



Pendler zwischen den Welten

Pendeln kostet Zeit und Nerven. Doch für einen besser bezahlten Job in der Großstadt nehmen viele Erwerbstätige lange Anfahrtswege in Kauf. Wie kann das Arbeitsangebot in der ländlichen Region wieder attraktiver werden? Das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur an der Goethe-Universität entwickelt mit verschiedenen Akteuren vor Ort passgenaue Strategien.

Besserer Verdienst und attraktivere Arbeitsplätze fördern Mobilität – Ländliche Regionen entwickeln Strategien gegen Abwanderung

von **Christa Larsen, Oliver Lauxen, Oliver Nüchter und Claudia Knobel**

Viele Initiativen und Programme zielen darauf, die Mobilität von Arbeitskräften zu stärken. Der gemeinsame Europäische Arbeitsmarkt ist bislang eher ein politischer Wunsch, denn gelebte Realität: Weniger als 10 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten nicht in ihrem Herkunftsland. Insbesondere junge Menschen bewegen sich von Ost nach West oder von Süd nach Nord – meistens mit dem Ziel, die eigene ökonomische Situation zu verbessern. Der Anteil der Tagespendler ist dagegen mit knapp 24 Prozent deutlich höher. Neben einem höheren Einkommen lockt die Erwerbstätigen auch ein Mangel an passfähigen Arbeitsplätzen am Wohnort in die Nachbarregionen.

Im Folgenden sollen aus dem Forschungsbereich des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK), einem Zentrum der Goethe-Universität, an zwei Fallbeispielen aufgezeigt werden, welche Effekte Mobilität haben kann, und wo sich aktuell und mittelfristig Handlungsbedarfe ergeben.

Der Pflegearbeitsmarkt und die »neue« Mobilität der Fachkräfte

Noch gilt es als selbstverständlich, dass jeder an seinem Wohnort die Pflege erhalten kann, die er braucht.

So bilden beispielsweise in Hessen über 1000 ambulante Pflegedienste ein flächendeckendes Versorgungsnetz, dessen Personal ebenfalls dezentral in Alten- oder Krankenpflegeschulen ausgebildet wird und sich – anders als andere Berufsgruppen – bisher als relativ wenig mobil erweist. Die wesentlichen Gründe liegen darin, dass überall im Land relativ einheitliche Tarife gezahlt werden und somit der für Mobilität wichtige Anreiz höherer Einkommen im urbanen Bereich nicht greift. Dazu kommt, dass es sich um einen Frauenberuf handelt, der vielfach in Teilzeit ausgeübt wird, um



Noch ist das Netz an Pflegediensten flächendeckend gespannt. Grund sind die einheitlichen Tarife. Doch erste Lücken tun sich in den Grenzregionen auf, wenn deutsche Pflegekräfte wie in der Schweiz und Luxemburg mehr verdienen.

Beruf und Familie am Wohnort besser vereinbaren zu können.

Die seit einigen Jahren zu beobachtenden Engpässe beim Pflegepersonal haben also mit Mobilität wenig zu tun, vielmehr steigt der Pflegebedarf, und gleichzeitig suchen sich viele Pflegekräfte eine Beschäftigung außerhalb der Pflege. Damit steigen die Arbeitsverdichtung und die Belastung für die Verbliebenen. Da der deutsche Pflegearbeitsmarkt stark reguliert ist, lässt sich auch eine von den Pflegekräften gewünschte höhere Entlohnung nicht durchsetzen.

Für die grenznah wohnenden Pflegekräfte gerät das benachbarte Ausland zunehmend ins Blickfeld: Viele pendeln jeden Tag nach Luxemburg oder in die Schweiz. Dort empfinden sie die Hierarchien als flacher und die Arbeit als weniger verdichtet. Zudem liegen die Verdienste deutlich über jenen, die in Deutschland erreicht werden können. Beispielsweise können in Luxemburg im Schnitt bis zu 20 Prozent mehr als in Deutschland verdient werden. Das Monitoring des Pflegearbeitsmarkts in Rheinland-Pfalz, das das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) seit fast zehn Jahren durchführt, belegt diesen Trend: So arbeiteten beispielsweise 2009 2777 deutsche Tagespendlerinnen und -pendler in den Bereichen Krankenhaus und Altenhilfe in Luxemburg; im Jahr 2012 waren dies schon 3573 (Statistisches Amt Luxemburg). Dies entspricht einer Zunahme von nahezu 30 Prozent in nur drei Jahren – Tendenz steigend. Das hat deutliche Per-

