



IMPULSE
für die Wirtschaftspolitik

Arbeitsmarkt und Strukturwandel

ifo-Kurzeinschätzung im Auftrag der IHK für München und Oberbayern



ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Auf einen Blick

Ausgangslage

Der sich verschärfende Fachkräftemangel in Deutschland kontrastiert mit Arbeitsplatzabbau und Kurzarbeit in einigen Branchen, insbesondere in der chemischen Industrie und im Fahrzeugbau. Daher erscheint es bedeutsam, im laufenden Strukturwandel das Matching am Arbeitsmarkt zu verbessern. Gesucht werden geeignete realistische Maßnahmen, die idealerweise gleichzeitig die Unterbeschäftigung in den schrumpfenden Branchen und den Fachkräftemangel in vielen Teilen der Wirtschaft reduzieren. Betrachtet werden daher Reformen in den Bereichen des Leistungsbezugs von Arbeitslosen und Kurzarbeitern, der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie Reformen allgemeiner Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitskräfteangebots.

Hauptergebnisse der Studie

Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation:

1. Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld
2. Absenkung oder verzögerte Anpassung des Bürgergelds
3. Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung
4. Programmorientierung hin zu unternehmensnaher Qualifizierung
5. Abbau von Hemmnissen gegen die Nutzung von Weiterbildungsangeboten
6. Förderung der eigenständigen Jobsuche durch innovative Methoden
7. Kampagnen zugunsten des Quereinstiegs
8. Rentenreformen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit
9. Einkommensteuerreform zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit
10. Abbau von Hemmnissen gegen die Beschäftigung von Migranten

Politische Handlungsfelder

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können kurzfristig beschlossen werden. Verzögerungen in der Wirkung ergeben sich dort vor allem dann, wenn eine Umschulung mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Rentenpolitische Maßnahmen entfalten den Hauptteil der Wirkung in der langen Frist, können aber auch bereits kurzfristig die Austrittsentscheidung aus dem Arbeitsmarkt beeinflussen.

1 Ausgangslage

Der Fachkräftemangel in Deutschland und Bayern ist gegenwärtig und in der absehbaren Zukunft in einer Reihe von Branchen stark ausgeprägt. Gleichzeitig kommt es in anderen Bereichen, vornehmlich in der chemischen Industrie und im Automobilbau zu einer erheblichen Unterbeschäftigung, die sich in Kurzarbeit und Stellenstreichungen manifestiert. Der Rückgang der industriellen Produktion ist dabei Teil eines schon länger laufenden Prozesses (Lehmann et al., 2025). Daraus ergibt sich die Frage, welche Schritte geeignet sind, das Matching auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, idealerweise gleichzeitig die Unterbeschäftigung in den schrumpfenden Bereichen und den Arbeitskräftemangel in vielen anderen Stellen der Wirtschaft zu reduzieren. In Frage kommen dabei zunächst arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit fallen. Ansatzpunkte bieten dabei sowohl Änderungen im Leistungsbezug für Arbeitslose und Kurzarbeiter als auch Maßnahmen der so genannten aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im Bereich Weiterbildung und Umschulung. Darüber hinaus kommen Maßnahmen in Frage, die einen kulturellen Wandel erzeugen sollen, um etwa die Bereitschaft zu einem beruflichen Wechsel oder diejenige zur Einstellung von Quereinsteigern zu verändern. Von großer quantitativer Bedeutung sind ferner Maßnahmen, die insgesamt das Arbeitskräfteangebot von Frauen und Älteren steigern sollen, von denen bereits einige in einer aktuellen ifo Studie für die IHK München und Oberbayern (Meier und Künzli, 2024) diskutiert worden sind. Die vorliegende Kurzeinschätzung benennt auf Basis der einschlägigen Fachliteratur realistische Ansatzpunkte zur Verringerung der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, die hinsichtlich ihrer kurz- und längerfristigen Realisierbarkeit und Wirksamkeit differenziert werden.

