

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Fachkräftemangel

Bernd Fitzenberger · Karolin Hiesinger ·

Julia Holleitner

FACH- UND ARBEITSKRÄFTE-
MANGEL OHNE ENDE?

Michael Hüther

„WIR SIND ZU WEIT
GEGANGEN“

Magdalena Polloczek ·

Bettina Kohlrausch

VOM ANGEBOTS-
ZUM BEWERBERMARKT?

Clemens Fuest · Simon Jäger

HÖHERE LÖHNE GEGEN
DEN FACHKRÄFTEMANGEL?

Dietrich Thränhardt

FACHKRÄFTEMANGEL
UND MIGRATION

Katharina Wrohlich

ERWERBSBETEILIGUNG
VON FRAUEN

Tobias Maier

BILDUNGSPOLITIK GEGEN
FACHKRÄFTEENGPÄSSE

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Fachkräftemangel

APuZ 22–23/2024

**BERND FITZENBERGER · KAROLIN HIESINGER ·
JULIA HOLLEITNER**

**FACH- UND ARBEITSKRÄFTEMANGEL
OHNE ENDE?**

Noch nie gab es so viele Beschäftigte wie heute. Dennoch bestehen Personalengpässe, die sich in den kommenden Jahren verschärfen könnten. Dies wirkt sich negativ auf den Wohlstand aus und macht wirksame Maßnahmen zur Arbeitskräftesicherung notwendig.

Seite 04–10

MICHAEL HÜTHER

„WIR SIND ZU WEIT GEGANGEN“

Viertagewoche, Fachkräftemangel und eine vermeintlich faule Generation: Ein Gespräch mit dem Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen aktueller Trends in der Arbeitswelt.

Seite 11–14

MAGDALENA POLLOCZEK ·

BETTINA KOHLRAUSCH

VOM ANGEBOTS- ZUM BEWERBERMARKT?

Berufliche Qualifizierung ist ein entscheidender Baustein, um das in Deutschland vorhandene Fachkräftepotenzial zu heben. Hat der gestiegene Fachkräftebedarf zu einem erleichterten Zugang zur Qualifizierung oder zu verbesserten Arbeitsbedingungen geführt?

Seite 15–19

CLEMENS FUEST · SIMON JÄGER

**HÖHERE LÖHNE GEGEN
DEN FACHKRÄFTEMANGEL?**

Aus klassischer ökonomischer Sicht gibt es auf eine Situation des Mangels – verstanden als eine Situation, in der die Nachfrage das Angebot übersteigt – eine einfache Antwort: Preiserhöhungen. Sind also Lohnerhöhungen die richtige Antwort auf den Fachkräftemangel?

Seite 20–25

DIETRICH THRÄNHARDT

FACHKRÄFTEMANGEL UND MIGRATION

Aufgrund der rückläufigen Zuwanderung aus der EU sucht Deutschland weltweit Fachkräfte und hat seine Gesetzgebung liberalisiert, auch Flüchtlingen wird die Arbeitsaufnahme erleichtert. Komplexe Verfahren erschweren jedoch die Umsetzung dieser Öffnung.

Seite 26–32

KATHARINA WROHLICH

ERWERBSBETEILIGUNG VON FRAUEN

Zur Linderung des Arbeitskräftemangels wird häufig die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen genannt. Doch gibt es bei den Frauen in Deutschland wirklich „schlummernde“ Potenziale, die zur Linderung des Arbeitskräftemangels erschlossen werden könnten?

Seite 33–38

TOBIAS MAIER

**BILDUNGSPOLITIK GEGEN
FACHKRÄFTEENGPÄSSE**

Die Zahl junger Erwachsener ohne Berufsabschluss nimmt zu. Damit erhöht sich das Risiko steigender Erwerbslosigkeit bei gleichzeitigen Fachkräfteengpässen. Dem kann, insbesondere bei steigenden Zuwanderungszahlen, nur mit Bildungserfolgen entgegengewirkt werden.

Seite 39–46

EDITORIAL

Wer auf einen Termin mit dem Handwerker wartet oder verzweifelt nach einem Kitaplatz sucht, spürt schon heute, dass es in Deutschland an ausgebildeten Fachkräften mangelt. Insgesamt sind derzeit 1,7 Millionen Stellen in der Wirtschaft unbesetzt. Besonders betroffen sind unter anderem die Pflege, das Handwerk, die Bau- und IT-Branche sowie Berufe in der Kinderbetreuung. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wird sich noch weiter verschärfen, wenn in den kommenden Jahren die geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand gehen.

Wenn in einer Volkswirtschaft über einen längeren Zeitraum eine nennenswerte Anzahl von Arbeitsplätzen, für die eine entsprechende berufliche oder akademische Qualifikation erforderlich ist, nicht besetzt werden kann, spricht man von Fachkräftemangel. In Deutschland fehlt es aber nicht bloß an Menschen, die arbeiten wollen oder können. Nicht immer passen Angebot und Nachfrage zueinander: Im Jahresdurchschnitt 2023 waren 2,6 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Mehr als die Hälfte von ihnen hatte keinen Berufsabschluss – für die meisten offenen Stellen, die etwa bei der Bundesagentur für Arbeit gelistet sind, werden jedoch Fachkräfte gesucht. Diese Passungsprobleme sind nicht nur volkswirtschaftlich problematisch, sondern auch für die Arbeitssuchenden belastend.

Der Fachkräftemangel ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Das zeigt sich auch daran, dass in den öffentlichen Debatten so unterschiedliche politische Schlagworte wie Zuwanderung, Geschlechterrollen, Demografie, Löhne, Sozialleistungen, Steuern oder Arbeitsmoral vor diesem Hintergrund neu bewertet werden. Und so geht es in der Debatte um den Fachkräftemangel auch um die Frage, wie wir arbeiten wollen und welchen Stellenwert Arbeit in unserem Leben haben soll.

Lorenz Abu Ayyash

FACH- UND ARBEITSKRÄFTEMANGEL OHNE ENDE?

Was dagegen hilft – und was nicht

Bernd Fitzenberger · Karolin Hiesinger · Julia Holleitner

Es klingt paradox: Noch nie gab es in Deutschland so viele Beschäftigte wie heute. Dennoch bestehen Personalengpässe, die in den kommenden Jahren noch schlimmer werden könnten. Zunächst ein Blick auf die Fakten: Woher rührt das Problem des Fachkräftemangels eigentlich, und wie gravierend ist es wirklich?⁰¹

STEIGENDER BEDARF

Zwischen 2013 und 2022 gab es einen deutlichen Anstieg des Fachkräftebedarfs in deutschen Betrieben, der auch nach einem kurzen Einbruch während der Coronapandemie anhält. Ein Grund dafür sind strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft, die den Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften erhöhen. Trends wie die Digitalisierung oder die Dekarbonisierung haben vielfach die Tätigkeitsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt erhöht.⁰²

Hatte 2013 noch jeder vierte deutsche Betrieb einen Fachkräftebedarf, so stieg dieser Anteil bis 2022 auf 40 Prozent. Damit einhergehend stieg zwischen 2013 und 2022 auch die Nichtbesetzungsquote der angebotenen Fachkräftestellen, also der Anteil der unbesetzten Stellen an allen angebotenen Fachkräftestellen. So konnten im ersten Halbjahr 2022 durchschnittlich 45 Prozent der angebotenen Stellen nicht besetzt werden.⁰³

Der Fachkräfteengpass spiegelt sich in der Zahl der offenen Stellen wider: Wie in Abbildung 1 dargestellt, ist die Zahl der offenen Stellen seit der Coronapandemie deutlich angestiegen und lag im 4. Quartal 2023 – nach einem leichten Rückgang ab 2022 – immer noch auf einem hohen Niveau von über 1,7 Millionen.

BETROFFENE UNTERNEHMEN UND BRANCHEN

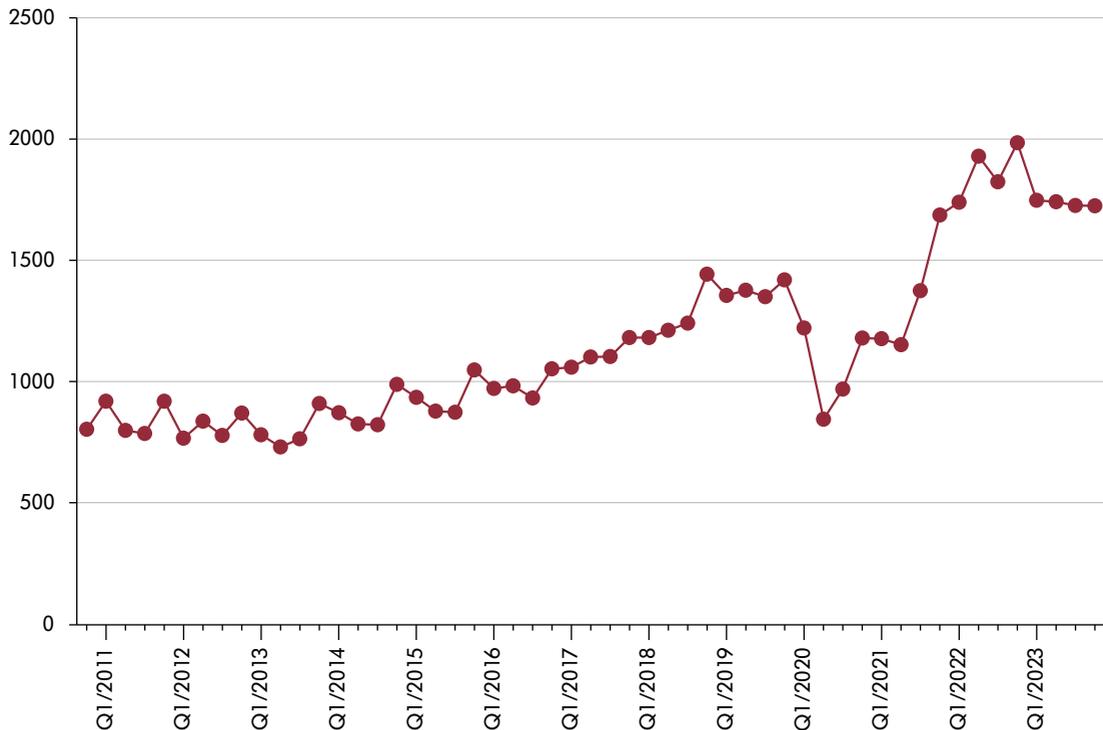
Nicht alle Betriebe sind gleichermaßen vom Fachkräftemangel betroffen. Mit Blick auf die Größe haben vor allem Kleinbetriebe, also Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten, besondere Schwierigkeiten, ihre offenen Stellen zu besetzen. 2022 konnten Kleinbetriebe 62 Prozent ihrer angebotenen Fachkräftestellen nicht besetzen. Hinzu kommt, dass kleinere Betriebe häufig nicht ausbildungsberechtigt sind. Da der Ausbildung eine zentrale Rolle bei der zukünftigen Deckung des Fachkräftebedarfs zukommt, drohen sich die Engpässe für kleinere Betriebe dadurch weiter zu verschärfen.

Zudem gibt es große Unterschiede zwischen einzelnen Berufen. Die Bundesagentur für Arbeit identifizierte in ihrer Fachkräfteengpassanalyse 2022 105 von insgesamt 234 Fachkraftberufen als Engpassberufe.⁰⁴ Dazu zählen vor allem Pflegeberufe, medizinische Gesundheitsberufe, Handwerksberufe und Bauberufe. Nach Prognosen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird sich der Fachkräftebedarf in diesen Berufen in den kommenden Jahren weiter verschärfen.⁰⁵

BESCHÄFTIGUNG AUF HÖCHSTSTAND

Trotz der beschriebenen Engpässe steigt die Zahl der abhängig Beschäftigten seit geraumer Zeit von Jahr zu Jahr. So kam es zwischen 2015 und 2023 zu einem deutlichen Anstieg der Beschäftigung um 8,7 Prozent auf nunmehr rund 42 Millionen Beschäftigte – ein neuer Rekordwert. Gründe dafür sind steigende Beschäftigungsquoten, insbesondere bei Frauen und Älteren, Zuwanderung und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit. Der Fach- und Arbeitskräftemangel ist also nicht darauf zurückzuführen, dass grundsätzlich weni-

Abbildung 1: Entwicklung der offenen Stellen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in Tausend



Quelle: IAB-Stellenerhebung

ger Menschen arbeiten würden. Dennoch gibt es nach wie vor knapp 2,8 Millionen registrierte Arbeitslose und rund 3 Millionen Menschen in der sogenannten stillen Reserve, also Personen, die zwar aktuell keine Arbeit suchen, dem Arbeitsmarkt aber grundsätzlich zur Verfügung stehen.

Diese Gegenüberstellung macht zwei Sachverhalte deutlich: Zum einen gibt es auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein immer größer werdendes Passungsproblem, den sogenannten Mismatch. Die offenen Stellen passen oft nicht zu den Menschen, die arbeiten wollen oder können. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Arbeitsuchende und Arbeitsplätze befinden sich an unterschiedlichen Orten, die Qualifikationen oder Vorstel-

lungen der Arbeitsuchenden passen nicht zu den offenen Stellen oder Arbeitgeber und Arbeitsuchende finden aufgrund von Informationsdefiziten oder mangelnder Markttransparenz nicht zueinander. Zum Teil sind Arbeitslose räumlich nicht so mobil, dass sie passende Stellen annehmen (können) – ein Problem, das sich mit der Alterung der Erwerbspersonen verstärkt, da Ältere im Durchschnitt regional weniger mobil sind.

Zum anderen ist ein Beschäftigungsanstieg nicht notwendigerweise mit einer Sättigung der Arbeitsnachfrage verbunden. Hier sind komplexe Anpassungsreaktionen über den Lohn-Preis-Mechanismus zu berücksichtigen, die die Konsummöglichkeiten in der Gesellschaft erhöhen und

01 Von Fachkräftemangel spricht man, wenn viele Arbeitsplätze über einen längeren Zeitraum nicht besetzt werden können, weil keine entsprechend qualifizierten Arbeitskräfte gefunden werden können. Eine Fachkraft ist eine Person mit einer mindestens zwei- bis dreijährigen Berufsausbildung.

02 Vgl. Gerd Zika et al., Auswirkung des Strukturwandels für die Bundesländer in der langen Frist. Qualifikations- und Berufsprjektion bis 2040, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB-Forschungsbericht 22/2022.

03 Vgl. Emanuel Bennewitz et al., Auswirkungen des Angriffskrieges auf die Ukraine auf die Betriebe in Deutschland und weitere Ergebnisse des IAB-Betriebspanels, IAB-Forschungsbericht 15/2023.

04 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse 2022, Nürnberg 2023.

05 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Fachkräftemonitoring für das BMAS. Mittelfristprognose bis 2027, Forschungsbericht 625/2023.

damit die Beschäftigungsnachfrage weiter ankurbeln. Der deutschen Wirtschaft geht somit die Arbeit nicht aus, im Gegenteil.

PERSONAL AUF VORRAT

Üblicherweise gehen Wirtschaftswachstum und Arbeitskräftebedarf Hand in Hand, in Deutschland ist jedoch seit einiger Zeit eine Entkoppelung zu beobachten. Dies zeigt sich aktuell daran, dass die Beschäftigung trotz negativer Wirtschaftsentwicklung weiter zunimmt und weiterhin Personalengpässe bestehen. 2023 ist das Bruttoinlandsprodukt um 0,3 Prozent geschrumpft, aber die Nachfrage nach Arbeitskräften bleibt hoch. Wie lässt sich das erklären?

Dazu tragen verschiedene Faktoren bei: Zum einen gibt es in den Betrieben einen Trend zum sogenannten *labor hoarding*, das heißt, angesichts des zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangels tendieren Unternehmen seit Jahren dazu, ihre Arbeitskräfte auch in Krisenzeiten zu halten. Denn sie wissen, dass qualifizierte Arbeitskräfte nur schwer wieder zu gewinnen sind, wenn sich die Geschäftslage bessert.

Zudem führt die rasche Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, insbesondere durch die Einführung neuer Technologien, dazu, dass Unternehmen Personal einstellen wollen, um in ihre zukünftige Leistungsfähigkeit zu investieren. Wenn Unternehmen jedoch zunehmend versuchen, Personal auch auf Vorrat einzustellen, verschärft dies wiederum den gesamtwirtschaftlichen Personalengpass.

Schließlich besteht unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung ein anhaltend hoher Personalbedarf in den Bereichen Pflege, Erziehung und Gesundheit. Dabei handelt es sich um personalintensive Aufgaben der gesellschaftlichen Grundversorgung mit vergleichsweise geringen Produktivitätsfortschritten. Gründe für den steigenden Personalbedarf sind die Alterung der Gesellschaft, die Herausforderungen im Bildungssystem, die beispielsweise einen hohen Förderbedarf für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler erfordern, und der steigende Kinderbetreuungsbedarf berufstätiger Eltern.

DEMOGRAFISCHER WANDEL

Die beschriebenen Personalengpässe dürften sich aufgrund der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahren noch verschärfen, wenn die Ge-

neration der Babyboomer in Rente geht. Dadurch sinkt das inländische Erwerbspersonenpotenzial, also die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Stiller Reserve. Dies liegt sowohl an dem Rückgang der inländischen Bevölkerung ohne Zuwanderung aufgrund der niedrigen Geburtenrate als auch an der wachsenden Zahl älterer Menschen, die vergleichsweise geringere Erwerbsquoten aufweisen.⁰⁶

2020 lag das Erwerbspersonenpotenzial bei 47,4 Millionen Personen. Geht man von einem Szenario aus, in dem die Erwerbsquoten konstant bleiben und keine Zuwanderung nach oder Abwanderung aus Deutschland berücksichtigt wird, würde die Zahl der Personen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, zwischen 2020 und 2035 um mehr als 7 Millionen Personen sinken. Dieser Trend setzt sich auch fort, wenn ein Szenario zugrunde gelegt wird, in dem die inländischen Erwerbsquoten in den nächsten Jahren weiter ansteigen. In diesem Fall würden dem Arbeitsmarkt zwischen 2020 und 2035 immer noch knapp 4,5 Millionen Personen verloren gehen.

WAS HILFT?

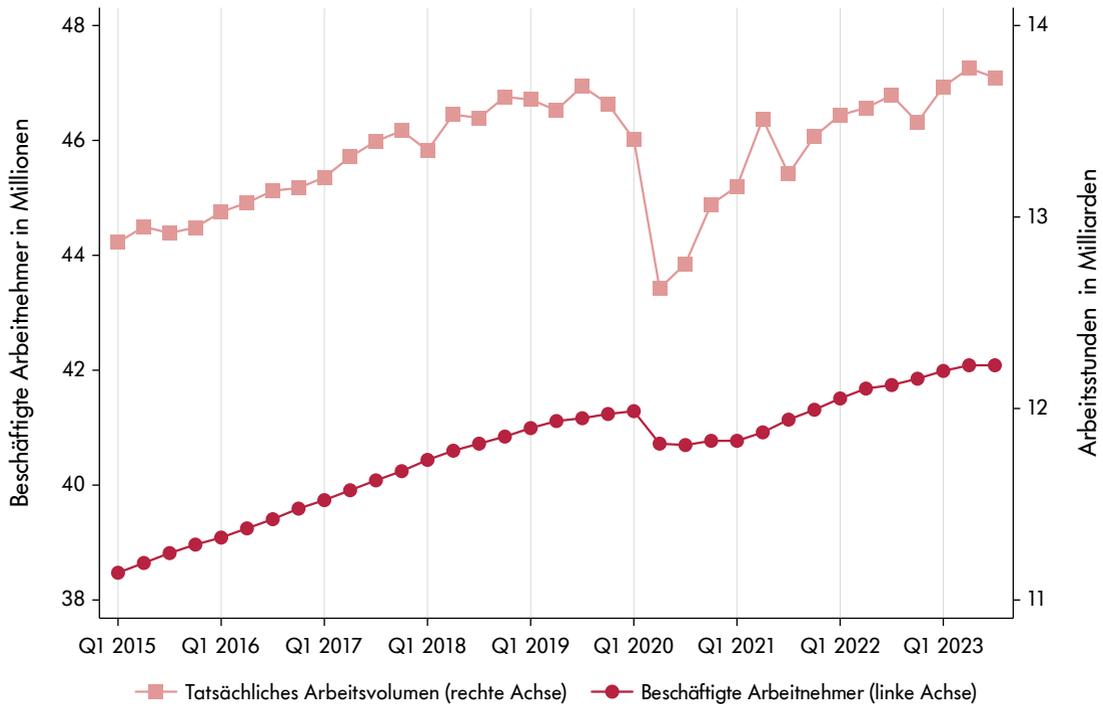
Stellschraube 1: Zuwanderung zu Erwerbszwecken fördern

Nach IAB-Berechnungen würde das Erwerbspersonenpotenzial bis 2035 nur dann konstant bleiben, wenn es zu einer jährlichen Nettozuwanderung von rund 400 000 Personen käme. Geht man von einer konstanten Abwanderungsquote in Deutschland aus, müsste für einen solchen Wanderungssaldo die jährliche Zuwanderung auf 1,79 Millionen Personen ansteigen, da jedes Jahr auch viele Menschen Deutschland verlassen.⁰⁷ Obwohl Freizügigkeit in der EU herrscht, wird die in den 2010er Jahren stark gestiegene Zuwanderung aus anderen EU-Ländern begrenzt sein, da auch dort die Erwerbsbevölkerung altert und mit der besseren wirtschaftlichen Entwicklung auch der Wanderungsdruck aus diesen Ländern abnimmt. Eine hohe gesteuerte Zuwanderung zu Erwerbszwecken auch aus Drittstaaten ist daher ein sinnvoller Weg, den Fachkräftebedarf zu decken. Dies

⁰⁶ Vgl. Johann Fuchs/Doris Söhnlein/Brigitte Weber, Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen, IAB-Kurzbericht 25/2021.

⁰⁷ Vgl. Timon Hellwagner et al., Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt, 21. 11. 2022, www.iab-forum.de/wie-sich-eine-demografisch-bedingte-schrumpfung-des-arbeitsmarkts-noch-abwenden-laesst.

Abbildung 2: Beschäftigung und Arbeitsvolumen in Deutschland



Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung/Statistisches Bundesamt

findet bislang jedoch nur in begrenztem Umfang statt. In der ersten Hälfte der 2010er Jahre lag sie bei weniger als 40 000 Personen pro Jahr, stieg dann bis 2019 auf etwas mehr als 60 000 Personen an.

Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, dass die gezielte Zuwanderung aus Drittstaaten bislang nur einen sehr kleinen Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland leistet. Der überwiegende Teil der Zuwanderung besteht nach wie vor aus der EU-Binnenmigration, die zu einem erheblichen Teil als Erwerbsmigration erfolgt, und der Fluchtmigration.⁰⁸ Letztere orientiert sich jedoch nicht am Fachkräftebedarf in Deutschland, und eine erfolgreiche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erfordert Zeit, Fördermaßnahmen und Qualifizierung.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2023 soll die Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten fördern. Es erleichtert die Zuwanderung bei Vorliegen einer Arbeitsplatzzusage und senkt die Hürden für die Ausübung eines nicht reglemen-

tierten Berufs, auch wenn kein in Deutschland anerkannter Berufsabschluss vorliegt.⁰⁹ Schließlich ermöglicht es auch die temporäre Arbeitsplatzsuche in Deutschland auf der Basis eines Punktesystems. Insgesamt ist die Reform sinnvoll, sie dürfte aber die Zuwanderung aus Drittstaaten zu Erwerbszwecken nur in geringem Umfang erhöhen, und die Änderungen bedürfen der Ergänzung. So sollte der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt auch durch gute Englischkenntnisse erleichtert werden. Zudem sollten die hohen Hürden für den Zugang zu reglementierten Berufen überprüft und in erweiterter Form eine Probebeschäftigung ermöglicht werden. Schließlich muss auch der starken Abwanderung von Fachkräften aus Deutschland entgegenengewirkt werden.

Stellschraube 2:

Mehrarbeit von Frauen ermöglichen

Obwohl die Beschäftigung auf Rekordniveau liegt, ist das Arbeitsvolumen zwischen 2015 und 2023 nur

⁰⁸ Vgl. „Menschen wollen arbeiten und sich integrieren“, Interview mit Herbert Brücker und Yuliya Kosyakova, 3.1.2023, <https://mediendienst-integration.de/artikel/menschen-wollen-arbeiten-und-sich-integrieren.html>.

⁰⁹ Unter einem reglementierten Beruf versteht man einen Beruf, dessen Ausübung das Vorliegen einer anerkannten Berufsqualifikation erfordert – eine solche Anerkennung stellt für Zugewanderte häufig eine große Herausforderung dar.

um 6,4 Prozent gestiegen – und damit weniger stark als die Beschäftigung (plus 8,7 Prozent im gleichen Zeitraum, Abbildung 2). Das heißt: Obwohl zahlenmäßig mehr Menschen einer abhängigen Beschäftigung nachgehen, werden pro Kopf weniger Stunden gearbeitet. Auch deshalb ist das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbsperson in diesem Zeitraum insgesamt nur um 0,5 Prozent gestiegen.

Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Teilzeitquote seit 2015 gestiegen ist und mit 39 Prozent 2023 so hoch war wie nie zuvor, was vor allem auf die höhere Beschäftigungsquote von Frauen zurückzuführen ist. Die Hälfte aller Arbeitnehmerinnen arbeitet derzeit in Teilzeit, bei den erwerbstätigen Müttern sind es sogar zwei Drittel. Gleichzeitig gibt es unter den Teilzeitbeschäftigten auch den Wunsch, in eine Vollzeitbeschäftigung zu wechseln. Laut Statistischem Bundesamt gaben 2022 7,4 Prozent der teilzeitbeschäftigten Männer und 5,2 Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen an, unfreiwillig in Teilzeit zu arbeiten.¹⁰

Gerade für Frauen ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine besondere Herausforderung und führt häufig dazu, dass sie unter ihrer gewünschten Arbeitszeit bleiben. Auch institutionelle Regelungen wie das Ehegattensplitting, die Verdienstgrenze bei Minijobs oder die kostenlose Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung führen dazu, dass sich Mehrarbeit in Paarhaushalten häufig finanziell nicht lohnt. Diese Regelungen tragen dazu bei, das traditionelle Rollenbild eines (meist männlichen) Hauptverdieners und einer (meist weiblichen) Hinzuverdienerin zu zementieren. Nicht zuletzt führt der bereits bestehende eklatante Personalmangel in der Kinderbetreuung und Pflege dazu, dass für viele Erwerbstätige mit Betreuungspflichten eine Ausweitung der Arbeitszeit kaum möglich ist. Dabei wäre eine Ausweitung der Arbeitszeit oft der einfachste Weg, zusätzliche Potenziale zu erschließen: Die Beschäftigten müssen in der Regel nicht erst in ihre Aufgaben eingearbeitet werden, Rekrutierungsprozesse und -kosten entfallen.