Das IWAK

Das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) ist ein Zentrum für angewandte Forschung an der Goethe-Universität. Es richtet sich mit seinem Leistungsangebot an öffentliche Institutionen, Verbände/Kammern, Unternehmen sowie wissenschaftliche Einrichtungen. Ziel des IWAK ist die Verbindung von Wissenschaft und Praxis in den Themenfeldern Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Qualifizierung und Regionalforschung.

Im Themenfeld »Mobilität« werden im IWAK zurzeit folgende Forschungsvorhaben durchgeführt:

- **Nachqualifizierung in der Logistikbranche:** Bisher gibt es nur wenige systematische Ansätze zur Umsetzung von Nachqualifizierungen als Strategie zur betrieblichen Fachkräftesicherung. Durch strategische Qualifizierung un- und angelernter Beschäftigter können vorhandene Potenziale für den Betrieb gehoben werden, was besonders in der Logistikbranche aufgrund der steigenden Bedarfe an Fachkräften von hoher Bedeutung ist.
- **Pflege in der Großregion:** Im Projekt wird eine Bestandsaufnahme über den Pflegearbeitsmarkt

in der Großregion Saarland/Lothringen/Luxemburg/Rheinland-Pfalz/Wallonie/Französische und deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens erstellt. In Kooperation mit Forschungseinrichtungen und Datenlieferanten in den Teilregionen werden vorhandene Datenbestände recherchiert und zusammengeführt. Ein besonderer Fokus liegt auf der Mobilität von Pflegekräften innerhalb der Großregion.

- **Wissenstransfer in der Kontraktlogistik:** Insbesondere Unternehmen kleiner und mittlerer Größe in der Kontraktlogistik benötigen Informationen und Wissen, wie man Innovationsblockaden beseitigt und wettbewerbsfähig bleibt. Bei der Kontraktlogistik geht es um Dienstleistungsverträge, die die arbeitsteilige Kooperation zwischen einem Hersteller oder Händler von Gütern und einem Logistikdienstleister umfassen. Bei dem Transfer wird eruiert, welches Wissen gebraucht wird und wie Hochschulen in Hessen zu dessen Aufbau beitragen können; Handlungsfelder sind die Regionen Rhein-Main und Kassel.

www.iwak-frankfurt.de

sonallücken zur Folge, so weist das Branchenmonitoring Gesundheitsfachberufe 2010 die größte Lücke bei den Krankenpflegekräften in Rheinland-Pfalz in der Stadt Trier aus. Die Verantwortlichen in Politik und Verbänden haben das Problem erkannt und entwickeln innovative Ansätze, wie die Herkunftsregionen abgewanderte Pflegekräfte wieder zurückgewinnen können oder wie sich Arbeitsbedingungen verbessern lassen, um die Abwanderung zu stoppen. Die Chancen, dass solche Strategien wirken können, sind positiv einzuschätzen, da Pflegekräfte an guten und befriedigenden Arbeitsbedingungen interessiert sind und dies wichtiger sein kann als die materielle Seite. Ziel ist es, die Mobilität von Pflegekräften so zu beeinflussen, dass überall in der Großregion sichere Pflege gewährleistet werden kann.

Anders sieht es in Hessen aus, das zwar keine Grenzregion zu einem einkommensstarken Nachbarstaat hat, wo der Markt an Pflegekräften aber auch leer gefegt ist. Hier entsteht die Konkurrenz eher zwischen den kleineren Pflegediensten und den finanzstarken, oft größeren Einrichtungen und Ketten, die gut qualifizierte, motivierte und berufserfahrene Pflegekräfte anwerben. Obwohl das Einkommen von den Pflegesätzen der Kassen abhängt, können diese Einrichtungen höhere Gehälter zahlen. Über Quersubventionen nutzen sie ihre finanziellen Spielräume, um mit kleinen finanziellen Anreizen in Verbindung mit dem »Dienstwagenprivileg« neue Pflegekräfte anzuwerben und zu binden. Das fördert die Mobilität der Arbeitskräfte nach den Marktgesetzen, aber nicht die flächendeckende Versorgung, die insbesondere durch viele kleine ambulante Dienste aufrechterhalten wird. Auch hier sind innovative Lösungen notwendig, die auch kleineren Unternehmen helfen, ihr Personal zu binden. Gute und gesunde Arbeitsbedingungen sind möglicherweise wichtige Schlüssel. Doch damit die kleinen Unternehmen sich dies leisten können, brauchen sie Unterstützung von ihren Verbänden, aber auch von der Landespolitik, die ihnen direkt hilft oder Mittel dafür zur Verfügung stellt, dass sie ihre Arbeitsbedingungen entsprechend verbessern können.