2 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

2.1 Leistungen für Arbeitslose und Kurzarbeiter

Arbeitsanreize stärken. Die Bereitschaft zur Suche nach einem neuen Job und zur Aufnahme einer neuen Tätigkeit wird laut zahlreichen Studien gehemmt durch Leistungen für Arbeitslose und Kurzarbeiter. Je höher die Leistungen ausfallen, und je länger diese gewährt werden, desto länger ist der Verbleib im Zustand der Kurzarbeit, beziehungsweise der Arbeitslosigkeit (Lichter und Schiprowski, 2021; Giupponi et al., 2022; Lopes, 2022). Realistischerweise sind in diesem Bereich Änderungen durchsetzbar, wenn bereits in der Vergangenheit die Regelungen je nach Arbeitsmarktlage flexibel in beide Richtungen vorgenommen wurden oder eine Reform zu Leistungsausdehnungen geführt hat, die aktuell umstritten sind. Somit stehen Änderungen an den Leistungsniveaus für Kurzarbeiter und für Versicherungsleistungen für Arbeitslose gegenwärtig nicht zur Debatte. Es verbleiben zwei wesentliche Ansatzpunkte für Änderungen:

Kürzung der Maximaldauer des Leistungsbezugs für Kurzarbeiter. Die Maximaldauer des Leistungsbezugs für Kurzarbeiter ist in der Vergangenheit im Konjunkturzyklus angepasst worden, mit Verlängerungen im Abschwung und Verkürzungen im Aufschwung. Aktuell beträgt sie 24 Monate, lag aber bis 2019 bei 12 Monaten, in früheren Jahren sogar bei nur 6 Monaten. Zu beachten ist allerdings, dass der Vorteil der Anreizsetzung für den beruflichen Wechsel abzuwägen ist gegen den Nachteil, dass bei einer etwaigen Erholung der Branche gut ausgebildete Arbeitskräfte nicht mehr zur Verfügung stehen. Diese Problematik ist gewichtig, da die aktuell kriselnden Branchen der chemischen Industrie und des Automobilbaus, inklusive Zulieferern, bisher recht hohe Produktivitäten aufweisen.

Kürzungen der Leistungen für Bezieher von Bürgergeld. Bei der Umstellung vom Arbeitslosengeld II auf das Bürgergeld ist es zu einer erheblichen Ausdehnung von Leistungen gekommen (Beckmann et al., 2024), so dass eine Kürzung, beziehungsweise ein Einfrieren auf dem gegenwärtigen Niveau, entsprechend der politischen Debatte durchsetzbar erscheint. Da offene Stellen vor allem in den Bereichen verfügbar sind, die an Arbeitskräftemangel leiden, sollten diese auch von entsprechenden Bewerbungen profitieren. Allerdings ist zu erwarten, dass oftmals Nachqualifizierungen erforderlich sind, was die Wirksamkeit der Maßnahme verlangsamt.

Beide hier vorgeschlagenen Maßnahmen erscheinen kurzfristig umsetzbar. Ferner ist mit Wirkungen auf das Verhalten der Betroffenen im kurz und- mittelfristigen Bereich zu erwarten. Verzögerungen ergeben sich insbesondere, weil bestehende Regelungen häufig für bereits aktive Fälle fortbestehen.

2.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Begriff und Kombination mit Leistungsbezug. Unter dem Begriff aktive Arbeitsmarktpolitik werden Maßnahmen zur (Wieder)-Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verstanden, vor allem Umschulungen und Fortbildungen. Diese können gegebenenfalls auch mit Reformen des Leistungsbezugs verknüpft werden. Entsprechend der Handhabung der Kurzarbeitsregelungen während der Corona-Krise in Spanien und Frankreich (Fitzenberger und Walwei, 2023) könnten finanzielle Anreize gesetzt werden, falls Qualifizierungsmaßnahmen während des Leistungsbezugs unternommen werden, sowie bei der Realisierung eines Jobwechsels. In diese Richtung zielt das 2024 eingeführte Qualifizierungsgeld. Für dieses könnten die Zugangsvoraussetzungen abgesenkt werden, da die von Betrieben ab zehn Beschäftigten geforderte Betriebsvereinbarung - oder ein entsprechender Tarifvertrag - in kleinen und mittleren Unternehmen häufig nicht existiert (Groffy und Rebbe, 2024).