Stellschraube 3:

Potenzial der Älteren nutzen

Erhebliche zusätzliche Erwerbspotenziale bieten Personengruppen, die bisher nicht erwerbstätig

¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, Unfreiwillig Teilzeitbeschäftigte, 2024, www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/unfreiwillig-teilzeitbeschaeftigte.html.

sind, dem Arbeitsmarkt aber grundsätzlich zur Verfügung stehen. Hierzu zählen insbesondere ältere Menschen. Zwar konnte ihre Erwerbsbeteiligung in den vergangenen Jahren bereits deutlich gesteigert werden, dennoch liegen ihre Erwerbsquoten immer noch deutlich unter denen der jüngeren Erwerbspersonen. Berechnungen zufolge könnten allein durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der 60- bis 69-Jährigen bis zum Jahr 2035 2,4 Millionen zusätzliche Erwerbspersonen aktiviert werden.¹¹

Welche Maßnahmen sind dafür relevant? Die Aufhebung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenem Renteneintritt 2023 war ein wichtiger Schritt, um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für Ältere gegenüber einer geringfügigen Beschäftigung attraktiver zu machen. Auch die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre dürfte die Erwerbsbeteiligung Älterer weiter steigern. Neben den institutionellen Rahmenbedingungen ist es wichtig, die betrieblichen Bedingungen so zu gestalten, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dort weiterarbeiten können und wollen. Insbesondere eine Flexibilisierung der Arbeitszeit kann dazu beitragen, Personen im Rentenalter im Unternehmen zu halten.¹²

Eine weitere wesentliche Voraussetzung ist es, die Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeitenden zu erhalten. Da schwere Erkrankungen und Behinderungen zu einem großen Teil im Laufe des Erwerbslebens auftreten, sind ältere Menschen überproportional von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen. Daher ist es besonders wichtig, den Verbleib im Erwerbsleben trotz gesundheitlicher Einschränkungen oder Behinderungen stärker zu ermöglichen, zum Beispiel durch arbeitszeitliche oder berufliche Flexibilität. Dies gelingt bislang jedoch noch zu selten.¹³

Stellschraube 4:

Fachkräftenachwuchs sichern

Das deutsche Ausbildungssystem, das seit jeher eine entscheidende Rolle bei der Sicherung und

¹¹ Vgl. Fuchs/Söhnlein/Weber (Anm. 6).

¹² Vgl. Judith Czepek et al., Halten rentenberechtigter Mitarbeiter in den Betrieben. Vor allem kürzere und flexiblere Arbeitszeiten kommen zum Einsatz, IAB-Kurzbericht 16/2017.

¹³ Vgl. zur Erwerbsbeteiligung nach Eintreten einer Schwerbehinderung Matthias Collischon/Karolin Hiesinger/Laura Pohlen, Disability and Labor Market Performance, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA-Discussion Paper 16100/2023.

Deckung des Fachkräftebedarfs in den Betrieben spielt, ist in den vergangenen Jahren in eine Krise geraten. Die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber für eine betriebliche Ausbildung ist seit 2018/19 deutlich zurückgegangen. Auch ist der Anteil ausbildungsberechtigter Betriebe über die Jahre gesunken, während gleichzeitig der Anteil der Betriebe mit unbesetzten Ausbildungsstellen immer weiter steigt. Jugendliche für eine Berufsausbildung zu gewinnen, indem die Berufsorientierung und -beratung gestärkt und der Kontakt zu Ausbildungsbetrieben beispielsweise durch Praktika gefördert wird, sind daher wichtige Schritte. Auch die im Rahmen der Ausbildungsgarantie vorgesehene Stärkung der Berufsorientierung und der außerbetrieblichen Ausbildung kann einen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten. Nicht zuletzt sind aufgrund des technologischen Wandels große Umbrüche innerhalb der Berufe zu erwarten. Um die Auszubildenden für die Zukunft zu rüsten, müssen die Ausbildungsinhalte stetig weiterentwickelt werden, um die neuesten technologischen Entwicklungen aufzugreifen.

Dieser Aspekt betrifft nicht nur die klassische Erstausbildung. Auch das Lernen im Erwerbsleben muss angesichts der Veränderungen in den Berufen zur Normalität werden. Darüber hinaus können Berufswechsel aufgrund des Strukturwandels häufiger notwendig werden und somit Teil der Karriereentwicklung sein. Nur durch eine permanente Anpassung an die aktuellen technologischen Entwicklungen kann langfristig eine gute Passung zwischen Fachkraft und Arbeitsplatzanforderung sichergestellt werden.

Stellschraube 5:

Produktivität steigern

Spiegelbildlich zum hohen Arbeitskräftebedarf ist eine schwache Produktivitätsentwicklung festzustellen. Das reale Bruttoinlandsprodukt pro Beschäftigten wächst kaum noch, und auch pro Arbeitsstunde ist das Wachstum eher gering. Dies überrascht auf den ersten Blick angesichts der starken Veränderungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt durch die Digitalisierung. Diese hat sich aber bisher nicht als Jobkiller, sondern eher als Instrument für neue oder verbesserte Güter und Dienstleistungen erwiesen.

Durch die eher moderate Lohnentwicklung sind viele Unternehmen eher bereit, Personal für zukünftige Bedarfe einzustellen, für die eine

Nachfrage absehbar ist. Gerade bei Dienstleistungen mit intensivem Kundenkontakt sind Neueinstellungen Investitionen in die zukünftige Leistungsfähigkeit. Personalengpässe können dort dazu führen, dass ein kurzfristig steigender Arbeitsbedarf unter Umständen nicht mehr gedeckt werden kann. Darüber hinaus wächst die Beschäftigung vor allem in Bereichen mit geringerer Produktivität, beispielsweise bei personalintensiven Dienstleistungen der sozialen Grundversorgung wie Gesundheit, Erziehung und Pflege. Soll die Versorgungssicherheit in diesen Bereichen weiterhin gewährleistet werden, müssen zusätzliche Beschäftigte für die entsprechenden Tätigkeiten gewonnen werden – was die Personalengpässe weiter verstärkt und die Produktivitätsentwicklung dämpft.

Die Digitalisierung birgt jedoch das Potenzial, den Arbeitskräftebedarf durch Produktivitätssteigerungen zu senken. Dies erfordert jedoch sowohl deutlich höhere private Investitionen in Automatisierungstechnologien als auch deutlich höhere staatliche Investitionen in die Infrastruktur. Dem stehen zugleich hohe bürokratische Hürden, ein ineffizienter Datenschutz, fehlende IT-Sicherheitssysteme zur datenschutzkonformen Nutzung der Automatisierungspotenziale sowie der Fachkräftemangel selbst entgegen.

Der Fachkräftemangel wird diese Entwicklungen forcieren, sei es, weil Stellen nicht besetzt werden können, sei es, weil die Lohnkosten steigen. In vielen Bereichen wird dies auch dazu führen, dass persönliche Kundenkontakte und persönliche Dienstleistungen eingeschränkt werden und die Kundinnen und Kunden vermehrt digitale Kanäle nutzen müssen.

Stellschraube 6:

Matching verbessern

Passungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt führen häufig dazu, dass offene Stellen nicht besetzt werden können. Berufliche Weiterbildung kann die Passgenauigkeit der offenen Stellen erhöhen. Ebenso wäre es förderlich, wenn Betriebe Arbeitslose einstellen, die aus ihrer Sicht nicht optimal auf die Stellen passen, und dann durch Einarbeitung und Weiterbildung während der Beschäftigung die Passung erhöhen. Ein Grund für mangelnde regionale Mobilität kann auch sein, dass sich die Aufnahme einer Beschäftigung an einem anderen Ort aufgrund der höheren Wohnkosten in Regionen mit besseren Arbeitsmarkt-

chancen finanziell nicht lohnt. Hier gilt es, die Anreize für regionale und berufliche Mobilität zu stärken, insbesondere für Geringverdienende.

WAS HILFT NICHT (UNBEDINGT)?

Arbeitskräfteengpässe erhöhen den Wettbewerb zwischen den Betrieben um die knapper werdenden Arbeitskräfte, sodass vor allem die produktiveren Betriebe die Arbeitsbedingungen verbessern und höhere Löhne zahlen werden. Beschäftigte werden diesen finanziellen Anreizen folgen, wodurch die Beschäftigung in diesen Betrieben steigt. In den Betrieben, die sich die höheren Löhne nicht leisten können, sinkt dagegen die Beschäftigung – die Betriebe schrumpfen oder werden sogar aus dem Markt gedrängt. Gleichzeitig werden sich viele Beschäftigte angesichts höherer Löhne mehr Freizeit wünschen und eine Arbeitszeitverkürzung fordern – zum Beispiel eine Viertagewoche. Eine Lohnerhöhung kann also dazu führen, dass die insgesamt geleistete Arbeitszeit sinkt. Darüber hinaus steigt die gesamtwirtschaftliche Produktion nur dann, wenn dies mit hinreichend starken Produktivitätssteigerungen einhergeht oder wenn es infolge der Lohnerhöhung zu einem starken Zuwachs an Personen kommt, die bereit sind, zu arbeiten. Die Forschung zeigt, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot kurzfristig nur schwach auf Lohnerhöhungen reagiert. Daher müssten die Lohnerhöhungen kurzfristig sehr stark ausfallen, um einen nennenswerten Anstieg der Beschäftigtenzahl zu bewirken – und dieser Effekt würde gleichzeitig durch Arbeitszeitverkürzungen abgeschwächt.

Lohnerhöhungen ändern zudem kurzfristig nichts am Mismatch zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen. Wenn die Arbeitsanreize durch Lohnerhöhungen erhöht werden sollen, müssen diese durch entsprechende Qualifizierungen der Arbeitssuchenden oder Maßnahmen zur Förderung der Mobilität ergänzt werden – sonst wird es nicht gelingen, die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung zu erhöhen.

Bei starken Lohnerhöhungen droht – ohne weitere Maßnahmen zur Verringerung des Mismatch – aus dem Arbeitskräftemangel ein zunehmender Mangel an Gütern und Dienstleistungen zu werden, die bisher von Betrieben erzeugt werden, die sich höhere Löhne nicht leisten können. Im Ergebnis würde sich der Mangel nur verlagern.

FAZIT

Der Fachkräftemangel dürfte sich durch die Alterung der Bevölkerung weiter verschärfen, ebenso wird der Arbeitskräftemangel längerfristig ein Thema bleiben. Alle Stellschrauben zur Hebung von Fachkräftepotenzialen und zur Reduzierung des Personalbedarfs sollten genutzt werden: Durch die Erschließung weiterer Potenziale bei Älteren, Frauen und Zuwanderern kann der zu erwartende Beschäftigungsrückgang abgefedert werden. Dringend notwendig ist auch die Sicherung des Fachkräftenachwuchses; hier deutet die Entwicklung der vergangenen Jahre eher auf eine Verschlechterung hin. Die Anreize zur Ausweitung der Arbeitszeit, auch bei bestehenden Betreuungspflichten, müssen gestärkt werden. Digitalisierung und andere Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung können Einkommenseinbußen und eine Unterversorgung mit Gütern und Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, verhindern. Verstärkte berufliche Weiterbildung und Mobilitätshilfen für Beschäftigte und Betriebe können den hohen Mismatch zwischen offenen Stellen und Arbeitssuchenden verringern und damit mehr Beschäftigung ermöglichen.

Der Arbeitskräftemangel wird zu Lohnerhöhungen führen, und produktive Betriebe können durch attraktivere Arbeitsbedingungen mehr Beschäftigte gewinnen. Lohnerhöhungen werden jedoch die Gesamtzahl der Beschäftigten kurzfristig nur geringfügig steigern und dürften zu einer Verkürzung der Arbeitszeit führen, was wiederum die Personalengpässe verschärfen wird, insbesondere in den personennahen Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Erziehung, in denen die Arbeitsproduktivität nur langsam wächst.

BERND FITZENBERGER

ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Professor für Quantitative Arbeitsökonomik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

KAROLIN HIESINGER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IAB.

JULIA HOLLEITNER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IAB.

INTERVIEW

„WIR SIND ZU WEIT GEGANGEN“

Viertagewoche, Fachkräftemangel und eine vermeintlich faule Generation: Ein Gespräch über die gesellschaftlichen Folgen der aktuellen Arbeitstrends

mit Michael Hüther

Herr Hüther, Fachkräfte fehlen in Deutschland ebenso wie solides Wachstum. Gleichzeitig fordern immer mehr Erwerbstätige weniger Arbeit bei gleichem Lohn. Sind wir eine Gesellschaft, die unter Realitätsverlust leidet? *Hüther* – Man kann es auch Wahrnehmungsverlust nennen. Deutschland galt vor gut 20 Jahren als kranker Mann Europas. Damals hatten wir keine Probleme, die Lage zu erkennen: Wachstumsschwäche verbunden mit einer hohen, sehr beharrlichen Arbeitslosigkeit, in der Spitze über fünf Millionen Beschäftigungslose. Das war Auslöser für große Reformen. Jetzt sind wir in einer Situation mit schwachem Wachstum, in der wir eigentlich feststellen müssten: Wachstum zu organisieren, ist nicht einfach, denn die Potenziale sind nicht mehr da. Wir wissen um den Alterungsprozess. Arbeit verknappt sich. Das Bruttoinlandsprodukt kann nicht wachsen, wenn das Produkt aus Arbeitsvolumen und Produktivität je Stunde nicht steigt. Für diese Lage kenne ich nur zwei Antworten: Arbeit substituieren, indem ich Produktivität stärker, oder Arbeit ausweiten.

Dennoch geht es in den medial vermittelten Debatten mit Blick auf Arbeit um weniger Zeit, um die Viertagewoche.

– Was Gesellschaft und Unternehmen sehr lange gelernt haben, verlernen sie nur sehr langsam. Seit den 1980er Jahren ging es um den Vorruhestand, damit die Jüngeren, die selbstverständlich viel mehr waren, in Arbeit kommen. Nach der Wiedervereinigung gab es das Altersübergangsgeld in den neuen Bundesländern, das aus der gleichen Logik entstand. Diese Muster verharren in den Köpfen. Und im Grunde ist die lange Geschichte des Fortschritts natürlich auch eine der Verringerung von Arbeitszeit, von Wochenarbeitszeit und von Lebensarbeitszeit, also in allen Dimensionen. Hinzu kommen viele Wahrnehmungsveränderungen aus der Zeit der Pandemie, die vielleicht auch die Wünsche verändert haben.

Hat die Pandemie dazu geführt, dass die Menschen gern weniger arbeiten – weil es in Deutschland ein sehr gutes Sicherungsnetz gibt?

– Da bin ich zurückhaltend, denn die Situation war ein Schock, eine gesellschaftliche Zumutung. Es war richtig, dies nicht durch Arbeitslosigkeit zu verschärfen und stattdessen Arbeitsverhältnisse zu stabilisieren, denn Krisen betreffen Menschen auch ungleich, und hier spielt die Erwerbsarbeit eine sehr wichtige Rolle. Man kann natürlich sagen: Das hat eine zu starke Sicherheit gebracht. Aber was wäre denn die Alternative gewesen? Ich denke: Arbeitslosigkeit hätte zusätzlich zu dieser zivilisatorischen Kränkung durch Covid-19 noch eine weitere ausgelöst. Aber natürlich hat die Pandemie auch habituell gewirkt: Man hat viel zuhause gegessen, sich ins eigene Heim zurückgezogen. Die Effekte der Pandemie sind noch lange nicht durch, und gesellschaftlich entstehen neue Unwuchten. Die Ruptur moderner Gesellschaften ist in ihrer Komplexität begründet und löst Überforderung aus. Da will man zurück zu einfacheren Verhältnissen. Meine Antwort klingt etwas komplizierter: Arbeitszeitsouveränität.

Und wie kann damit dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden?

– Darüber müssen wir dringend weiter nachdenken. Wir lesen überall von 100 Stunden im Jahr, die die Schweizer über alle Erwerbsformen mehr arbeiten als wir. Dieses Gefälle lässt sich aufholen, wenn die Einzelnen entscheiden können, wann und wie sie arbeiten. Flexibilität bei Zeit und Ort gibt uns ein großes Potenzial der Souveränität für die Beschäftigten in Eigenverantwortung, im Rahmen der jeweiligen Produktionsstruktur.

Am Fließband geht das nicht so flexibel. Aber wenn es zu den Bedarfen eines Unternehmens passt, dann lässt sich durch Souveränität die Bereitschaft zu höherer Arbeitszeit stärken. Das ist meine eigentliche Botschaft: Die Volkswirtschaft als ganze muss gegen den Verlust an Arbeitsvolumen ankämpfen.

Die Anzahl der Arbeitsstunden pro Kopf sinkt, die Anzahl der Fachkräfte wird weiter sinken. Gleichzeitig fürchtet eine Mehrzahl der Menschen Burn-out, sie will die eigene Gesundheit schützen. Es ist doch verständlich, dass Unternehmen auf die Bedürfnisse der Menschen reagieren, um überhaupt Fachkräfte zu sichern. – Wir haben eine freie Gesellschaft und Marktwirtschaft. Da darf und soll man den Mitarbeitern helfen. Unsere Aufgabe als Forschungsinstitut ist es aber, die Kosten des Verfahrens zu benennen. Wenn alle ihre Arbeitszeit um 20 Prozent reduzieren, bedeutet das zugleich bei Dienstleistungen ein Minus von 20 Prozent beim zeitabhängigen Angebot – denn es gibt ja keine erkennbar großen Produktivitätsfortschritte bei Pflege, Müllabfuhr und anderen Dienstleistungen.

Im Moment reagieren Unternehmen aber rational, wenn sie mit individuell attraktiveren Angeboten Arbeitskräfte sichern. Sie haben in diesem Zusammenhang von Ausbeutung gegenüber der Allgemeinheit gesprochen. Wie ist das zu verstehen?

– Wer jetzt Arbeitszeiten zurückfährt, hat einen spezifischen Vorteil. Die Konsequenzen im System bleiben vollständig außen vor. Wie wollen wir die Mobilitätswende or-

ganisieren, wenn wir nicht mehr das Personal dafür haben? Klar: Einerseits sind Arbeitgeber zu Rationalisierungen gezwungen, vor allem über Digitalisierung. Züge werden autonom fahren, im Großraum Nürnberg passiert das schon länger. Aber es geht eben nicht ohne Personal, und bislang sind die Produktivitätsfortschritte keinesfalls größer als das, was durch den Wegfall von Arbeitszeit verlorengeht. Wenn jeder nur für sich individuell denkt, geht diese Reflexion verloren. Ich kann natürlich einfordern, dass meine Arbeitszeiten für mich passen. Aber volkswirtschaftlich geht es immer um den Gesamtbetrag. Und da sind etwa Ergebnisse wie zuletzt bei der Deutschen Bahn inkonsistent und nicht vorteilhaft. Das ist ein Stück Ausbeutung aller gegen alle; jeder in seinem System.

Andererseits gibt es doch viele Tätigkeiten, die mit weniger menschlicher Arbeitskraft genauso gut zu erledigen wären. Lässt sich da nicht eine Transformation schaffen, sodass die Arbeitskraft genügt?

– Ich kann wahrscheinlich viele Jobs im Einzelhandel sparen, wenn ich Kassen automatisiere, aber komplett geht das nicht. Bei Selbstbedienungskassen muss auch immer wieder jemand kommen, um zum Beispiel beim Kauf von Alkohol den Ausweis zu kontrollieren. Natürlich lassen sich monotone Jobs teilweise abschaffen. Ehrlich gesagt wundert es mich, wie langsam die Unternehmen hier umdenken.

Monotone Tätigkeiten gibt es auch in öffentlichen Verwaltungen. Gleichzeitig bauen die

Städte wie etwa Köln ihren Personalstock auf. Saugt die öffentliche Hand dem Markt die Fachkräfte weg?

– Da ist etwas dran. Wir haben einerseits einen starken Aufbau im öffentlichen Dienst, wo wir ihn wirklich brauchen, etwa bei der Polizei. Und wenn wir mehr Müll produzieren, brauchen wir mehr Müllabfuhr. Schulen brauchen mehr Personal, um eine gewachsene Integrationsaufgabe zu erledigen. Aber daneben haben wir einen Verwaltungsapparat, der unsere Regulierungskomplexität reflektiert. Was Städte zum Teil machen, ist doch absurd. Sie nutzen das Potenzial digitaler Vereinfachung nicht. Statt standardisierter Prozesse holt man immer mehr Mitarbeiter. Das gilt nicht nur für die öffentliche Verwaltung, sondern auch für Versicherungen. Da gibt es viel Arbeit, die längst digital erledigt werden kann. Sollte das genutzt werden, geht es übrigens nicht ums Freisetzen von Menschen, sondern um neue, höherwertige Tätigkeiten. Man muss Produktivitätsgewinne auch zulassen.

Die Grundfrage lautet: Lässt sich der Verlust von Fachkräften mit Produktivitätssteigerungen kompensieren?

– Volkswirtschaftlich adressieren wir unser Mangelproblem nicht. Nochmal: Wer ein Fünftel der Arbeitszeit rausnimmt, muss auch irgendwo ein Fünftel erhöhen. Produktivität fällt nicht vom Himmel. Wenn Unternehmen sich fragen: Warum ist eigentlich die Digitalisierung, die Industrie 4.0, nicht in unseren Produktivitätsziffern angekommen? Dann lautet die Antwort: Klar, sie haben die Produktionsstraße digitalisiert

und moderne Systeme eingeführt, sie haben da in einzelnen Sektoren enorme Produktivitätsgewinne erzielt. Aber schon innerhalb des Unternehmens reichen diese Schritte angesichts von Compliance und anderen Vorgaben oft nicht, um zusätzliche positive Effekte zu erzielen. Wir müssen über diese Dimension nachdenken und auch kritische Themen zulassen, etwa: Welche Rolle wird Robotik in der Pflege spielen? Da werden wir nicht dran vorbeikommen.

Eine interessante Debatte dreht sich um die Generation Z. Für manche ist sie zu selbstbewusst, zu anspruchsvoll, aber auch zu faul, was letztlich unseren Wohlstand gefährden würde. Gleichzeitig steigen die Renten Jahr für Jahr, was diese Generation über ihre Arbeit finanzieren muss. Warum rebellieren die jungen Leute nicht dagegen, sondern machen sich Gedanken über Work-Life-Balance? – Darüber habe ich schon oft nachgedacht. Wieso führen nicht-nachhaltige Rentenreformen nicht zum Widerstand der jungen Generation? Es ist erkennbar, welche Lasten sich entwickeln. Die Jugend steht zu recht auf der Straße und fordert Veränderungen im Produktionsprozess, um das Klima zu retten. Aber bei anderen Zukunftsthemen wie der Demografie oder Investitionen des Staates fehlt diese Mobilisierung. Da kann ich nur den Kopf schütteln. Vielleicht ist es Naivität? Aber dahinter steckt noch etwas anderes. In meiner Generation waren wir immer zu viele: in der Schule, in der Uni auch, es gab Arbeitslosigkeit. Wer heute aus der Schule kommt, lebt in einer anderen Realität. Es ist doch

so: Die jüngeren Generationen werden absehbar knapp sein, Arbeitslosigkeit scheint kein Risiko zu sein. Aber das ist vielleicht gar nicht so komfortabel, wie es aussieht. Der Anreiz, ein bisschen mehr Leistung zu bringen, geht womöglich gesellschaftlich verloren.

Was macht das mit der Gesellschaft?

– Die junge Generation wird ständig kleiner – bis 2035. Das wird die Haltung der Gesellschaft nochmal prägen. Wir sind eine Gesellschaft, die einen Schrumpfungsprozess am Arbeitsmarkt und einen altersbedingten Schonungsprozess erlebt. Da fühlen sich die Jungen dann vielleicht noch wertvoller. Was die Sache noch erschwert: Die Generation Z ist eine ausgeprägte Erbengeneration. Die Älteren haben weniger Kinder bekommen, sie statten diese also pro Kopf mit mehr Vermögen aus. Während das in der Gesellschaft passiert, werden wichtige Fragen leicht verdrängt: Wie ich die Pflege im Alter organisiere, die Erzieher, die Ausbilder, die Instrukturen, die es einfach braucht. Die Generation Z scheint eine sorglose Generation zu sein ...

Gleichzeitig zeigt eine aktuelle Jugendstudie: Die jungen Leute blicken zunehmend pessimistisch in die Zukunft. Dominieren die Bedenken den Zukunftsglauben?

– Das Sorgenprofil finde ich interessant. Es wirkt ein bisschen so, als nähme man die fernen Sorgen ernster als die aktuellen Probleme. Ich finde es gut, dass diese Jugend für das Klima auf die Straße geht. Aber vielleicht müsste sie auch verstärkt ins Handwerk gehen. Für die

Energiewende brauchen wir Leute, die Windräder aufbauen. Im Grunde brauchen wir weiterhin die Old Economy. Man muss nicht studieren, um hier gutes Geld zu verdienen.

An sich ist die Gestaltung von Arbeitszeit und Löhnen Privatsache. Wenn Sie aber all diese Probleme sehen: Braucht es politische Vorgaben?

– Der aktuellen Bundesregierung ist vorzuwerfen, dass sie diese Dimension der Wirtschaft außen vor lässt. Die drei Parteien agieren mit ihrem gedanklichen Gerüst der letzten 30 Jahre, um die Fragen der Gegenwart zu lösen: Die SPD spricht von Mindestlohn und Sozialpolitik, die FDP tut so, als wären CO₂-Preis und Schuldenbremse die Universallösung. Die Grünen wiederum sind in ihrer Steuerungslogik nicht über das hinausgekommen, was sie vor zehn Jahren gedacht haben: dass wir Effizienz subventionsgetragen herstellen. Wir können froh sein, dass Franz Müntefering die Rente mit 67 eingeführt hat. Aber welche Flexibilität in diesem System nötig ist, was überhaupt mit der Finanzierung der Rente passiert – diese Debatten führt die Regierung nicht. Ich sehe aber programmatisch keine andere Partei mit dem Mut, Arbeitsmobilisierung und Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, damit der Staat finanziell handlungsfähig bleibt.

Immerhin haben der Wirtschafts- und der Finanzminister in den vergangenen Wochen schon rhetorisch versucht, Arbeit wieder als attraktives Thema in den Fokus zu rücken.