Gegen die Abwanderung der Fachkräfte in ländlichen Regionen

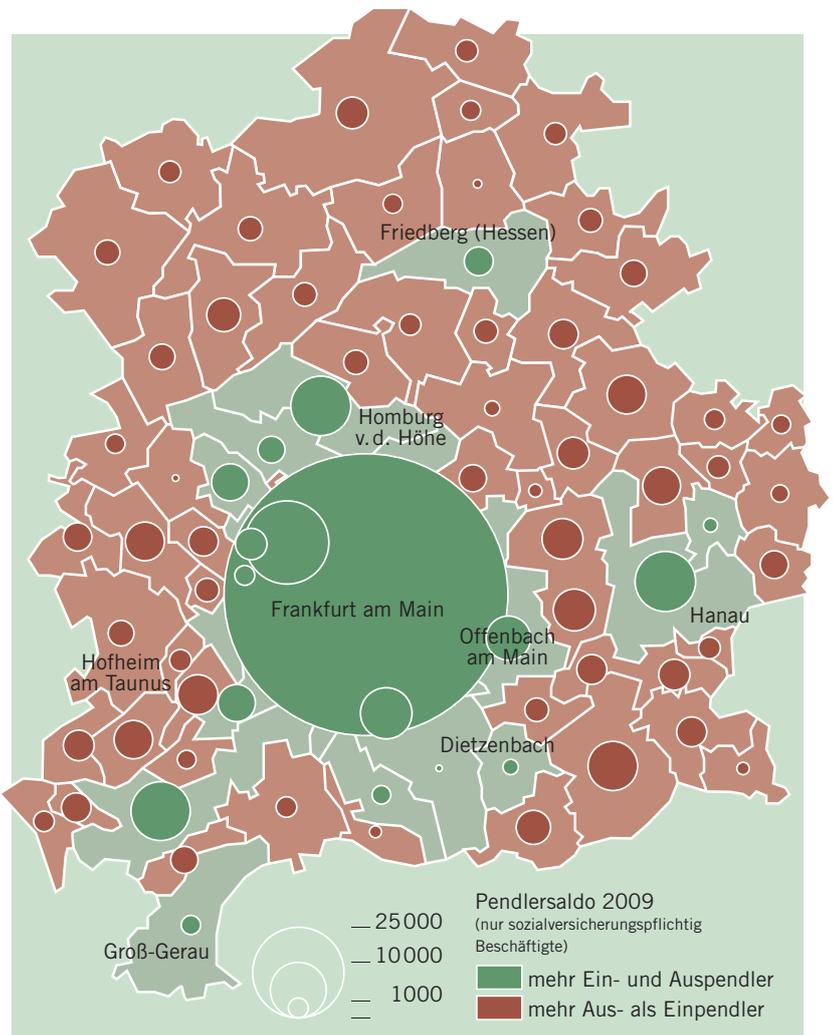
Dass Menschen nicht an ihrem Wohnort arbeiten, ist nichts Ungewöhnliches. Besonders hoch ist die Mobilität zwischen den kreisfreien Städten Hessens und ihrem Umland: So liegt die Quote der Arbeitskräfte, die jeden Tag nach Frankfurt pendeln, bei 70 Prozent (Statistik Südwest der Bundesagentur für Arbeit 2011). Aber es pendeln nicht nur viele Arbeitskräfte nach Frankfurt ein, sondern – wenn auch in deutlich geringerem Maße – in die umliegenden Regionen aus:

Großer Einpendler-Überschuss in Frankfurt: Mit 257 800 Pendlern weist die Main-Metropole den mit Abstand höchsten Wert auf, aber auch Eschborn, Hanau, Rüsselsheim, Bad Homburg, Neu-Isenburg und Offenbach bieten vergleichsweise viele Arbeitsplätze an. Insgesamt gibt es in 18 von 75 Mitgliedskommunen des Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main mehr Ein- als Auspendler, ein Hinweis auf ein erwartungsgemäß großes Arbeitsplatzangebot in den jeweiligen Städten und Gemeinden. Diese Informationen und Daten sind dem »Regionalen Monitoring 2010« des Planungsverbands entnommen.