Inhaltliche Ausrichtung der Programme. Sowohl in der Fachliteratur als auch seitens der Unternehmen wird regelmäßig betont, dass Qualifizierungsmaßnahmen, die auf bestimmte Berufe vorbereiten, besser an die tatsächlichen Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt angepasst werden können (Brown und Koettl, 2015; Card et al., 2017, Vooren et al., 2019). Im Allgemeinen geht betriebliches Training besser auf unternehmensspezifische Erfordernisse ein als außerbetriebliche Schulungsmaßnahmen. Zielführend ist dabei ein enger Austausch zwischen den Bildungseinrichtungen und den Unternehmen (Katz et al., 2022). Insofern wäre es hier hilfreich, je nach Qualifizierungsmaßnahme einerseits auf Maßnahmen zu setzen, die von den Unternehmen selbst durchgeführt werden oder durch von den Unternehmen beauftragte Einrichtungen, und andererseits die Inhalte der bestehenden Kurse unabhängiger Bildungsträger durch verstärkte Koordination mit den Unternehmen praxisnäher zu gestalten.

Abbau bürokratischer Hemmnisse. Als Hemmnis gegen die Nutzung von Weiterbildungsmöglichkeiten für Beschäftigte gelten insbesondere bürokratische Hürden, die potenziell nützliche Programme verhindern. Hierzu zählt die Zertifizierung von Programmen und Trägern, sowie Vorgaben zur Mindestlaufzeit, die aktuell insbesondere kleine und mittlere Unternehmen als hinderlich sehen (Biermeier et al., 2023; Groffy und Rebbe, 2024). Ansatzpunkte bestehen in

- der Verbesserung der Informations- und Beratungsangebote (vgl. Biermeier et al., 2023),
- der administrativen Entlastung und Unterstützung der Betriebe,
- der generellen oder branchenspezifischen Verkürzung der vierjährigen Ausschlussfristen für wiederholte Angebote, die in Branchen mit schnellen Innovationszyklen unangemessen (z.B. IT, Gesundheitswesen) scheinen (Biermeier et al., 2023),

- der flexiblen Reduzierung der Mindeststundenanzahl für Weiterbildungen (derzeit 120 Stunden), die vor allem bei geringqualifizierten Beschäftigten oft nicht notwendig ist (Biermeier et al., 2023; Groffy und Rebbe, 2024).

Unterstützung der Jobsuche. Unter den kurzfristigen Maßnahmen scheinen solche kosteneffizient, die eigenständige Bewerbungen und Suchprozesse unterstützen, zum Beispiel Jobbörsen und Trainingsprogramme, die Arbeitssuchenden Kenntnisse über Job-Online-Plattformen (LinkedIn) vermitteln (Wheeler et al., 2022).

3 Sonstige Maßnahmen

3.1 Förderung des Quereinstiegs

Kampagnen, die Arbeitnehmer ermutigen, einen Berufswechsel in Erwägung zu ziehen, vor allem dann, wenn sie bereits älter sind oder ihr Geschlecht im betreffenden Umfeld stark unterrepräsentiert ist (Hickmann und Koneberg, 2022), können direkt auf die Jobsuche von Arbeitnehmern einwirken. Ergänzend erscheinen auch Kampagnen zugunsten der Einstellung und von Quereinsteigern hilfreich. In diesem Zusammenhang wäre es gegebenenfalls wichtig, beschleunigte Qualifizierungsprogramme für Quereinsteiger (Bönke et al., 2022) zu erleichtern, die ja häufig bereits eine Reihe von Fertigkeiten für ihren neuen Beruf mitbringen, gegebenenfalls sogar überqualifiziert sein können.

3.2 Allgemeine Erhöhung des Arbeitsangebots

Ältere Arbeitnehmer. Maßnahmen, die das Arbeitsangebot allgemein erhöhen, werden in aller Regel auch die Wirtschaftszweige entlasten, die besonders stark unter dem Fachkräftemangel leiden. Dies geschieht besonders durch längeren Verbleib vorhandener Kräfte im Betrieb durch Maßnahmen, die auf Ältere abzielen. Hierzu zählen die Abschaffung der Rente für besonders langjährig Versicherte (ehemals „Rente mit 63“), die Erhöhung des Renteneintrittsalters von 67 auf 69 Jahre sowie die Erhöhung des Abschlagfaktors für vorzeitigen Rentenzugang. Entsprechend der Beobachtungen aus früheren Rentenreformen im In- und Ausland (Engels et al., 2017, Bönke et al., 2018; Dolls und Krolage, 2023; Riphahn und Schrader, 2023) ist in allen drei Fällen ein späterer Rentenzugang und somit ein längerer Verbleib im Betrieb zu erwarten.