– Es ist ja auch eigentlich nicht so schwer zu vermitteln, also

volkswirtschaftlich: Ich kann nur über Arbeitszeit, Arbeitsvolumen und Arbeitsproduktivität reden. Wir müssen also über die Arbeitszeit anders, entkrampft reden. Wir sind beim Thema Arbeitszeitverkürzung hierzulande zu weit gegangen. Man muss da auch mal wieder zurückdrehen. Typischerweise kann das eine linke Partei strukturell besser als die anderen. Dieser Verantwortung kommt insbesondere die SPD nicht nach.

Wenn Sie ins nächste Regierungsprogramm etwas reinschreiben dürften, was wären Ihre Forderungen, um das Fachkräfteproblem zu überwinden?

– Es ist wichtig, dass wir für Fachkräfte ein Einwanderungsgesetz haben. Wir brauchen nun einmal massiven Zuzug, und wir müssen Integration leisten. Aber wir müssen es auch richtig umsetzen, die Systeme vereinfachen. Die Digitalisierung des Auswärtigen Amtes und öffentlichen Dienstes funktioniert nicht, das ist eine Katastrophe. Wir haben Gesetze, die nicht wirken – weil es an der Technik scheitert. Klar, wir brauchen Einwanderung, aber das muss auch richtig funktionieren. In der OECD haben alle Länder das Problem sinkender Jugendquotienten. Wir müssen ein Schulsystem haben, das die Kinder der Zugewanderten aufnimmt. Migration müssen wir umfassend denken. Zudem müssen wir schauen, warum eigentlich Menschen aus diesem Land wieder wegziehen.

Vielleicht können wir international mit der Viertagewoche punkten, um Fachkräfte etwa aus Brasilien für die Pflege anzulocken.

– Na ja, dann habe ich aber auch nur vier Tage Zeit, diese Leute zu integrieren und Sprachkurse anzubieten. Also irgendwo hat es seine Grenzen, man dreht sich im Kreis. Nur wegen der Viertagewoche werden die nicht kommen. Wir haben ein Problem mit der komplizierten Sprache. Sprachkompetenz ist wichtig – und eine Willkommenskultur. Viel zu oft hört man von Mitarbeitern in den Konsulaten, die Zuwanderung eigentlich immer noch verhindern wollen.

Wir haben noch gar nicht über die Beteiligung von Frauen im Arbeitsmarkt gesprochen.

– Die Frauenerwerbsquote hat sich bei uns deutlich erhöht, jetzt geht es um die verlässliche Kinderinfrastruktur, damit Frauen nicht überwiegend in Teilzeit arbeiten. Die Betreuungsangebote sind umfassender geworden, aber landesweit unterschiedlich. Dieser Sektor wird kaum Produktivitätssteigerungen erleben. Es braucht also mehr Arbeitszeit. Hier zeigt sich, dass wir es mit einem Mosaik zu tun haben. Ich denke aber auch, dass es wichtige Elemente in der partnerschaftlichen, variablen Arbeitsteilung liegen.

Spielt das Ehegattensplitting für Sie eine Rolle?

– Das ist eine Reflexdebatte. Man kann das Splitting sicher auch anders gestalten. Aber ich sehe keine überzeugende Lösung, die sich auf den Arbeitsmarkt niederschlagen würde. Meine These ist eher: Wenn man die Voraussetzungen durch gute Kinderbetreuung mit verlässlichen Strukturen in der Schule schafft, dann bringt das viel mehr. Grundschule muss eigentlich eine Betreuung der

gleichen Länge anbieten wie die Kindertagesstätten. Dann werden sich die Interessierten ihren Jobs nicht entziehen.

Wo Sie von Schule sprechen: Im Normalfall sollte ein Abschluss dabei rumkommen. Aber in der Realität verliert Deutschland jedes Jahr massenhaft Schulabgänger, die nicht im Arbeitsleben landen. Wie relevant ist das für das Thema Fachkräftemangel?

– Die Frage ist sogar noch größer. Was machen die Leute eigentlich nach dem Schulabschluss? Ich finde es bemerkenswert, dass Olaf Scholz sich in seiner Zeit als Erster Bürgermeister in Hamburg diese Frage gestellt hat. Wo sind die Schulabgänger in Hamburg? Es gibt eine (Teil-)Berufsschulpflicht nach dem zehnten Schuljahr, aber die wurde kaum genutzt. Hamburg hat mit zwei Milliarden Euro geantwortet, die Berufsschulen ertüchtigt. Man hat die Nicht-Schulfähigen weiterentwickelt, damit sie wieder in das System reinkommen. Das hat auch gewirkt. So etwas funktioniert in einem Stadtstaat besser als in Flächenländern. Für mich ist es ein Ärgernis, dass im Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen viele Effekte gehemmt werden. Den Umgang mit Schulabbrechern halte ich für gesamtgesellschaftlich enorm relevant. Da schauen wir zu wenig hin. Was wir vorne nicht investieren, müssen wir hinten deutlich teurer bezahlen.

Das Interview führten Tim Farin und Lorenz Abu Ayyash am 7. Mai 2024 in Köln.

MICHAEL HÜTHER
ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

VOM ANGEBOTS- ZUM BEWERBERMARKT?

Berufliche Bildung und die Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt

Magdalena Polloczek · Bettina Kohlrausch

Auf dem Arbeitsmarkt fehlen Fachkräfte. Die Diskussion um die Fachkräftesituation wird dabei auch oft mit Verweis auf eine neue Arbeitsmoral der sogenannten Generation Z geführt, die nicht mehr bereit sei, sich leistungsorientiert in den Arbeitsmarkt einzubringen, und die aufgrund des Fachkräftebedarfs der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihre Vorstellungen von verkürzten Arbeitszeiten, Homeoffice und anderen Annehmlichkeiten mühelos durchsetzen könne. Fast selbstverständlich wird in solchen Debatten unterstellt, dass sich der Angebotsmarkt zu einem Bewerbermarkt gewandelt habe. Letzteres würde bedeuten, dass sich die Machtverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit zugunsten der Beschäftigten verschoben hätten. Ein Blick auf die Situation der abhängig Beschäftigten bestätigt dies jedoch zunächst nicht. So hat die Inflation für diese Gruppe zu Reallohnverlusten geführt, und die Sorge um die eigene berufliche Zukunft nimmt nicht ab, sondern ist in den vergangenen vier Jahren bei etwa einem Sechstel der Beschäftigten stabil hoch.⁰¹ Ein ähnliches Bild zeigt sich im Bereich der beruflichen Qualifizierung.

In diesem Beitrag argumentieren wir, dass die berufliche Qualifizierung eine entscheidende Komponente ist, um das in Deutschland vorhandene Fachkräftepotenzial zu heben. Obwohl diese Einschätzung von Politik, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geteilt wird, hat sich die Ungleichheit beim Zugang zu berufsqualifizierenden Abschlüssen in jüngster Zeit weiter verschärft. Maßnahmen wie die Ausbildungsplatzgarantie konnten nur gegen erheblichen Widerstand der Arbeitgeberseite durchgesetzt werden.⁰² Und während das Qualifizierungsgeld eingeführt werden konnte, werden individuelle Weiterbildungsansprüche in Form einer Bildungszeit nicht gestärkt.⁰³ Die gestiegene Nachfrage nach Fachkräften scheint sich also nicht automatisch in einem erleichterten

Zugang zu Qualifikationen und/oder verbesserten Arbeitsbedingungen niederzuschlagen.

Im Folgenden werden die Hintergründe der aktuellen Fachkräftesituation beleuchtet und die Ursachen des Fachkräftemangels aufgezeigt. Am Beispiel des Zugangs zu berufsqualifizierenden Abschlüssen wird diskutiert, wie dies mit dem Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zusammenhängt.

MANGEL ODER ENGPASS?

Um die aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt besser verstehen zu können, ist es hilfreich, sich mit den Begrifflichkeiten auseinanderzusetzen. Gängig und vielen geläufig ist der Begriff „Fachkräftemangel“, mit dem die Situation beschrieben wird, dass es generell zu wenige oder in gewisser Weise nicht passende Arbeitskräfte gibt. Ein Fachkräftemangel ist also nicht zwangsläufig das Ergebnis einer zu geringen Zahl von Erwerbspersonen, sondern auch von Passungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt.⁰⁴ Dies ist insofern von einem „Arbeitskräftemangel“ zu unterscheiden, als es sich bei Fachkräften konkret um Personen mit einem erforderlichen Qualifikationsniveau handelt, also um Personen, die über einen entsprechenden Berufsabschluss verfügen, um die erforderlichen fachlichen Tätigkeiten ausüben zu können und zu dürfen.

Die Situation erscheint paradox: Ende 2023 gab es 1,7 Millionen offene Stellen auf dem Arbeitsmarkt. Während der Coronapandemie war dieser Wert stark angestiegen. In jüngster Zeit ist er zwar leicht zurückgegangen, aber immer noch hoch. Gleichzeitig waren aber im Jahresdurchschnitt 2023 rund 2,6 Millionen Personen arbeitslos gemeldet – ein Wert, der angesichts des vieldiskutierten Bedarfs an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern äußerst hoch erscheint. Dies

spricht eher für einen Fachkräftemangel als für einen Arbeitskräftemangel.

In Deutschland besteht derzeit kein flächendeckender Fachkräftemangel. Vielmehr stellt sich das Matching von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen als regionale, qualifikatorische und/oder berufsspezifische Herausforderung dar. Die Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit identifiziert 200 Engpassberufe, in denen es mehrheitlich immer schwieriger wird, Fachkräfte zu finden. Dies gilt insbesondere für die Berufsgruppen der Pflege- und Medizinberufe, der Metall- und Elektroberufe, der IT-Berufe, aber auch der Lebensmittelverkaufsberufe und der Berufskraftfahrer. Allerdings ist die Zahl der Engpassberufe in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.⁰⁵

Eine wichtige Ursache für den Fachkräftemangel ist die demografische Entwicklung. Aufgrund der Alterung der Bevölkerung wird das inländische Erwerbspersonenpotenzial in den kommenden Jahren weiter zurückgehen. Ein Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen ist nur noch auf Personen zurückzuführen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen. Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, nur die Alterung der Bevölkerung in den Blick zu nehmen. Denn derzeit werden in Deutschland die vorhandenen Potenziale an Arbeitskräften nicht ausreichend mobilisiert. So ist die Teilzeitquote von Frauen nach wie vor sehr hoch.⁰⁶ Der Abstand der Erwerbsarbeitsstunden

zwischen Männern und Frauen hat sich in den vergangenen 30 Jahren sogar vergrößert. Bei der Bundesagentur für Arbeit heißt es dazu: Von „1991 bis 2021 zeigen sich für West- und Ostdeutschland ähnliche Entwicklungen, auch wenn die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Frauen in Ostdeutschland stets über derjenigen der Frauen in Westdeutschland lag. (...) In Westdeutschland hat sich der Gender Time Gap von 7,9 Stunden im Jahr 1991 auf aktuell 8,4 Stunden erhöht.“⁰⁷ Die Fachkräftesituation ist also nicht nur durch die demografische Entwicklung bedingt, sondern auch durch Parameter wie gesellschaftliche Rollenvorstellungen in Bezug auf Familie, Lebensformen und Vereinbarkeit mit dem Beruf,⁰⁸ die zu einer sehr ungleichen Verteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Sorgearbeit zwischen Männern und Frauen führen.

Ein weiterer Hebel zur Hebung des Fachkräftepotenzials ist die Qualifizierung. Durch die starke Fokussierung auf die berufliche Weiterbildung gerät die äußerst problematische Entwicklung des Zugangs zu schulischer und beruflicher Bildung aus dem Blick: Betrachtet man die Entwicklung des Bildungsniveaus der Bevölkerung über mehrere Jahrzehnte, so zeigt sich eine problematische Konstante: Sowohl in den jüngeren als auch in den älteren Altersgruppen haben immer noch fünf Prozent der Bevölkerung keinen Schulabschluss.⁰⁹ Der Anteil von Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss, der sogenannten bildungsarmen Personen, lag lange Zeit bei rund 14 Prozent und ist zuletzt sogar noch gestiegen.¹⁰ Dies ist ein „Phänomen, was für eine alternde Gesellschaft, die mehr denn je auf alle Bildungspotenziale angewiesen ist, bedenkenswert ist“,¹¹ so das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

Damit verbunden ist auch, dass sich die Probleme auf dem Ausbildungsmarkt weiter verschärft haben und die Passungsprobleme gera-

01 Vgl. Nach vier Jahren multipler Krisen: Deutsche Gesellschaft „verunsichert, aber nicht erschüttert“, 3.4.2024, www.wsi.de/de/pressemitteilungen-15991-deutsche-gesellschaft-verunsichert-aber-nicht-erschuettert-59064.htm.

02 Ähnlich wie in Österreich soll mit der Ausbildungsplatzgarantie hierzulande allen Jugendlichen nach der Schule ein Ausbildungsplatz zugesichert werden. Im ersten Jahr handelt es sich meist um überbetriebliche Ausbildungsplätze. Laut einer DIHK-Umfrage lehnen jedoch 80 Prozent der IHK-Ausbildungsbetriebe eine Ausbildungsplatzgarantie ab. Vgl. *Ausbildungsgarantie sichert weder Fachkräfte noch Zukunftschancen*, 2.6.2023, www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/tbw/ausbildungsgarantie-sichert-weder-fachkraefte-noch-zukunftschancen--96260.

03 Das Qualifizierungsgeld ist eine Entgeltersatzleistung der Agentur für Arbeit, um Beschäftigten in strukturschwachen Betrieben eine Weiterbildung zu ermöglichen.

04 Von Passungsproblemen spricht man, wenn Angebot und Nachfrage nach Qualifikationen nicht gut aufeinander abgestimmt sind, weil beispielsweise potenzielle Beschäftigte nicht über die nachgefragten Qualifikationen verfügen.

05 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, *Fachkräftengpassanalyse 2022. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt*, Nürnberg 2023.

06 Siehe hierzu auch den Beitrag von Katharina Wrohlich in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

07 Vgl. Yvonne Lott/Dietmar Hobler/Svenja Pfahl/Eugen Unrau, *Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland*, WSI Report 72/2022, S. 23. Der Gender Time Gap gibt an, wie viele Stunden Frauen durchschnittlich pro Woche weniger einer bezahlten Tätigkeit nachgehen als Männer.

08 Vgl. Harun Sulak et al., *Demografischen Wandel neu entdecken*, 2022, www.bib.bund.de/Publikation/2022/Demografischen-Wandel-neu-entdecken.html?nn=1219558.

09 Vgl. ebd.

10 Vgl. Bettina Kohlrausch, *Bildung und Armut*, in: Petra Böhnke/Jörg Dittmann/Jan Goebel (Hrsg.), *Handbuch Armut*, Berlin–Leverkusen 2018, S. 177–188.

11 Vgl. Sulak et al. (*Anm. 8*), S. 16.

de in der Coronapandemie zugenommen haben. Vor dem Hintergrund, dass die Beteiligung an der dualen Ausbildung für viele Betriebe die zentrale Strategie zur Fachkräftesicherung ist, wiegen diese Probleme besonders schwer. Angesichts der hohen Bedeutung der dualen Berufsausbildung für viele Betriebe erscheint es kontraintuitiv, dass der Anteil der ausbildenden Betriebe stark rückläufig ist.¹² Die Ausbildungsbetriebsquote liegt derzeit bei nur 19,1 Prozent, das heißt, nicht einmal jeder fünfte Betrieb ist an der Berufsausbildung beteiligt.¹³ Hinzu kommt, dass vielen unversorgten Ausbildungsinteressierten bis zum Inkrafttreten der sogenannten Ausbildungsplatzgarantie im April 2024 nur alternative schulische und ausbildungsvorbereitende Maßnahmen zur Verfügung standen.

Neben diesen Ursachen, die auf Potenziale verweisen, die dem Arbeitsmarkt in Deutschland bereits zur Verfügung stünden, gibt es weitere Möglichkeiten, den demografisch bedingten Fachkräftemangel zu lindern. Vielversprechend ist insbesondere ein Blick auf Personengruppen aus dem Ausland.¹⁴ Eine offene Grundhaltung der Gesellschaft gegenüber Menschen mit Migrationserfahrung ist zentral, wenn zugewanderte Menschen auch längerfristig bleiben sollen. Dass hier noch Aufholbedarf besteht, zeigen Studien zu den Erwartungen und Erfahrungen von Menschen vor und nach ihrer Ankunft in Deutschland.¹⁵ Hinzu kommt, dass viele – auch qualifizierte – Arbeitskräfte aus dem Ausland in sogenannten Ankunftsarbeitsmärkten, wie zum Beispiel dem Reinigungsgewerbe, verbleiben. In diesen Arbeitsmärkten können vorhandene Qualifikationen, die die Beschäftigten in ihren Herkunftsländern erworben haben, nur unzureichend eingesetzt und verwertet werden. Der Erwerb neuer Qualifikationen ist oft erschwert. Auch wenn viele zugewanderte Beschäftigte diese Tätigkeiten zunächst häufig als Übergang in qualifizierte Arbeitsmarktsegmente

sehen, gelingt ihnen der Einstieg in höher qualifizierte Arbeitsmärkte häufig nicht – auch weil ihnen der Zugang zu entsprechenden Qualifikationen verwehrt bleibt.¹⁶

Insgesamt wird deutlich, dass der Fachkräftemangel nicht zuletzt daraus resultiert, dass viele Potenziale der Beschäftigten nicht genutzt werden. Insbesondere im Segment der niedrig Qualifizierten zeichnet sich keine Ausweitung des Zugangs zu Qualifizierungen ab, die deren Position auf dem Arbeitsmarkt deutlich stärken würde. Der Fachkräftemangel führt also nicht automatisch zu einer Stärkung der Verhandlungsposition der Beschäftigten, insbesondere dann nicht, wenn es sich um ohnehin tendenziell benachteiligte Beschäftigungsgruppen handelt.

SOZIALPARTNERSCHAFTLICHE AUSHANDLUNG

Folgende Beispiele zeigen jedoch, dass der Fachkräftemangel punktuell durchaus zu einer strukturellen Verbesserung der Arbeitssituation führen kann. Die Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt sind nicht zuletzt Ergebnis schlechter Ausbildungsbedingungen und unzureichender Ausbildungsvergütungen in einigen Berufen. Zwar wurde 2020 eine Mindestausbildungsvergütung von anfänglich 515 Euro eingeführt für Auszubildende, deren Ausbildungsbetrieb keiner Tarifbindung unterliegt. Auch wenn die Vergütung mit den Ausbildungsjahren schrittweise ansteigt und seit der Einführung im Jahr 2020 sukzessive auf heute 649 Euro angehoben wurde,¹⁷ deckt die Mindestausbildungsvergütung dennoch nur das Minimum ab. Dies reicht in vielen Städten und Regionen nicht aus, um ein eigenständiges Leben zu führen. Allerdings ist in den vergangenen Jahren ein deutlicher Anstieg der tariflichen Ausbildungsvergütungen zu verzeichnen.

Die tariflichen Ausbildungsvergütungen werden im Rahmen der allgemeinen Tarifverhandlungen mitverhandelt. In den vergangenen Tarifrunden war das wesentliche Ziel der For-

12 Vgl. Ausbildungsbetriebe in Deutschland bis 2021, 26.3.2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36316/umfrage/anzahl-der-ausbildungsbetriebe-in-den-deutschland-seit-1999>.

13 Vgl. DGB-Jugend, Ausbildungsreport 2023, August 2023, <https://jugend.dgb.de/ausbildung/ausbildungsreport/++co++be5735c2-312b-11ee-b0fd-001a4a16011a>.

14 Siehe hierzu auch den Beitrag von Dietrich Thränhardt in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

15 Vgl. Thomas Liebig/Anne-Sophie Senner, Wer will nach Deutschland? Erkenntnisse aus einer zweiten Befragung von ausländischen Fachkräften, 10.7.2023, <https://blog.oecd-berlin.de/wer-will-nach-deutschland-zweite-befragung-von-auslaendischen-fachkraefften>.

16 Vgl. Serhat Yalçın/Juliane Dieterich/Natalie Hubenthal, Migration und Ankunftsarbeit. Subjektive Deutungen Migrirter zu Reinigungsarbeit, in: André Große-Jäger et al. (Hrsg), Basisarbeit. Mittendrin und außen vor, Bonn 2021, S. 231–249.

17 Vgl. Mindestvergütung für Auszubildende tritt in Kraft, 1.1.2020, www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2020/neue-gesetze-mindestausbildungsverguetung.html.

derungen, die Reallohnneinbußen für Beschäftigte auszugleichen. Dies wurde zwar für Auszubildende mit einer durchschnittlichen Erhöhung der Ausbildungsvergütungen um 3,7 Prozent nicht ganz eingelöst,¹⁸ aber dennoch sind tariflich geregelte Ausbildungsvergütungen größtenteils höher als nicht tariflich geregelte Ausbildungsvergütungen, und sie erwirken damit die Signalwirkung von höherer Wertschätzung während der Ausbildung. Darüber hinaus enthalten einige Tarifverträge weitere ausbildungsbezogene Regelungen wie beispielsweise Übernahmegarantien, die den Auszubildenden eine sichere Perspektive bieten.¹⁹

Berechnungen auf Basis des WSI-Tarifarchivs zeigen, dass die tariflichen Ausbildungsvergütungen eine große Spannweite aufweisen.²⁰ Insbesondere im Hinblick auf die dargestellte Situation der Engpassberufe in der beruflichen Ausbildung zeichnet sich bereits eine positive Entwicklung ab: Im Hotel- und Gaststättengewerbe in Bayern, einem der Engpassberufsfelder, werden die Ausbildungsvergütungen mit dem aktuellen Tarifabschluss im Jahr 2022 um 26 Prozent erhöht und liegen damit deutlich über der durchschnittlichen Steigerung von 4,2 Prozent im Jahr 2022.²¹ „Die deutliche Anhebung der Ausbildungsvergütungen im Gastgewerbe, die in ähnlicher Weise auch in anderen Tarifregionen beobachtet werden kann, ist in erster Linie eine Reaktion auf den akuten Fachkräftemangel in der Branche“,²² resümiert Thorsten Schulten vom WSI-Tarifarchiv. Die Anhebung der Vergütungen zielt daher auch stark darauf ab, die Attraktivität dieser Berufe zu steigern und Jugendliche für eine Ausbildung zu gewinnen.

Neben der sozialpartnerschaftlichen Aushandlung über das Tarifsystem ist die betriebliche Mitbestimmung eine zusätzliche bedeut-

same Verhandlungsebene, wenn es um die Attraktivität der betrieblichen Ausbildung geht. Denn die Mitbestimmungsakteure können sich für eine bessere Ausbildungsqualität und bessere Ausbildungsbedingungen einsetzen, was zu einer höheren Zufriedenheit mit der betrieblichen Ausbildung beitragen kann. Daraus ergeben sich auch unmittelbare positive Effekte für den Ausbildungsbetrieb, die bei der Suche nach zukünftigen Fachkräften einen entscheidenden Beitrag leisten können: Weniger als die Hälfte der Auszubildenden in Betrieben ohne Interessenvertretung würde die Ausbildung in ihrem Betrieb weiterempfehlen, aber fast 70 Prozent der Jugendlichen, die ihre Ausbildung in Betrieben mit Jugend- und Auszubildendenvertretung absolvieren.²³

Auch für die Lohnentwicklung zeigt sich, dass sich der Fachkräftemangel nur dann in besseren Löhnen niederschlägt, wenn entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen vorhanden sind. Insgesamt lässt sich nicht feststellen, dass die Löhne in den Bereichen, in denen der Fach- und Arbeitskräftemangel besonders ausgeprägt ist, besonders stark gestiegen sind. Zwar reflektiert die Lohnentwicklung, wie bei den Ausbildungsvergütungen, schlechte Entlohnung – dies führt aber nicht automatisch zu einer positiveren Lohnentwicklung. Ein genereller statistischer Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung und Fachkräftenachfrage ist nicht erkennbar. Punktuell, beispielsweise bei Tarifabschlüssen im Wach- und Sicherheitsgewerbe, kam es jedoch zu deutlichen Lohnsteigerungen – mit explizitem Verweis auf eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit um Fachkräfte. Dies war allerdings nur möglich, wenn in der Branche funktionierende korporatistische Strukturen vorherrschten. Hierzu gehören zum einen eine kollektive Vertretung der Beschäftigten, aber auch Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber, die in der Lage sind, im Interesse der gesamten Branche zu sprechen. Zudem erleichterte die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifabschlusses die Durchsetzung kräftiger Lohnerhöhungen.²⁴

18 Vgl. Gudrun Schönfeld/Felix Wenzelmann, Tarifliche Ausbildungsvergütungen 2023, 18. 1. 2024, www.bibb.de/de/184710.php.

19 Vgl. Übernahme von Auszubildenden, 26. 4. 2020, www.dgbrechtsschutz.de/recht/arbeitsrecht/arbeitsvertrag/themen/beitrag/ansicht/arbeitsvertrag/uebernahme-von-auszubildenden/details/anzeige.

20 Vgl. Thorsten Schulten, Aktuelle Auswertung des WSI-Tarifarchivs: Tarifvertragliche Ausbildungsvergütungen: Zwischen 585 und 1580 Euro im Monat – Erhebliche Unterschiede je nach Branche und Region, 12. 7. 2022, www.wsi.de/de/pressemitteilungen-15991-tarifvertragliche-ausbildungsverguetungen-42330.htm.

21 Vgl. Schönfeld/Wenzelmann (Anm. 18).

22 Schulten (Anm. 20).

23 Vgl. DGB-Jugend (Anm. 13).

24 Vgl. Malte Lübker, Paradox Niedriglohn: Fachkräftemangel und Lohnentwicklung, Vortrag auf dem WSI-Herbstforum 2023, 16. 11. 2023, www.wsi.de/data/downloads/OEA/Veranstaltungen/2023/v_2023_11_16_luebker_panel_2.pdf.

SCHLUSS

Die Fachkräftesituation in Deutschland erscheint paradox. Einerseits ist Qualifizierung der Schlüssel zur Behebung des Fachkräftemangels, andererseits ist die Zahl der Personen ohne Berufsabschluss in jüngster Zeit deutlich gestiegen. Engpässe auf dem Arbeitsmarkt führen nicht zu höheren Löhnen in diesen Bereichen, obwohl diese die entsprechenden Berufe deutlich attraktiver machen würden. Die aktuelle Lage auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt spricht also derzeit nicht dafür, dass sich allein die Situation eines Fachkräftemangels von selbst in veränderte Machtverhältnisse zwischen Arbeitgeberseite und Arbeitnehmerseite übersetzt. So zeichnet sich trotz des dringenden Bedarfs an qualifizierten Fachkräften eher eine Verschlechterung des Zugangs zu Qualifizierung ab. Dies scheint insbesondere ohnehin benachteiligte Beschäftigtengruppen wie Menschen mit Migrationshintergrund und Geringqualifizierte zu treffen. Auch bei der Lohnentwicklung zeigt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung und Fachkräfteengpässen.