30 Prozent der Arbeitskräfte, die in Frankfurt leben, arbeiten woanders.

Auch in ländlichen Flächenkreisen pendeln viele Arbeitskräfte, entweder weil Arbeitsplätze fehlen oder weil die Attraktivität der Arbeitsplätze anderswo höher ist. So fuhrten beispielsweise 2011 jeden Tag ein Fünftel der Arbeitskräfte, die in Waldeck-Frankenberg leben, in andere Kreise, um dort zu arbeiten. Wenn auch tägliches Pendeln individuelle Belastungen mit sich bringt, so ist aus Arbeitsmarktperspektive diese Arbeitskräftemobilität zunächst zu begrüßen, da auf diesem Weg das Angebot an Arbeitskräften der regionalen Nachfrage nach Arbeitskräften entspricht, regionale Mismatches nivelliert werden und die Arbeitsmärkte ausgeglichen werden.

Bereits heute ist es jedoch absehbar, dass die günstige Situation nicht so bleiben wird: Die Bedarfe an Arbeitskräften werden aufgrund des demografischen Wandels zukünftig in der ländlichen Region nicht mehr durch die eigene Bevölkerung gedeckt werden können. Dies ist auf zwei miteinander verknüpfte Entwicklungen zurückzuführen: Zum einen schrumpft die Bevölkerung und damit verringert sich die Zahl der potenziellen Arbeitskräfte; im Kreis Waldeck-Frankenberg wird beispielsweise bis 2030 mit einem Bevölkerungsrückgang von 12 Prozent gerechnet (Hessen Agentur 2010: Bevölkerungsvorausschätzung für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte). Zum anderen sind die Regionen betroffen, die bereits heu-





te über ein weniger attraktives Angebot an Arbeitsplätzen verfügen und so bei der Suche nach zusätzlichen Arbeitskräften einen Standortnachteil haben. Der Teufelskreis von zunehmenden Fachkräftengpässen ist vorgezeichnet: Wegen des Wettbewerbsnachteils wandern weitere Betriebe und Menschen ab.

Will man diese Abwärtsspirale durchbrechen, müssen bereits heute Strategien zur Arbeits- und Fach-

📍 Auf den Punkt gebracht

- Der europäische Arbeitsmarkt ist nicht so mobil, wie man dies erwarten könnte und wie dies politisch gewünscht ist: Nur 10 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten in einem anderen EU-Land, dies sind vor allem junge Menschen.
- Arbeitskräfte in grenznahen Regionen suchen sich ihren Job auch im Nachbarland. So pendeln viele deutsche Pflegekräfte aus der Region Trier beispielsweise nach Luxemburg – Tendenz steigend. Neben dem besseren Verdienst locken die besseren Arbeitsbedingungen.
- Besonders hoch ist die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen kreisfreien Städten und ihrem Umland. Beispiel Frankfurt: Die Quote der Pendler liegt bei 70 Prozent der Erwerbstätigen; allerdings arbeiten auch 30 Prozent der Frankfurter außerhalb der Stadt.
- Der demografische Wandel macht neue Strategien erforderlich, um Arbeitskräfte in der ländlichen Region zu halten, wenn die Bevölkerung dort empfindlich abnimmt. Dazu könnten beispielsweise flexiblere Arbeitszeitmodelle und bessere Betreuungsangebote für Kinder und alte Menschen gehören.

