commission (2016), *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report Spring 2016*, Her Majesty's Stationery Office, London.

- [Mindestlohnkommission](#) (2016), *Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*, Berlin.
- [Mosthaf](#), A., T. Schank und C. Schnabel (2014), Low-wage employment versus unemployment: Which one provides better prospects for women?, *IZA Journal of European Labor Studies* 3:21, 1-17.
- [Mosthaf](#), A., C. Schnabel und J. Stephani (2011), Low-wage careers: Are there dead-end firms and dead-end jobs?, *Journal for Labour Market Research* 43, 231-249.
- [Müller](#), K.-U. und V. Steiner (2008), *Imposed benefit sanctions and the unemployment-to-employment transition: The German experience*, DIW Discussion Paper No. 792, Berlin.
- [OECD](#) (2015), *Taxing wages 2015*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- [Riphahn](#), R. T. und D. Schnitzlein (2016), Wage mobility in East and West Germany, *Labour Economics* 39, 11-34.
- [Schneider](#), F. und B. Boockmann (2016), *Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2016*, Johannes Kepler University Linz und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen.
- [Schulten](#), T. (2014), *WSI-Mindestlohnbericht 2014 – stagnierende Mindestlöhne*, WSI-Mitteilungen 02/2014, 132-139.
- [Statistisches Bundesamt](#) (2016), *4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen*, Pressemitteilung Nr. 121, Wiesbaden, 6. April.
- [SZ](#) (2010), *Ein Drittel vom Einkommen*, Süddeutsche Zeitung online, 17. Mai, <http://www.sueddeutsche.de/geld/miete-ein-drittel-vom-einkommen-1.359997>, abgerufen am 07.10.2016.
- [Uhlendorff](#), A. (2006), *From no pay to low pay and back again? A multi-state model of low pay dynamics*, IZA Discussion Paper Series, DP No. 2482, Bonn.
- [Van den Berg](#), G.J. und J. Vikström (2014), Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality, *The Scandinavian Journal of Economics* 116, 284-334.
- [vom Berge](#), P., et al. (2016a), *Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1)*, IAB-Forschungsbericht 1/2016, Nürnberg.
- [vom Berge](#), P., I. Klingert, S. Becker, J. Lenhart, S. Trenkle und M. Umkehrer (2016b), *Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose*, IAB-Forschungsbericht 8/2016, Nürnberg.
- [Weißbrodt](#), T. (2016), *Teilhabe zugewanderter Menschen am Arbeitsmarkt*, Wissenschaftliche Tagung Arbeitsmarkt und Migration, Wiesbaden, 31. Mai.
- [Wolff](#), J. und K. Hohmeyer (2008), *Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr*, IAB-Kurzbericht 2/2008, Nürnberg.
- [Wolter](#), M.I., et al. (2015), *Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft*, IAB-Forschungsbericht 8/2015, Nürnberg.
- [Wunsch](#), C. und M. Lechner (2008), What did all the money do? On the general ineffectiveness of recent West German labour market programmes, *Kyklos* 61, 134-174.