All dies macht deutlich, dass die aktuelle Fachkräftesituation kein Automatismus für Veränderungen ist. Sie führt nicht zwangsläufig zu mehr Mitsprache und besseren Arbeitsbedingungen. Mit Blick auf die Debatte um die Generation Z verdeutlichen die Befunde, dass trotz eines möglicherweise neuen Selbstbewusstseins insbesondere die Jüngeren weiterhin daran arbeiten müssen, ihre Interessen sichtbar zu machen und durchzusetzen. Dabei ist es wenig zielführend, die Auseinandersetzung um konkrete Verbesserungen der Arbeitssituation vieler Menschen wie Familienfreundlichkeit, Work-Life-Balance oder arbeitnehmerorientierte Flexibilität als Generationenkonflikt herbeizureden, nicht nur, weil die Datenlage diese Sichtweise nicht stützt.²⁵

²⁵ Vgl. Nicole Gürtzgen/Alexander Kubis/Benjamin Küfner/Martin Popp, Befristungen bei Neueinstellungen 2022, 3.7.2023, https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristungen_bei_Neueinstellungen_2022.pdf; Martin Schröder, Work Motivation Is Not Generational but Depends on Age and Period, in: *Journal of Business and Psychology* 2023, <https://doi.org/10.1007/s10869-023-09921-8>; Beata Boór/Bernhard Kittel, Die Jungen wollen nicht mehr arbeiten? Sinnansprüche und Arbeitsethos jüngerer Arbeitnehmer:innen, in: *WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift* 2/2023, S. 34–51.

Wenn Strukturen und Instrumente wie Tarifbindung oder Mitbestimmungsmöglichkeiten vorhanden sind, die auf kollektiver Ebene Veränderungen anstoßen, tragen sie dazu bei, die Situation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Auszubildenden deutlich zu verbessern. Statt an die Arbeitsmoral des Einzelnen zu appellieren, erscheint es daher notwendig, Strukturen in den Blick zu nehmen, die sicherstellen, dass das kollektive gesellschaftliche Interesse an qualifizierten Fachkräften nicht individuellen betrieblichen Interessen zum Opfer fällt. Die angeführten Beispiele zeigen, dass eine starke Tarifbindung eine solche Struktur bietet. Wenn Löhne und Investitionen in Qualifizierung kollektiv geregelt werden, wird ein Unterbietungswettbewerb zwischen Betrieben und Unternehmen verhindert und sichergestellt, dass diese die notwendigen Investitionen in Qualifizierung und gute Arbeitsbedingungen auch tatsächlich tätigen.

MAGDALENA POLLOCZEK

ist Referentin für Aus- und Weiterbildung für eine transformierte Arbeitswelt am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

BETTINA KOHLRAUSCH

ist Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung und Professorin für gesellschaftliche Transformation und Digitalisierung an der Universität Paderborn.

HÖHERE LÖHNE GEGEN DEN FACHKRÄFTEMANGEL?

Clemens Fuest · Simon Jäger

In Deutschland wird derzeit intensiv über Fachkräftemangel diskutiert. Zunächst ist die Diagnose eines Mangels mit Blick auf die Arbeitsmarktzahlen erstaunlich, da die Anzahl der Beschäftigten in Deutschland mit 45,7 Millionen im März 2024 einen Höchststand erreichte.⁰¹ Gleichzeitig fiel der reale Preis von Arbeit 2022 mit einem Reallohnrückgang um 3,1 Prozent und stagnierte 2023.⁰² Der Reallohnrückgang der vergangenen Jahre war in diesem Ausmaß in den Jahrzehnten zuvor nicht zu beobachten.⁰³ Dennoch sagen nach Umfragen des ifo Instituts knapp 40 Prozent der Unternehmen, sie seien durch Fachkräftemangel eingeschränkt.⁰⁴ Das ist ebenfalls nahe am Höchststand.

Zwar sind parallel zum Anstieg in der Zahl der Erwerbstätigen die Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen so stark gefallen, dass das in Stunden gemessene Arbeitsvolumen in den vergangenen zehn Jahren ungefähr konstant geblieben ist (Abbildung). Zu einem Rückgang des Arbeitsangebotes, der vor allem wegen der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren unvermeidlich erscheint, ist es aber noch gar nicht gekommen. Umso wichtiger ist es, das Problem des Fachkräftemangels rechtzeitig angemessen zu analysieren und die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

ARBEITSANGEBOT UND -NACHFRAGE

Aus klassischer ökonomischer Sicht gibt es auf eine Situation des Mangels – verstanden als eine Situation, in der die Nachfrage größer ist als das Angebot – eine einfache Antwort: die Preiserhöhung. Wenn die Preise steigen, sinkt die Nachfrage, und das Angebot steigt. Das geht so lange, bis jeder, der bereit ist, den Marktpreis zu zahlen, auch zum Zuge kommt. Das ändert nichts an der Knappheit der Güter – aber es gibt keinen Mangel mehr in dem Sinne, dass Nachfra-

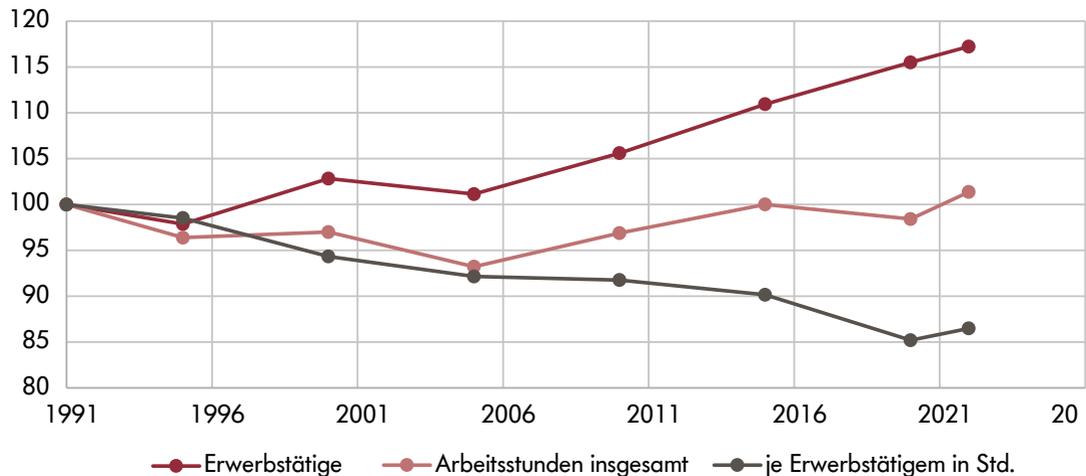
ger nicht zum Zuge kommen, obwohl sie bereit wären, den herrschenden Marktpreis zu zahlen. Preiserhöhungen helfen allerdings insofern gegen Knappheit, als sie üblicherweise das Angebot steigern.

Übertragen auf den Arbeitsmarkt würde das bedeuten, dass man den Mangel schlicht aus der Welt schaffen kann, indem man die Löhne erhöht oder Arbeitsbedingungen verbessert. Dies wirft eine entscheidende Frage auf: Würden wettbewerbsbedingte Lohnerhöhungen in der gegenwärtigen Situation, selbst wenn sie Knappheiten im oben erläuterten Sinn beseitigen, wenig ändern, weil sie lediglich eine Umverteilung von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern bewirken? Oder ergäben sich daraus gesamtwirtschaftliche Vorteile, also eine Vergrößerung des „Kuchens“?

Die übliche Analyse von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gibt auf diese Frage eine klare Antwort: Wenn Unternehmen zu den herrschenden Löhnen gerne mehr Arbeitskräfte einstellen würden, aber keine finden, dann führt eine Lohnerhöhung in funktionierenden Märkten dazu, dass sich einige Unternehmen aus dem Markt zurückziehen, weil die Löhne höher sind als das, was sie mit zusätzlichen oder vorhandenen Beschäftigten erwirtschaften können. Manche, insbesondere unliebsame, Tätigkeiten fallen weg oder werden automatisiert. Beschäftigte wechseln in Jobs mit höheren Löhnen und höherer Produktivität. Für einzelne Unternehmen, die im Wettbewerb um Arbeitskräfte nicht mehr mithalten können, mag das bitter sein. Gesamtwirtschaftlich ergibt sich daraus aber ein Gewinn.

Hinzu kommt, dass das Arbeitsangebot tendenziell steigt; Menschen, die bei niedrigeren Löhnen lieber weniger oder gar nicht arbeiten, sind nun eher bereit, eine Stelle anzunehmen. Ein gegenläufiger Effekt, den Ökonomen als Einkommenseffekt bezeichnen, besteht darin, dass höhere Löhne mehr Wohlstand bedeuten und

Abbildung: Erwerbstätige und Arbeitsstunden in Deutschland (Index, 1991=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt

manche Menschen darauf mit höherem Freizeitkonsum, also geringerer Arbeitsbereitschaft, reagieren. Empirische Studien legen allerdings nahe, dass der positive Effekt höherer Löhne auf das Arbeitsangebot überwiegt.⁰⁵ Aus Sicht der klassischen Ökonomie ist somit klar, dass höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen in der aktuellen Situation der Knappheit von Arbeitskräften zu gesamtwirtschaftlichen Vorteilen führen.

KEIN VOLLKOMMENER MARKT

Der These, dass Lohnerhöhungen die richtige Antwort auf den Fachkräftemangel seien, halten einige Ökonomen entgegen, dass der Arbeits-

markt eben kein voll funktionierender Markt sei und die Schlussfolgerung daher in die Irre führe.⁰⁶ Aus Perspektive der evidenzbasierten Arbeitsmarktforschung ist dies richtig und falsch zugleich.

Richtig ist, dass der Arbeitsmarkt kein Markt mit perfektem Wettbewerb in dem Sinne ist, dass keinerlei Friktionen auftreten und alle Akteure Löhne und Arbeitsbedingungen als gegeben, also von ihnen nicht beeinflussbar ansehen. Falsch ist die Schlussfolgerung, dass deshalb Lohnerhöhungen nicht zur Lösung des Fachkräftemangels beitragen könnten. Denn: Friktionen sind am Arbeitsmarkt nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Viele Beschäftigte haben spezifische Fähigkeiten und langjährige Erfahrung

01 Vgl. Anstieg der Erwerbstätigkeit schwächt sich im März 2024 weiter ab, 30. 4. 2024, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_171_132.html.

02 Vgl. Reallöhne im Jahr 2022 um 3,1 % gegenüber 2021 gesunken, 1. 3. 2023, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_078_62321.html; Reallöhne im Jahr 2023 um 0,1 % gegenüber 2022 gestiegen, 29. 2. 2024, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_076_62321.html.

03 Hier ist zu berücksichtigen, dass die steigenden Energiepreise 2022 wichtiger Treiber des Reallohnrückgangs waren. In energieimportierenden Ländern wie Deutschland hat dieser Anstieg zur Folge, dass die mit dem Konsumentenpreisindex deflationierten realen Einkommen stärker sinken als das mit dem BIP-Deflator gemessene reale Bruttoinlandsprodukt. Siehe dazu Wolfgang Nierhaus, Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2022, ifo Schnelldienst 2/2023, S. 47–53.

04 Vgl. Mangel an Fachkräften hat leicht abgenommen, 20. 3. 2024, www.ifo.de/fakten/2024-03-20/mangel-fachkraefte-hat-leicht-abgenommen.

05 Vgl. Raj Chetty et al., Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins, in: *American Economic Review* 3/2011, S. 471–475; Olivier Bargain/Andreas Peichl, Own-Wage Labor Supply Elasticities: Variation Across Time and Estimation Methods, in: *IZA Journal of Labor Economics* 5/2016, S. 1–31.

06 Vgl. Bert Rürup, Mit Geld allein lässt sich das Fachkräfte-Problem nicht lösen, 17. 2. 2023, www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-der-chefoekonom-mit-geld-allein-laesst-sich-das-fachkraefte-problem-nicht-loesen/28986400.html; „Der flexibelste Arbeitsmarkt löst nicht alle Probleme.“ Handelsblatt Economic Challenges Podcast mit Michael Hüther und Bert Rürup, 10. 2. 2023, www.handelsblatt.com/audio/economic-challenges-podcast/handelsblatt-economic-challenges-der-flexibelste-arbeitsmarkt-loest-nicht-alle-probleme-/28970204.html.

und sind nicht ohne Weiteres austauschbar. So verursacht der Verlust langjähriger Mitarbeiter für Unternehmen große Kosten.⁰⁷ Zugleich wollen oder können Arbeitnehmer oft nicht mühelos von einem zum anderen Arbeitgeber wechseln. Nach Verlust des Arbeitsplatzes ist es oft nicht leicht, einen vergleichbaren Arbeitsplatz zu finden, sodass der Wegfall einer gut bezahlten Stelle mit langfristigen Lohneinbußen einhergeht.⁰⁸ Gleichzeitig sind Beschäftigte im Niedriglohnbereich nicht ausreichend über ihre Alternativen und die Entlohnung bei anderen Arbeitgebern informiert.⁰⁹

Aus diesen Faktoren entsteht eine gewisse Marktmacht von Arbeitgebern und auch von manchen Arbeitnehmern, die anders als im perfekten Wettbewerb nicht Preisnehmer sind, sondern selbst Löhne mit beeinflussen.¹⁰ Ein Symptom für diese Marktmacht besteht darin, dass das Gesetz des einheitlichen Preises am deutschen Arbeitsmarkt nicht gilt. Für gleich qualifizierte Arbeitnehmer kann es je nach Arbeitgeber deutliche Unterschiede in der Entlohnung geben.¹¹ Produktivere Firmen zahlen dabei tendenziell höhere Löhne.¹² Selbst bei einfachen Dienstleistungen gibt es einigen Spielraum für Lohnunterschiede.¹³

Diese Perspektive hilft dabei, viele überraschende Befunde besser zu verstehen, wie beispielsweise die Gleichzeitigkeit von offenen Stellen und Arbeitslosigkeit; in Deutschland gibt es

zurzeit 1,7 Millionen offene Stellen und 2,75 Millionen Arbeitslose.¹⁴ Oder dass der Mindestlohn in Deutschland zumindest bislang nicht zu starken Beschäftigungsverlusten geführt hat und sich durch den Mindestlohn stattdessen die Beschäftigung von weniger produktiven in produktivere Betriebe verlagerte.¹⁵

WETTBEWERB UM ARBEITSKRÄFTE

Nun zur entscheidenden Frage: Bedeutet die Tatsache, dass der Arbeitsmarkt kein perfekter Markt ist, dass Wettbewerb und Lohnsteigerungen in der aktuellen Lage lediglich Umverteilung bedeuten oder sogar schädlich sind? Aus der Perspektive der modernen Arbeitsmarktökonomik spricht viel dafür, dass das Gegenteil richtig ist. Arbeitskräftemangel ist demnach Ausdruck der Tatsache, dass – anders als im perfekten Wettbewerb – die angebotenen Löhne geringer sind als die Produktivität, also als das, was der Arbeitnehmer für das Unternehmen erwirtschaften könnte. Gerade die Friktionen am Arbeitsmarkt sorgen dafür, dass Arbeitskräfte nicht dort eingesetzt werden, wo sie am produktivsten sind und im Zuge des Strukturwandels gebraucht werden. Man stelle sich vor, ein hochproduktives E-Mobility-Startup kann sich nicht entwickeln, weil die benötigten Ingenieurinnen aufgrund von Friktionen bei einem etablierten Zulieferer für Verbrennungsmotoren bleiben. Solche Arbeitsmarkt-rigiditäten können zu gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlusten führen, die für Deutschland erheblich sein dürften.¹⁶

Mehr Wettbewerb um Arbeitskräfte ist daher auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vorteilhaft: Arbeitskräfte werden vermehrt dort eingesetzt, wo sie produktiver sind, und Löhne sowie Arbeitsbedingungen verbessern sich insbesondere dort, wo sie aus marktwirtschaftlicher Sicht zu niedrig waren. Sofern Beschäftigte mit niedrigen

07 Vgl. Simon Jäger/Jörg Heining, *How Substitutable Are Workers? Evidence From Worker Deaths*, National Bureau of Economic Research Working Paper 30629, November 2022, <https://dx.doi.org/10.3386/w30629>.

08 Vgl. Johannes F. Schmieder et al., *The Costs of Job Displacement Over the Business Cycle and Its Sources: Evidence From Germany*, in: *American Economic Review* 5/2023, S. 1208–1254.

09 Vgl. Simon Jäger et al., *Worker Beliefs About Outside Options*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 10. 1. 2024, <https://doi.org/10.1093/qje/qjae001>.

10 Vgl. Alan Manning, *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, New Jersey 2003; ders., *Monopsony in Labor Markets: A Review*, in: *ILR Review* 1/2021, S. 3–26; David Berger et al., *Labor Market Power*, in: *American Economic Review* 4/2022, S. 1147–1193.

11 Vgl. David Card et al., *Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 3/2013, S. 967–1015.

12 Vgl. Simon Jäger et al., *Labor in the Boardroom*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 2/2021, S. 669–725.

13 Vgl. Deborah Goldschmidt/Johannes F. Schmieder, *The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 3/2017, S. 1165–1217.

14 Vgl. *Arbeitsmarkt im April 2024*, 30. 4. 2024, www.arbeitsagentur.de/presse/2024-17-arbeitsmarkt-im-april-2024.

15 Vgl. Marco Caliendo et al., *The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform*, in: *Labour Economics* 53/2018, S. 46–62; Christian Dustmann et al., *Reallocation Effects of the Minimum Wage*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 1/2022, S. 267–328.

16 Vgl. Rüdiger Bachmann et al., *Monopsony Makes Firms Not Only Small but Also Unproductive: Why East-Germany Has Not Converged*, CESifo Working Paper 9751/2022.

Einkommen überproportional profitieren, sinkt zusätzlich die Ungleichheit, es ergibt sich also eine Art doppelte Dividende in Form von Effizienzverbesserungen und sinkender Ungleichheit.

Genau diesen Schluss legt eine aktuelle Studie der Ökonomen David Autor, Arindrajit Dube und Annie McGrew aus den USA nahe, wo trotz günstigerer demografischer Struktur ebenfalls ein Fachkräftemangel beklagt wird. Während der Pandemie hatten sich dort viele Arbeitnehmer beruflich oder geografisch neu orientiert. Diese erhöhte Mobilität verschärfte den Wettbewerb um Arbeitskräfte, führte zu Abwanderung aus relativ schlecht bezahlten Jobs und zu Lohnzuwächsen insbesondere im Niedriglohnbereich. Die Ungleichheit nahm ab.

KRITISCHE EINWÄNDE

Kritiker eines stärkeren Wettbewerbs um Arbeitskräfte führen an, dass damit zumindest für Teilbereiche der Wirtschaft auch Kosten einhergehen können. Eine Sorge besteht darin, dass höhere Löhne zu höheren Preisen führen, sodass Reallöhne stagnieren oder sogar sinken. Mit solchen Preissteigerungen ist zu rechnen. Allerdings legt beispielsweise die Studie von Autor, Dube und McGrew nahe, dass stärkerer Wettbewerb um Arbeitskräfte zu steigenden Reallohnen für einen großen Teil der Beschäftigten führt. Dies ist nicht überraschend, da die Löhne eben nur einen Teil des gesamtwirtschaftlichen Einkommens ausmachen. Wenn alle Einkommen in einer Volkswirtschaft proportional erhöht werden, kann der Effekt neutral sein in dem Sinne, dass die Preise in gleichem Maße steigen. Lohnsteigerungen, um die es hier geht, bedeuten aber eine Einkommensverschiebung zugunsten des Faktors Arbeit sowie eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion aufgrund von Produktivitätssteigerungen und eines höheren Arbeitsangebots.

Sofern Löhne durch vermehrten Wettbewerb insbesondere im Niedriglohnbereich steigen, kommt eine weitere wichtige Überlegung hinzu: In Deutschland wird der Niedriglohnbereich durch staatliche Transfers wie etwa Aufstocken oder das Wohngeld subventioniert – eine Zeche, die durch Steuern und Sozialabgaben an anderer Stelle gezahlt wird. In dieser Situation kann ein großer Niedriglohnsektor hohe gesellschaft-

liche Kosten haben, die zum Teil verdeckt sind, vor allem dann, wenn produktivere Arbeitsplätze vorhanden sind, aber nicht besetzt werden. Damit ist das vom App-Fahrer ausgelieferte Essen schon heute gesamtgesellschaftlich teurer als es die Rechnung ausweist – es gibt also eine Arbeitsmarktverzerrung. In einer Welt mit umverteilendem Steuer- und Transfersystem sind bestimmte Arbeitsmarktverzerrungen unvermeidlich. Wenn Beschäftigte aber wegen rigider Arbeitsmärkte nicht in die bestmögliche Verwendung gelangen, entsteht ein Wohlfahrtsverlust. Vor diesem Hintergrund kann ein verstärkter Wettbewerb um Arbeitskräfte, der hier zu Lohnsteigerungen führt, gesellschaftlich wünschenswert sein, da dann die ausgewiesenen Preise auch eher den gesellschaftlichen Kosten entsprechen.

Auch in einer Welt ohne Subventionen kann es aufgrund von Friktionen zu einem großen Niedriglohnsektor kommen.¹⁷ Auch vor diesem Hintergrund können Lohnerhöhungen in diesem Bereich die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigern – außerdem würden sie zudem zu stärkeren Anreizen führen, dass Firmen in die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investieren.¹⁸ Höhere Löhne können auch zu Innovationschüben führen, die zwar teilweise Arbeit durch Automatisierung ersetzen, aber die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigern.¹⁹

Eine weitere Befürchtung ist, dass ein verstärkter Wettbewerb um Arbeitskräfte zu einer Abwanderung von Arbeitskräften aus Bereichen wie Kinderbetreuung oder Pflege führen könnte. Diese Bereiche sind nicht marktwirtschaftlich organisiert, haben aber eine große gesamtwirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung. In diesen Sektoren bestimmen politische Entscheidungen und nicht die Marktkräfte, wie Leistungen bewertet werden und wie die Löhne und Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten gestaltet werden. Hier hat die Politik die Aufgabe, Bezahlung und Arbeitsbedingungen so anzupassen, dass genügend Arbeitskräfte verfügbar sind. Zum Beispiel legt für die Pflegebranche eine

¹⁷ Vgl. Daron Acemoglu, *Good Jobs Versus Bad Jobs*, in: *Journal of Labor Economics* 1/2001, S. 1–21.

¹⁸ Vgl. ders./Jörn-Steffen Pischke, *Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets*, in: *The Economic Journal* 453/1999, S. 112–142.

¹⁹ Vgl. Daron Acemoglu, *When Does Labor Scarcity Encourage Innovation?*, in: *Journal of Political Economy* 6/2010, S. 1037–1078.

aktuelle Studie nahe, dass viele Arbeitskräfte bei höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen sogar mehr arbeiten würden oder aus anderen Sektoren zurückkehren würden.²⁰ In jedem Fall wäre es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kontraproduktiv, die Löhne an anderer Stelle niedrig zu halten, nur um die Arbeitskräfte in diesen Bereichen zu halten.

POLITISCHE MAßNAHMEN

Unsere Analyse führt zu dem klaren Befund, dass mehr Wettbewerb um Arbeitskräfte und damit verbundene Verbesserungen von Löhnen und Arbeitsbedingungen signifikant zur Lösung des Fachkräftemangels in Deutschland beitragen können. Dies heißt keineswegs, dass andere Maßnahmen zur Bekämpfung der Fachkräfteknappheit überflüssig oder auch nur nachrangig sind. Reformen des Einwanderungssystems, der Kinderbetreuung, des Bürgergelds oder des Ehegattensplittings sollten nicht auf die lange Bank geschoben werden. Aber gerade weil sich durch den demografischen Wandel eine weitere Verknappung des Arbeitskräfteangebots abzeichnet, ist eine wettbewerbliche Anpassung an diese Verknappung besonders wichtig.

Was kann die Politik dazu beitragen? Ein Hebel ist der Abbau von Wettbewerbshemmnissen am Arbeitsmarkt. In den USA hat die Administration von Präsident Joe Biden hierzu ein breites Maßnahmenpaket angekündigt, das per Erlass mit Instrumenten des Wettbewerbs- und Kartellrechts für stärkeren Wettbewerb um Arbeitskräfte sorgen soll. Die geplanten Maßnahmen umfassen ein Verbot nachvertraglicher Wettbewerbsverbote, ein stärkeres Vorgehen gegen Lohnabsprachen sowie gegen Abwerbeverbote. Marktmacht im Arbeitsmarkt entsteht allerdings nicht nur durch kartellähnliche Absprachen zwischen Arbeitgebern, sondern auch bereits durch eine horizontale Differenzierung von Stellen und heterogene Präferenzen sowie durch Mobilitäts- und Informationsfraktionen.²¹

²⁰ Vgl. Denise Becka et al., Fachkräftepotenziale für die Pflege: 300 000 Vollzeitkräfte ließen sich aktivieren, Forschungsförderung Policy Brief 8/2023.

²¹ Vgl. David Card et al., Firms and Labor Market Inequality: Evidence and Some Theory, in: *Journal of Labor Economics* 1/2018, S. 13–70; Berger et al. (Anm. 10); Manning 2003 (Anm. 10); Jäger et al. (Anm. 12).

Vor diesem Hintergrund plant die Biden-Administration auch eine Liberalisierung der Berufszulassungen.²² In Deutschland gibt es entsprechende Diskussionen beispielsweise mit Blick auf den Meisterzwang sowie die reglementierten Berufe.²³ Bei den aktuellen Forderungen nach besserer Berufsorientierung und Stärkung des Ausbildungssystems sollte berücksichtigt werden, dass eine Berufsausbildung im Vergleich zu einem Hochschulstudium langfristig mit einer geringeren Anpassungsfähigkeit und damit in Zeiten ökonomischen Wandels mit höheren Beschäftigungsrisiken und einer geringeren beruflichen Mobilität im späteren Leben verbunden ist, was ein zukünftiges Mismatch begünstigen könnte.²⁴ Eine Antwort darauf könnte eine Aufwertung der dualen Ausbildung durch akademische Ausbildungselemente wie etwa in dualen Studiengängen sein.