Fachkräfte in ländlichen Regionen sind gesucht – die Unternehmen vor Ort müssen sich Strategien überlegen, ihre Mitarbeiter zu binden.

kräftesicherung für die ländlichen Regionen in Hessen entwickelt werden. Insbesondere die hessischen Kreise in Nord- und Mittelhessen, aber auch einige Kreise in Südhessen sind gefordert, eigene passgenaue Maßnahmen zu kreieren, die aufgrund der Arbeitsmarktlage, der spezifischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Kreises und der Interessen der jeweiligen Akteure sehr verschieden sein können. Unter dem Aspekt der Mobilität sind jedoch zwei Handlungsfelder von Belang:

► **Weitere Abwanderung von Arbeitskräften verhindern:** Eine zentrale Aufgabe aller Akteure sollte es sein, die bereits im Kreis Beschäftigten zu binden und deren Potenziale möglichst vollständig zu erschließen. Da die ökonomischen Standortnachteile bestehen bleiben, sollten die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Dazu gehören beispielsweise flexible Arbeitszeitmodelle, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sichern und eine Erweiterung des Arbeitszeitumfangs ermöglichen, oder die Verlängerung der Lebensarbeitszeit mit gezielten Maßnahmen zum Gesundheitsschutz. Ziel der Kreise ohne eigene Hochschulen sollte es auch sein, Studienabsolventen aus der Region zurückzugewinnen, indem ihnen frühzeitig Perspektiven aufgezeigt werden.

► **Auspendler in der Region beschäftigen:** Ein regional begrenztes Angebot an Arbeitsplätzen, aber auch die vergleichsweise niedrigere Entlohnung und die geringeren Karrierechancen führten in der Vergangenheit zur Abwanderung der Arbeitskräfte. Hier sind die regionalen Akteure gefordert, das Gefälle zwischen Stadt und Land zu verringern, beispielsweise durch Lohnzuschüsse für spezifische Berufsgruppen oder geringe Kosten für die kleinräumige Mobilität. Als begleitende Maßnahmen sind ein attraktives Freizeitangebot oder auch Betreuungsangebote für Kinder und zu pflegende Angehörige denkbar.

Während bislang eine Förderung der Arbeitskräfte-mobilität aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive eine funktionale Strategie war, muss in Zukunft in den ländlichen Regionen Hessens stärker über eine Steuerung der Arbeitskräftemobilität nachgedacht werden, die auch Anreize zur Eindämmung berücksichtigt. Allerdings sind derartige Eingriffe in die Mobilität überaus komplex, denn es lässt sich nur schwer einschätzen, welche nicht intendierten Effekte daraus resultieren und zu welchen Wechselwirkungen mit anderen Aspekten des demografischen Wandels dies führt.

Sollten die ländlichen Regionen mit ihren Bindungsstrategien tatsächlich Erfolg haben und die intraregionale Mobilität abnehmen, hätte dies auch Konsequenzen für jene Regionen, insbesondere kreisfreie Städte, die bisher große Teile ihrer Bedarfe an Arbeits- und Fachkräften durch Einpendler gesichert haben. Somit sind auch diese gefordert, Strategien zur

Die Autorinnen und Autoren



Claudia Knobel, 47, studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Paderborn. Nach ihrem Abschluss war sie dort als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Regionalökonomie, Konzentration und Wettbewerb tätig. Seit dem Jahr 2000 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin beim IWAK, seit 2007 betreut sie das Projekt »regio pro«.

In diesem Zusammenhang hat sie regionale Frühinformationssysteme entwickelt, beteiligungsorientierte Evaluationsdesigns entworfen sowie regionale Netzwerke initiiert und begleitet.



Dr. Christa Larsen, 51, studierte Soziologie, Politische Wissenschaften und Volkswirtschaftslehre in Deutschland und den USA. Seit vielen Jahren ist sie in der empirischen Arbeitsmarktforschung tätig, insbesondere zu Pflegearbeitsmärkten und deren Monitoring. Daneben hat sie sich länger mit Berufsforschung, vor allem bei

Sozialberufen, befasst. Die Mobilität von Arbeitskräften ist Gegenstand mehrerer Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen. Seit 2008 ist Christa Larsen Geschäftsführerin des Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK).

c.knobel@em.uni-frankfurt.de
c.larsen@em.uni-frankfurt.de



Oliver Lauxen, 37, ist examinierter Altenpfleger und hat Pflege- und Gesundheitswissenschaften an der Evangelischen Fachhochschule Darmstadt studiert. Er verfügt über mehrjährige Berufserfahrung in der stationären und ambulanten Pflege und war zuletzt als stellvertretender Pflegedienstleiter in einem ambulanten Pflegedienst beschäftigt.