Kurzfristig umsetzbar und mit sowohl kurzfristigen als auch längerfristigen Wirkungen wäre die Abschaffung der Renten für besonders langjährig Versicherte verbunden. Ein höherer Abschlagfaktor ließe sich ebenfalls zügig umsetzen und kann auch bereits kurzfristig bei Beschäftigten in rentennahen Jahrgängen wirken. Die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wäre dagegen nur mit langem Vorlauf umsetzbar. Hinsichtlich eines beruflichen Umstiegs können derartige Reformen auch kurzfristige Wirkungen auslösen, da die Verlängerung der verbleibenden Erwerbsperiode einen beruflichen Wechsel trotz bereits fortgeschrittenen Alters sinnvoll erscheinen lässt.

Frauen. Gleichermäßen wirksam wären Maßnahmen, die Hemmnisse gegen die Aufnahme oder Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Frauen, insbesondere verheirateten Müttern, verringern. Dazu zählen etwa die bereits in der parlamentarischen Debatte befindliche Abschaffung der Steuerklassenkombination III/V bei Ehepaaren, die aufgrund der Orientierung am Steuerabzug das Arbeitsangebot verheirateter Frauen erhöhen kann (Becker et al, 2019), sowie die weitere Ausdehnung der verlässlichen Kinderbetreuung (Gambaro et al., 2019; Müller und Wrohlich, 2020).

Migranten. Die Reserven im Beschäftigungspotenzial von Ausländern ließen sich in höherem Maße nutzen durch einen Abbau der einschlägigen Hemmnisse gegen die Arbeitsaufnahme von Migranten, etwa durch eine Beschleunigung der Erteilung der Arbeitserlaubnis oder eine vereinfachte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Zeugnisse (Poutvaara und Rainer, 2025).

Literaturverzeichnis

- Bauer, A., Dietrich, H., Grienberger, K., Haas, A., Heß, P., Janser, M., Janssen, S., Kern, J., Kruppe, T., Lang, J., Lehmer, F., Müller, C., Schneemann, C., Stops, M., Vetterer, N., Weber, E., Zenk, J., Zika, G. (2024): Zum Strukturwandel des deutschen Arbeitsmarkts. IAB Stellungnahme Nr. 5/2024, Nürnberg.
- Becker, J., Fooker, J., Steinhoff, M. (2019): Behavioral effects of withholding taxes on labor supply. *Scandinavian Journal of Economics*, Bd. 121(4), S. 1417-1440.
- Beckmann, F., Heinze, R.G., Schad, D., Schupp, J. (2024): Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW Wochenbericht*, Jg. 91(17), S. 251-259.
- Biermeier, S., Dony, E., Greger, S.; Leber, U., Schreyer, F., Strien, K. (2023): Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen. *IAB-Forum* 18. Januar 2023, <https://www.iab-forum.de/warum-betriebe-die-weiterbildungsfoerderung-fuer-beschaef-tigte-bislang-eher-wenig-nutzen/>, Abrufdatum: 26. März 2025
- Bönke, T., Kemptner, D., Lüthen, H. (2018): Effectiveness of early retirement disincentives: individual welfare, distributional and fiscal implications. *Labour Economics*, Bd. 51(C), S. 25–37.
- Bönke, T., Hammer, L., Hügle, D. (2022): Berufsabschluss durch Weiterbildung: Zur Wirksamkeit beruflicher Nachqualifizierung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Brown, A.J.G., Koettl, J. (2015): Active labor market programs – employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*, Bd. 4, No. 12.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2018): What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, Bd.16(3), S. 894-931.
- Dolls, M., Krolage, C. (2023): ‘Earned not given’? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions, *Journal of Public Economics*, Bd. 223, No. 104909.
- Engels, B., Geyer, J., Haan, P. (2017): Pension incentives and early retirement. *Labour Economics*, Bd. 47(C), S. 216–231.
- Fitzenberger, B., Walwei, U. (2023): Short-time work during the COVID-19 crisis: Lessons learned. *IAB Forschungsbericht No 5/2023*. Nürnberg.
- Gambara, L., Marcus, J., Peter, F. (2019): School entry, afternoon care and mothers’ labour supply. *DIW Discussion Paper No. 1622*, Berlin.
- Giupponi, G., Landais, C., Lapeyre, A. (2022): Should we insure workers or jobs during recessions? *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 36(2): S. 29-54.
- Groffy, G., Rebbe, N. (2024): Qualifizierungsgeld: Bürokratiemonster oder Geldsegen? *HAUFE*, 30. Juli 2024. Verfügbar unter: https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/qualifizierungsgeld-vo-raussetzung-berechnung-fallstricke_76_627968.html, Abrufdatum: 26. März 2025.