Ein weiteres Instrument, das auf eine Wettbewerbsstärkung durch Verringerung der Informationsfraktionen abzielt, ist die Stärkung der Entgelttransparenz. Ein entscheidender Faktor ist hierbei – anders als bei dem in Deutschland 2017 eingeführten Entgelttransparenzgesetz – die Stärkung der Transparenz über Entgeltunterschiede bei *unterschiedlichen* Arbeitgebern.²⁵ Mehrere europäische Länder wie Österreich oder die Slowakei führten beispielsweise die Pflicht ein, bei Stellenausschreibungen Löhne auszusprechen. Dies führte zu einem Anstieg der Bewerbungen bei besser zahlenden Unternehmen sowie einem Anstieg der Löhne in Bereichen, in denen vor Einführung der Transparenzpflicht wenig Entgelttransparenz herrschte.²⁶ In Deutschland ist

²² Vgl. Morris M. Kleiner/Evan J. Soltas, A Welfare Analysis of Occupational Licensing in U.S. States, in: *The Review of Economic Studies* 5/2023, S. 2481–2516.

²³ Vgl. Petrik Runst et al., Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004, in: *Wirtschaftsdienst* 5/2018, S. 365–371; Jörg Thomä/Petrik Runst, Pro & Contra Wiedereinführung der Meisterpflicht, in: *Wirtschaftsdienst* 8/2018, S. 534–535.

²⁴ Vgl. Meister statt Master: Politiker wollen berufliche Bildung stärken, 29.8.2022, www.deutsche-handwerks-zeitung.de/politiker-wollen-berufliche-bildung-staerken-256104; Eric A. Hanushek et al., General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes Over the Lifecycle, in: *Journal of Human Resources* 1/2017, S. 48–87.

²⁵ Vgl. Zoë Cullen, Is Pay Transparency Good?, in: *Journal of Economic Perspectives* 1/2024, S. 153–180.

²⁶ Vgl. Samuel Škoda, Directing Job Search in Practice, Universität Zürich Working Paper, November 2022.

es zudem durch den Rückgang der Tarifbindung aus Arbeitnehmerperspektive schwerer geworden, etwaige Lohnunterschiede zwischen Betrieben und Branchen festzustellen.²⁷ Eine Stärkung der Transparenz kann auch über Branchen hinweg zu einer Reallokation von Beschäftigten zu höher zahlenden Branchen und Betrieben führen, wie eine Untersuchung zur Transparenzwirkung branchenspezifischer Mindestlöhne verdeutlicht.²⁸

Als weiteres Instrument zur Stärkung des Wettbewerbs kann die Bundesregierung auch Maßnahmen wie die Kurzarbeit, die Arbeitsplatzwechseln möglicherweise entgegenwirken, überprüfen. Trotz rund 1,7 Millionen offener Stellen erhalten derzeit über 200 000 Beschäftigte in Deutschland Kurzarbeitergeld.²⁹ Das Kurzarbeitergeld kann gerade in Krisenzeiten zu einer Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen.³⁰ Allerdings sorgt es auch dafür, dass Beschäftigungsverhältnisse, die in einem Unternehmen gesichert werden, Arbeitskräfte binden, die anderen Arbeitgebern naturgemäß nicht zur Verfügung stehen können. Somit wird Strukturwandel behindert. Zudem deutet eine aktuelle Studie aus Italien darauf hin, dass Kurzarbeitsregelungen insbesondere von weniger produktiven Arbeitgebern in Anspruch genommen werden und zu negativen Spillovers auf das Beschäftigungswachstum produktiver Firmen führen.³¹ Insofern könnte auch durch eine Überprüfung der Kurzarbeitsregelungen, die sich beispielsweise dynamisch an branchenspezifischen Personalengpässen oder Produktivitätsentwicklungen orientieren könnten, zu einer doppelten Dividende durch mehr Wettbewerb um Arbeitskräfte führen.

Neben diesen Instrumenten zur Stärkung des Wettbewerbs um Arbeitskräfte, die in der Hand

des Gesetzgebers und der Bundesregierung liegen, gilt aber vor allen Dingen: die Tarifparteien haben es selbst in der Hand, dort, wo Arbeitskräfte fehlen, der Knappheit durch Lohnerhöhungen und Verbesserungen von Arbeitsbedingungen entgegenzuwirken.

Dieser Beitrag ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung von Clemens Fuest/Simon Jäger, Können höhere Löhne zur Überwindung des Fachkräftemangels beitragen?, in: Wirtschaftsdienst 4/2023, S. 253–258.

CLEMENS FUEST

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

SIMON JÄGER

ist Associate Professor am Massachusetts Institute of Technology (MIT) in Cambridge, USA.

Kostenloses Probe-Abo

[das-parlament.de/abo/
probeabo](https://das-parlament.de/abo/probeabo)

Lassen Sie sich „Aus Politik und Zeitgeschichte“ als Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ regelmäßig direkt nach Hause liefern: Das Abonnement kostet 25,80 Euro im Jahr; Lehrkräfte, Studierende, Auszubildende, Bundesfreiwillige und FSJ-Teilnehmende zahlen 13,80 Euro. Das Probeabonnement endet automatisch nach vier Ausgaben.

27 Vgl. Simon Jäger et al., The German Model of Industrial Relations. Balancing Flexibility and Collective Action, in: *Journal of Economic Perspectives* 4/2022, S. 53–80.

28 Vgl. Gökay Demir, Labor Market Frictions and Spillover Effects from Publicly Announced Sectoral Minimum Wages, *Ruhr Economic Papers* 985/2022.

29 Vgl. IAB-Stellenerhebung, <https://iab.de/das-iab/befragung-iab-stellenerhebung>; Arbeitsagentur (Anm. 14).

30 Vgl. Giulia Giupponi et al., Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?, in: *Journal of Economic Perspectives* 2/2022, S. 29–54.

31 Vgl. Giulia Giupponi/Camille Landais, Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short Time Work, in: *The Review of Economic Studies* 4/2023, S. 1963–2005.

SCHRITTWEISE ÖFFNUNG

Fachkräftemangel und Migration

Dietrich Thränhardt

Der Fachkräftemangel hat sich in den vergangenen Jahren immer stärker bemerkbar gemacht. Es fehlen nicht nur Spezialisten, sondern vor allem auch Handwerkerinnen und Handwerker sowie Facharbeiterinnen und Facharbeiter. Dass Deutschland Arbeitskräfte aus dem Ausland anwerben muss, wird heute nicht mehr kontrovers diskutiert – wohl aber die Aufnahme von Flüchtlingen. Die Zahl der Flüchtlinge übersteigt die Zahl der Zuwanderer zum Zweck der Erwerbstätigkeit bei Weitem. 2022 kamen rund 73 000 Drittstaatsangehörige „zum Zweck der Erwerbstätigkeit“ nach Deutschland, im Jahr 2021 waren es rund 40 000.⁰¹ Es wäre widersinnig, nur diese Gruppe zu betrachten und die Potenziale der Flüchtlinge zu vernachlässigen, zumal viele von ihnen über eine gute Schulbildung verfügen.⁰² Daher werden im Folgenden alle Zuwanderergruppen unter dem Gesichtspunkt des Arbeitskräftebedarfs betrachtet, und es wird aufgezeigt, wie sich die Anwerbeperspektiven in Deutschland in den vergangenen Jahren sukzessive erweitert haben.

EU-ZUWANDERUNG UND ÖFFNUNG FÜR DRITTSTAATEN

In Europa lassen sich zwei Regelungsformen der Zuwanderung unterscheiden: die Mobilität innerhalb der offenen EU und die bürokratisch geregelte Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten. Quantitativ haben beide an Bedeutung gewonnen. Mit der schrittweisen Erweiterung der EU auf 27 Staaten ist ein offener Mobilitätsraum entstanden. Gleichzeitig hat die Zuwanderung aus Drittstaaten zugenommen, und das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2023 eröffnete Menschen aus aller Welt die Möglichkeit, sich um einen Arbeitsplatz in Deutschland zu bewerben.

Während EU-Bürger sich in allen Mitgliedsstaaten frei niederlassen und arbeiten können, benötigen andere Zuwanderer eine Arbeitser-

laubnis. Innerhalb der EU werden zudem Berufsabschlüsse gegenseitig anerkannt, und es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung, der auch durch die europäische Rechtsprechung abgesichert wird. Die EU hat sich in vielen Einzelschritten erweitert und vertieft. Es ist ein offener Raum von 450 Millionen Menschen entstanden, in dem vielfältige Bewegungen stattfinden, auch unter Einbeziehung der Schweiz, Norwegens und Islands. Mit den EU-Osterweiterungen von 2004, 2007 und 2013 sind Länder mit geringerem Lebensstandard hinzugekommen, deren Einwohner höhere Löhne erzielen können, wenn sie in wohlhabenderen Ländern arbeiten.

Für Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für die Arbeitsaufnahme in Deutschland in den vergangenen Jahren gelockert. Während die Bundesrepublik noch 2008/09 bei den Beratungen zur europäischen Blauen Karte zur Anwerbung von Hochqualifizierten eine eher bremsende Rolle einnahm, setzt sie dieses Instrument seit der Implementierung 2011 stärker als andere EU-Staaten ein.⁰³ Im Jahr 2022 hat Deutschland 63 342 der insgesamt 81 846 Blauen Karten in der EU ausgestellt.⁰⁴ So wurden im Laufe der Jahre die Tore für Hochqualifizierte immer weiter geöffnet, die Gehaltsschwellen gesenkt und auch mittlere Qualifikationsniveaus einbezogen. Bewerber können zur Arbeitssuche einreisen, und schließlich wurde ein Punktesystem eingeführt. Dieses ist zwar relativ funktionslos geblieben, kann aber als Symbol der Öffnung nach kanadischem Vorbild angesehen werden. Probleme gibt es allerdings auf administrativer Ebene. Jede einzelne Arbeitsaufnahme von außerhalb der EU muss mehrere Verwaltungsschritte durchlaufen, was die Arbeitsaufnahme erschwert.

Auch wenn sich die Zahl der Arbeitskräfte aus nichteuropäischen Ländern in den vergangenen Jahren verdoppelt hat, sind die Zahlen im Vergleich zu den innereuropäischen Wan-

derungs- und Mobilitätsströmen sowie den Flüchtlingszahlen insgesamt noch gering. Die stärkste Dynamik weist die Zuwanderung aus Indien auf. Die Beschäftigungsquoten unterscheiden sich deutlich zwischen den einzelnen Herkunftsländern, wobei die Quote der qualifiziert Beschäftigten bei allen Ländern relativ hoch ist.

STARKE ZUWANDERUNG AUS EU-BEITRITTLÄNDERN

Zusätzliche Arbeitskräfte kamen in den vergangenen Jahrzehnten vor allem aus den „neuen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union. 2004 wurden Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und die baltischen Staaten aufgenommen, die 2011 die volle Freizügigkeit erhielten. 2007 folgten Rumänien und Bulgarien mit Freizügigkeit ab 2014 und 2015 schließlich Kroatien. Zusammen wird diese Staatengruppe auch als EU-11 bezeichnet.

Die Integration der Arbeitsmärkte erfolgte schrittweise, um Wirtschaft und Arbeitswelt allmählich zusammenzuführen und Schocks zu vermeiden. 1991 wurde zunächst die Visa-freiheit eingeführt, bis dahin gab es noch polnische Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Deutschland. Seit den 1990er Jahren können Polen saisonal arbeiten, vor allem in der Landwirtschaft. Seitdem werden regelmäßig ausländische Erntehelfer im Obst- und Gemüseanbau eingesetzt, zunächst vor allem aus Polen, später auch aus Rumänien und neuerdings ebenfalls aus Georgien.⁰⁵

01 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Das Bundesamt in Zahlen 2021. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg 2022; dass., Das Bundesamt in Zahlen 2022. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg 2023.

02 Vgl. Barbara Heß, Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten Halbjahresbericht 2023, Nürnberg 2024.

03 Vgl. Marie-Isabel Kane, Deutschland und Frankreich im globalen Wettbewerb um Talente, Münster 2019, S. 188–240.

04 Vgl. Eurostat, EU Blue Cards by Type of Decision, Occupation and Citizenship, Custom Dataset, Last Update: 15. 4. 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RES-BC1__custom_8548213/default/table?lang=en. Die Blaue Karte berechtigt zur Arbeitsaufnahme in einem EU-Mitgliedstaat und nach einem Jahr zur Arbeitsaufnahme in der gesamten EU. Sie soll hochqualifizierten Arbeitskräften aus der ganzen Welt den Weg in die EU ebnen.

05 Vgl. „Das hier ist nicht Europa“. Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland, 22. 5. 2023, www.oxfam.de/ueber-uns/publikationen/nicht-europa.

In der Übergangszeit zwischen Beitritt und voller Freizügigkeit konnten die neuen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger zwar frei reisen und sich als Selbstständige niederlassen, aber keine Arbeitsverträge abschließen. Die Übergangszeit war nicht einfach und brachte Verwerfungen mit sich, weil Arbeitswillige nach Wegen suchten, um doch irgendwie in Arbeit zu kommen, und dabei auch bereit waren, schwierige oder irreguläre Arbeitsverhältnisse einzugehen.⁰⁶ Dies prägte zeitweise auch das Bild in Deutschland – zwischen 1995 und 1997 unterhielt der Entertainer Harald Schmidt das Publikum mit klischeehaften „Polenwitzen“.⁰⁷ 2013 wurde unter dem politischen Schlagwort „Sozialtourismus“ eine öffentliche Debatte um rumänische und bulgarische Zuwanderer geführt.

Mit der Einführung der vollen Arbeitsrechte setzte ein starker Zuzug nach Deutschland ein, und die Arbeitsverhältnisse normalisierten sich. Auf dem Höhepunkt der EU-Zuwanderung 2015 kamen per Saldo 332 511 Personen aus EU-Staaten nach Deutschland. 2022 waren es per Saldo noch 87 320 Zuwanderer. Im selben Jahr überholte Rumänien Polen bei der Nettozuwanderung. Der Zustrom ebbt allmählich ab, da auch in den Beitrittsländern die Geburtenzahlen in den vergangenen Jahrzehnten zurückgegangen sind und die Wirtschaft aufgeholt hat. Nach der Einstufung der Bundesagentur für Arbeit in Berufsniveaus sind 46 Prozent der Personen aus den EU-Beitrittsländern als Helfer, 45,1 Prozent als Fachkräfte und 8,8 Prozent als Spezialisten oder Experten beschäftigt (Tabelle 1). Die höchsten Eingruppierungen finden sich bei Menschen aus Estland, die niedrigsten bei Bulgarien.

Eine Nachwirkung der schwierigen Übergangszeit waren die Arbeitsverhältnisse in der Fleischindustrie. Dort hatte sich ein profitables System etabliert, das auf Subunternehmer-tum, Arbeitsausbeutung und Niedriglöhnen beruhte. Der Gesetzgeber unternahm mehrere Anläufe, diese Missstände zu beseitigen. Erst im Zusammenhang mit einem bundesweit in die Schlagzeilen geratenen Coronaausbruch in ei-

06 Vgl. Vesela Kovacheva, The Unnoticed Effects of EU Accession: Evidence on Mobility and Integration of Bulgarian Migrants in Germany, Wiesbaden 2021.

07 Vgl. Thomas Urban, Deutsch-polnische Klischees in den Medien, 23. 3. 2009, www.bpb.de/39765.

Tabelle 1: Beschäftigte aus EU-Beitrittsländern

HERKUNFTSLAND	2013	2023	BESCHÄFTIGUNGS- QUOTE (2023)	DAVON QUALIFIZIERT BESCHÄFTIGT (2023)*
Rumänien	126 040	588 690	64,6 %	46,0 %
Polen	288 820	582 060	57,0 %	56,4 %
Kroatien	98 810	229 340	64,4 %	65,1 %
Bulgarien	39 190	208 340	52,1 %	45,7 %
Ungarn	54 820	123 540	59,9 %	59,6 %
EU-11 gesamt	695 120	1 915 640	59,6 %	54,0 %

* Fachkräfte, Experten und Spezialisten

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 2: Beschäftigte aus den ehemaligen Anwerbeländern

HERKUNFTSLAND	2013	2023	BESCHÄFTIGUNGS- QUOTE (2023)	DAVON QUALIFIZIERT BESCHÄFTIGT* (2023)
Italien	242 920	317 520	56,3 %	70,6 %
Griechenland	129 000	171 760	57,5 %	65,5 %
Spanien	55 020	93 040	56,3 %	76,6 %
Portugal	59 380	73 800	59,0 %	67,6 %
Südeuropa gesamt	486 280	656 120	56,9 %	69,8 %
EU gesamt	1 399 500	2 831 750	57,0 %	60,6 %
Türkei	640 100	660 140	46,5 %	66,6 %
Westbalkan	233 660	533 940	56,6 %	60,7 %

* Fachkräfte, Experten und Spezialisten

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

nem Fleischbetrieb wurden sie endgültig beseitigt. Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung wurden in der Branche weitgehend verboten.⁰⁸

EHEMALIGE ANWERBELÄNDER

Anders verlief die Entwicklung in den Ländern, aus denen Deutschland zwischen 1955 und 1973 sogenannte Gastarbeiter angeworben hatte. Viele von ihnen und ihre Nachkommen werden in der Erwerbstätigenstatistik noch als Ausländer geführt, weil sie sich nicht eingebürgert haben.

⁰⁸ Vgl. Serife Erol/Thorsten Schulten, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie. Das Ende der organisierten Verantwortungslosigkeit?, WSI-Report 61/2020; Dietrich Thränhardt, Die innovative Einwanderungsgesellschaft in der Coronakrise, in: Uwe Hunger/Anas Ansar/Sascha Krannich (Hrsg.), Migration und Covid-19. Analysen zum Verhältnis von Migration, Arbeit, Gesundheit und sozialem Schutz, Wiesbaden (i.E.).

Die Finanzkrise 2008 hat in den südeuropäischen Ländern zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Jüngere und gut ausgebildete Menschen wanderten in der Folge nach Deutschland aus, allerdings unter völlig anderen Bedingungen als fünfzig Jahre zuvor. Sie arbeiten in der IT-Branche und anderen Dienstleistungsbranchen, aber auch in der Gastronomie.⁰⁹ Die Abwanderung war deutlich geringer als bei den Personen aus den Beitrittsländern. Der Berufsstatus ist höher, aber die Beschäftigungsquote niedriger als in den Beitrittsländern.

⁰⁹ Vgl. Marianne Kraußlach/Sophie Dusch/Christian Pfeffer-Hoffmann, Ergebnisse der Studie zur neuen Arbeitsmigration aus Spanien und Italien, in: Christian Pfeffer-Hoffmann (Hrsg.), Profile der Neueinwanderung. Differenzierung in einer emergenten Realität der Flüchtlings- und Arbeitsmigration, Berlin 2015, S. 59–123.

In Richtung Türkei gab es zwischen 2010 und 2015 einen Auswanderungsüberschuss.¹⁰ Nach dem Putschversuch in der Türkei 2016 kehrte sich diese Entwicklung um und hat seitdem an Dynamik gewonnen. Ähnlich wie nach dem Anwerbestopp 1973 stieg zunächst der Familiennachzug nach Deutschland, seit 2021 stellen Türkinnen und Türken vermehrt Asylanträge. Ihre Zahl verdreifachte sich vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Krise in der Türkei von 23 938 im Jahr 2022 auf 62 624 im Jahr 2023. Zwar sind die Bindungen nach Deutschland vielfältig und eng, doch ist es schwierig und langwierig, ein Arbeitsvisum zu erhalten. Ein Asylantrag ist daher eine naheliegende Alternative. Er bringt sofortige Versorgung und Legalität, bleibt aber angesichts niedriger Anerkennungsquoten und langwieriger Verfahren für alle Beteiligten unbefriedigend.

WESTBALKANREGELUNG

Als „Westbalkan“ werden seit 1998 die südosteuropäischen Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien bezeichnet. Mit Ausnahme Albaniens gehörten sie früher zu Jugoslawien und waren als solche zwischen 1968 und 1973 Anwerbegebiete. Nach dem Zerfall Jugoslawiens 1991/92 nahm Deutschland vorübergehend Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo auf und beherbergte viele Asylbewerber aus diesen Ländern, deren Anerkennungschancen in der Regel gering sind.¹¹ Aufgrund der langjährigen Beziehungsgeschichte sind Deutschkenntnisse relativ weit verbreitet. Die sechs Länder sind seit langem EU-Beitrittskandidaten und genießen Visafreiheit, ein EU-Beitritt ist vorerst jedoch nicht in Sicht. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation nach dem Zerfall Jugoslawiens kamen viele Asylanträge aus diesem Raum. Sie hatten wenig Aussicht auf Erfolg, wurden aber häufig gestellt, oft in den Wintermonaten. Hauptziel land war Deutschland mit seinen langwierigen Asylverfahren.

10 Vgl. Abbildung 2 in Dietrich Thränhardt, *Mobilität im offenen Europa. Brain Drain, Brain Gain, Brain Circulation*, in: Pfeffer-Hoffmann (Anm. 9), S. 11–37, hier S. 13.

11 Vgl. Stefan Alscher/Johannes Obergfell/Stefanie Ricarda Roos, *Migrationsprofil Westbalkan Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze*, Working Paper 63 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg 2015.

Auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise 2015 wurde daher die Westbalkanregelung als Alternative entwickelt. Seit 2016 können Menschen aus den sechs Ländern in Deutschland arbeiten, wenn sie einen Arbeitgeber finden und die Bundesagentur für Arbeit zustimmt.¹² Die Regelung war zunächst befristet, wurde mehrfach verlängert und ist 2023 entfristet worden, die Höchstzahl wurde von 25 000 auf 50 000 Arbeitskräfte verdoppelt. Jeder Bewerber muss ein Visum beantragen und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen. Damit ist eine Öffnung hin zu produktiver Beschäftigung gelungen.

Die meisten Arbeitskräfte sind als Facharbeiter tätig, vor allem im Baugewerbe.¹³ Durch die Freigabe der Arbeitsaufnahme und die Aufhebung der quantitativen Beschränkung könnten die Beschäftigungszahlen weiter erhöht, die Belastung verringert und die Zahl der Asylanträge voraussichtlich weiter gesenkt werden. 2023 wurden noch 7680 Erstanträge gestellt. Vom Verwaltungsaufwand her ist es derzeit immer noch einfacher, einen Asylantrag zu stellen als einen Antrag auf Arbeitserlaubnis.

ARBEIT FÜR FLÜCHTLINGE

Im Sommer 2015 wurden Flüchtlinge von Medien und Wirtschaftsvertretern zunächst euphorisch als „Fachkräfte von morgen“ begrüßt. Bei der Beschäftigung zeigte sich jedoch, dass Großunternehmen kaum Flüchtlinge einstellten und die Hälfte der Flüchtlinge nach rund fünf Jahren in kleinen und mittleren Unternehmen eine Beschäftigung fand. Damit wiederholte sich ein Phänomen, das bereits 2001 bei der Einstellung von IT-Fachkräften zu beobachten war: Großunternehmen meldeten zwar einen hohen Bedarf an, stellten aber niemanden ein, weil sie andere Rekrutierungsmöglichkeiten hatten.¹⁴

12 Vgl. Herbert Brücker et al., *Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien*, Abschlussbericht, Forschungsbericht 44 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Nürnberg 2020.

13 Vgl. ebd.

14 Vgl. Holger Kolb, *Einwanderung zwischen wohlverstandem Eigeninteresse und symbolischer Politik*, Münster 2004, S. 104–108.

„Flüchtling ist kein Beruf“, sagte Handwerkskammerpräsident Hans Peter Wollseifer 2015. „Diese jungen Leute werden hier untergebracht und können normalerweise nichts tun, bis womöglich nach etlichen Monaten ihr Asylantrag bearbeitet wird. Ich sage: Sie müssen vom zweiten Tag an Deutsch lernen und sinnvoll beschäftigt werden.“ Das damit angesprochene Problem ist bis heute nicht gelöst. Nach wie vor dauern die Asylverfahren lange, und die Eigeninitiative der Betroffenen wird in dieser Zeit blockiert. Es entsteht eine lähmende Situation, die die psychischen Belastungen der Flucht noch verstärken kann.

Auch die Bundesregierung beklagte 2016, dass die Asylverfahren zu lange dauerten und die Betroffenen deshalb „geraume Zeit“ bräuchten, „bis sie sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen können“.¹⁵ Die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren hat sich bis heute nicht verkürzt, auch nicht in den Jahren mit deutlich geringeren Antragszahlen. Sie betrug stets mehr als sechs Monate. Die anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahren dauern noch länger. In dieser Zeit bleibt die Zukunft der Betroffenen ungewiss, und Arbeitgeber haben wenig Anreiz, Personen einzustellen, die sich noch im Verfahren befinden. Die überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden bleibt jedoch in Deutschland, und die lange Unsicherheit hemmt die Arbeitsaufnahme. Wenn es gelänge, Asylverfahren zügig und qualitativ hochwertig zu bearbeiten, könnten Kosten gespart und die Integration in Arbeit beschleunigt werden.¹⁶

Die Bundesagentur für Arbeit führt eine Statistik über Arbeitskräfte aus den acht wichtigsten nichteuropäischen Asylherkunftsländern (Tabelle 3). Es zeigt sich, dass hier ein großes Arbeitskräftepotenzial brach liegt. Ebenso wird deutlich, dass die Mehrheit der Erwerbstätigen aus dieser Gruppe qualifizierte Tätigkeiten ausübt, die von der Bundesagentur für Arbeit als Fachkräfte, Spezialisten oder Experten eingestuft werden. Bei iranischen und pakistani-

schen Staatsangehörigen sind die Anteile hoch, bei eritreischen, nigerianischen und somalischen Personen niedrig. Auch wenn diese Werte nicht ohne weiteres auf die Gesamtheit der Nichterwerbstätigen übertragen werden können, geben sie doch einen Anhaltspunkt für die Einschätzung, dass hier ein großes Erwerbspotenzial besteht. Ähnliches zeigen auch die Analysen des BAMF zum Bildungs- und Erwerbshintergrund von Asylbewerbern.¹⁷

Zur Integration langjährig in Deutschland lebender Asylbewerber, die geduldet oder gestattet sind oder eine Aufenthaltserlaubnis haben, hat der Bundestag Ende 2022 das Chancenaufenthaltsgesetz beschlossen.¹⁸ Die Betroffenen erhalten auf Antrag einen Rechtsstatus für 18 Monate, um in dieser Zeit die Voraussetzungen für ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland nachzuweisen. Dazu gehören die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit, Kenntnisse der deutschen Sprache und der Nachweis der Identität.¹⁹ Arbeit wird damit zur Voraussetzung für die Legalisierung des Aufenthalts, Anfang 2024 waren 55 000 Anträge eingegangen.