Seit Oktober 2010 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am IWAK und betreut dort die Projekte »Branchenmonitoring und Fachkräftebedarfe in den Gesundheitsfachberufen in Rheinland-Pfalz« und »Pflege in der Großregion Lux-LORWA-SA-RLP«.



Oliver Nüchter, 44, studierte Soziologie, Romanistik und Politologie an der Goethe-Universität Frankfurt. Seit dem Jahr 2000 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am IWAK. Er hat langjährige Forschungs- und Projekterfahrungen in der Konzeption, Durchführung und Auswertung von Befragungen, Sozialpolitik und Sozialindikatoren

sowie betrieblicher Weiterbildung. Seit Anfang 2009 leitet er den Schwerpunkt »Befragungen und Methoden« im IWAK.

lauxen@em.uni-frankfurt.de
ol.nuechter@em.uni-frankfurt.de

Arbeits- und Fachkräftesicherung zu entwickeln. Für die Städte, die in der Regel ein attraktives Arbeits- und Wohnumfeld bieten, können Arbeits- und Fachkräfte von außen, also aus anderen Regionen Deutschlands und aus dem Ausland, angeworben werden. Damit dies nicht zum Nullsummenspiel wird, sollten die vorhandenen Potenziale in den Städten selbst stärker als bislang genutzt werden, sei es durch verstärkte betriebliche Ausbildung, die auch leistungsschwächere Jugendliche einschließt, oder durch Erschließung ungenutzter innerbetrieblicher Potenziale, indem zum Beispiel an- und ungelernete Beschäftigte für höherwertige Tätigkeiten nachqualifiziert werden.

Grundlage für derartige Strategien liefern Daten aus dem Frühinformationssystem »regio pro«. Es wird ge-

fördert vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und liefert bereits heute Planungsdaten für das Gesamtkonzept »Fachkräftesicherung Hessen« und wird in vielen Kreisen zur Entwicklung von Arbeits- und Fachkräftesicherungsstrategien genutzt. Aktuell liegen Prognosedaten bis 2018 vor und sind unter www.regio-pro.eu abrufbar. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und beim Mobilitätsverhalten der Beschäftigten sind so abbildbar, gegebenenfalls kann zudem bei den bereits entwickelten Maßnahmen und implementierten Arbeits- und Fachkräftestrategien nachgesteuert und der regionale Wandel in Hessen prospektiv von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren gestaltet werden. ◆

Literatur

Knobel, Claudia/Demireva, Lora (2012): *regio pro – Berufs- und Qualifikationsprognosen bis 2018 für alle Kreise und kreisfreien Städte, Regierungsbezirke und Hessen insgesamt*, Frankfurt

Larsen, Christa/Hasberg, Ruth/Schmid, Alfons/Clement, Franz/Bittner, Marc (Eds) (2011): *Measuring Geographical Mobility of Labour in Regional Labour Market Monitoring*. München. Mering. Rainer Hampp-Verlag – Volume 5

Lauxen, Oliver; Bieräugel, Roland (2013): *Der Hessische Pflegemonitor. Transparenz über regionale Pflegearbeitsmärkte*. In: Bundesgesundheitsblatt. Jg. 56, Heft 8, S. 1056 – 1063

Kuhlmann, Ellen/Batenburg, Ronald/ Groenewegen, Peter/Larsen, Christa (2012): *Bringing a European Perspective to the Health Human Resource De-*

bate: A Scoping Study, in: Health Policy 11.002 (<http://dx.doi.org/10.1016/j.healthpol.2012.11.002>)

Larsen, Christa/Kuhlmann, Ellen (2010): *Health Workforce Governance and Labour Market Trends in Germany*, in: European Journal of Public Health, 20 (Suppl. 1), 146 – 147

Kuhlmann, Ellen/ Bourgeault, Ivy Lynn/ Larsen, Christa/ Shofield, Toni (2012): *Gendering Health Human Resource Policy and Management*, in: Kuhlmann, Ellen/ Annandale, Ellen (Eds.): *The Palgrave Handbook of Gender and Healthcare*. Hampshire. New York. (Second Edition). pp. 72 – 92

Larsen, Christa/Kuhlmann, Ellen (2010): *Health Workforce Governance and Labour Market Trends in Germany*, in: European Journal of Public Health, 20 (Suppl. 1), 146 – 147