- Hickmann, H., Koneberg, F. (2022): Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht, Nr. 67/2022, Köln.
- Katz, L. F., Roth, J., Hendra, R., Schaberg, K. (2022): Why do sectoral employment programs work? Lessons from WorkAdvance. *Journal of Labor Economics*, Bd. 40 (S1), S. S249-S291.
- Lehmann, R., Linze, S., Wollmershäuser, T. (2025): Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe: Hybride Produkte und Produktionsprozesse verändern industrielle Geschäftsmodelle. *Ifo Schnelldienst digital*, Jg. 6(5), S. 1-13.
- Lichter, A., Schiprowski, A. (2021): Benefit duration, job search behavior and re-employment. *Journal of Public Economics*, Bd. 193, No. 104326.
- Lopes, M.C. (2022): A review of the elasticity of unemployment duration to the potential duration of unemployment benefits. *Journal of Economic Surveys*, Bd. 36(4), S. 1212-1224.
- Meier, V., Künzli, G. (2024): Ansatzpunkte zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren. IHK München und Oberbayern, München.
- Müller, K., Wrohlich, K. (2020): Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. *Labour Economics*, Bd. 62(C), No. 101776.
- Poutvaara, P., Rainer, H. (2025): Fachkräftemangel in Deutschland: Potenziale von Frauen, Älteren und Migranten nutzen. *ifo Schnelldienst*, Bd. 78(1): S. 19-22.
- Riphahn, R.T., Schrader, R. (2023): Reforms of an early retirement pathway in Germany and their labour market effects. *Journal of Pension Economics and Finance*, Bd. 22(3), S. 304-330.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2019): The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, Bd. 33(1), S. 125-149.



**München und
Oberbayern**

Impressum

Verleger und Herausgeber:

IHK für München und Oberbayern

Dr. Manfred Gößl

Prof. Klaus Josef Lutz

Max-Joseph-Straße 2, 80333 München

☎ 089 5116-0

@ info@muenchen.ihk.de

🌐 ihk-muenchen.de

Ansprechpartner/-in:

Elfriede Kerschl, Referatsleiterin Fachkräftesicherung, Arbeitsmigration, IHK Business Women

☎ 089 5116-1786 @ kerschl@muenchen.ihk.de

Verfasser/-innen:

ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik, Leitung Prof. Helmut Rainer, Ph.D.

Prof. Volker Meier ☎ 089 9224-1371 @ meier@ifo.de

Leander Andres ☎ 089 9224-1368 @ andres@ifo.de

Gestaltung Umschlag:

Ideenmühle GmbH, Eckental

Bildnachweis:

Titel: Adobe Stock © dragonstock

Hinweis zu ifo-Studien:

© Die Inhalte wurden vom ifo Institut erstellt und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionierungen der IHK.

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Stand: März 2025

🌐 [ihk-muenchen.de](https://www.ihk-muenchen.de)

[in](https://www.linkedin.com/company/ihk-muenchen) /company/ihk-muenchen

[f](https://www.facebook.com/ihk.muenchen.oberbayern) /ihk.muenchen.oberbayern

✉ [ihk-muenchen.de/newsletter](https://www.ihk-muenchen.de/newsletter)

[X](https://www.x.com/pages/ihk-muenchen) /pages/ihk-muenchen

[X](https://www.x.com/IHK_MUC) @IHK_MUC