SCHUTZSUCHENDE AUS DER UKRAINE

Die Fluchtbewegung aus der Ukraine nach der russischen Invasion am 24. Februar 2022 wurde in Deutschland zum Teil auch mit positiven Erwartungen begleitet. Optimistisch schrieb DIW-Präsident Marcel Fratzscher, „wir in Deutschland“ hätten „aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt“ und könnten den Ukrainerinnen „eine wirkliche Chance geben, sich in unserem Land zu integrieren“. „So groß der Verlust dieser Menschen für die Ukraine ist, so groß ist das Glück dieser Zuwanderung für Deutschland, auch wirtschaftlich.“²⁰

¹⁷ Vgl. Heß (Anm 2).

¹⁸ Mit der Duldung wird die Abschiebung ausreisepflichtiger Personen ausgesetzt. Sie bleiben also rechtlich zur Ausreise verpflichtet. Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung haben für die Dauer des Asylverfahrens einen rechtmäßigen Aufenthalt.

¹⁹ Vgl. Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. Mehr Chancen für gut integrierte Geflüchtete, 31. 12. 2022, www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erstes-migrationspaket-2059774.

²⁰ Marcel Fratzscher, Warum Deutschland von der Zuwanderung profitiert, 27. 12. 2022, www.diw.de/de/diw_01.c.862499.de/nachrichten/warum_deutschland_von_der_zuwanderung_profitiert.html.

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken, Bundestagsdrucksache 18/7203, 6. 1. 2016, S. 1.

¹⁶ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat 2017 mit dem Pilotprojekt „Asylverfahrensberatung“ einen vielversprechenden Versuch gestartet. Siehe hierzu Dietrich Thranhardt, Die Asylkrise 2015 als Verwaltungsproblem, in: APuZ 30–32/2020, S. 37–44, hier S. 41 f.

Tabelle 3: Beschäftigte aus ausgewählten Asylherkunftsländern

HERKUNFTSLAND	2013	2023	BESCHÄFTIGUNGS- QUOTE (2023)	DAVON QUALIFIZIERT BESCHÄFTIGT (2023)*
Ukraine	39 740	189 300	19,9 %	56,1 %
Syrien	9 520	247 210	32,0 %	56,6 %
Afghanistan	15 740	107 690	31,8 %	50,7 %
Irak	20 420	80 220	35,5 %	48,6 %
Iran	17 970	68 470	48,9 %	72,8 %
Pakistan	9 800	38 140	47,2 %	63,0 %
Eritrea	2 800	36 840	58,1 %	32,3 %
Nigeria	7 680	29 470	51,3 %	38,9 %
Somalia	1 170	16 760	40,6 %	29,7 %
Gesamt	85 100	624 800	36,5 %	53,5 %

* Fachkräfte, Experten und Spezialisten
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Es zeigte sich jedoch, dass die Arbeitsaufnahme in Deutschland schleppender verlief als in den westlichen und östlichen Nachbarländern.²¹ Während in Deutschland inzwischen 26 Prozent der ukrainischen Flüchtlinge Arbeit gefunden haben, sind es in Polen und Tschechien zwei Drittel und in Schweden und den Niederlanden die Hälfte. Die deutsche Zivilgesellschaft hat die ukrainischen Flüchtlinge aufgenommen, der Staat unterstützt sie mit Bürgergeld, aber vielfältige bürokratische Hürden erschweren die Arbeitsaufnahme, vor allem in Berufen mit hoher formaler Qualifikation, aber beispielsweise auch für LKW- und Busfahrer, für die das Bundesverkehrsministerium die europäischen Öffnungsregelungen nicht umgesetzt hat.²²

Als die EU-Staaten als Reaktion auf den russischen Überfall am 24. Februar 2022 die „Vorläu-

fige Aufnahme“ für ukrainische Flüchtlinge beschlossen, verzichteten sie auf Asylverfahren und räumten den Schutzsuchenden das Recht auf Arbeit ein. Da die Ukrainerinnen – ganz überwiegend flohen Frauen und Kinder – zu zwei Dritteln über einen Hochschulabschluss verfügten, verband sich damit die Hoffnung, dass sie in qualifizierten Berufen arbeiten könnten. Trotz des vorläufigen Charakters der Aufnahme verfolgte die Bundesagentur für Arbeit die Strategie, zunächst allen Ukrainerinnen Integrationskurse anzubieten beziehungsweise sie dazu zu verpflichten. Allerdings gab es viele Kursabbrüche, nur 129 360 von 340 438 Personen nahmen an Prüfungen teil. Der Bundesrechnungshof kritisierte die Ineffizienz des Integrationskurssystems.²³

Der ukrainische Botschafter Oleksii Makeiev fragte in einem Interview, ob für einen „ausgebildeten Lehrer aus der Ukraine Deutschkenntnisse auf dem Level C1“ notwendig seien, um in Integrationsklassen als Zweitlehrer zu arbeiten? Es sei „typisch deutsch, solchen Regeln stur zu folgen“. ²⁴ Es bleibt eine wichtige Aufgabe, die gut

21 Vgl. Dietrich Thränhardt, Die Zukunft der ukrainischen Kriegsflüchtlinge in Europa, 30. 11. 2023, www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/die-zukunft-der-ukrainischen-kriegsfluechtlinge-in-europa.

22 Auf seiner Website schreibt das Bundesverkehrsministerium: „Das BMDV arbeitet aktuell zusammen mit den Bundesländern, dem Kraftfahrt-Bundesamt, der Bundesdruckerei und der DIHK daran, die erforderlichen Verfahren und Rechtsgrundlagen zur vorübergehenden Anerkennung ukrainischer Fahrerqualifizierungsnachweise in Deutschland zu schaffen, die von der EU gefordert werden. Bis zur Umsetzung in das nationale Recht können ukrainische Fahrerqualifizierungsnachweise nicht anerkannt werden. Das BMDV wird Sie auf der Homepage stets aktuell informieren.“ Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine: Maßnahmen des BMDV, 3. 5. 2024, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/ukraine.html>.

23 Vgl. „Ernüchternde Ergebnisse“: Mehr als die Hälfte der Ukraine-Flüchtlinge scheitert offenbar in Integrationskursen, 20. 12. 2023, www.tagesspiegel.de/politik/ernuechternde-ergebnisse-mehr-als-die-halfte-der-ukraine-fluechtlinge-scheitert-offenbar-in-integrationskursen-10956892.html.

24 „Russland hat noch keinem Ukrainer etwas Gutes gebracht“, Interview mit Oleksii Makeiev, 12. 10. 2023, www.tagesspiegel.de/politik/ukrainischer-botschafter-makeiev-im-interview-russland-hat-noch-keinem-ukrainer-etwas-gutes-gebracht-10599028.html.

ausgebildeten Ärztinnen, Lehrerinnen und Ingenieurinnen angemessen in Arbeit zu bringen. Bei den Lehrkräften sind die Bundesländer Sachsen und Sachsen-Anhalt erfolgreich.²⁵ Insgesamt ist die deutsche Diskussion defizitorientiert, Berichte über kreative Berufswege geflüchteter Ukrainerinnen in Deutschland gibt es bislang kaum – andere Länder sind da schon weiter.²⁶

FAZIT

Bei der Problemanalyse treten zunehmend bürokratische Schwierigkeiten in den Vordergrund, sowohl in der Asylverwaltung als auch bei der Anwerbung von Fachkräften. Von der Visumserteilung über die Anerkennung von Zeugnissen, die Anmeldung bei der Stadt und die Anerkennung von Führerscheinen bis hin zur Einbürgerung kommt es zu Wartezeiten und Stauwirkungen. In einer Anhörung im Bundestag haben die Wissenschaftsorganisationen die gravierenden Verzögerungen bei der Visumserteilung kritisiert.²⁷ Gleichzeitig sehen sich viele Kommunen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, die auf die Entscheidung über ihren Asylantrag oder die Anerkennung ihrer Abschlüsse warten und zu einem großen Teil nicht oder nicht entsprechend ihrer Qualifikation arbeiten, am Rande ihrer Möglichkeiten. An den Schnittstellen von Zuwanderung und Integration wächst der Regelungsbedarf, gleichzeitig werden die Regelungen immer komplexer. „Das Vertrauen in die Regelungsfähigkeit des Staates in einem der emotionalsten Politikfelder unserer Zeit schwindet“, heißt es in einer Studie über die Ausländerbehörden.²⁸

Die EU-Zuwanderung ist deutlich weniger regulierungsbedürftig und löst keine Spannungen aus. Die Dynamik, die von der europäischen Integration ausgeht, hat sich jedoch nicht von selbst ergeben, sondern wurde in einem langen und oft

umstrittenen Prozess erreicht. Diesen Weg gilt es fortzusetzen. Naheliegende Kandidaten für eine arbeitsmarktpolitische Öffnung sind die Menschen aus den südosteuropäischen Ländern. Sie fügen sich gut in den deutschen Arbeitsmarkt ein und kommen aus kompatiblen Ausbildungssystemen. Die Bau- und Pflegewirtschaft würde profitieren, und Deutschland könnte stabilisierende Wirkungen in Südosteuropa erzielen. In der Visumsverwaltung würden Ressourcen frei, die anderweitig eingesetzt werden könnten. Gemäß den Leitbildern der Menschenwürde und der Sozialen Marktwirtschaft sollten Migrationsprozesse so gestaltet werden, dass Zuwanderer ihre Energien auf den Aufbau einer neuen Existenz konzentrieren können, statt sie in der Auseinandersetzung mit restriktiven Regelungen zu verbrauchen. Dann helfen sie auch dem Aufnahmeland.

Die Arbeitsmigration aus Ländern wie der Türkei und dem Iran, aus denen besonders gut ausgebildete Menschen kommen, sollte erleichtert werden. Wenn legale Zuwanderungswege offenstehen, werden weniger Menschen gefährliche Fluchtrouten wählen. Die hier vorgestellten Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen nicht nur für Südosteuropäer, sondern auch für andere Zuwanderergruppen eine breite Überschneidung von Flucht- und Erwerbsmigration hinsichtlich der Qualifikation. Arbeitskräfte aus Südosteuropa und aus Fluchtherkunftsländern arbeiten zu einem hohen Anteil als Fachkräfte, Experten oder Spezialisten. Jenseits aller tagesaktuellen Aufregung sollten alle Zuwanderer in die Arbeitswelt integriert werden. Wenn die rechtlichen Hürden, administrativen Komplikationen und mentalen Barrieren abgebaut werden, kann das besser gelingen.

²⁵ Vgl. Thränhardt (Anm. 21).

²⁶ Vgl. Iryna Gorlach, *The Farmer, the Dishwasher and the Performance Artist: How War Forced Career Changes on Ukrainian Refugees*, 29. 12. 2023, www.theguardian.com/global-development/2023/dec/29/ukraine-war-refugees-forced-career-changes.

²⁷ Vgl. *Visa-Probleme behindern Austausch in der Wissenschaft*, 21. 2. 2024, www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-990786.

²⁸ Thorsten Schlee/Hannes Schammann/Sybille Münch, *Am den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag*, Gütersloh 2023.

DIETRICH THRÄNHARDT

ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Münster mit den Schwerpunkten Vergleichende Politikwissenschaft und Migration.

ERWERBSBETEILIGUNG VON FRAUEN

Ursachen des hohen Teilzeitanteils und politische Handlungsoptionen

Katharina Wrohlich

Der Fach- und Arbeitskräftemangel ist ein anhaltend großes Problem für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland.⁰¹ Verschiedene politische Handlungsoptionen zur Lösung oder Abmilderung des Arbeitskräftemangels werden immer wieder diskutiert: beispielsweise die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland,⁰² die stärkere Mobilisierung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern⁰³ oder die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Doch gibt es bei den Frauen in Deutschland tatsächlich „schlummernde“ Potenziale, die zur Minderung des Arbeitskräftemangels gehoben werden könnten? In diesem Beitrag wird beleuchtet, wie sich die Erwerbsquote und die durchschnittliche Erwerbsarbeitszeit von Frauen in den vergangenen Jahren entwickelt haben, welche Arbeitszeitwünsche Frauen haben und welche Gründe es dafür gibt, dass Frauen nach wie vor in geringerem Umfang erwerbstätig sind als Männer. Abschließend werden einige Politikmaßnahmen skizziert, die eine Erhöhung des Erwerbsvolumens von Frauen bewirken könnten.

GESTIEGENE FRAUENERWERBSQUOTE

In den vergangenen 30 Jahren ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen stark gestiegen. Seit Mitte der 1990er Jahre, als die Erwerbstätigenquote von Frauen in der Altersgruppe von 15 bis 64 Jahren bei 55 Prozent lag, hat diese um fast 20 Prozentpunkte zugenommen und liegt mittlerweile bei knapp 74 Prozent. Damit befindet sich Deutschland im internationalen Vergleich im oberen Bereich. Der Unterschied zwischen der Erwerbstätigenquote von Frauen und Männern betrug 2023 nur noch gut sieben Prozentpunkte.⁰⁴

Allerdings arbeitet derzeit etwa die Hälfte aller abhängig beschäftigten Frauen in Teilzeit – bei den Männern sind es nur zwölf Prozent. Der Teil-

zeitanteil ist in den vergangenen 30 Jahren kontinuierlich gestiegen – Mitte der 1990er Jahre arbeitete nur etwa ein Drittel aller abhängig beschäftigten Frauen in Teilzeit. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit abhängig beschäftigter Frauen ist damit seit Anfang der 1990er Jahre stetig gesunken, von rund 32 Stunden pro Woche 1991 auf gut 25 Stunden pro Woche 2022. Während es also gelungen ist, die Erwerbsbeteiligung von Frauen deutlich zu erhöhen, ist der Teilzeitanteil stark angestiegen.⁰⁵

Betrachtet man nur Frauen mit Kindern, werden diese gegenläufigen Tendenzen noch deutlicher: Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren weisen in Deutschland eine im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Erwerbsquote von fast 75 Prozent auf. Allerdings ist in dieser Gruppe auch die Teilzeitquote mit 70 Prozent überdurchschnittlich hoch.⁰⁶

Mit zunehmendem Alter der Kinder dehnen die meisten Frauen ihre Arbeitszeit jedoch nicht wieder aus. Auswertungen der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von Frauen und Männern nach Alter zeigen, dass der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen ab dem Alter von 25 bis 30 Jahren von rund 30 Prozent kontinuierlich ansteigt, bis er im Alter von 40 Jahren mit über 60 Prozent sein Maximum erreicht. Ab dem Alter von 40 Jahren bleibt der Teilzeitanteil der erwerbstätigen Frauen konstant auf diesem hohen Niveau.⁰⁷

Aktuelle Auswertungen der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von erwerbstätigen Frauen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen ebenfalls, dass sich die durchschnittliche Arbeitszeit von Frauen im Alter von 35 bis 65 Jahren nicht unterscheidet, obwohl die wöchentliche Zeit, die Frauen für Kinderbetreuung aufwenden, in diesem Zeitraum deutlich zurückgeht.⁰⁸ In Deutschland sind also bei weitem nicht nur Mütter mit kleinen Kindern teilzeitbe-

schäftigt: Frauen reduzieren ihre Erwerbsarbeitszeit in der Phase der Familiengründung, steigern sie aber mit zunehmendem Alter der Kinder nicht mehr auf das Niveau vor der Familienphase.

ARBEITSZEITPRÄFERENZEN

Ist die hohe Teilzeitquote von Frauen Ausdruck individueller Präferenzen oder das Ergebnis von Restriktionen? Einen Hinweis auf die Arbeitszeitpräferenzen von Frauen geben regelmäßige Befragungen zu den gewünschten Arbeitszeiten, auch wenn diese vermutlich vor dem Hintergrund bestimmter Restriktionen und sozialer Normen beantwortet werden. Aktuelle Ergebnisse zeigen, dass derzeit rund 15 Prozent aller Frauen unterbeschäftigt sind, sich also eine Erhöhung ihrer Arbeitsstunden wünschen.⁰⁹ Besonders hoch ist der Anteil der Unterbeschäftigten unter den Minijobberinnen: In dieser Gruppe wünschen sich 37 Prozent eine Ausweitung ihrer Arbeitszeit. Interessanterweise gibt es auch bei den Arbeitszeitwünschen keine nennenswerten Altersunterschiede: In allen Altersgruppen (von 18 bis 65 Jahren) liegt der Anteil der unterbeschäftigten Frauen bei rund 15 Prozent.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass in der großen Gruppe der teilzeitbeschäftigten

01 Siehe hierzu auch den Beitrag von Bernd Fitzenberger, Karolin Hiesinger und Julia Holleitner in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

02 Vgl. Johann Fuchs/Doris Söhnlein/Brigitte Weber, Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen, IAB-Kurzbericht 25/2021.

03 Vgl. Ulrich Walwei, Ältere: Personalreserve für den sich verschärfenden Arbeits- und Fachkräftemangel?, in: *Wirtschaftsdienst* 7/2023, S. 467–473.

04 Vgl. Statistisches Bundesamt, Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2023, Stand 2. April 2024, www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/erwerbstaetigenquoten-gebietsstand-geschlecht-altergruppe-mikrozensus.html.

05 Vgl. Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, Arbeitsbedingungen & Arbeitszeit, www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsbedingungen-datensammlung.html.

06 Vgl. 66 % der erwerbstätigen Mütter arbeiten Teilzeit, aber nur 7 % der Väter, 7.3.2022, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_N012_12.html.

07 Vgl. Annkatrin Schrenker/Aline Zucco, Gender Pay Gap steigt ab dem Alter von 30 Jahren stark an, in: *DIW Wochenbericht* 10/2020, S. 137–146.

08 Vgl. Mattis Beckmannshagen/Annika Sperling, Durchschnittliche Arbeitszeiten in Deutschland sinken, Gesamtarbeitsvolumen auf Allzeithoch, in: *DIW Wochenbericht* 16/2024, S. 240–246.

Frauen einige ihre Arbeitszeit ausweiten würden, dies jedoch aufgrund verschiedener Restriktionen nicht können. Eine weitere größere Gruppe möchte die Arbeitszeit in der aktuellen Situation nicht verändern.

„ZUVERDIENERMODELL“

Als ein Grund für die hohe Teilzeitquote von Frauen in Deutschland wird häufig die starke gesellschaftliche Norm des „Zuverdienermodells“ genannt. Darunter versteht man ein Modell der Arbeitsteilung in Paarhaushalten, bei dem der Mann als Hauptverdiener in Vollzeit erwerbstätig ist, während die Frau in Teilzeit arbeitet und „hinzuverdient“.

Tatsächlich liegt Deutschland, was die gesellschaftlichen Normen zur Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern betrifft, im europäischen Vergleich im Mittelfeld zwischen konservativen und egalitären Einstellungen der Bevölkerung. Eine gängige Art, diese Normen zu messen beziehungsweise zu erfassen, ist die Abfrage der Zustimmung zu der Aussage „Es ist Aufgabe des Mannes, Geld zu verdienen, die Frau ist für Haushalt und Familie zuständig“. Die Zustimmung zu dieser Aussage beträgt in Deutschland 14 Prozent – dieser Wert liegt im unteren Mittelfeld der europäischen Länder.¹⁰ Insbesondere die Zustimmung zur Erwerbstätigkeit von Müttern im Allgemeinen hat in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Die konkrete Zustimmung zur Vollzeiterwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern ist jedoch nach wie vor deutlich geringer ausgeprägt.¹¹ Diese Einstellungen entsprechen der in Deutschland vorherrschenden Erwerbskonstellation von Paaren mit Kindern unter zwölf Jahren:

09 Vgl. ebd. Ältere Studien stellen etwas höhere Anteile von unterbeschäftigten Frauen fest (etwa 20 Prozent), zeigen aber ebenfalls kaum nennenswerte Schwankungen nach Lebensalter. Vgl. Michelle Harnisch/Kai-Uwe Müller/Michael Neumann, Teilzeitbeschäftigte würden gerne mehr Stunden arbeiten, Vollzeitbeschäftigte lieber reduzieren, in: *DIW Wochenbericht* 38/2018, S. 838–846.

10 Vgl. Julia Schmieder/Katharina Wrohlich, Gender Pay Gap im europäischen Vergleich: Positiver Zusammenhang zwischen Frauenerwerbsquote und Lohnlücke, in: *DIW Wochenbericht* 9/2021, S. 141–147.

11 Vgl. Denise Barth/Jonas Jessen/C. Katharina Spieß/Katharina Wrohlich, Mütter in Ost und West: Angleichung bei Erwerbstätigenquoten und Einstellungen, nicht bei Vollzeiterwerbstätigkeit, in: *DIW Wochenbericht* 38/2020, S. 699–706.

In mehr als der Hälfte dieser Familien arbeitet der Vater in Vollzeit, die Mutter in Teilzeit.¹²

Mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes gehen jedoch die Einstellungen zur idealen Arbeitszeit und die tatsächliche Arbeitszeit von Müttern auseinander. Auf die Frage nach der „idealen Erwerbsarbeitszeit“ von Müttern und Vätern wird für Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren im Durchschnitt eine Erwerbsarbeitszeit von 20 bis 30 Stunden als „ideal“ angesehen.¹³ Ist das jüngste Kind jedoch älter als zwölf Jahre, steigt die „ideale“ Arbeitszeit der Mütter auf 36 Stunden pro Woche.¹⁴ Die tatsächlichen Arbeitsstunden steigen jedoch nicht im gleichen Maße mit dem Alter des Kindes.

Als Zwischenfazit lässt sich also festhalten: Die sozialen Normen bezüglich der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern nach der Phase mit kleinen Kindern sind egalitärer als die tatsächliche Verteilung der Arbeitszeit von Frauen und Männern.

GENDER CARE GAP

Ein Grund für den hohen Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen ab 45 Jahren könnte die nach wie vor ungleiche Verteilung der unbezahlten Sorgearbeit sein. Unter unbezahlter Sorgearbeit, auch als Care-Arbeit bezeichnet, werden Tätigkeiten wie Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen, Haushaltstätigkeiten wie Kochen, Putzen, Waschen, Einkaufen und Besorgungen sowie Reparaturen zusammengefasst. In Deutschland nimmt der geschlechtsspezifische Unterschied in der unbezahlten Sorgearbeit, der sogenannte Gender Care Gap, ab der Phase der Familiengründung stark zu. Mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes nimmt der Gender Care Gap wieder ab, aber auch bei kinderlosen Paaren oder Paaren mit älteren Kindern übernehmen Frauen

deutlich mehr unbezahlte Sorgearbeit als Männer.¹⁵ Diese nach wie vor ungleiche Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit in Paarhaushalten könnte eine Erklärung dafür sein, dass Frauen ihre Erwerbsarbeitsstunden auch mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes nicht ausdehnen.

Als weiteres Zwischenfazit lässt sich somit festhalten, dass es vermutlich weniger die sozialen Normen bezüglich der Erwerbstätigkeit von Frauen sind, die die hohe Teilzeiterwerbstätigkeit von Frauen mit älteren Kindern erklären, sondern vielmehr die ungleiche Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit innerhalb der Paare.

KITAAUSBAU UND ELTERNGELD

Welche politischen Handlungsoptionen gibt es nun vor dem Hintergrund der hohen Teilzeiterwerbstätigkeit von Frauen, die in der Familienphase beginnt und sich danach auf konstant hohem Niveau fortsetzt?

Wenn es um die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit jungen Kindern geht, ist der weitergehende quantitative und qualitative Ausbau der Infrastruktur im Bereich der Kindertagesbetreuung von großer Bedeutung. Deutschland hat seit 2005 das Angebot an Kitaplätzen von einem – zumindest in Westdeutschland – sehr niedrigen Niveau aus deutlich ausgebaut. 2002 standen in Westdeutschland nur 2,5 Tagesbetreuungsplätze für 100 Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren zur Verfügung.¹⁶ 20 Jahre später waren es bereits über 35 Prozent.¹⁷ Empirische Studien haben gezeigt, dass der Kitausbau eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Müttern mit jungen Kindern war.¹⁸

12 Bei etwa einem Viertel dieser Paare arbeitet der Vater Vollzeit und die Mutter ist nicht erwerbstätig. Vgl. Kai-Uwe Müller/Claire Samtleben/Julia Schmieder/Katharina Wrohlich, Corona-Krise erschwert Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für Mütter – Erwerbstätige Eltern sollten entlastet werden, in: DIW Wochenbericht 19/2020, S. 331–340.

13 Für Väter werden durchweg Erwerbsarbeitsstunden von 35 bis 38 Stunden als „ideal“ angesehen.

14 Vgl. Martin Bujard/Leonie Kleinschrot, Wie viel sollten Mütter und Väter arbeiten? Idealvorstellungen variieren in und nach der Rushhour des Lebens, in: Bevölkerungsforschung aktuell 1/2024, S. 3–9.

15 Vgl. Claire Samtleben, Auch an erwerbsfreien Tagen erledigen Frauen einen Großteil der Hausarbeit und Kinderbetreuung, in: DIW Wochenbericht 10/2019, S. 139–144; Clara Schäper/Annekatri Schrenker/Katharina Wrohlich, Gender Pay Gap und Gender Care Gap steigen bis zur Mitte des Lebens stark an, in: DIW Wochenbericht 9/2023, S. 99–105.

16 Vgl. C. Katharina Spieß/Katharina Wrohlich, Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland?, in: DIW Wochenbericht 14/2005, S. 223–227.

17 Vgl. 35,5 % der unter Dreijährigen am 1. März 2022 in Kindertagesbetreuung, 21. 10. 2022, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_451_225.html.

18 Vgl. Kai-Uwe Müller/Katharina Wrohlich, Does Subsidized Care for Toddlers Increase Maternal Labor Supply?, in: Labour Economics 62/2020, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101776>.

Die hohe Dynamik des Kitaausbaus, die vor allem zwischen 2005 und 2015 zu beobachten war, hat sich inzwischen wieder abgeschwächt. Zudem ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten nicht nur das Angebot, sondern auch die Nachfrage nach Betreuungsplätzen, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, stark gestiegen. Daher ist der Mangel an Kitaplätzen trotz des deutlich gestiegenen Angebots heute mindestens so groß wie vor 20 Jahren.¹⁹ Um die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern im Kitaalter mindestens auf dem heutigen Niveau zu halten oder sogar zu erhöhen, muss die Politik den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung weiterhin als wichtiges Handlungsfeld anerkennen und vorantreiben. Eine verlässliche und qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung mit adäquaten Öffnungszeiten ist eine wichtige Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern in dieser Altersgruppe.

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld ist das Elterngeld. Seit seiner Einführung 2007 haben Eltern einen Anspruch auf eine Lohnersatzleistung in Höhe von 65 Prozent (höchstens 1800 Euro) ihres Nettoerwerbseinkommens für maximal 14 Monate nach Geburt des Kindes, wobei zwei Monate jedem Elternteil individuell zustehen und nicht auf den anderen Elternteil übertragen werden können („Partnermonate“). Das Elterngeld hat ebenso wie der Ausbau der Kinderbetreuung dazu beigetragen, die Erwerbsbeteiligung von Müttern ab dem ersten Geburtstag des Kindes zu erhöhen.²⁰ Seit Einführung des Elterngeldes hat sich zudem der Anteil der Väter, die Elternzeit in Anspruch nehmen, deutlich erhöht. Während vor Einführung des Elterngeldes nur rund drei Prozent al-

ler Väter Elternzeit nahmen, waren es zuletzt über 40 Prozent. Aber auch bei den Paaren, bei denen die Väter Elternzeit nehmen, ist diese nach wie vor sehr ungleich zwischen Müttern und Vätern verteilt: Während Mütter überwiegend zehn Monate und länger in Elternzeit gehen, nehmen die meisten Väter genau die Mindestdauer von zwei Monaten.²¹

Die empirische Forschung zeigt, dass eine gleichmäßigere Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in der Familiengründungsphase dazu führt, dass viele geschlechtsspezifische Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt später geringer ausfallen.²² Mütter kehren schneller auf den Arbeitsmarkt zurück, wenn ihr Partner Elternzeit nimmt.²³ Darüber hinaus besteht die Hoffnung, dass durch eine von Beginn an stärkere Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung und anderen unbezahlten Sorgearbeiten viele geschlechtsspezifische Ungleichheiten, die mit dem Gender Care Gap zusammenhängen, abgebaut werden können, wie beispielsweise die hohe Teilzeiterwerbstätigkeit von Frauen mit älteren Kindern.

Die Elemente des Elterngeldes, die die gleichmäßigere Aufteilung der Kinderbetreuung fördern, sollten daher ausgebaut werden. Beispielsweise könnten die beiden Partnermonate, die jedem Elternteil individuell zustehen und nicht übertragbar sind, sukzessive erhöht werden.²⁴ Vorbild für ein solches Modell könnte die Elternzeitregelung in Island sein, wo jedem Elternteil individuell sechs Monate Elternzeit zustehen, von denen jeweils sechs Wochen auf den anderen Elternteil übertragen werden können. Bei einer Reform des Elterngeldes ist allerdings zu beach-

¹⁹ Vgl. 2023 fehlen in Deutschland rund 384 000 Kita-Plätze, 20. 10. 2022, www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/oktober/2023-fehlen-in-deutschland-rund-384000-kita-plaetze#detail-content-51a2-10; Spieß/Wrohlich (Anm. 16).

²⁰ Vgl. Johannes Geyer/Peter Haan/Katharina Wrohlich, The Effects of Family Policy on Maternal Labor Supply: Combining Evidence from a Structural Model and a Quasi-Experimental Approach, in: *Labour Economics* 36/2015, S. 84–98; Jochen Kluge/Sebastian Schmitz, Back to Work: Parental Benefits and Mothers' Labor Market Outcomes in the Medium Run, in: *Industrial and Labor Relations Review* 1/2018, S. 143–173; Corinna Fordermann/Katharina Wrohlich/Aline Zucco, Parental Leave Policy and Long-Run Earnings of Mothers, in: *Labour Economics* 80/2023, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2022.102296>.

²¹ Vgl. Uta Brehm/Mathias Huebener/Sophia Schmitz, 15 Jahre Elterngeld: Erfolge, aber noch Handlungsbedarf, in: *Bevölkerungsforschung aktuell* 6/2022, S. 3–7; Katharina Wrohlich/Aline Zucco, 15 Jahre Elterngeld: Auswirkungen und Reformoptionen, Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung 281/2023.

²² Vgl. Kai-Uwe Müller/Claire Samtleben, Reduktion und partnerschaftliche Aufteilung unbezahlter Sorgearbeit erhöhen Erwerbsbeteiligung von Frauen, in: *DIW Wochenbericht* 9/2022, S. 139–147.

²³ Vgl. Corinna Frodermann/Andreas Filser/Ann-Christin Bächmann, Elternzeiten von verheirateten Paaren: Mütter kehren meist schneller auf den Arbeitsmarkt zurück, wenn ihre Partner Elternzeit nehmen, IAB-Kurzbericht 1/2023.

²⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland, Januar 2021, www.bmfsfj.de/bmfsfj/ministerium/berichte-der-bundesregierung/neunter-familienbericht.

ten, dass die monatlichen Mindest- und Höchstbeträge des Elterngeldes (300 beziehungsweise 1800 Euro) seit seiner Einführung nicht angepasst wurden. Eine solche Anpassung wäre angesichts der hohen Inflationsraten der vergangenen Jahre dringend erforderlich. Darüber hinaus wäre bei einer stärkeren Individualisierung des Elterngeldanspruchs auch eine Anhebung der Lohnersatzrate (zumindest für Familien mit geringem Einkommen) notwendig, um Familien gegenüber dem Status quo nicht deutlich finanziell schlechter zu stellen.²⁵

STEUER- UND TRANSFERSYSTEM

Familienpolitische Reformen im Bereich der Kindertagesbetreuung und des Elterngeldes betreffen kurzfristig nur Familien mit kleinen Kindern. Langfristig könnte sich eine gleichmäßigere Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Müttern und Vätern von Beginn der Familienphase an zwar positiv auf den Umfang der Erwerbstätigkeit von Müttern auswirken. Um kurzfristig auch Frauen mit Kindern im Grundschulalter oder älter zu erreichen, sind jedoch weitere Reformen notwendig.

Ein wichtiges politisches Handlungsfeld ist in diesem Zusammenhang das Steuer- und Transfersystem, von dem wesentliche finanzielle Anreize für die Entscheidung über Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit ausgehen. Dass Zweitverdienende in Deutschland zum Teil eine sehr hohe steuerliche Grenzbelastung haben, die eine Ausweitung der Arbeitszeit finanziell sehr unattraktiv macht, ist in den vergangenen Jahren vielfach beschrieben worden. Insbesondere das Zusammenwirken von Ehegattensplitting, der steuerlichen Behandlung von Einkünften aus Minijobs und der beitragsfreien Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung führt mitunter zu Grenzbelastungen von über 100 Prozent. Dies bedeutet, dass eine Ausweitung der Erwerbsarbeitszeit sogar zu einer Verringerung des Haushaltsnettoeinkommens führt.²⁶

Beim Ehegattensplitting werden die Einkünfte beider Ehepartner addiert und halbiert, sodass Erst- und Zweitverdienende in diesem System auch bei sehr unterschiedlichen Einkommen den gleichen Grenzsteuersatz haben. Die Person mit dem geringeren Einkommen, in der Regel die Frau, wird mit einem höheren Grenzsteuersatz belastet, als dies bei getrennter Besteuerung der Fall wäre. Die Person mit dem höheren Einkommen, in der Regel der Mann, wird dagegen mit einem niedrigeren Grenzsteuersatz belastet. Dieser Effekt wird durch die Lohnsteuer verstärkt, wenn die Lohnsteuerklassenkombination III/V gewählt wird. Diese soll verhindern, dass bei Alleinverdienerpaaren oder Paaren mit deutlichen Einkommensunterschieden über das Jahr hinweg kontinuierlich zu viel Lohnsteuer gezahlt wird. Bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen ist diese Wahl der Lohnsteuerklassen also sinnvoll. Allerdings ist das individuelle Nettoeinkommen des Zweitverdienenden in der Lohnsteuerklasse V deutlich geringer als in der Lohnsteuerklasse I (bei Ledigen) oder IV (bei Verheirateten mit ähnlich hohem Lohneinkommen).²⁷

Die negativen Anreize des Ehegattensplittings für Zweitverdienende werden durch weitere Elemente des Steuer- und Transfersystems noch deutlich verstärkt. Dies sind zum einen die Minijobs und zum anderen die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung. Aufgrund der weitgehenden Steuer- und Abgabefreiheit der Einkünfte aus Minijobs ist eine Ausweitung der Arbeitszeit über die Minijobgrenze hinaus für viele Zweitverdienende (mit einem Partner mit durchschnittlichem oder höherem Erwerbseinkommen) mit einer Verringerung des Haushaltsnettoeinkommens verbunden. Erst bei einer Wochenarbeitszeit, die deutlich über der Minijobgrenze liegt, können sie das gleiche Nettoeinkommen wie mit einem Minijob erzielen. Diese negativen Arbeitsanreize werden durch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung noch verstärkt. Die negativen Anreizwirkungen dieses Zusammenspiels sind seit Langem bekannt und empirisch in zahl-

²⁵ Vgl. Katharina Wrohlich, Elterngeld: Stärkere gleichstellungspolitische Ausrichtung wünschenswert, in: ifo Schnelldienst 9/2023, S. 9–11; dies./Zucco (Anm. 21).

²⁶ Vgl. Maximilian Blömer/Przemyslaw Brandt/Andreas Peichl, Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, ifo Forschungsberichte 126/2021.

²⁷ Vgl. Stefan Bach/Katharina Wrohlich/Peter Haan, Abschaffung der Lohnsteuerklasse V sinnvoll, ersetzt aber keine Reform des Ehegattensplittings, in: DIW Wochenbericht 10/2022, S. 159–165.

reichen Studien untersucht und belegt worden.²⁸ Reformen in diesen Bereichen hätten das Potenzial, sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die durchschnittliche Arbeitszeit verheirateter Frauen zu erhöhen.

Ein Reformvorschlag aus dem Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung sieht vor, die Lohnsteuerklassenkombination III/V abzuschaffen. Alle Ehepaare müssten dann die Kombination IV/IV wählen. Ob eine solche Reform das Arbeitsangebot verheirateter Frauen deutlich erhöhen würde, ist im Vorhinein schwer zu beurteilen. Am Ehegattensplitting per se würde eine Reform der Lohnsteuerklassen nichts ändern, denn die gesamte Einkommensteuerbelastung der Ehepaare bliebe davon zunächst unberührt. Nur die zeitliche Verteilung der Steuerzahlungen und die Verteilung der Steuerlast zwischen den Ehepartnern würde sich verschieben. Inwieweit die Lohnsteuerklasse, die für abhängig Beschäftigte das monatliche Nettoerwerbseinkommen bestimmt, eine wesentliche Einflussgröße bei der Arbeitsangebotsentscheidung darstellt, ist schwer abzuschätzen. Die zentrale empirische Frage ist, ob das Arbeitsangebot vom individuellen monatlichen Nettoeinkommen abhängt oder ob sich die Verheirateten am gemeinsamen Nettojahreseinkommen orientieren, das über die Steuerklärung durch die Einkommensteuer bestimmt wird und von der Wahl der Lohnsteuerklassen unabhängig ist. Es ist plausibel anzunehmen, dass für manche Frauen nicht nur das gemeinsame Nettojahreseinkommen, sondern auch das individuelle monatliche Nettoeinkommen eine Rolle spielt und sie daher bei einer Abschaffung der Lohnsteuerklassenkombination III/V ihr Arbeitsangebot etwas ausweiten würden.

Noch besser wäre es allerdings, das Ehegattensplitting als solches zu reformieren, etwa in Form eines Realsplittings mit einem Transferbetrag in Höhe des Grundfreibetrags. In einem sol-

chen System ist die steuerliche Freistellung des Existenzminimums beider Ehepartner gewährleistet, aber die Arbeitsanreize für Zweitverdienende werden spürbar erhöht. Eine solche Reform wäre daher mit einer (moderaten) Erhöhung sowohl der Erwerbsquote als auch der Wochenarbeitszeit von Frauen verbunden.²⁹

Die positiven Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Ehegattensplittings könnten durch eine zusätzliche Abschaffung der Minijobs noch deutlich verstärkt werden. Für Schülerinnen und Schüler, Studierende sowie Rentner und Rentnerinnen könnten die Minijobs dagegen beibehalten werden. Gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Arbeitskräftemangels ist es jedoch nicht nachvollziehbar, dass für Personen im Haupterwerbsalter eine niedrige wöchentliche Arbeitszeit in Form der geringfügigen Beschäftigung staatlich gefördert werden soll.³⁰

FAZIT

Eine Ausweitung der Arbeitszeit von derzeit in Teilzeit beschäftigten Frauen könnte den Fachkräftemangel in Deutschland etwas abmildern. Darüber hinaus könnten bestehende Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und bei der unbezahlten Sorgearbeit abgebaut werden. Die politischen Instrumente, um diese Ziele zu erreichen, sind seit Jahren bekannt. Die Politik muss den Ausbau hochwertiger Betreuungsangebote weiter forcieren. Eine Reform des Elterngeldes, die die Beteiligung von Vätern an der Elternzeit attraktiver macht, könnte die ungleiche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit von Beginn der Familienphase an mildern und damit langfristig eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern. Zu den notwendigen Reformen gehört aber auch kurzfristig eine Reform des Ehegattensplittings. Zudem sollte die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung im Rahmen der Minijobs in Zeiten zunehmenden Arbeitskräftemangels abgeschafft werden.

KATHARINA WROHLICH

ist Professorin für Öffentliche Finanzen, Gender- und Familienökonomie an der Universität Potsdam und Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin.

28 Eine ausführliche Zusammenfassung vieler empirischer Studien hierzu findet sich in: Franziska K. Lembcke/Lukas Nöh/Milena Schwarz, Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, Arbeitspapier 6/2021 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

29 Vgl. Björn Fischer/Stefan Bach/Peter Haan/Katharina Wrohlich, Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, in: DIW Wochenbericht 41/2020, S. 785–794.

30 Vgl. Blömer/Brandt/Peichl (Anm. 26).

BILDUNGSPOLITIK GEGEN FACHKRÄFTEENGPÄSSE

Tobias Maier

Von Fachkrafttätigkeiten spricht man, wenn für die Ausübung eines Berufs ein mindestens voll qualifizierender Berufsabschluss erforderlich ist. Fachkräfte sind somit eine spezifische Teilgruppe der Erwerbstätigen. Unerfüllte Fachkräftebedarfe, sogenannte Fachkräftelücken oder -engpässe, sind häufig das Ergebnis eines Marktprozesses – und damit zum Teil auch das Ergebnis unerfüllter Wünsche. Arbeitgeber können in Stellenanzeigen ihre Erwartungen an die Fähigkeiten der Bewerber/-innen formulieren und bestimmte Arbeitsbedingungen anbieten. Potenzielle Arbeitskräfte können diese Fähigkeitsvorstellungen in unterschiedlichem Maße erfüllen oder auch andere Vorstellungen von den Arbeitsbedingungen haben.

WARUM GIBT ES FACHKRÄFTEENGPÄSSE?

Abseits dieser Anpassungsmechanismen können am Arbeitsmarkt aber auch Trends beobachtet werden, die Engpässe in bestimmten Berufen hervorrufen. In den Gesundheitsberufen und der Informations- und Telekommunikationstechnologie etwa beobachten wir ein starkes Wachstum der Erwerbstätigen nachfrage. Hier steigt zwar auch das entsprechend qualifizierte Arbeitsangebot, es könnten aber deutlich mehr Personen eingestellt werden, als derzeit zur Verfügung stehen. Anders ist es in den Handwerksberufen und den technischen Produktionsberufen: Hier geht die Nachfrage nach diesen Tätigkeiten langfristig zurück. Durch das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsmarkt sinkt das Angebot an entsprechend qualifizierten Personen in einigen dieser Berufe jedoch schneller als der Bedarf der Wirtschaft.⁰¹ In den Lehr- und Erziehungsberufen etwa kommen die langfristigen Personalplanungen nicht mit (kurzfristig) geänderten Bedarfen, wie sie zum Beispiel durch Zuwanderung ausgelöst werden, zurecht. An den

genannten Beispielen zeigt sich, dass sich Fachkräfteengpässe nicht auf Berufe eines bestimmten Qualifizierungszweigs beschränken, sondern dass es sowohl um Personen mit bestimmten beruflichen als auch akademischen Abschlüssen geht.

Wenn wir von Fachkräfteengpässen sprechen, nehmen wir automatisch den Blickwinkel des Arbeitgebers ein. Für diesen erleichtert ein höheres Angebot an Fachkräften die Auswahl, weshalb aus seiner Sicht Fachkräftezuwanderung eine naheliegende Lösung ist. Tatsächlich wird die reine Fokussierung auf Zuwanderung die Engpassproblematik am Arbeitsmarkt jedoch nicht zufriedenstellend lösen können, wenn sie nicht von einer entsprechenden (inklusiven) Bildungspolitik begleitet wird.

SINKENDES ARBEITSANGEBOT UND PASSUNGSPROBLEME

In den kommenden Jahren werden voraussichtlich mehr Menschen nach Deutschland zu- und abwandern.⁰² Trotz dieser Wanderungsgewinne wird nach derzeitigen Prognosen die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 74 Jahren jedoch um 3,6 Millionen, von 62,5 auf 58,9 Millionen, zurückgehen.⁰³ Es ist zwar davon auszugehen, dass die Erwerbsbeteiligung – also die Anzahl derer, die aktiv nach einer Arbeit suchen und sie auch ausüben wollen – weiter steigen wird, insbesondere bei älteren Personen, aber auch bei Frauen im jüngeren Alter. Dennoch wird langfristig die tatsächlich angebotene Arbeitskraft am Arbeitsmarkt zurückgehen. Die Zahl an Erwerbspersonen nimmt ab, der Trend in der tatsächlichen Jahresarbeitszeit ist ebenfalls rückläufig. Produktivitätssteigerungen gab es in der Vergangenheit vor allem im verarbeitenden Gewerbe, weniger jedoch in den personalintensiven und personalaufbauenden Branchen Erziehung und Unterricht oder im Gesundheits- und Sozialwesen.

Bereits heute sehen wir am Arbeitsmarkt aber nicht nur Fachkräfteengpässe, sondern in einzelnen Berufen auch Fachkräfteüberhänge.⁰⁴ Die jüngsten Entwicklungen sowohl auf dem Ausbildungs- als auch auf dem Arbeitsmarkt deuten darauf hin, dass die Zahl der Personen, die schwerer in Ausbildung und Beschäftigung zu vermitteln sind, wieder zunehmen könnte.⁰⁵ In beiden Märkten werden wir somit zukünftig nicht nur Besetzungs-, sondern vor allem Passungsprobleme sehen. Bei anhaltendem Bedarf an Fachkräften unterschiedlicher Qualifikationsniveaus wäre es nicht nur für den Arbeitsmarkt, sondern auch für die Betroffenen selbst fatal, wenn die Zahl der Jugendlichen ohne Berufsabschluss weiter steigen würde. Ohne Berufsabschluss ist das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit und Niedriglohn deutlich erhöht.

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Entwicklungen der vergangenen 20 Jahre im Bildungssystem beleuchtet und anhand dieser aufgezeigt, welche Folgen eine Fortsetzung dieser Trends für die Fachkräftesicherung hätte. Anschließend werden Stellschrauben identifiziert, die Ansatzpunkte für politisches Handeln bieten können.

BILDUNGSTRENDS

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Schulabgänger/-innen aus allgemeinbildenden Schulen sowie der Anfänger/-innen im dualen System⁰⁶ und im Studium in den Jahren 2000 bis 2022. Zu erkennen ist, dass sich das demografische Po-

tenzial für einen beruflich voll qualifizierenden Abschluss nahezu kontinuierlich reduziert. Vom Höchstwert von rund 986 000 Schulabgänger/-innen im Jahr 2004 ging die Zahl um rund 210 000 Personen auf 776 000 Abgänger/-innen im Jahr 2023 zurück. Am stärksten war der Rückgang bei Personen mit Hauptschulabschluss. Die Zahl der Schulabgänger/-innen mit (Fach-) Hochschulreife nahm hingegen zu. Im Jahr 2023 besaßen rund 34 Prozent der Schulabgänger/-innen die (Fach-)Hochschulreife, im Jahr 2000 waren es noch rund 26 Prozent.

Die zunehmende Anzahl an Abiturientinnen und Abiturienten überträgt sich auch auf die Zahl der Studienanfänger/-innen. Begannen im Studienjahr 2000 nur 315 000 Personen ein Studium, waren es – nicht zuletzt wegen der doppelten Abiturientenjahrgänge aufgrund der Einführung von G8 – im Jahr 2011 rund 519 000 Personen. Seitdem lag die Zahl der Studienanfänger/-innen bis zum demografischen Einbruch 2020 infolge der Coronapandemie bei über 500 000 Personen.

Das duale System stellt weiterhin den größten Teil der Auszubildenden für eine Berufsausbildung. Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge sank von rund 622 000 im Jahr 2000 auf rund 467 000 im Jahr 2020. Seitdem liegt die Zahl der Ausbildungs- und Studienanfänger/-innen nah beieinander, es ist keine weitere Abkehr der Jugendlichen vom dualen System erkennbar. Dies verdeutlicht auch der zunehmende Anteil von Personen mit einer Hochschulzugangsberechtigung an den Anfängerinnen und Anfängern im dualen System.⁰⁷ Zu berücksichtigen ist zudem, dass auch andere Ausbildungsformen des beruflichen Bereichs insbesondere im Gesundheitswesen an Bedeutung gewinnen.⁰⁸ Auch das duale Studium, das eine praxisnahe, akademische Form der Bildung ermöglicht, erfreut sich zunehmender Beliebtheit.⁰⁹

Für die Fachkräftesicherung ist aber nicht nur entscheidend, wie viele Menschen in das berufli-

01 Vgl. Gerd Zika et al., Fachkräftemonitoring für das BMAS: Mittelfristprognose bis 2027, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS-Forschungsbericht 625, Berlin 2023.

02 Vgl. Tobias Maier et al., Es wird knapp. Ergebnisse der siebten Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2040, Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB Report 03/2022.

03 Vgl. ebd.

04 Vgl. Zika et al. (Anm. 1).

05 Vgl. Anja Bauer et al., IAB-Prognose 2024: Die Beschäftigung steigt, aber die Arbeitslosigkeit auch, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 6/2024; Tobias Maier, Vorausschätzung der Ausbildungsplatznachfrage und des Ausbildungsplatzangebots für 2024, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2023, S. 54–57.

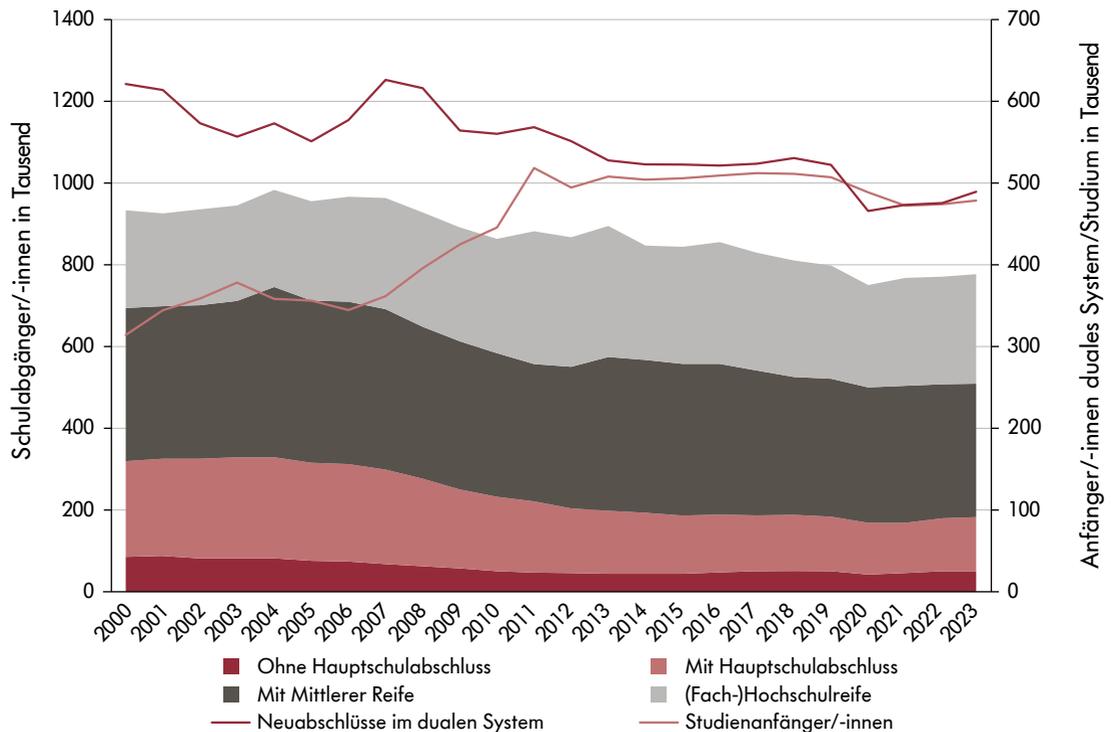
06 Unter dem dualen Berufsausbildungssystem versteht man die parallele Ausbildung in Betrieb und Berufsschule nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HWO).

07 Vgl. Stephan Kroll, Höchster allgemeinbildender Schulabschluss bei Auszubildenden mit Neuabschluss, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2023, S. 121–136.

08 Vgl. Regina Dionisius/Amelie Illiger, Das (Aus-)Bildungsgeschehen im Überblick, in: ebd., S. 71–86.

09 Vgl. Silvia Hofmann, Duale Studiengänge, in: ebd., S. 190–194.

Abbildung 1: Schulabgänger/-innen aus allgemeinbildenden Schulen und Anfänger/-innen in dualer Ausbildung und Studium



Quelle: Statistisches Bundesamt (Schüler/-innen und Studienanfänger/-innen) und BIBB (Neuabschlüsse); eigene Darstellung

che und akademische Bildungssystem eintreten, sondern auch, wie viele es erfolgreich abschließen. Die Erfolgsquoten in den Bildungsstätten sind ohne Bildungsverlaufsstatistiken nur schwer abzuschätzen, da die Lösung eines Ausbildungsvertrages oder der Abbruch eines Studiums immer auch mit einem Neuabschluss eines Ausbildungsvertrags in einem anderen Betrieb oder einem Ausbildungs-¹⁰ oder Studienbeginn¹¹ an einer anderen Bildungsstätte im Zusammenhang stehen kann. Um sich den Erfolgsquoten der jeweiligen Bildungsstätten anzunähern, kann jedoch die Anzahl der erfolgreich absolvierten Abschlussprüfungen ins Verhältnis zur Anzahl der Abgänge innerhalb des entsprechenden Schul-

typs gesetzt werden.¹² Abbildung 2 zeigt diese Erfolgsquoten für die Jahre 2000 bis 2022 in den beruflichen Schulen, getrennt nach Nationalität. Auffällig sind vor allem die großen Unterschiede zwischen Personen deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit sowie ihre Veränderung im Zeitverlauf.

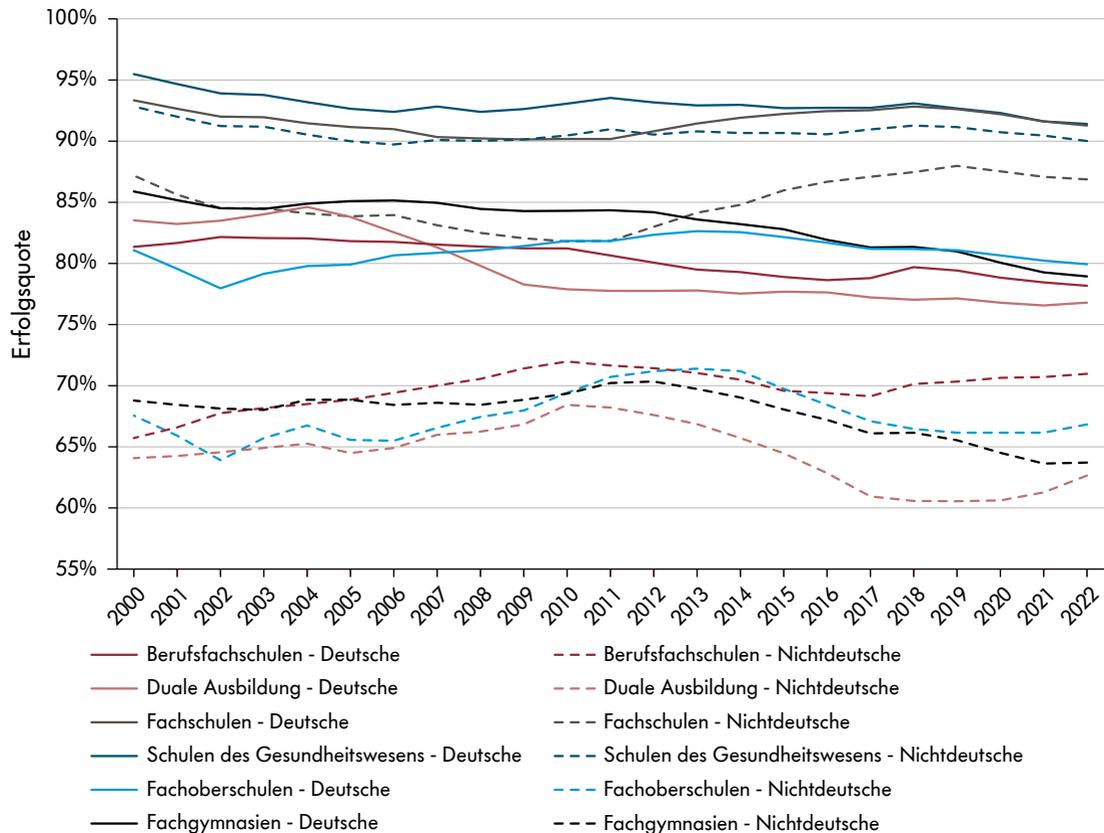
Der geringste Unterschied zwischen Deutschen und Nichtdeutschen zeigt sich in den Schulen des Gesundheitswesens, die insgesamt auch die höchsten Erfolgsquoten aufweisen. Den Fachschulen, als Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung, gelingt es, die Lücke zwischen Deutschen und Nichtdeutschen von rund acht Prozentpunkten 2010 auf rund fünf Prozentpunkte 2022 fast zu halbieren. Auch den Berufsfachschulen gelingt zwischen 2000 und 2022 eine Halbierung der Erfolgsquotenlücke von 16 auf acht Prozentpunkte. In beiden Schulformen lässt

10 Vgl. Alexandra Uhly/Frank Neises, Vorzeitige Vertragslösungen in der dualen Berufsausbildung. Aktuelle empirische Befunde der Berufsbildungsstatistik und Maßnahmen – ein Überblick, Bonn 2023.

11 Vgl. Ulrich Heublein/Christopher Hutzsch/Robert Schmelzer, Die Entwicklung der Studienabbruchquoten in Deutschland, Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, DZHW-Brief 5/2022.

12 Michael Kalinowski/Tobias Maier, Verschenktes Fachkräftepotenzial. Die Abbruchquoten in den Ausbildungsstätten müssen verringert werden, BIBB Discussion Paper, Bonn 2023.

Abbildung 2: Erfolgsquoten in den beruflichen Schulen, nach Nationalität



Die Erfolgsquoten in den beruflichen Schulen entsprechen dem Anteil der Abgänger/-innen mit Abschlusszeugnis an allen Abgängen; im dualen System dem Anteil der Prüfungsteilnehmer/-innen mit bestandener Abschlussprüfung an allen Abgängen, die indirekt aus den Beständen und den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen berechnet werden.

Quelle: Fachserie 11, Reihe 1, 2 und 3 (ab 2021 Statistische Berichte) des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2000 bis 2022, eigene Berechnungen. Werte bis 2021 werden als gleitender 5-jähriger Mittelwert abgebildet.

sich in den vergangenen Jahren auch insgesamt eine Steigerung der Erfolgsquoten feststellen.

Bei Fachoberschulen und im dualen System konnte die Erfolgsquote von Personen nicht-deutscher Herkunft bis zu Beginn der 2010er Jahre erhöht werden, seitdem nimmt sie aber wieder kontinuierlich ab. Lediglich in den Fachgymnasien sind die Erfolgsquoten sowohl bei Deutschen als auch bei Nichtdeutschen generell rückläufig. Auffällig ist zudem, dass auch Deutsche im dualen System Probleme haben, ihre Ausbildung erfolgreich zu Ende zu führen. Im Schnitt verlassen hier weniger als vier von fünf Personen die berufliche Schule mit einem Abschluss, bei den nicht-deutschen sind es sogar nur drei von fünf.

Dies hat langfristige Folgen. So ist die Zahl der jungen Erwachsenen ohne formalen Berufsabschluss im Alter von 20 bis unter 35 Jahren in

den vergangenen Jahren angestiegen. 2022 waren dies 2,9 Millionen Personen – und damit der höchste Wert seit mehr als 25 Jahren. Der Anteil dieser Gruppe war bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (38,1 Prozent) dreimal so hoch wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (12,7 Prozent).¹³

Bis zum Jahr 2040 wird der Anteil der ausländischen Bevölkerung aufgrund der zu erwartenden Wanderungsgewinne voraussichtlich weiter ansteigen.¹⁴ Ohne eine wirksame Integration zugewanderter Personen und ihrer Nachkommen wird Deutschland seine Fachkräfteengpässe

¹³ Vgl. Michael Kalinowski, Junge Erwachsene ohne abgeschlossene Berufsausbildung, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Anm. 5), S. 261–269.

¹⁴ Vgl. Maier et al. (Anm. 2).

deshalb nicht lösen können. Dies betrifft im Übrigen auch die (Fach-)Hochschulen: Bildungsinländer/-innen – also ausländische Studierende an deutschen Hochschulen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland oder an einer deutschen Schule im Ausland erworben haben – weisen höhere Abbruchquoten im Bachelor- und Masterstudium auf als ihre deutschen Mitstudierenden.¹⁵

Berücksichtigt man die Forschungslage hinsichtlich der individuellen Merkmale der Auszubildenden, so lässt sich zusammenfassen, dass vor allem „Auszubildende mit einem niedrigen Schulabschluss, die aus einem Elternhaus mit geringen Bildungsressourcen und niedrigem sozioökonomischen Status stammen, ein besonders hohes Risiko [aufweisen], ihre Ausbildung vorzeitig zu beenden“.¹⁶ Angesichts der relativ konstanten Zahl der Schulabgänger/-innen mit (Fach-)Abitur und Mittlerer Reife sowie der sinkenden Zahl von Personen mit und ohne Hauptschulabschluss überrascht der Rückgang der Erfolgsquoten insbesondere im dualen System. Denn eigentlich sollte davon auszugehen sein, dass die Ausbildungsanfänger/-innen im Schnitt eine höhere Vorqualifikation besitzen. Dies überträgt sich jedoch nicht in gleichem Maße auf die Zahl der Personen ohne beruflichen Abschluss. So waren unter den jungen Erwachsenen im Alter zwischen 20 und 34 Jahren im Jahr 2021 rund 74 Prozent der Personen ohne allgemeinbildenden Schulabschluss auch ohne beruflichen Abschluss; bei den Hauptschülerinnen und -schülern waren es 39 Prozent, bei Personen mit mittlerer Reife nur 16 Prozent.¹⁷ Zum Vergleich: 2009 waren rund 70 Prozent der Personen ohne Schulabschluss auch ohne Berufsabschluss, mit Hauptschulabschluss waren es 32 Prozent und mit Realschulabschluss rund zehn Prozent.¹⁸

15 Vgl. Julia Ebert/Ulrich Heublein, Studienabbruch bei Studierenden mit Migrationshintergrund. Eine vergleichende Untersuchung der Ursachen und Motive des Studienabbruchs bei Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund auf Basis der Befragung der Exmatrikulierten des Sommersemesters 2014, Hannover 2017.

16 Matthias Siembab/Janina Beckmann/Alexandra Wicht, Warum entscheiden sich Jugendliche dazu, ihre Ausbildung vorzeitig zu beenden?, BIBB-Report 1/2023, S. 2.

17 Vgl. Kalinowski (Anm. 13).

18 Vgl. Uta Braun/Manuel Schandock, Junge Erwachsene ohne abgeschlossene Berufsausbildung, in: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012: Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2012, S. 278–280.

Bei allen Abschlussarten hat somit der Anteil von Personen ohne voll beruflich qualifizierenden Abschluss zugenommen. Nach wie vor ist er umso höher, je niedriger der allgemeinbildende Schulabschluss ist. Trotz des zunehmenden Anteils an Studienberechtigten in der dualen Ausbildung kann aber nicht von einem Verdrängungsprozess am Ausbildungsmarkt gesprochen werden. Denn Studienberechtigte interessieren sich in der Regel für andere Berufe als Personen mit niedrigeren Schulabschlüssen.

Zukünftige Fachkräfteengpässe am Arbeitsmarkt sind vor allem dort zu erwarten, wo Betriebe bereits heute Probleme haben, ihre Ausbildungsstellen zu besetzen.¹⁹ Dies sind meist jene Berufe, in denen geringe Mindestanforderungen an die Jugendlichen gestellt werden und die gesellschaftlich weniger angesehen sind. Ein Hauptgrund für diese „Passungsproblematik“ ist, dass die Berufswünsche der Jugendlichen nicht mit denen der Betriebe und Verwaltungen zusammenpassen. Personen, die ohne Ausbildungsplatz verbleiben, sind nicht grundsätzlich als nicht ausbildungsfähig anzusehen,²⁰ gleichwohl ist die Anzahl an Jugendlichen ohne Ausbildungsvertrag und ohne Alternative jüngst wieder angestiegen. Die zunehmende Passungsproblematik am Ausbildungsmarkt offenbart eine Heterogenität des Ausbildungssystems, die zwar schon immer vorhanden, in Zeiten geringerer Besetzungsprobleme aber weniger sichtbar war: Wir haben es mit unterschiedlichen Ausbildungssegmenten zu tun, die mit unterschiedlichen Zugangschancen und -wegen verbunden sind – und mit deren Ausbildungsabschlüssen sich auch unterschiedliche Verwertungsperspektiven eröffnen. Diese Heterogenität muss bei entsprechenden Lösungsansätzen berücksichtigt werden.

LÖSUNGSANSÄTZE

Die aufgezeigten Entwicklungen zeigen, dass Lösungen vor allem dazu führen müssen, die Erfolgchancen im Bildungssystem zu steigern – nicht nur, aber vor allem bei Personen ausländischer Herkunft, deren Anteil in den kommenden Jah-

19 Vgl. Hubert Ertl/Tobias Maier, Prognosen zu Fachkräfteengpässen im Spiegel der Situation auf dem dualen Ausbildungsmarkt – eine indikatorengestützte Betrachtung, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/2022, S. 148–166.

20 Vgl. Eric Schuß, Die schwierige Lage auf dem deutschen Ausbildungsmarkt, in: Wirtschaftsdienst 8/2023, S. 553–559.

ren voraussichtlich zunehmen wird. Wenn es gelingt, die Abbruchquoten in den beruflichen und akademischen Bildungsstätten bis zum Jahr 2040 zu halbieren, könnten über eine Million zusätzliche Fachkräfte gewonnen werden.²¹

Ansatzpunkt hierfür ist die oft mangelhafte Berufsorientierung von Jugendlichen. Ziel muss es sein, die Wünsche der Jugendlichen mit denen der Wirtschaft in Einklang zu bringen. Auch wenn über die tatsächlichen kausalen Effekte der Berufsorientierung auf die Passungsproblematik kaum wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen,²² sollten Verbesserungen in diesem Bereich das Abbruchrisiko verringern. Eine „erfolgreiche“ Berufsorientierung sollte sich an den individuellen Fähigkeiten der Bewerber/-innen orientieren und zugleich über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen im Beruf aufklären. Wenn von vorneherein große Kompromisse bei der Berufswahl gemacht werden müssen, erhöht sich das Risiko eines Ausbildungsabbruchs deutlich; auch mangelnde Freude an der Arbeit und körperliche Belastungen gehen mit vorzeitigen Vertragsauflösungen einher.²³ Auswirkungen unzureichender Berufsorientierung zeigen sich auch im Hochschulbereich, wenn Studienfach und Berufswunsch nicht zusammenpassen. Die Berufsorientierung sollte auch deshalb an den Gymnasien gestärkt werden. Bei Migrantinnen und Migranten kommt teilweise hinzu, dass sie angesichts ihrer eigenen Ambitionen eine Studienwahl treffen, die ihre schulischen Leistungen jedoch nicht hergeben.²⁴

Für neu Zugewanderte ist zweitens das Erlernen der deutschen Sprache unerlässlich. Dies zeigt nahezu jede Forschungsarbeit zur Integration von nichtdeutschen Personen in den Arbeitsmarkt. Die Angebote hierfür müssen niedrigschwellig sein und für neu Zugezogene möglichst früh beginnen – und zwar auch dann, wenn der rechtliche Zuzugsgrund nicht arbeitsmarkt-, sondern fluchtbezogen ist. Zwar zieht langfristig jede zweite nach Deutschland zugezogene Person wieder fort,²⁵ dennoch wissen wir, dass die end-

gültige Entscheidung in Aufenthaltsverfahren oft lange auf sich warten lässt und auch Duldungsphasen sich deshalb lange hinziehen können. Und selbst, wenn Personen nach dem Erlernen der deutschen Sprache wieder fortziehen sollten: Die „versunkenen Kosten“ wären marginal im Vergleich zu den volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten, die bei längerem oder dauerhaftem Aufenthalt aufgrund mangelnder Integration in Bildung und Arbeit entstehen.

Für Kinder von Migrantinnen und Migranten ist drittens bekannt, dass sie in institutionalisierten Kontexten größere Lernerfolge beim Spracherwerb zeigen.²⁶ Ein weiterer Ausbau sowie eine frühere Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsangeboten, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, kann deshalb ebenfalls dazu beitragen, die späteren Erfolgchancen in den allgemeinen und berufsbildenden Bildungsstätten zu erhöhen. Durch den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung könnte auch das ebenfalls brachliegende Arbeitskräftepotenzial ausländischer Staatsangehöriger, insbesondere von Frauen, erschlossen werden. Im Jahr 2019 suchten rund 409 000 Personen ausländischer Nationalität deswegen keine Arbeit, weil sie keine Kinderbetreuungsmöglichkeiten hatten. Bei ihnen handelte es sich fast ausschließlich um Frauen.²⁷ Da Frauen mit ausländischem Pass zudem mehr Kinderbetreuungszeit aufwenden als deutsche Frauen, müsste zunächst das institutionelle Kinderbetreuungsangebot ausgebaut werden, um auch die Erwerbsbeteiligung ausländischer Frauen zu erhöhen. Aber auch der Anreiz für eine Inanspruchnahme der Betreuung müsste gesteigert werden.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE SCHULEN

Mit zunehmendem Anteil nichtdeutscher Jugendlicher werden auch die Herausforderungen für die allgemeinbildenden Schulen steigen. Die ungleichen Erfolgchancen in den beruflichen Schulen

²¹ Vgl. Kalinowski (Anm. 13).

²² Vgl. Schuß (Anm. 20).

²³ Vgl. Siembab/Beckmann/Wicht (Anm. 16).

²⁴ Vgl. Ebert/Heublein (Anm. 15).

²⁵ Vgl. Tobias Maier et al., *Should I Stay or Should I Go?* Langfristige Auswirkungen von qualifikationsspezifischen Wanderungsströmen auf Arbeitsangebot und wirtschaftliche Entwicklung, BIBB-Report 1/2021.

²⁶ Vgl. z.B. Birgit Becker, *Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 1/2010, S. 139–163.

²⁷ Vgl. Gerd Zika et al., *Szenarien über die Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials*, BMAS-Forschungsbericht 631, Berlin 2024, S. 17.

zwischen Deutschen und Nichtdeutschen zeigen sich bereits in den allgemeinbildenden Schulen. So hat etwa die Deutschkompetenz unter den Schüler/-innen der neunten Klasse in den allgemeinbildenden Schulen seit 2009 abgenommen, und zwar sowohl unter Personen mit Zuwanderungshintergrund, deren Anteil im Zeitverlauf zugenommen hat, als auch unter Personen ohne Zuwanderungshintergrund. Zugleich ist der Abstand in der Deutschkompetenz zwischen beiden Gruppen gewachsen.²⁸ Angesichts dieser Entwicklung ist zu erwarten, dass sich die Bildungszeiten wegen notwendiger Berufsvorbereitungsmaßnahmen und/oder dem Nachholen allgemeinbildender Schulabschlüsse in den beruflichen Schulen verlängern werden und sich das durchschnittliche Alter für einen Ausbildungsbeginn weiter nach hinten verschieben wird. Entsprechend kürzer wird die Zeitspanne, in der die Personen aktiv dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

An den beruflichen Schulen zeigt sich, dass die Integrationsfähigkeit des dualen Systems an Grenzen zu stoßen scheint. Es gelingt den Betrieben, Praxen und Verwaltungen immer schlechter, die einmal unter Vertrag genommenen Jugendlichen zu einem Abschluss zu führen. Und während zu Beginn der 2000er Jahre, in der Blütezeit des „Übergangssystems“, Betriebe noch unter mehreren Jugendlichen auswählen konnten, ist das vielfach nicht mehr der Fall. Dennoch können die Veränderungen in den Erfolgsquoten nicht nur über die (Selbst-)Selektionsmechanismen der Jugendlichen erklärt werden. Denn blickt man auf die Unterschiede in den Erfolgsquoten zwischen den Bildungsstätten, stellt man fest, dass die Erfolgsquoten in den – landesrechtlich geregelten – Berufsfachschulen in der jüngeren Vergangenheit sogar angestiegen sind. Was auffällt: Die dort angebotenen Bildungsgänge sind im Schnitt etwas kürzer als im dualen System.

Eventuell könnte eine Ausweitung von Teilqualifizierungen im dualen System den Anteil der erfolgreichen Abgänge erhöhen. Das volle Spektrum berufsfachlicher Kompetenzen wird für den selbstständigen Einsatz in Unternehmen nicht immer benötigt. Für Jugendliche mit geringeren schulischen Vorkenntnissen hätte eine Teilqualifizierung den Vorteil, dass Komplexität, die häufig

zu einem Ausbildungsabbruch führt, verringert würde,²⁹ die Betroffenen schneller im Erwerbsleben stünden und damit rascher mehr Geld verdienen könnten als während der Ausbildung. Gleichzeitig kann es eine Motivation für die Weiterführung des Bildungsweges hin zu einem vollqualifizierenden Abschluss sein, wenn dieser mit beruflichen Aufstiegschancen verknüpft ist.

Die Attraktivität von Bildungsangeboten lässt sich aber nicht per Dekret verordnen. Gerade wenn über Teilqualifizierungen auf dem Weg zu einem vollqualifizierenden Berufsabschluss gesprochen wird, muss für die Beteiligten klar sein, dass sich eine Weiterführung des Bildungsweges auch monetär lohnen kann: Verspricht der Beruf geringe Einkommen, ist ein Ausbildungsabbruch wahrscheinlicher.³⁰ Hier sind auch die Tarifparteien gefragt. Die Mehrheit der Geringqualifizierten (60 Prozent) sind oberhalb des Helferniveaus beschäftigt. Dabei handelt es sich „um einen Graubereich an Tätigkeiten, die anspruchsvoller sind als reine Helfertätigkeiten, aber nicht unbedingt eine dreijährige Berufsausbildung voraussetzen“.³¹ Für Personen, die solche Tätigkeiten ausüben – häufig Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und/oder jüngeren Alters –, wären Teilqualifikationen und die Schaffung entsprechender beruflicher Aufstiege vermutlich attraktiv.

PÄDAGOGISCHE UNTERSTÜTZUNG UND FLEXIBILITÄT

Die größten Erfolgswahrscheinlichkeiten für einen Bildungsabschluss bieten unter den beruflichen Schulen die Schulen des Gesundheitswesens. Dies mag einerseits an den Fähigkeiten der Jugendlichen liegen. Es könnte andererseits aber auch auf die pädagogische Ausstattung der Bildungsgänge im Gesundheitswesen zurückzuführen sein, in denen die Anforderungen an das betriebliche Bildungspersonal vergleichsweise hoch sind. Zudem verbringen die Auszubilden-

28 Vgl. Sofie Henschel/Birgit Heppit/Sebastian Weirich, Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Petra Stanat et al. (Hrsg.), IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich, Münster 2023, S. 299–344.

29 Vgl. Bertelsmann-Stiftung, Über Teilqualifikationen erfolgreich in den Beruf. Einstieg in den Job, Schritt für Schritt zum Abschluss, Gütersloh 2020.

30 Vgl. Caroline Neuber-Pohl, Apprenticeship Non-completion in Germany: A Money Matter?, in: Empirical Research in Vocational Education and Training 13/2021.

31 Thorsten Kalina, Beschäftigungsperspektiven für gering Qualifizierte, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 8/2022, S. 12.

den trotz hoher Praxisanteile mehr Zeitanteile in den Schulen und damit bei pädagogisch geschultem Personal. Womöglich sollte also über eine Stärkung der pädagogischen Ausstattung in der beruflichen Ausbildung nachgedacht werden. Denn wenn die Leistungsfähigkeit der Jugendlichen aus Sicht der Betriebe abnimmt, muss die pädagogische Kompetenz des Ausbildungspersonals gestärkt werden, um die Faktoren, die häufig zu Ausbildungsabbrüchen führen – mangelnde Freude an der Arbeit, körperliche Überlastung – zu reduzieren.³² Dafür spricht auch, dass bei einer generellen Erhöhung der Erfolgsquoten auch der Unterschied zwischen Deutschen und Nichtdeutschen abnimmt.

Wenn der Ausbildungsaufwand für die betriebliche Seite steigt, könnte darüber nachgedacht werden, die Mehrkosten durch Dritte abzufangen, wie zum Beispiel bei der „assistierten Ausbildung“, bei der Externe für die Betriebe das Ausbildungsmanagement übernehmen und den Jugendlichen auch als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.³³ Gerade Klein- und Kleinstbetriebe haben oft zu wenige Informationen über die Möglichkeiten der Ausbildungsunterstützung durch Dritte.³⁴ Allerdings müssen sich solche Unterstützungsmaßnahmen für die Ausbildung unversorgter Bewerber/-innen in Form von externen Coachings wohl über mindestens acht Stunden in der Woche strecken, um Betriebe zu einer Einstellung zu bewegen.³⁵

Zur Heterogenität des dualen Systems gehört, dass es neben seiner sozial-inklusive Komponente, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, auch berufliche Aufstiege in einer Viel-

zahl von Tätigkeitsbereichen bietet, die von Jugendlichen mit unterschiedlichen schulischen Vorkenntnissen gewählt werden können. „Aufstiegsfortbildungen“ ermöglichen die Chance der Selbstständigkeit und auch hohe Einkommen.³⁶ Dennoch wird das System oftmals als relativ starr wahrgenommen. Die duale Erstausbildung sollte deshalb in ein berufslaufbahnbezogenes Gesamtkonzept eingebunden werden, um so horizontale und vertikale Übergänge und Aufstiege auch zu anderen Berufen mit ähnlichen Kompetenzvoraussetzungen zu erleichtern. Zwar waren berufliche Wechsel zwischen artverwandten Berufen schon immer möglich und wurden praktiziert,³⁷ allerdings könnten die Zugangswege zu den entsprechenden Bildungsgängen sowie den Fortbildungsstufen nach dem BBIG und HWO einfacher kommuniziert und gehandhabt werden.

Eine gelebte Flexibilität ist auch zwischen den Bildungsstätten mit unterschiedlichen Länder- und Bundeszuständigkeiten sinnvoll. Aussteiger/-innen aus dem Studium müssen aufgefangen werden. Jugendliche, die nach der allgemeinbildenden Schule weniger auf die Art der später auszuübenden Tätigkeit als auf die Bildungsstätte fixiert sind, haben eventuell weniger Hemmnisse, sich zunächst für einen beruflichen Bildungsweg zu entscheiden, wenn die Möglichkeit des beruflichen Aufstiegs deutlich wird. Wenn die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt häufigere Bildungsanpassungen erfordern, dann sollten die bürokratischen Hemmschwellen dafür so gering wie möglich sein.

32 Vgl. Siembab/Beckmann/Wicht (Anm. 16). Für die Pflegeausbildung vgl. Daniel Garcia González/Miriam Peters, Ausbildungs- und Studienabbrüche in der Pflege. Ein integratives Review, Bonn 2021.

33 Vgl. Uhly/Neises (Anm. 10).

34 Vgl. Marcus Eckelt et al., Rückgang der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung. Gründe und Unterstützungsmaßnahmen mit Fokus auf Kleinstbetriebe, Bonn 2020.

35 Vgl. Michael Kalinowski/Harald Pfeifer, Berufseinstieg als Wachstumsfaktor. Wie wir Kompetenzen für die Zukunft aufbauen können, in: ifo Schnelldienst 12/2023, S. 3–6.

36 Vgl. Anja Hall, Alles beim Alten? Bildungserträge höherer beruflicher und akademischer Abschlüsse vor und nach Bologna, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 4/2021, S. 527–553.

37 Vgl. Tobias Maier, Die Anwendbarkeit des Erlernten in den wandelnden Bildungs- und Arbeitslandschaften der 1970er- bis 2000er-Jahre, Leverkusen 2021.

TOBIAS MAIER

ist Arbeitsbereichsleiter am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) in Bonn.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 16. Mai 2024

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Jessica Finger (Praktikantin)
Anne-Sophie Friedel
Julia Günther
Jacob Hirsch (Volontär)
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Martin Schiller
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe
24/2024, 8. Juni 2024

RUINEN



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz