



Heft 4

**Fachkräftemangel und
Fachkräftesicherung**

September 2014
Wien und Kleve

POLITICAL SCIENCE APPLIED

Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft

Heft 4
September 2014

Fachkräftemangel und Fachkräftesicherung

Herausgeber

Prof. Dr. Jakob Lempp, Hochschule Rhein-Waal
jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de

Dr. Angela Meyer, Organization for International Dialogue and Conflict Management
angela.meyer@idialog.eu

Redaktionsteam

Dr. Reinhard Brandl, Mitglied des Deutschen Bundestages
Prof. Dr. Alexander Brand, Hochschule Rhein-Waal
Dr. Stephan Dreischer, Technische Universität Dresden
Gregor Giersch, Organisation for International Dialogue and Conflict Management
Dr. Elsa Hackl, Universität Wien
Dr. Frieder Lempp, Massey University New Zealand
Prof. Dr. Jakob Lempp, Hochschule Rhein-Waal
Dominik Meier, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung
Dr. Angela Meyer, Organisation for International Dialogue and Conflict Management
Dr. Susanne Ozegowski, Bundesverband Managed Care
Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Technische Universität Dresden
Dr. Thomas Pfister, Zeppelin Universität Friedrichshafen

Kontaktadresse: **Organisation for International Dialogue and Conflict Management, Mumbgasse 6/27, 1020 Vienna, Austria**

Frei verfügbar unter: www.psc.ae

**Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung der gesamten Zeitschrift
oder einzelner Artikel ist auch
in Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der Herausgeber gestattet.**

**PSCA-Artikel unterliegen
einem Begutachtungsverfahren
durch das Redaktionsteam.
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.**

© IDC, 2014
ISSN 2306-5907

**IDC
Organisation for International
Dialogue and Conflict Management
Mumbgasse 6/27
1020 Wien, Österreich
www.idialog.eu
www.pzca.eu
editors@pzca.eu**

**Herausgeber:
Prof. Dr. Jakob Lempp
Dr. Angela Meyer**

Editorial¹

Die Gefahr eines drohenden Fachkräftemangels ist nach wie vor ein zentrales Thema der politischen und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion. Trotz jahrelanger Fachdiskussion in Wissenschaft, Öffentlichkeit, Verbänden und Politik können heute viele Unternehmen ihren Bedarf an qualifizierten Arbeitnehmern nicht oder nur mit großem Aufwand decken. „Über 50 Prozent der im Mittelstandsbarometer befragten Unternehmen müssen bereits Umsatzeinbußen hinnehmen, weil Fachkräfte nicht verfügbar sind.“² Die Ursachen sind vielfältig und umfassen laut „Das Demographie Netzwerk e.V. (ddn)“ unter anderem die nicht ausreichende Nutzung der Erwerbspotenziale von Älteren, Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, den zu erwartenden Ruhestand der geburtenstarken Jahrgänge, der die Lage absehbar noch weiter verschlechtert, sowie die höchst ungleich verteilte Bereitschaft von Unternehmen, sich auf die veränderte Situation mit einem verbesserten Recruiting und Onboarding einzustellen. Hinzu kommt, dass auf den Fachkräftemangel auch mit gezielter und bedarfsorientierter Weiterbildung reagiert werden muss – was nicht überall zur selbstverständlich geübten Praxis geworden ist. Fachkräftemangel ist also sowohl eine betriebswirtschaftliche als auch eine arbeitsmarkt- und bildungspolitische Herausforderung.

Genau diese Herausforderungen sowie mögliche Lösungsansätze sollen in der vierten PSCA-Ausgabe in Form von praxisnahen aber dennoch theoriegeleiteten Analysen sowie mit Hilfe von ausgewählten Beispielen anschaulich aufbereitet werden. Als Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft ist es auch das Ziel der vorliegenden Ausgabe, sowohl einen umfassenden Überblick über das Thema aus unterschiedlichen Perspektiven zu geben als auch eine Brücke zu einigen konkreten Problemen von Akteuren wie Wirtschaftsförderungsgesellschaften, lokalen politischen Institutionen oder Unternehmen zu schlagen. In diesem Sinne umfasst das Heft eine Reihe interessanter und vielseitiger Artikel, die einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Diskussion zum Problem des Fachkräftemangels leisten und zu kritischen Überlegungen zu dessen Lösung anregen sollen.

Mit einem Überblicksbeitrag zur Diagnose, möglichen Therapien und einem „manchmal einsichtigen Patienten“ eröffnet Alexander Spermann vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit das Heft. Gregor van der Beek beleuchtet anschließend aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive die Rolle des Arbeitsmarkts zwischen Fachkräftemangelreduktion und Sozialpolitik. Der Komplex „Fachkräftemangel“ hat – neben der wichtigen arbeitsmarktpolitischen Dimension – allerdings auch eine bildungs- sowie eine familienpolitische Komponente – zwei Perspektiven, auf die Thorsten Korn und Birgit Aigner-Walder in Ihren jeweiligen Beiträgen eingehen. Das Heft endet mit einem Praxisbericht zur Fachkräftesituation in einer Grenzregion auf der Basis einer umfassenden empirischen Erhebung über den Wirtschaftsstandort Kleve sowie einem kritischen Beitrag von Jörn Sickmann, der die Diskussion um den (vermeintlichen?) Fachkräftemangel insgesamt hinterfragt.

Wie immer danken wir unseren Autoren sowie dem gesamten Redaktionsteam für die gute und interessante Zusammenarbeit und wünschen allen Lesern eine anregende Lektüre.

Jakob Lempp und Angela Meyer

¹ Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren und flüssigeren Lesbarkeit im gesamten Journal auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet wird. Alle Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.

² Demographie Netzwerk (2013): Dossier Fachkräftesicherung, in: <http://demographie-netzwerk.de/trendthemen/fachkraeftesicherung/deutschland-droht-ein-fachkraeftemangel.html> (Zugriff: 12.3.2014)

Inhalt

Editorial	S. 1
Jakob Lempp und Angela Meyer	
Diagnose: Partieller Fachkräftemangel, Therapie: bekannt, Patient: manchmal einsichtig	S. 3
Alexander Spermann	
Arbeitsmarktpolitik zwischen Fachkräftemangelreduktion und Sozialpolitik	S. 6
Gregor van der Beek	
Eine bildungspolitische Analyse des Fachkräftemangels	S. 11
Thorsten Korn	
Familienpolitische Perspektiven zur Entgegnung des Fachkräftemangels	S. 15
Birgit Aigner-Walder	
Fachkräftemangel in Grenzregionen – Fallstudie Standortfaktorenanalyse Stadt Kleve	S. 19
Jakob Lempp und Joachim Rasch	
Der Fachkräftemangel in Deutschland – Realität, Mythos oder Vehikel der Lobbyisten?	S. 21
Jörn Sickmann	

Diagnose: Partieller Fachkräftemangel, Therapie: bekannt, Patient: manchmal einsichtig

Alexander Spermann

Dr. Alexander Spermann ist Direktor Arbeitsmarktpolitik Deutschland beim Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Leiter des Arbeitskreises „Qualifizierung“ des ddn (Das Demographie Netzwerk).

Diagnose

Fachkräftemangel ist ein Vorbote des demografischen Wandels in Deutschland. Millionen von gut ausgebildeten und erfahrenen Fachkräften werden in den nächsten beiden Jahrzehnten in den Ruhestand wechseln, deutlich weniger junge Menschen treten in den Arbeitsmarkt ein. Die demografische Herausforderung ist unumkehrbar: Das Verhältnis zwischen Senioren und Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird sich dramatisch verschlechtern. Konkret wird der Altenquotient³ zwischen 2008 und 2060 von etwa 34 auf 67 ansteigen, und bereits im Jahr 2040 den Wert 62 erreichen. Demnach müssen im Jahr 2040 von 100 Erwerbstätigen fast doppelt so viele Ältere finanziert werden als gut dreißig Jahre vorher.⁴

Der Fachkräftemangel ist nicht flächendeckend. Die halbjährlich publizierte Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit macht jedoch deutlich: In zwanzig Berufsgruppen im Bereich der technischen Berufe und der Gesundheits- und Pflegeberufe sowie in bestimmten Regionen herrschen deutliche Mangelsituationen. Engpässe sind nicht nur in akademischen Berufen, sondern auch zunehmend bei nichtakademischen Fachkräften zu finden.⁵

³ Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung bezieht beim Altenquotienten die ältere, nicht mehr erwerbsfähige Bevölkerung auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

⁴ Spermann, A. (2013): Die Demografiestrategie der Bundesregierung – ein Weg zu mehr Wohlstand?, Wirtschaftsdienst, 93, 165-169.

⁵ Bundesagentur für Arbeit (2014): Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Fachkräfteengpassanalyse, Dezember 2013, Nürnberg.

Besondere Aufmerksamkeit hat in den letzten Jahren die so genannte MINT-Arbeitskräftelücke auf sich gezogen: Im April 2014 fehlten den deutschen Unternehmen 177.300 Personen mit einem beruflichen oder akademischen Abschluss im Bereich Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik. Die guten Nachrichten: Zum einen steigt die Erwerbstätigkeit von MINT-Kräften seit 2005 deutlich an. Zum anderen dürfte der demografische Ersatzbedarf an MINT-Akademikern aufgrund der steigenden Hochschulabsolventenquoten gedeckt werden. Um den Expansionsbedarf zu decken, bedarf es jedoch weiterer Anstrengungen im MINT-Bereich.⁶

Der Fachkräftemangel hat aber auch andere Gesichter: In den meisten Arbeitsmarktregionen Deutschlands sind in Teilbereichen Lehrlinge knapp. Nach Jahren des Mangels an Ausbildungsstellen können jetzt immer häufiger Lehrstellen nicht besetzt werden. Deshalb greifen Unternehmen vermehrt auf ausländische Jugendliche z.B. aus den südeuropäischen Krisenregionen zurück - mit großem Rekrutierungs- und Betreuungsaufwand. Aber auch die Suche nach Nachfolger für kleine und mittlere Familienunternehmen wird immer schwieriger, so dass häufiger Unternehmen nach dem Ausscheiden des Firmenbesitzers nicht weitergeführt werden können.

Therapie

Die Therapie für den Patienten Deutschland mit der Diagnose Fachkräftemangel ist bekannt und weitgehend unstrittig. Der kleinste gemeinsame Nenner aller verfügbaren empirischen Studien legt folgenden Medikamentenmix nahe:⁷

Erstens gilt es, ältere Fachkräfte länger im Arbeitsmarkt zu halten. Das ist in den letzten Jahren bereits mit gutem Erfolg gelungen, wie sich an der seit dem Jahr 2000 steigenden Erwerbstätigenquote bei 60- bis 64-Jährigen, an dem zunehmenden faktischen Rentenein-

⁶ Anger, C.; Koppel, O. und Plünneke, A. (2014): MINT-Frühjahrsreport 2014, Köln.

⁷ Kahlenberg, C. und Spermann, A. (2012): How Could Germany Escape the Demographic Trap?, IZA Policy Paper Nr. 48, Bonn; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): Fortschrittsbericht 2013 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin.

trittsalter und an der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Rentnern ablesen lässt. Doch Deutschland ist nicht OECD-Spitzenreiter bei der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen. Kurzum: Hier ist noch Luft nach oben.

Zweitens sollte das Erwerbspotential von Frauen verstärkt genutzt werden. Auch die Erwerbstätigenquote von Frauen zwischen 20 und 64 Jahren hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Doch sie liegt mit 72 Prozent noch unter dem nationalen EU-Ziel von 73 Prozent. Auch ist die Teilzeitquote mit 45 Prozent hoch und die durchschnittliche Wochenarbeitszeit mit 18,6 Stunden im EU-Vergleich niedrig. Hier ist ebenfalls noch Luft nach oben. Drittens gilt es, die Potentiale von Menschen mit Migrationshintergrund im Inland sowie Migranten aus der EU und Nicht-EU-Staaten verstärkt auszuschöpfen. Hier tut sich Deutschland am schwersten. Nach jahrelangem Ringen hat sich die Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen vereinfacht – sie ist einfacher geworden, aber noch lange nicht einfach. Nach jahrelanger Zurückhaltung hat Deutschland jetzt auch den relativ neuen EU-Mitgliedern Bulgarien und Rumänien die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt. Erhebliche Einschränkungen existieren weiterhin für Nicht-EU-Ausländer, insbesondere für Asylbewerber.

Viertens ist lebenslanges Lernen oder besser „Lust am Lernen – ein Leben lang“ ein Medikament für alle Bevölkerungsgruppen jeden Alters.⁸ Dank PISA und PIAAC sind die Kompetenzen der Menschen – der Schüler und der Erwachsenen – verstärkt ins Blickfeld geraten. Doch fokussiert sich die Diskussion in Deutschland zu sehr auf die Ausbildung in Schule, Hochschule und Betrieb. Viel zu selten wird der Blick auf die Weiterbildung in den etwa fünf Jahrzehnten nach der Erstausbildung gerichtet. Dabei schlummern hier enorme Potenziale.

⁸ Ritzén, J. und Hinte, H.: Chancengleichheit und lebenslanges Lernen: Zur Zukunft der Bildung in Deutschland, in: Hinte, H. und Zimmermann, K.-F. (Hrsg.) (2013): Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt, Bonn, 346-382; Kast, R. und Spermann, A. (2014): Vorwort, in: Das Demographie Netzwerk (Hrsg.) (2014): Lust am Lernen – ein Leben lang, Bremen, 5-7.

Der manchmal einsichtige Patient

Die demografische Herausforderung ist seit zwei Jahren Chefsache in der Politik. Insofern ist der Patient Deutschland einsichtig. Am 25.4.2012 legte die Bundesregierung unter dem Titel „Jedes Alter zählt“ erstmals eine sogenannte Demografiestrategie vor.⁹ Dort wird eine Vielzahl von Einzelaktivitäten aufgezählt, doch an einer Stelle findet sich die zentrale Antwort auf die demografische Herausforderung: „Eine Zunahme der Arbeitsproduktivität ist ohne ein breites Fundament an qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Unternehmen nicht möglich.“¹⁰ Denn nur durch eine steigende Arbeitsproduktivität lässt sich der Wohlstand gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Kopf dauerhaft erhalten – zumindest dann, wenn (wie in Deutschland) immer mehr Senioren immer weniger Erwerbstätigen gegenüberstehen.

Konsequenterweise müssten alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen daraufhin untersucht werden, ob sie die Arbeitsproduktivität erhöhen. Zumindest sollten arbeitsmarktrelevante Reformen eine höhere Arbeitsproduktivität ermöglichen. Außerdem sollten die drei anderen Therapieformen – Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Älteren, Frauen und Migranten – durch geeignete Reformmaßnahmen vorangetrieben werden.

Doch der Patient Deutschland ist nur manchmal einsichtig. So hat die große Koalition aus Gerechtigkeitsgründen ein Rentenpaket und den gesetzlichen Mindestlohn auf den Weg gebracht. Beide Reformmaßnahmen werden negative Wirkungen mit Blick auf die demografische Herausforderung nach sich ziehen. Die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren wird verstärkt ältere Arbeitnehmer zum vorzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt bewegen. Der gesetzliche Mindestlohn wird insbesondere gering Qualifizierte aus dem Arbeitsmarkt drängen, weil ihre Produktivität unterhalb des im internationalen Vergleich relativ hohen Mindestlohns liegt.¹¹

⁹ Bundesministerium des Innern (2012): Jedes Alter zählt, Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin.

¹⁰ Ebenda, S. 49.

¹¹ Arni, P.; Eichhorst, W.; Spermann, A. und Zimmermann, K.-F. (2014a): Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020, Wirtschaftsdienst, 94, 403-406; Arni, P.; Eichhorst, W.; Pestel, N.; Spermann, A. und Zimmer-

Fazit

Deutschland steht vor einer enormen und unaufhaltsamen demografischen Herausforderung. Der partielle Fachkräftemangel ist ein Vorbote der demografischen Entwicklung. Um den Wohlstand in Deutschland aufrechterhalten zu können, sind große Anstrengungen erforderlich. Die Lösungen sind bekannt: Höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen, mehr qualifizierte Migranten und lebenslanges Lernen lauten die Antworten. Dabei wurden in den letzten Jahren messbare Erfolge erzielt. Die ersten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der großen Koalition – Rentenpaket und Mindestlohn – gehen in die falsche Richtung. Im besten Fall sind sie mit Blick auf die demografische Herausforderung wenig schädlich.

mann, K.-F. (2014b): Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation, IZA Standpunkte Nr. 65, Bonn.

Arbeitsmarktpolitik zwischen Fachkräftemangelreduktion und Sozialpolitik

Gregor van der Beek

Prof. Dr. Gregor van der Beek ist Professor für Wirtschaftswissenschaft mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Hochschule Rhein-Waal.

Einleitung

Beim Thema Fachkräftemangel geht es offensichtlich um ein Phänomen, welches – in der Diktion der Volkswirtschaftslehre ausgedrückt – den Faktor Arbeit betrifft. Und offensichtlich ist das Politikfeld, welches auf Arbeit gerichtet ist, die Arbeitsmarktpolitik. Diese Politik zielt zum einen darauf, das Angebot von und die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit zusammenzuführen und zum anderen darauf, Menschen, die in einer grundsätzlich auf Arbeit basierenden Gesellschaft nicht am Arbeitsprozess teilnehmen können, ein menschenwürdiges Leben zu sichern. Die Beseitigung des Fachkräftemangels zielt klar auf die erstgenannte Funktion von Arbeitsmarktpolitik, die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage. In Deutschland ist die Bundesanstalt für Arbeit (BA) (und ihr nachgeordnet Ämter wie Arbeitsagenturen und Jobcenter) die Institution, die Arbeitsmarktpolitik primär betreibt.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht lassen sich die beiden genannten Ziele der Arbeitsmarktpolitik mit den Dimensionen Allokation und Distribution beschreiben.¹² Bei der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage geht es um ein typisches Allokationsproblem: Ressourcen – hier Arbeit – sollen effizient eingesetzt werden, da wo sie am produktivsten sind. Und wenn, wie beim Fachkräftemangel, wichtige Formen von Arbeit – hier Fachkräfte – am Markt fehlen, so soll dieses Allokationsproblem reduziert werden, um mehr Wachstum und Innovation zu generieren. Insofern ist diese Allokationsfunktion von Arbeitsmarktpolitik Innovations- und Wachstumspolitik.

Ein typischer Bereich der staatlichen Distribution – auch Umverteilung zwischen „Reich“ und „Arm“ genannt – ist hingegen die Gewährleistung eines würdigen Lebens für Menschen, die nicht am Arbeitsprozess teilnehmen können. Hier im distributiven Bereich ist Arbeitsmarktpolitik nicht Innovations- und Wachstumspolitik, sondern Sozialpolitik. Dabei hat die BA eine klassische Aufgabe im Sozialstaat.

Bezogen auf die Arbeitsmarktpolitik ist hier, im Rahmen dieses Themenheftes Fachkräftemangel, zu fragen, ob deren Instrumente und Felder darauf gerichtet sind, Fachkräftemangel zu beseitigen oder zumindest abzumildern, ob es also in der aktuellen Arbeitsmarktpolitik um ihre allokativen Komponente im Sinne einer Innovations- und Wachstumspolitik geht, oder ob dabei distributive Aspekte im Vordergrund stehen, im Sinne einer Sozialpolitik. Gerade in Zeiten, in denen die meisten Arbeitnehmer außerhalb von bestimmten Problemgruppen (siehe dazu unten mehr) bereits beschäftigt sind – also vermehrt Fachkräfte knapp sind – stellt sich die Frage, welche Komponente stärker betont werden kann, die allokativen oder die distributiven.

Dabei wird folgend in drei Schritten vorgegangen: zunächst werden die Felder der Arbeitsmarktpolitik vorgestellt, dann vier Felder der Therapie gegen Fachkräftemangel, um dann zu fragen, ob und ggf. wie diese beiden Bereiche ineinander greifen, ob also das aktuelle Instrumentarium der BA in der Tat allokativ gestaltet ist oder doch eher als distributive Sozialpolitik. Das Paper endet mit einem zusammenfassenden Ausblick.

Felder der Arbeitsmarktpolitik

Hier werden zunächst die Felder und bisweilen auch Instrumente der Arbeitsmarktpolitik vorgestellt, um später zu fragen, in welchem Verhältnis diese einerseits zu den Therapien gegen Fachkräftemangel (also zur Allokationspolitik) und andererseits zur Funktion des sozialen Ausgleichs (also zur Distributionspolitik) stehen.

Traditionell unterscheidet man aktive Arbeitsmarktpolitik (Beratung, Vermittlung, Förderung der Wiedereingliederung und Aus- und Weiterbildung) und passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II /

¹² Vgl. zu diesen Dimensionen ursprünglich Musgrave, R. (1966): Finanztheorie, Tübingen und z.B. Brümmerhoff (2011): Finanzwissenschaft, S. 8 f., München.

„Hartz IV“).¹³ Zunächst zu den Feldern der aktiven Arbeitsmarktpolitik: der Träger ist hier in der Regel die BA; die Maßnahmen der Beratung und Vermittlung, Förderung der Wiedereingliederung; sowie Aus- u. Weiterbildung lassen sich weiter spezifizieren. Einige seien folgend exemplarisch genannt: Die berufsvorbereitenden Maßnahmen und die Förderung der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen, v.a. nach Kapitel 4 Berufsbildungsgesetz, richtet sich primär an junge Leute mit Problemen auf dem regulären Ausbildungsmarkt. Ähnlich sind die Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, oder Sprachlehrgänge in Deutsch, beschäftigungsschaffende Maßnahmen (befristete Tätigkeit für Schwervermittelbare, v.a. Umwelt, Soziale Dienste, Jugendhilfe, Verbesserung der Infrastruktur) oder bis 2012 die an bestimmte Problemgruppen gerichteten sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wobei es nicht um Berufsausbildung, sondern um den regulären „ersten“ Arbeitsmarkt geht.

Ganz den Fokus auf Qualifizierung sowie Aus- und Weiterbildung legen die Maßnahmen der Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen und explizit die sogenannte berufliche Weiterbildung. Vor allem hier besteht eine offensichtliche Affinität zur Arbeits- und Fachkräftepolitik, da bereits Qualifizierte, aber z.B. vom Strukturwandel Betroffene oder in sich schnell wandelnden Innovationsbranchen Beschäftigte an neue Felder herangeführt werden, die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtig sind. Ähnlich wirken die Eingliederungszuschüsse und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen an Arbeitgeber. Affin zur Fachkräfteproblematik sind auch Mobilitätshilfen, Unterstützung der Beratung und räumlichen Vermittlung. Hier wird an genau den Stellen gefördert, an denen Arbeitskräfte fehlen, wo Arbeitskraft ein Engpassfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung ist.

Bei den Formen der passiven Arbeitsmarktpolitik sind in Deutschland die beiden Formen von Arbeitslosengeld zu unterscheiden. Arbeitslosengeld I stellt auf den Schutz aller abhängig Beschäftigten in regulären Arbeitsver-

hältnissen ab. Organisatorisch liegt die Zuständigkeit bei der BA. Sie stellt eine Entgeltersatzleistung und Versicherungsleistung nach SGB III dar. Es besteht Versicherungspflicht, die Finanzierung erfolgt über Beiträge auf die Bruttolöhne (zur Zeit 3 Prozent), wobei formal ein Arbeitnehmeranteil und ein Arbeitgeberanteil von je 50 Prozent bis zu einer Höchstbemessungsgrundlage angesetzt ist. Daneben gibt es einen Bundeszuschuss.

Arbeitslosengeld II, vulgo Hartz IV, stellt die aktuelle Form der Grundsicherung für Arbeitsuchende dar. Sie entstand aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, bzw. in der Eingliederung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Sinne der „Arbeitslosenhilfe“ in das SGB II. Anders als das Arbeitslosengeld I ist diese Grundsicherung nicht nach dem Versicherungsprinzip, sondern nach dem Bedarfsprinzip organisiert. Organisatorisch sind zwei Modelle möglich: kommunale oder gemischte Zuständigkeit von BA und Kommune. Grundsätzlich liegen jedoch die fiskalischen Zuständigkeiten für die Kosten der Grundsicherung, das Sozialgeld und die Beiträge zur Sozialversicherung bei der BA, während die Kommunen für Leistungen wie Unterkunft und Heizung, Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung, oder einmalige Bedarfe zuständig sind.

Vier Felder der Therapie gegen Fachkräftemangel

Fachkräftemangel bedeutet einen Mismatch auf dem Arbeitsmarkt (siehe z.B. den Beitrag von Jörn Sickmann in diesem Band). Die Beseitigung des Fachkräftemangels zielt klar auf die Allokationsfunktion von Arbeitsmarktpolitik, also die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage.

In der Folge liegt der Fokus auf konkreten Therapien gegen den Fachkräftemangel, um später zu fragen, in welchem Verhältnis diese zu den Feldern der Arbeitsmarktpolitik, wie sie im vorhergehenden Teil vorgestellt wurden, stehen. Grundsätzlich lassen sich vier Felder der Therapie gegen Fachkräftemangel unterscheiden, wobei der Systematik von Alexander Spermann aus diesem Band gefolgt wird:

¹³ Vgl. z.B. Boeckh, J. et al. Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden, S. 224 ff.; und Lampert, H.; Althammer, J. (2007), Sozialpolitik, Berlin, S. 211 ff.

- Der längere Verbleib am Arbeitsmarkt, also eine Heraufsetzung des Rentenalters;
- Die Erhöhung der Erwerbsquote qualifizierter Frauen;
- Eine fachkräfteorientierte Migrationspolitik;
- Lebenslanges Lernen.

Die erste Therapie, die Heraufsetzung des Rentenalters zielt darauf, qualifizierte ältere „Fachkräfte länger im Arbeitsmarkt zu halten“. Eine solche Tendenz gibt es de facto bereits, allerdings in anderen Ländern stärker als in Deutschland (siehe den Beitrag von Spermann).

Die zweite Therapie zielt auf die bessere Nutzung des Erwerbspotenzials von qualifizierten Frauen. Frauen weisen „am Arbeitsmarkt nach wie vor geringere Beteiligungsquoten als auch deutlich häufiger atypische Beschäftigungsarten (z.B. Teilzeitbeschäftigung) auf. Ein Blick auf die Erwerbstätigenquote, d.h. den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), zeigt, dass der Anteil an erwerbstätigen Frauen mit 58,9 Prozent (2013) in den EU27-Ländern unverkennbar unter der Erwerbstätigenquote der Männer von 69,5 Prozent liegt“ (siehe den Beitrag von Birgit Aigner–Walder in diesem Heft).

Die dritte Therapie gegen Fachkräftemangel, die Migrationspolitik, zielt darauf „die Potentiale von Menschen mit Migrationshintergrund im Inland sowie Migranten aus der EU und Nicht-EU-Staaten verstärkt auszuschöpfen“ (Spermann in diesem Heft). Im Vergleich zu anderen Industrienationen geschieht dies in Deutschland nach wie vor eher zögerlich.

Die vierte Therapie gegen Fachkräftemangel zielt auf lebenslanges Lernen. Hierbei steht nach wie vor die Ausbildung in der Schule, Hochschule und Betrieb im Vordergrund. „Viel zu selten wird der Blick auf die Weiterbildung in den etwa fünf Jahrzehnten nach der Erstausbildung gerichtet. Dabei schlummern hier enorme Potenziale (Spermann in diesem Heft; siehe auch Thorsten Korn in diesem Heft).

Zum Verhältnis der Therapien gegen Fachkräftemangel und Arbeitsmarktpolitik

Verschränkt man nun die vier Felder der Therapien gegen Fachkräftemangel sowie die sozialpolitischen Funktionen mit den Feldern der Arbeitsmarktpolitik in einer Matrix, so wird offensichtlich, dass die Felder der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher eine Affinität zu den Therapien gegen Fachkräftemangel haben als die der passiven Arbeitsmarktpolitik. Die Frage ist generell: Sind die genannten Felder der Arbeitsmarktpolitik eher auf die distributive Komponente ausgerichtet, und damit sozialpolitisch orientiert? Oder ist die deutsche Arbeitsmarktpolitik eher auf die alloкатive Komponente fokussiert und unterstützt die Therapien gegen Fachkräftemangel, im Sinne einer Wachstums- und Innovationspolitik (siehe Tabelle 1)? Und zudem ist zu fragen, welche der beiden Orientierungen in der momentanen Situation sinnvoller ist.

Schon ein grober Blick auf die Tabelle zeigt, dass die aktuellen Instrumente und Felder der Arbeitsmarktpolitik stark distributiv orientiert sind und damit eher einer Sozialpolitik entsprechen: somit ist die BA in der Rolle eines sozialpolitischen Kernakteurs. Und wie steht es um ihre Rolle bei der Bewältigung des Fachkräftemangels? Und wie sind diese Rollen zu bewerten? Dazu bedarf es eines etwas genaueren Blicks auf Tabelle 1.

Tabelle 1: Arbeitsmarktpolitik als Therapie gegen Fachkräftemangel und als Sozialpolitik

	Arbeitsmarktpolitik					
		ALG I	ALG II	Beratung & Vermittlung	Wiedereingliederung	Aus- & Weiterbildung
Therapie gegen Fachkräftemangel, allokativ orientiert	Länger am Arbeitsmarkt	0	0	0	0	0
	Erwerbspotenzial qualif. Frauen	0	0	0	0	0
	Migrationspolitik	0	0	+	0	++
	Lebenslang. Lernen			+		++
Sozialpolitik, distributiv orientiert		++	++	+	+	+

Passive Arbeitsmarktpolitik, also die Gewährung von Lohnersatzleistungen steht meist in keinem wirklichen Zusammenhang zur Bewältigung des Fachkräftemangels, und damit zur Allokationsfunktion von Arbeitsmarktpolitik. Dies ist hingegen ein typisch distributives Feld, also Sozialpolitik; es ist Kernelement des Sozialstaatsprinzips.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat hingegen Affinitäten zur Bewältigung des Fachkräftemangels, da wo es um Bildung und Qualifikation oder auch um Information und Kommunikation geht. In den letzten Jahren wird in der Tat verstärkt Qualifikation durch die BA gefördert, wie etwa die Förderung von Berufsausschüssen. Seit den Hartz-Reformen geht dies mit der Idee des Fördern und Fordern einher.¹⁴

Wichtig ist es aber dabei zu beachten, dass es auch in diesen Bereichen primär und traditionell um Problemgruppen der Arbeitslosigkeit geht. Als solche werden gängiger Weise unterschieden: geringe Qualifikation; hohes Alter; gesundheitliche Beeinträchtigungen; ausländische Herkunft; und Dauer der Arbeitslosigkeit, welche mit Demotivation und Dequalifikation einhergeht. Mit Blick auf diese Gruppen ist auch die aktive Arbeitsmarktpolitik Distributionspolitik, die auf Integration in den ersten oder auch zweiten Arbeitsmarkt bei nur basaler Qualifikation (wie Spracherwerb, erster Schulabschluss oder angelernte und einfache Tätigkeiten) gerichtet ist. Ein typisches Beispiel dafür ist die „Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung“.¹⁵ Rund 750.000 Hartz-IV-Empfänger nahmen in der jüngsten Vergangenheit jährlich an solchen, im Volksmund „Ein-Euro-Jobs“ genannten, Maßnahmen teil. Für viele Arbeitslose ist der Ein-Euro-Job die einzige Chance auf Teilhabe an der

Arbeitswelt, als Teil distributiv orientierter Sozialpolitik.

Die vier Felder der Therapien gegen Fachkräftemangel haben hingegen meist ganz andere Zielgruppen im Sinn, wenn es um Qualifikation und Beratung geht.¹⁶ Hier geht es um die Beseitigung des Engpassfaktors qualifizierter Arbeit, ganz im Sinne der Reduktion von Humankapitalengpässen, eben um Allokationspolitik als Wachstums- und Innovationspolitik. Qualifikationsmaßnahmen wären dann etwas ganz anderes als die genannten Maßnahmen der Sozialpolitik durch die BA.

Wie sind nun die starke sozialpolitische Orientierung und die nur nachrangige Orientierung am Fachkräftemangel innerhalb der aktuellen Arbeitsmarktpolitik zu bewerten? Aktuell sind die meisten Arbeitnehmer außerhalb der oben genannten Problemgruppen – also Fachkräfte – bereits beschäftigt; der Ausgangspunkt dieses Themenheftes; die aktuellen Kunden der BA sind mithin gerade die, für die die Qualifikation zur Fachkraft besondere Hürden aufwirft und bisweilen kaum erreichbar erscheint. Dieses Phänomen wird sich bei zunehmendem Fachkräftemangel angesichts der demografischen Entwicklung noch verstärken (siehe für eine andere Position Sickmann in diesem Heft). Insofern ist die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik der BA primär am Distributionsziel nur folgerichtig und sachgerecht. Dass die BA Sozialpolitik macht, für die, die der Sozialpolitik bedürfen, macht Sinn. Sich hingegen auf die zu konzentrieren, welche die Qualifikation zur Fachkraft angesichts der aktuellen Situation auch in den Betrieben und außerbetrieblichen Weiterbildungseinrichtungen ohnehin erhalten, wäre verfehlt und stellte eine Überfrachtung der BA mit Allokationsaufgaben dar. Insofern wäre auch die Forderung, die Arbeitsmarktpolitik als aktive Politik der BA stärker am Problem des Fachkräftemangels zu orientieren, nur auf den ersten Blick plausibel. Dass Arbeitsmarktpolitik als fiskalisch relevante proaktive Politik primär Sozialpolitik ist, ist vor diesem Hintergrund kein Mangel (wie die Tabelle auf den ersten Blick suggerieren mag), sondern „auch gut so“.

¹⁴ siehe z.B.: Bundesagentur für Arbeit (2014): Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung, Nürnberg; <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/dienstleistungen/rdnsb/hildesheim/Agentur/BuergerinnenundBuerger/Ausbildung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI640944> (Stand: 15.9.2014).

¹⁵ Bundesagentur für Arbeit (2006): Zusatzjobs, Nürnberg; http://www.arbeitsagentur.de/nn_25810/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg-II/Chancen/Zusatzjobs/Zusatzjobs-Nav.html.

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit (2014): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse - Juni 2014. Nürnberg.

Zusammenfassender Ausblick

Eine Analyse des Status Quo zeigt: Arbeitsmarktpolitik ist nur ganz am Rande auch Politik zur Reduktion von Fachkräftemangel und somit nicht primär Allokationspolitik. Arbeitsmarktpolitik ist und bleibt Sozialpolitik, und selbst wo sie gewisse Affinitäten zur Reduktion von Fachkräftemangel hat, also bei der Qualifikations-, Weiterbildungs- sowie Informations- und Kommunikationspolitik, ist sie auf bestimmte Problemgruppen bezogen und meist distributiv orientiert. Damit wird die BA ihrer klassischen und traditionellen Rolle als Kernakteur innerhalb der Bundesrepublik als Sozialstaat gerecht. Aber auch ihre Zurückhaltung bei der Frage des Fachkräftemangels ist angemessen: Ihre Arbeitsmarktpolitik ist auf die gerichtet, die distributive Unterstützung brauchen. Gleichzeitig ignoriert sie sachgerecht all die, die durch eine Allokation auf dem freien Arbeitsmarkt bedarfsnahe Qualifikationen erhalten können.

Eine bildungspolitische Analyse des Fachkräftemangels

Thorsten Korn

Thorsten Korn ist Leiter des Management-Zentrums Mittelrhein und des Geschäftsbereichs Kaufmännische Aus- und Weiterbildung der IHK-Akademie Koblenz e. V.

Aktuell stellt sich in Deutschland die Frage, ob wir bereits unter einem Fachkräftemangel leiden oder ob dies erst aufgrund der demografischen Entwicklung ein zukünftiges Problem sein wird. Jedoch zeichnet sich bereits heute in einigen Berufsfeldern und Regionen ein Engpass ab, wenn es um die Besetzung von freien Stellen geht.¹⁷ Studien zeigen, dass mittel- und langfristig mit zunehmenden Problemen beim Befriedigen der unternehmerischen Bedarfe zu rechnen ist. Legt man bspw. die Fachkräftemonitore der Industrie- und Handelskammern zugrunde, wird sich die Differenz zwischen Fachkräfteangebot und -nachfrage in den kommenden fünfzehn Jahren deutlich vergrößern. Die Entwicklung des Fachkräftepotenzials ist allerdings – was meist außer Acht gelassen wird – nicht nur eine quantitative Frage. Vielmehr weist diese Entwicklung auch eine qualitative und damit bildungspolitische Komponente auf.

Die Diskussion in Bezug auf den Fachkräftemangel in Deutschland konzentriert sich jedoch in erster Linie auf die demografische Entwicklung. Stichworte sind die sinkenden Geburtenraten und die alternde Bevölkerung. Falls die räumliche Ebene zusätzlich betrachtet wird, stehen Wanderbewegungen im Fokus der Argumentation, seien es Abwanderungen junger Bevölkerungsgruppen aus ländlichen in verdichtete Räume oder Zuwanderungen aus europäischen Nachbarländern oder außereuropäischen Gebieten.

Der Nachfrageüberhang wird sich nicht gleichmäßig über die verschiedenen Qualifikationsniveaus verteilen. Durch die wissensintensivere Produktion wird er zwar in einigen Segmenten steigen, etwa bei den Hochqualifizierten, dennoch wird auch in Zukunft die

Nachfrage der Wirtschaft nach Fachkräften mit mittleren Qualifikationen einen größeren Anteil ausmachen.¹⁸ Im Vergleich zu den akademisch Qualifizierten wird daher die Lücke zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage im Bereich der beruflich Qualifizierten über alle Branchen hinweg am größten werden.

Aktuelle Situation in der Berufsausbildung und zukünftige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

In den vergangenen Jahren ist in Deutschland eine deutliche Verschiebung in der Wahl der Berufsausbildung zu erkennen. So hat sich der prozentuale Anteil von Jugendlichen, die nach ihrem Schulabschluss an eine Hochschule wechseln, drastisch verändert. Ein Blick auf die Entwicklung in den vergangenen 15 Jahren zeigt, dass die Zahl der Studienanfänger in Deutschland über alle Hochschulen von 272.473 Erstsemestern im Jahr 1998 auf 507.124 im Jahr 2013 angestiegen ist.¹⁹ Diese Zahl übertrifft seit dem Jahr 2011 damit die Anzahl der jährlich neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge.²⁰ Dadurch wird sich in den kommenden Jahren die Zahl der akademisch und beruflich ausgebildeten Fachkräfte auf dem gleichen Niveau ansiedeln.

Im Vergleich hierzu zeigen Studien für Deutschland, die den Arbeitskräftebedarf nach Qualifikationsebenen unterscheiden, dass Qualifikationsanforderungen auf Hochschulniveau nur 20% bis 25% der Nachfrage im Jahr 2020 umfassen. Die beruflichen Abschlüsse (Berufsausbildung und Aufstiegsfortbildung) bilden hingegen mit 55% bis über 60% den größten Nachfragebedarf.²¹ Selbst die Europäische Kommission geht europaweit davon aus, dass der Anteil der Arbeitsplätze, die Qualifikationen auf Hochschulniveau erfordern, im

¹⁷ Bundesagentur für Arbeit (2014): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse - Juni 2014. Nürnberg.

¹⁸ Vgl. Heidemann, W. (2012): Zukünftiger Qualifikations- und Fachkräftebedarf, (http://www.boeckler.de/pdf/mbf_pb_fachkraeftemangel_heidemann.pdf; 27.07.2014). S. 16.

¹⁹ vgl. Statistisches Bundesamt (2013): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wiesbaden bzw. Statistisches Bundesamt (2014): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen – Vorbericht. Wiesbaden.

²⁰ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. Bielefeld, S. 5f.

²¹ Vgl. Heidemann, W. (2012), a.a.O. S. 16.

Jahr 2020 nur 34% umfassen wird. Der Anteil der Arbeitsplätze, die eine Berufsausbildung erfordern, wird im gleichen Jahr 48% betragen.²²

Diese sich andeutende Dissonanz zwischen Angebot und Nachfrage kann auf dem Arbeitsmarkt zu erheblichen Matching-Problemen führen, die unabhängig von der quantitativen Anzahl von Arbeitskräften entstehen. Diese Probleme sind umso größer, je jünger und beruflich unerfahrener ein Arbeitnehmer ist, da Unternehmen bei ihrem Ausleseverfahren immer die produktivste Arbeitskraft suchen. Dies bedeutet für das mittlere Qualifikationssegment, dass es dort für Unternehmen attraktiver ist, bereits Berufstätige aus anderen Firmen abzuwerben, anstatt akademische Einsteiger einzustellen und diese z.B. durch Trainee-Programme einzuarbeiten. Auf der anderen Seite sind die Verdienstmöglichkeiten im diesem Teilarbeitsmarkt zumeist niedriger, weshalb sich Hochschulabsolventen bei der Arbeitssuche – zumindest für eine bestimmte Zeit – auf Stellen konzentrieren, die ihren erworbenen Abschluss voraussetzen. Da diese Entwicklung nun seit einigen Jahren bereits absehbar ist, stellt sich die Frage, wie die deutsche Bildungspolitik bzw. deren Akteure auf die Entwicklung reagieren.

Die deutsche Bildungspolitik und ihre Akteure

Böhm definiert Bildungspolitik als „Sammelbezeichnung für die politischen, legislativen und administrativen Maßnahmen zur Gestaltung und Weiterentwicklung des Erziehungs- und Bildungswesens“.²³ Unter dem Begriff Bildungspolitik subsumieren sich fünf Gegenstandsbereiche:²⁴

- Elementarbereich (z.B. Kindergärten)
- Primarbereich (z.B. Grundschulen)

- Sekundarbereich I (z.B. Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen)
- Sekundarbereich II (z.B. gymnasiale Oberstufe, duale Berufsausbildung)
- Tertiärbereich (z.B. Hochschulen, Berufsakademien, Weiterbildung)

Im Zentrum der Betrachtung dieses Artikels stehen der Sekundarbereich II und der Tertiärbereich, da Bildung hier stärker als in den übrigen Bereichen mit dem Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten für den Arbeitsmarkt bzw. zur Erfüllung beruflicher Anforderungen verbunden ist. Im Folgenden werden kurz die zentralen Akteure dieser beiden Gegenstandsbereiche der Bildungspolitik identifiziert und beleuchtet, welche an politischen Entscheidungen beteiligt sind. Hierbei sind primär kooperative Akteure zu betrachten, die ähnlich wie individuelle bzw. kollektive Akteure mit ihren Handlungen ein bestimmtes Interesse verfolgen, im Unterschied zu diesen beiden Akteursgruppen aber im Politikprozess eine institutionelle Position innehaben. Die Auseinandersetzung der kooperativen Akteure findet auf mehreren politischen Ebenen statt, insofern liegt ein Mehrebenensystem vor. Zum einen gibt die föderale Struktur in Deutschland eine Kompetenzverteilung auf den Entscheidungsebenen Bund und Länder vor. Zum anderen haben die Europäische Union und der Wissenschaftsrat als Impulsgeber einen entscheidenden Anteil an den bildungspolitischen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrzehnte.

Grundsätzlich verfügen die Bundesländer durch die in Art. 30 GG festgeschriebene Länderzuständigkeitsvermutung über die Kompetenzen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Finanzierung in den Bereichen der Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur und somit über die sogenannte Kulturhoheit.²⁵ Diese Hoheit spiegelt sich nicht zuletzt auch bei der Finanzierung des gesamten Bildungsbereichs wider, welche zu rund zwei Dritteln von den Bundesländern²⁶ getragen wird. Dennoch ist der Bund gerade im Sekundarbereich II und im Tertiärbereich ein wichtiger bildungspoliti-

²² Vgl. Europäische Kommission (2012): Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen. Straßburg, S. 4.

²³ Böhm, W. (2005): Wörterbuch der Pädagogik. Stuttgart, S. 97.

²⁴ Zur Übersicht über die Bereiche siehe z.B. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. Bielefeld, S. XII.

²⁵ vgl. Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitische Gesellschaft (2002) Jahrbuch für Kulturpolitik, Band 2 – Kulturföderalismus. Essen.

²⁶ vgl. Statistisches Bundesamt (2014): Bildungsausgaben. Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2011/12. Wiesbaden.

scher Akteur. Zwar hat er im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 mit Blick auf das Hochschulwesen Kompetenzen verloren, dennoch lässt sich weiterhin nach Art. 74 GG, Abs. 1, Nr. 11-13 die Zuständigkeit des Bundes für die außerschulische Berufsbildung, für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung ableiten.

Auf europäischer Ebene gehört die Bildungspolitik zu den Themenfeldern, bei denen die Organe der Europäischen Union formalrechtlich so gut wie keinen Einfluss geltend machen können. Die politische Hoheit liegt eindeutig bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft leistet die EU jedoch durch Koordination „einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung“.²⁷ Seit der Europäische Rat im Rahmen der Lissabon-Strategie sein Ziel verabschiedet hat, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“,²⁸ nutzt die EU ihre Koordinierungsfunktion immer häufiger als Steuerungsinstrument, um bspw. durch die Formulierung konkreter bildungspolitischer Ziele und damit verbundenen Indikatoren bildungspolitische Akzente zu setzen.

Der 1957 durch Bund und Länder gegründete Wissenschaftsrat hatte ursprünglich die Aufgabe, einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaft zu erarbeiten und die Anstrengungen des Bundes und der Länder auf einen gemeinsamen Weg zu bringen. Im Laufe der Jahre kamen neue Aufgabengebiete hinzu und der Wissenschaftsrat entwickelte sich durch seine ausgesprochenen Empfehlungen zu einem bedeutenden Akteur in der inhaltlichen und strukturellen Ausgestaltung der Hochschulpolitik.²⁹

²⁷ Art. 3 EG, Abs. q).

²⁸ So lautet das strategische Ziel der Europäischen Union, das der Europäische Rat von Lissabon vom 23. und 24. März 2000 festgelegt hat;

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11049_de.htm; 27.07.2014.

²⁹ vgl. Hepp, G. (2011): Bildungspolitik in Deutschland, Wiesbaden, S. 111.

Bildungspolitische Steuerung

Bildungspolitische Steuerung ist ein Prozess, der auf die Vereinbarung von verbindlichen Regelungen zielt. Als Grundlage der Analyse politischer Prozesse bietet sich grundsätzlich der Politikzyklus an. Im Folgenden konzentriert sich dieser Artikel auf die Phase der Politikformulierung oder auch Programmformulierung, da in dieser Phase darüber entschieden wird, wie auf der Handlungsebene der Bildungspolitik dem drohenden Fachkräftemangel entgegengetreten werden soll. Dazu werden die Strategien der oben genannten Akteure exemplarisch betrachtet, um die Positionen innerhalb des komplexen Abstimmungsverfahrens während dieser Phase aufzuzeigen.

Die europäische Strategie

Für die europäische Kommission stehen in der Bildungspolitik ökonomische Ziele an oberster Stelle. Daher ist die Verbesserung der Qualifikation eng mit der Steigerung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit verbunden. Als entscheidenden Missstand hebt sie hervor, dass es in der Union nicht gelingt, „die für die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erforderlichen Qualifikationen zu vermitteln“.³⁰ Als Kernziel wird daher gesehen, „den Anteil junger Menschen mit Hochschulabschluss auf 40% zu steigern“,³¹ denn aus Sicht der Europäischen Kommission wird Europa „nur dann auf den Wachstumspfad zurückkehren können, wenn es [...] das Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften verbessert“.³² Die Kommission erkennt zwar die Bedeutung der beruflichen Bildungsgänge an, setzt aber für die Zukunft insbesondere im europäischen Vergleich auf eine akademische Ausbildung.

Die Strategie des Bundes und der Länder

Bund und Länder heben bei ihrer Bildungspolitik die Notwendigkeit der Bereitstellung von Humanressourcen für die Wirtschaft, die Gewährleistung der Chancengleichheit und die Teilhabe von Individuen an der Gesellschaft

³⁰ Europäische Kommission (2012): Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen. Straßburg, S. 2.

³¹ ebd. S. 2.

³² ebd. S. 20.

hervor.³³ Ähnlich wie auf der europäischen Ebene spielt das ökonomische Humankapital die primäre Rolle in diesem Politikfeld. Deutschland folgt bei der resultierenden Programmformulierung den Zielen der europäischen Union und will den Anteil der Hochschulabsolventen steigern. Der Bildungsbericht hebt hervor, dass seit 2011 die Anzahl der Studienanfänger höher als die Anzahl der neuen Ausbildungsverträge ist und bestätigt damit den fortschreitenden Trend der Akademisierung.³⁴ Dennoch wird aus Sicht des Bundes und der Länder angestrebt, dass noch mehr Personen ein Hochschulstudium erfolgreich abschließen.³⁵ Dies spiegelt sich auch im deutschen Bildungsbudget wieder. So sind die Ausgaben für den Tertiärbereich zwischen 1995 und 2010 von 20,5 Mrd. Euro auf 30,3 Mrd. Euro erhöht worden, während die Ausgaben für die berufliche Ausbildung bei 10,9 Mrd. Euro stagnierten.³⁶ Die berufliche Ausbildung spielt zudem in den Perspektiven des Bildungsberichts eher eine untergeordnete Rolle, obwohl auf die möglichen Matching-Probleme hingewiesen wird.

Strategische Empfehlungen des Wissenschaftsrats

Der Wissenschaftsrat setzt darauf, dass sich „ein Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften zeigen wird“.³⁷ Gleichsam wird ein „sich verschärfender Wettbewerb zwischen beruflicher und akademischer Ausbildung um die kleiner werdenden Gruppe der Schulabsolventen“³⁸ prognostiziert. Daher sollen die Hochschulen verstärkt den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes folgen und passgenaue akademische Fachkräfte ausbilden, was bisher eher der beruflichen Ausbildung als Stärke zugeschrieben wird. Von einer funktionalen Balance zwischen beruflicher und akademischer Bildung kann mit Blick auf die weitere Öffnung

der Hochschulen für beruflich Qualifizierte noch nicht gesprochen werden.

Fazit

In der deutschen Bildungspolitik erfolgte in den vergangenen 15 Jahren mit Blick auf den einsetzenden Fachkräftemangel eine Weichenstellung, die sich sowohl in der Politikformulierung von Bund und Ländern als auch in der finanziellen Ausstattung des Bildungsbereichs widerspiegelt. Den Impulsen der Europäischen Union und des Wissenschaftsrats folgend wurde die akademische Berufsausbildung gestärkt und damit die Studienanfängerzahlen deutlich gesteigert. Damit sollte die beste Lösungsstrategie gewählt werden, um zum einen dem quantitativen Fachkräftemangel entgegen zu wirken und zum anderen den Problemen in einer sich ständig wandelnden Wirtschaftswelt zu begegnen.

Diese politische Weichenstellung könnte sich als folgenreicher Fehler erweisen, weil der Arbeitsmarkt mit diesen rasanten Änderungen des Qualifikationsniveaus Probleme haben wird und keine ausreichende Nachfrage von Seiten der Arbeitgeber gegeben sein wird. Es bleibt zu hoffen, dass die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes diese Entwicklung zumindest mit nur geringer Verzögerung bewältigt und es zu keinen langzeitigen Mismatch-Situationen kommt, wenn Angebot und Nachfrage in qualitativen Belangen nicht übereinstimmen.

³³ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014), S. 43.

³⁴ ebd. S. 5f.

³⁵ ebd. S. 44.

³⁶ vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013): Bildung und Forschung in Zahlen. Berlin, S. 28

³⁷ Marquardt, W. (2012): Demographische Entwicklung und Qualifizierung von Fachkräften. S. 3; http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Nov_2012.pdf; 24.07.2014.

³⁸ ebd. S. 5.

Familienpolitische Perspektiven zur Entgegnung des Fachkräftemangels

Birgit Aigner-Walder

Dr. Birgit Aigner-Walder ist Professorin für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Public Finance und Regionalökonomie an der Fachhochschule Kärnten

Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter als Herausforderung

Die europäischen Länder zählen zu jenen, in welchen der demografische Wandel weltweit am stärksten fortgeschritten ist; so finden sich unter den 20 Ländern mit dem höchsten Anteil an Personen ab 60 Jahren 19 Europäische.³⁹ Die Alterung der Bevölkerung stellt nicht nur eine Herausforderung für die Finanzierung der Sozialsysteme in den europäischen Staaten dar, sondern lässt auch für den Arbeitsmarkt wesentliche Effekte erwarten. Diese werden wohl quantitativer und qualitativer Art sein. So bestehen aufgrund der bevorstehenden Pensionierungswellen bei zahlenmäßig geringeren jüngeren Generationen Herausforderungen in Bezug auf die Nachbesetzung von Stellen als auch auf den Wissenstransfer in Unternehmen. Zudem besteht auch die Besorgnis, dass das steigende Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung Produktivitätsverluste mit sich bringen könnte.

Der Rückgang der Bevölkerung im potentiellen Erwerbsalter ist de facto bereits seit geraumer Zeit im Gange. So reduzierte sich der Anteil der 15- bis 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in den EU27-Ländern von 2000 bis 2013 um 0,9 Prozentpunkte (%P); im Euro-Raum sogar um 1,6 %P. In Dänemark, Italien, Griechenland und Finnland betrug der relative Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter sogar über 2 %P, in Deutschland knapp 2 %P. Dieser anteilige Rückgang ist jedoch primär auf den größeren Anteil an älteren Menschen zurückzuführen; die absolute Anzahl an Personen im Erwerbsalter ist im Betrachtungszeitraum in den EU27-Ländern um 2,8 % gestiegen. Einige Länder verzeichneten aller-

dings auch absolut betrachtet einen Rückgang der potentiellen Erwerbsbevölkerung, darunter auch Deutschland mit einem Rückgang von 2,9 %; in Österreich hat die entsprechende Bevölkerungsgruppe im Betrachtungszeitraum hingegen um 5,7 % zugenommen. Die Prognosen von Eurostat gehen jedoch davon aus, dass die Gruppe der 15- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2030 in der EU um 5,5 % zurückgehen wird. Der größte Rückgang wird für Litauen mit -36,0 % prognostiziert; für Deutschland beläuft sich der Wert auf -12,9 %, während für sieben Länder der Europäischen Union weiterhin von Zuwächsen der Bevölkerung im Erwerbsalter ausgegangen wird (darunter auch Österreich mit einem leichten Anstieg von 1,0 %).⁴⁰

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags wird auf familienpolitische Perspektiven zur Entgegnung des Fachkräftemangels eingegangen. Dazu erfolgt einerseits eine Darstellung der Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen, wobei der Schwerpunkt der Betrachtung auf Deutschland und Österreich – im Vergleich zur gesamteuropäischen Situation – gelegt wird. Andererseits wird auf die Rolle der Kinderbetreuung für die Erwerbstätigkeit und potentielle Reformfordernisse eingegangen.

Erwerbstätigkeit von Frauen als Potential

Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen wird häufig als potentielle Maßnahme zur Entgegnung der demografischen Trends bzw. der sich daraus ergebenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt genannt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass, im Vergleich zu Männern, Frauen am Arbeitsmarkt nach wie vor sowohl geringere Beteiligungsquoten als auch deutlich häufiger atypische Beschäftigungsarten (z.B. Teilzeitbeschäftigung) aufweisen. Ein Blick auf die Erwerbstätigenquote, d.h. den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), zeigt, dass der Anteil an erwerbstätigen Frauen mit 58,9 % (2013) in den EU27-Ländern unverkennbar unter der Er-

³⁹ Vgl. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013): World Population Ageing 2013. New York.

⁴⁰ Vgl. Eurostat-Datenbank (2014): Bevölkerung am 1. Januar nach breiter Altersgruppe und Geschlecht [demo_pjanbroad] sowie Hauptszenario - Bevölkerung am 1. Januar nach Geschlecht und Alter [proj_13npms]; 9.7.2014; eigene Berechnungen.

werbstätigenquote der Männer von 69,5 % liegt. Die Erwerbstätigenquote der Frauen ist seit dem Jahr 2000 zwar deutlich angestiegen (+5,3 %P), während jene der Männer leicht gefallen ist (-1,2 %P), die Differenz beläuft sich allerdings weiterhin auf über 10 %P. In Deutschland ist die Erwerbstätigenquote der Frauen im Betrachtungszeitraum sogar um 11,0 %P gestiegen und erreichte 2013 einen Wert von 68,8 %, bei einer Quote der Männer von 77,7 % beträgt der Unterschied somit 8,9 %P. In Österreich ist die Differenz zwischen Männern (77,1 %) und Frauen (67,6 %) mit 9,5 %P geringfügig höher.

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen wird im Verlauf des Lebens nach wie vor stark durch familiäre Betreuungsaufgaben beeinflusst. Insbesondere im mittleren Lebensalter liegt der Anteil erwerbstätiger Frauen deutlich unter dem Wert von Männern. Während Männer in den Altersgruppen zwischen 35 und 44 Jahren die höchste Erwerbstätigenquote aufweisen und diese im mittleren Alter (30-54 Jahre) nur geringfügig schwankt (Deutschland: 3,8 %P, Österreich: 4,7 %P), ist die Erwerbstätigenquote bei Frauen erst im Alter zwischen 40 und 49 Jahren am höchsten. Auch die Differenz in Bezug auf die Erwerbstätigenquote zwischen Männern und Frauen steigt in der Altersgruppe 30-35 Jahre deutlich an und sinkt ab der Altersgruppe 40-45 Jahre wieder ab.⁴¹ 41,7 % jener Frauen zwischen 25 und 49 Jahren, welche in Deutschland im Jahr 2013 inaktiv in Bezug auf die Erwerbstätigkeit waren, d.h. keiner Erwerbstätigkeit nachgingen und auch nicht auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit waren, gaben an, dass die Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen der Hauptgrund dafür war; in Österreich liegt der Anteil mit 46,1 % sogar deutlich höher.⁴²

Die Erwerbstätigkeit der Frau ist dabei im hohen Maße vom Alter des jüngsten Kindes abhängig. Im Jahr 2012 waren in Deutschland 32 % der Mütter mit einem Kind unter drei Jahren aktiv erwerbstätig. Sofern das jüngste

Kind im Kindergartenalter war (drei bis fünf Jahre), waren bereits knapp 62 % erwerbstätig und bei Kindern im Grundschulalter stieg der Anteil nochmals leicht an (68 %). Während nur 33 % der deutschen Mütter im Alter von 26 Jahren im Jahr 2012 aktiv erwerbstätig waren, lag der Wert bei gleichaltrigen Frauen ohne Kinder bei 74 %; erst ab einem Alter von Mitte 40 verlaufen die Erwerbstätigenquoten von Frauen ohne und mit Kind(ern) auf einem vergleichsweise hohen Niveau.⁴³ Auch für Österreich liegen vergleichbare Zahlen vor: Im Jahr 2010 ging lediglich rund die Hälfte der Frauen im Alter von 25-34 Jahren mit betreuungspflichtigen Kindern (unter 15 Jahren) aktiv einer Erwerbstätigkeit nach, während dies für 85,4 % der Frauen ohne Kinder galt. Zudem waren im Jahr 2010 lediglich 12,0 % der Mütter mit Kindern unter einem Jahr aktiv erwerbstätig. Bei Müttern mit Kindern zwischen ein und zwei Jahren betrug die Aktivquote hingegen bereits 22,7 % und lag, sofern die Kinder zwischen drei und 14 Jahre alt waren, bei 69,9 %.⁴⁴ Der Einfluss von Kindern auf die Erwerbstätigenquote von Vätern ist hingegen – sowohl in Deutschland als auch in Österreich – vernachlässigbar. Auch das Alter des jüngsten Kindes übt auf die Beteiligung der Väter am Erwerbsleben so gut wie keinen Einfluss aus.

Als Alternative zum vollständigen Berufsausstieg jener Frauen, welche Kinder im betreuungspflichtigen Alter haben, erfolgt häufig ein Einstieg in die Teilzeitbeschäftigung. Die Teilzeitquote von Frauen lag in Deutschland im Jahr 2013 bei 45,4 % (Österreich: 45,0 %) und damit deutlich über jener der Männer von 9,5 % in Deutschland und 8,8 % in Österreich. Während die Teilzeitquote der Männer damit im Durchschnitt der EU-Länder liegt (8,8 %), arbeiten Frauen in der Europäischen Union im Vergleich zu den beiden genannten Ländern deutlich häufiger Vollzeit; die Teilzeitquote in der Europäischen Union lag 2013 bei 32,1 %. Hinzu kommt, dass der Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen an der gesamten Beschäftigung

⁴¹ Vgl. Eurostat-Datenbank (2014): Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Alter und höchstem erreichten Bildungsgrad (%) [lfsa_ergaed]; 10.7.2014; eigene Berechnungen.

⁴² Vgl. Eurostat-Datenbank (2014): Inaktive Bevölkerung - Hauptgrund für die Nichtsuche nach Arbeit - Verteilung nach Geschlecht und Alter (%) [lfsa_igar]; 10.7.2014.

⁴³ Vgl. Keller, M. und Hausteiner, T. (2013): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2012. In: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Dezember 2013, S. 862-882.

⁴⁴ Vgl. Statistik Austria (2011): Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2010. Wien.

seit dem Jahr 2000 überdurchschnittlich stark angestiegen ist; in Deutschland um 7,7 %P und in Österreich sogar um 12,1 %P. Als Hauptgrund für die Teilzeitbeschäftigung wird in den EU-Ländern von 27,6 % die Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen angegeben, gefolgt von der Begründung, keinen ganztägigen Arbeitsplatz gefunden zu haben (26,3 %). Die Verfügbarkeit von Vollzeitstellen spielt in Deutschland und Österreich mit 13,9 % bzw. 10,6 % der Nennungen eine untergeordnete Rolle; die Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen erreicht hingegen mit 38,1 % der Nennungen in Österreich einen vergleichsweise hohen Wert; gefolgt von anderen Gründen (22,6 %). In Deutschland stehen neben der Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen (27,2 %) andere Gründe (27,3 %) am stärksten hervor.⁴⁵

Kinderbetreuung als entscheidender Faktor

Die vorgestellten Zahlen sind als Indiz dafür anzusehen, dass Frauen nach wie vor im Besonderen vor der Herausforderung stehen, Familie und Beruf zu vereinbaren. Untersuchungen für Österreich sowie für Deutschland zeigen, dass Frauen häufig eine Ausweitung ihrer Arbeitszeit präferieren bzw. sich eine Erwerbsarbeit wünschen würden. So gaben in Österreich im Rahmen der Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung 22,4 % der nicht erwerbstätigen Frauen von 15 bis 64 Jahren mit Betreuungspflichten für Kinder unter 15 Jahren an, dass sie arbeiten gehen würden, sofern es geeignete Kinderbetreuungsangebote gäbe. Von jenen Frauen, welche Teilzeit arbeiten und betreuungspflichtige Kinder haben, würden 13,8 % laut eigenen Angaben bei Vorhandensein geeigneter Kinderbetreuungsangebote mehr arbeiten. Gleichzeitig klagten in Österreich 12,0 % der Personen im erwerbsfähigen Alter mit Betreuungspflichten für Kinder unter 15 Jahren über Probleme bei Kinderbetreuungsangeboten, wobei für 58,4 % das fehlende Angebot das Hauptproblem darstellt; in Südösterreich bemängelten sogar 67,0 % der befragten Personen fehlende Angebote. Darin

enthalten ist auch, dass entsprechende Angebote zu den benötigten Tageszeiten oder während der Ferien fehlen, keine freien Plätze verfügbar oder die Betreuungseinrichtungen zu weit entfernt sind.⁴⁶

Auch für Deutschland liegen vergleichbare Ergebnisse vor: Von den nicht erwerbstätigen Müttern mit Kindern unter 15 Jahren gaben 30 % an, nicht auf Arbeitssuche zu sein, weil geeignete Kinderbetreuungseinrichtungen nicht verfügbar oder zu teuer sind.⁴⁷ Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch die deutlich höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern in den neuen Bundesländern Deutschlands. So betrug diese bei Müttern mit Kindern im Krippenalter im Westen 30 % und im Osten 39 %. Keller und Haustein weisen darauf hin, dass die „bessere Ausstattung mit Krippen- beziehungsweise Ganztagsbetreuungsplätzen im Osten Deutschlands“⁴⁸ eine Ursache für die höhere Erwerbsbeteiligung sein dürfte. Nicht nur die Betreuungsquote in der entsprechenden Altersgruppe war 2012 im Osten mehr als doppelt so hoch, die Kinderbetreuungseinrichtungen öffnen auch durchschnittlich früher und schließen später.⁴⁹ Eine repräsentative Telefonbefragung von Müttern mit Kindern unter 14 Jahren in Nordrhein-Westfalen unterstreicht den Bedarf an entsprechenden Angeboten. Sowohl bei erwerbstätigen als auch nicht erwerbstätigen Müttern besteht Interesse an einem Betreuungsangebot am späten Nachmittag (22 %) als auch entsprechenden Angeboten an Samstagen (15 %). Eine Betreuung am späten Nachmittag wird jedoch häufig nur für einzelne Wochentage gewünscht – insbesondere für Frauen mit atypischen Arbeitsverhältnissen scheinen flexible Nutzungsmöglichkeiten von hoher Relevanz.⁵⁰

⁴⁵ Vgl. Eurostat-Datenbank (2014): Hauptgrund für Teilzeitbeschäftigung – Verteilungen nach Geschlecht und Alter (%) [lfsa_epgar]; 10.07.2014.

⁴⁶ Vgl. Statistik Austria (2011). Für aktuelle Belege zur Situation in Kärnten siehe Rodiga-Laßnig, P. und Aigner-Walder, B. (2013): Kinderbetreuung in Kärnten. Statusquo und Bedarf. IHS Kärnten.

⁴⁷ Vgl. Weinmann, J. (2013): Kind und Beruf: Nicht alle Mütter wollen beides. STATmagazin: Bevölkerung 02/2013.

⁴⁸ Keller, M. und Haustein, T. (2013) S. 1083.

⁴⁹ Vgl. Keller, M. und Haustein, T. (2013) S. 866.

⁵⁰ Vgl. Esch, K. und Stöbe-Blossey, S. (2005): Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen an die Neustrukturierung eines Dienstleistungsangebots. In: IAT-Jahrbuch 2005, S. 133-152.

Fazit

Um eine höhere Erwerbsbeteiligung bzw. eine höhere Beteiligungsquote von Frauen zu erreichen, sind Anreize für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf damit von wesentlicher Relevanz. Diese reichen von einem flächendeckenden Ausbau ganztägiger Betreuungsangebote (insbesondere auch für unter Dreijährige sowie Schulkinder) über eine Flexibilisierung der Nutzungsmöglichkeit des Kinderbetreuungsangebots (z.B. stundenweise oder tageweise) bis hin zu einem Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten während Ferienzeiten. Dabei ist vor allem auch zu beachten, dass durch die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse auch bei einer Halbtagstätigkeit der Mutter nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein klassisches Betreuungsangebot (meist bis 12 Uhr) ausreicht. Zudem wird ein nicht unerheblicher Anteil der Arbeit außerhalb der gewöhnlichen Betreuungszeit geleistet und macht Betreuungsmöglichkeiten am späten Nachmittag oder abends, sowie auch teilweise am Wochenende (samstags) erforderlich. Investitionen in Kinderbetreuung dürften sich bezahlt machen: Die signifikante Rolle der Kinderbetreuung für die Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie das Ausmaß dieser bestätigt sich im Rahmen empirischer Untersuchungen.⁵¹

Ein europäischer Vergleich in Hinblick auf die formale Betreuungsquote von Kindern attestiert Deutschland und Österreich insbesondere in Bezug auf die Betreuung von unter Dreijährige Ausbaupotential: So betrug der Anteil an Kindern unter drei Jahren, für welche eine formale Kinderbetreuungseinrichtung in Anspruch genommen wurde, im Jahr 2012 in Deutschland 24 % und in Österreich noch geringere 14 % – bei einem EU28-Durchschnitt von 28 %. In Österreich liegt zudem der Anteil von Kindern zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter, welche 30 Stunden und mehr pro Woche betreut werden, mit 23 % deutlich

unter dem Wert für Deutschland (51 %) sowie auch dem EU-Durchschnitt (46 %).⁵² Der Ausbau einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung kann dabei in mehrfacher Hinsicht als positiv gewertet werden: So besteht nicht nur Potential für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, sondern auch eine potentielle positive Wirkung auf Fertilitätsentscheidungen dieser.⁵³ Zudem stärkt eine kürzere Erwerbspause aufgrund von Kindern zugleich die Einkommensposition und Zukunftssicherung von Frauen.⁵⁴

⁵¹ Siehe beispielsweise Chevalier, A. und Viitanen, T. K. (2002): The causality between female labour force participation and the availability of childcare. In: Applied Economics Letters, Vol. 9, pp. 915-918 sowie Rodigalaßnig, P. und Aigner-Walder, B. (2014): Kinderbetreuung und Beschäftigung von Frauen – Eine Analyse für Kärnten. In: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 40, Heft 2, S. 301-322.

⁵² Vgl. Eurostat-Datenbank (2014): Formale Kinderbetreuung nach Altersklassen und zeitlicher Nutzung - % der Population in der Altersklasse (Quelle: SILC [ilc_caindformal]); 11.07.2014.

⁵³ Vgl. Hank, K.; Kreyenfeld, M.; Spieß, C.-K. (2004): Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 33, Heft 3, S. 228-244.

⁵⁴ Siehe dazu beispielsweise Nele, F. (2014): Maternity Leave and its Consequences for Subsequent Careers in Germany. Centrum für Interdisziplinäre Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier, 1/2014.

Fachkräftemangel in Grenzregionen – Fallstudie Standortfaktorenanalyse Stadt Kleve

Jakob Lempp / Joachim Rasch

Prof. Dr. Jakob Lempp ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Hochschule Rhein-Waal. Er war mehrere Jahre in einem internationalen Strategieberatungsunternehmen tätig.

Dr. Joachim Rasch ist seit April 2012 Geschäftsführer der Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Kleve.

Die Frage der Verfügbarkeit und längerfristigen Sicherung von Arbeitnehmern mit höherem Qualifikationsniveau stellt sich in grenznahen Regionen auf spezifische Weise. Sowohl für das Angebot als auch für die Nachfrage von qualifizierten Arbeitskräften in Grenzregionen bestehen nämlich besondere Rahmenbedingungen. Am Beispiel der Stadt Kleve, einer Stadt mit ca. 50.000 Einwohnern am unteren Niederrhein in direkter Nähe zu den Niederlanden, sollen die spezifischen Herausforderungen bei der Anwerbung und Sicherung von Fachkräften in Grenzregionen exemplarisch untersucht werden.

In welcher Weise zeigt sich Fachkräftemangel in Kleve – zumindest in der Wahrnehmung der Unternehmerschaft? Und welche Implikationen hat dies für die Stadt Kleve und die Unternehmen am Standort? Unter anderem diese Fragen nahmen die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Kleve und die Hochschule Rhein-Waal im Sommer 2013 zum Anlass, in einer umfassenden Standortfaktorenanalyse die Zufriedenheit der Unternehmen in der Stadt mit ihrem Standort zu erheben.⁵⁵ Für die Studie wurden 119 Klever Unternehmen mit einem umfangreichen web-gestützten Fragebogen zu ihrer Einschätzung der Wichtigkeit von und der Zufriedenheit mit 54 Standortfaktoren aus den Bereichen Infrastruktur, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Bevölkerung, Geografie und

weiteren weichen sowie harten Standortfaktoren befragt. Zudem wurden Fragen zur Branche, zur Mitarbeiterzahl, zum aktuellen Umsatz, zum Unternehmenssitz und dem Zeitraum der Ansässigkeit in Kleve gestellt, um hier anschließend eine nach Branchen und Unternehmensgröße differenzierte Analyse durchführen zu können.

Interessant ist an den Ergebnissen dieser Befragung zunächst, dass die geografische Lage Kleves am westlichen Rande Deutschlands als Standortvorteil wahrgenommen wird. Lediglich von 9,5 Prozent der befragten Unternehmer wurde die Lage mit „sehr unzufrieden“ oder „eher unzufrieden“ bewertet – bei gleichzeitig vergleichsweise hohen Wichtigkeitszuweisungen. Auch Randlagen scheinen von der Unternehmerschaft also grundsätzlich positiv bewertet zu werden. Als Vorteile der Grenzlage werden am Standort Kleve die Nähe zu den Niederlanden, die attraktive Landschaft im Umland, das historische Stadtbild und die Tatsache gesehen, dass am Standort „viel Natur und Grün“ vorhanden ist. Nachteile dagegen werden in der vergleichsweise ungünstigen Bahn- und Autobahnbindung sowie insgesamt bei der Verkehrsanbindung gesehen. Ins Auge fällt, dass bei der näheren Konkretisierung der Bewertung der geografischen Lage des Standorts Kleve gerade die Nähe zu den Niederlanden als besonders wichtig eingeschätzt wird, 51 Prozent der Befragten halten diesen Standortfaktor für „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“. Insofern deckt sich die Wahrnehmung des Grenzstandorts insgesamt mit der von vielen befragten Unternehmern zitierten Einschätzung: „Am Rande von Deutschland, aber in der Mitte von Europa.“

Es fällt auf, dass insbesondere die im Bereich Arbeitsmarkt verorteten Standortfaktoren von den befragten Unternehmen sehr unterschiedlich eingeschätzt wurden. Während die Faktoren „Lohnniveau“ und „Verdienstserwartungen“ mit vergleichsweise hohen Zufriedenheitswerten bewertet werden, stellen die „Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitnehmern“, die „Ausbildungsreife der Schulabgänger“ und die „Attraktivität Kleves für Arbeitskräfte aus anderen Regionen“ in den Augen der Befragten kritische Punkte dar. Insgesamt befinden sich von 18 branchenübergreifend definierten Problemfokusberei-

⁵⁵ Eine Ergebniszusammenfassung der Standortfaktorenanalyse kann bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Kleve angefragt werden. Darin finden sich auch weitere Angaben zum methodischen Design der Studie.

chen⁵⁶ sechs im Bereich Arbeitsmarkt. Mit dem Standortfaktor „Attraktivität Kleves für Arbeitskräfte aus anderen Regionen“ ist lediglich ein Viertel der Befragten zufrieden, gleichzeitig wird dieser Standortfaktor von fast zwei Dritteln der Befragten als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ eingeschätzt.

Eine Folge davon ist, dass die Befragten einen besonderen Handlungsbedarf beim Standortfaktor „Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften“ sehen, dieser Faktor hat von allen untersuchten Standortfaktoren den zweithöchsten Unzufriedenheitswert: 35 Prozent der Befragten sind hier nicht zufrieden.

Verfügbarkeit von Arbeitnehmern - Qualifikationsniveau⁵⁷	Sehr wichtig / wichtig	Sehr unzufrieden / unzufrieden
Hoch	70%	35%
Mittel	65%	20%
Niedrig	22%	14%

Branchenübergreifend gelingt es offenbar nur schwer, Hochqualifizierte, aber auch Arbeitskräfte mit mittlerem Qualifikationsniveau von auswärts für Kleve zu gewinnen. Besonders akut ist dieses Problem in den Branchen „Verarbeitendes Gewerbe“ und „Handwerk“, weniger dagegen im Bereich „Handel“. Ob es sich nun um einen tatsächlichen oder vielmehr um einen lediglich wahrgenommenen Fachkräftemangel handelt und was die befragten Unternehmen unter „Arbeitnehmern mit hohem Qualifikationsniveau“ genau verstehen, kann an dieser Stelle (noch) nicht geklärt werden. Dies spielt auch für die Frage nach der Wahrnehmung eines Mangels durch Unternehmen in Grenzregionen nur eine nachrangige Rolle. Deutlich anders wird die Verfügbarkeit von Arbeitnehmern mit niedrigem Qualifikationsniveau eingeschätzt. Diesen Standortfaktor halten lediglich 22 Prozent der Befragten für wichtig oder sehr wichtig und lediglich 14% sind hier nicht zufrieden.

Konkreter Handlungsbedarf ergibt sich aus Sicht der befragten Unternehmer folglich – neben den infrastrukturellen Verbesserungen – bei der Erhöhung der Attraktivität Kleves für Arbeitnehmer mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau in drei Bereichen. Erstens wurde die Definition einer branchenspezifischen (und ggfs. auch angrenzende niederländische Kommunen einbeziehenden) Standortmarketingstrategie für die Bereiche verarbeitendes Gewerbe und Handwerk inkl. branchenspezifischen Messebesuchen vorgeschlagen. Erste Überlegungen lassen eine Serie von „Online-Veröffentlichungen“ sinnvoll erscheinen, in der in Kleve neu ansässige Arbeitnehmer authentisch zu Wort kommen, die dabei die Vorzüge Kleves anführen und die Gründe benennen, warum es sich lohnt, auch den Standort Kleve als Arbeitsort in Betracht zu ziehen. Zweitens bedarf es einer engen Kooperation mit der vor Ort ansässigen Hochschule Rhein-Waal zur Auslotung von Möglichkeiten der bedarfsorientierten Ausbildung von potenziellen Arbeitnehmern. Und drittens müssen die in der Studie ebenfalls erhobenen hohen Zufriedenheitswerte der Unternehmerschaft insbesondere mit vielen weichen Standortfaktoren stärker in den Vordergrund gerückt werden, damit der Standort auch überregional attraktiver erscheint. Dazu gehört insbesondere die gezielte Nutzung der Stärken des Standorts in Bewerbungsgesprächen mit Fachkräften. Hierfür wird derzeit eine Handreichung für die lokal ansässigen Unternehmen vor allem aus dem Bereich des verarbeitenden Gewerbes erarbeitet, die dazu beitragen soll, Bewerbern die Vorzüge des Lebens- und Wohnstandortes Kleve besser zu verdeutlichen. Darüber hinaus scheinen auch spezifische Angebote von Hilfestellungen für Grenzpendler aus den Niederlanden sowie das aktive Werben um Fachkräfte im angrenzenden Ausland als geeignete Instrumente zur Verbesserung der Fachkräftesituation in Kleve.

⁵⁶ Als Problemfokusbereiche werden hier jene Standortfaktoren bezeichnet, die bei hoher Wichtigkeitseinschätzung einen geringen Zufriedenheitswert aufweisen.

⁵⁷ Antwortangaben ohne „keine Angabe“.

Der Fachkräftemangel in Deutschland - Realität, Mythos oder Vehikel der Lobbyisten?

Jörn Sickmann

Prof. Dr. Jörn Sickmann ist Professor für Wirtschaftswissenschaften mit dem Schwerpunkt Industrieökonomie und Unternehmensfinanzierung an der Hochschule Rhein-Waal.

Der Begriff „Fachkräftemangel“ ist in aller Munde und die Debatte hierzu polarisiert. Das Ausmaß verdeutlicht eine Suchmaschinen-Recherche im Internet mit über zwei Millionen Treffern (Google-Suche, Stand 07. Juni 2014). Arbeitgeber- und Branchenverbände beklagen einen Mangel gut ausgebildeter Arbeiter insbesondere in den MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) - Disziplinen sowie in medizinischen und Pflegeberufen.⁵⁸ Der demografische Wandel werde die Lücke zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zunehmend weiten, Wohlstand und Wachstum seien gefährdet. Auch die Politik hat sich diesem Thema verschrieben. Die vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen reichen von höheren Bildungsinvestitionen und MINT-Initiativen über eine Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten von Frauen sowie eine aktive Einwanderungspolitik bis hin zu einer Erhöhung des Rentenalters. Gleichzeitig streiten sowohl einige Wissenschaftler als auch Praktiker die Existenz eines flächendeckenden Fachkräftemangels in Deutschland ab und fordern eine differenzierte Betrachtung.⁵⁹ Für Aufsehen in den Medien sorgte in diesem Kontext das im Februar 2014

⁵⁸ Vgl. exemplarisch VDI (2013): Empfehlungen für die 18. Legislaturperiode; http://www.vdi.de/fileadmin/vdi_de/news_bilder/Press_ermittlungen/13-10_VDI_Empfehlungen_18_Legislaturperiode.pdf; September 2013; Stand 07.06.2014.

⁵⁹ Für einen Überblick vgl. z.B. Neubecker, N. 8 (2014): Die Debatte über den Fachkräftemangel, DIW Roundup Nr. 4, Berlin; http://www.diw.de/de/diw_01.c.434984.de/presse/diw_roundup/die_debatte_ueber_den_fachkraeftemangel.html; Mai 2014; Stand 07.06.2014; sowie Kahlenberg, C.; Spermann, A. (2012): Ist Qualifizierung ein Ausweg aus der Demografiefalle? Randstad Discussion Paper No. 2, Kapitel 2 URL http://demographie-netzwerk.de/fileadmin/content/download/flyer/Kahlenberg_Spermann_DP_04-09-12_endfassung__3_.pdf; September 2012; Stand 07.06.2014.

erschienene Buch mit dem für seine Schlussfolgerungen kennzeichnenden Titel "Mythos Fachkräftemangel" von Martin Gaedt.⁶⁰ Der Ökonom Karl Brenke vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bezeichnete den Fachkräftemangel bereits vor einigen Jahren als eine „Fata Morgana“⁶¹; der Personalberater Axel Haitzer hält ihn für ein „modernes Märchen“.⁶² Glaubt man den Visionen von Bill Gates hinsichtlich des technischen Fortschritts, führt diese Diskussion ohnehin ins Leere, da in den nächsten zwanzig Jahren ein Großteil heutiger Fachkräfte durch Software substituiert würde.⁶³ Folgerichtig werden hieraus auch konträre politische Maßnahmen abgeleitet bzw. in Teilen auch umgesetzt. Zu nennen sind hier die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren, Pilotmodelle skandinavischer Länder bezüglich Verkürzung der Arbeitszeit und erweiterte Elternzeitmodelle.

Im Folgenden soll dieser Beitrag versuchen, anhand von sechs Thesen das Phänomen des Fachkräftemangels unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu analysieren. Es zeigt sich, dass bereits vergleichsweise einfache arbeitsmarktökonomische Modelle in der Lage sind, einige der grundlegenden Wirkungsmechanismen sowie mögliche Anreizstrukturen in einer im Vergleich zur öffentlichen Debatte größeren Differenziertheit aufzuzeigen.

These 1: Die Verständigung auf eine exakte Definition des Begriffs Fachkräftemangel tut Not, um die Diskussion einer vertieften ökonomischen Analyse zugänglich zu machen.

⁶⁰ Gaedt, M. (2014): Mythos Fachkräftemangel: Was auf Deutschlands Arbeitsmarkt gewaltig schief fließt, Weinheim: Wiley-VCH.

⁶¹ Brenke, K. (2010): Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht, Wochenbericht des DIW, Nr. 46, Berlin. Eine später überarbeitete Vorabversion, über die in der in der Wochenzeitschrift „Der Spiegel“ berichtet wurde, trug noch den Titel "Fata Morgana Fachkräftemangel"; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/umstrittene-thesen-diw-forscher-entschaerfen-fachkraeftestudie-a-729674.html>; Stand 07.06.2014.

⁶² Haitzer, A.: Fachkräftemangel – Ein modernes Märchen!; http://www.germanspeakers.org/tl_files/articles/Axel-Haitzer-Fachkraeftemangel---Ein-modernes-Maerchen!.pdf; Stand 07.06.2014.

⁶³ So in einer im März 2014 gehaltene Rede vor dem American Enterprise Institute; <http://www.aei.org/events/2014/03/13/from-poverty-to-prosperity-a-conversation-with-bill-gates/>; Stand 07.06.2014.

Vor dem Hintergrund der Omnipräsenz des Begriffes Fachkräftemangel in Medien, im politischen sowie in Teilen des wissenschaftlichen Diskurses scheint es zu überraschen, dass sich dieser Terminus in den Standardwerken der Arbeitsökonomik nicht wiederfindet. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass es auch gut drei Jahrzehnte nach seiner erstmaligen Verwendung in den 1980er Jahren noch immer an einer weitgehend akzeptierten Definition mangelt.

Der mit dem Terminus des Fachkräftemangels beschriebene Umstand lässt sich sinnvollerweise definieren als die „relative Angebotsverknappung auf einem Teilmarkt für bestimmte Qualifikationen“.⁶⁴ Eine solche Definition bietet sich aus ökonomischer Sicht gerade deshalb an, weil Knappheit das Grundproblem wirtschaftlichen Handelns sowohl auf Gütermärkten als auch auf Märkten für Produktionsfaktoren darstellt. Eine weitergehende Differenzierung ist dahingehend erforderlich, ob sich die Knappheit bereits heute oder aber aufgrund demografischer Entwicklungen erst zukünftig abzeichnet und ob diese regional beschränkt oder flächendeckend vorliegt.

These 2: Der Arbeitsmarkt als Koordinationsmechanismus vermag effizienter auf eine Verknappung des Arbeitsangebotes zu reagieren als in der öffentlichen Diskussion gemeinhin angenommen.

Bereits das grundlegende neoklassische Modell des Arbeitsmarktes bei vollkommener Konkurrenz ermöglicht das Aufzeigen einiger wesentlicher Wirkungszusammenhänge. Das individuelle Arbeitsangebot eines Arbeitnehmers resultiert in diesem einfachen Modell aus einer Maximierung des Nutzens aus Freizeit und Konsum, wobei Individuen aufgrund unterschiedlicher Wertschätzungen dieser Faktoren unterschiedliche Nutzenfunktionen besitzen. Sie sind daher zu unterschiedlichen Löhnen (sog. Reservationslohn) gerade noch bereit, eine Arbeit aufzunehmen. Mit steigendem Lohnniveau steigt auch das aggregierte Arbeitsangebot aufgrund einer vermehrten Überschreitung individueller Reservationslöhne. Der steigenden Arbeitsangebotsfunktion

steht eine fallende Nachfragefunktion der Unternehmungen nach Arbeit gegenüber, mit steigenden Löhnen wird also, ceteris paribus, weniger Arbeit nachgefragt. Im Gleichgewicht im Schnittpunkt der beiden Funktionen (in unten stehender Grafik im Punkt GG_0) stimmen Arbeitsnachfrage (NF_0) und Arbeitsangebot (AT_0) im Gleichgewichtslohnsatz (L_0) überein und es liegen weder Arbeitslosigkeit noch ein Mangel an Arbeitskraft vor.

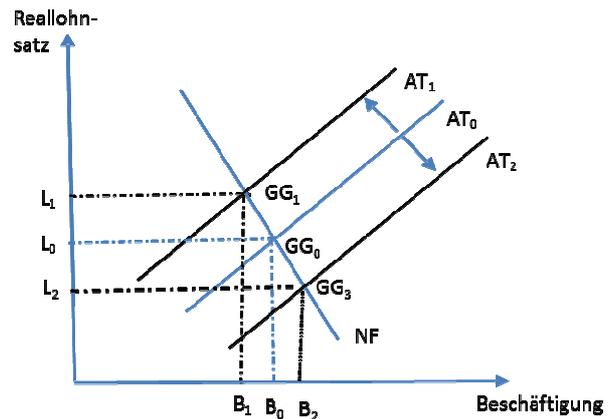


Abbildung: Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt

Wie wirkt sich der demografische Wandel auf den Arbeitsmarkt aus? Zunächst reduziert sich durch den Bevölkerungsrückgang die Anzahl der dem Arbeitsmarkt insgesamt zur Verfügung stehenden Personen im erwerbsfähigen Alter (Erwerbspersonenpotential) und damit auch die Anzahl der Erwerbspersonen (definiert als die Summe aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen). Während gemäß gängiger öffentlicher Argumentation hieraus bereits ein Fachkräftemangel resultiert, lassen sich die Wirkungsweisen einer Verknappung des Arbeitsangebotes im Modell durch eine Verschiebung der Angebotskurve darstellen (in obiger Grafik von AT_0 zu AT_1). Es resultiert ein neues Gleichgewicht (GG_1) bei gestiegenem Lohn (L_1) und gesunkener Beschäftigung (B_1). Ein durch Knappheit erzeugter Fachkräftemangel lässt sich hingegen nicht erkennen, da durch den Lohnanstieg eine effiziente Allokation bestehender Arbeitskraft-Ressourcen gesichert ist. Der Beschäftigungsrückgang kann sowohl aus einer Substitution von Arbeit durch Kapital als auch aus einem Rückgang der Produktionsmenge resultieren. Lediglich unter der Annahme unflexibler Löhne (nach oben)

⁶⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, S. 354.

ließe sich ein Marktversagen in Form einer Überschussnachfrage nach Arbeit ausmachen. Dynamische Wirkungsweisen lassen sich aufzeigen, wenn man den Preismechanismus im Sinne von Friedrich A. von Hayek als Instrument der dezentralen Wissensteilung versteht. Schulabgänger erhalten über die Löhne Informationen über die relative Knappheit und investieren in Ausbildung und Studium, also in Humankapital. Zudem erfahren Arbeitnehmer aus anderen Ländern von der relativen Fachkräfteknappheit. Höhere Löhne wirken als monetäre Anreize für eine vermehrte Zuwanderung. Dass dieser Mechanismus nicht nur theoretisch Wirkung zeigt, belegt die zuletzt stark gestiegene Zuwanderung von Fachkräften, insbesondere aus Ländern des europäischen Binnenmarktes. So stieg gemäß des im Mai 2014 veröffentlichten MINT-Frühjahrsreports des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) die Anzahl der MINT-Akademiker mit Migrationserfahrung zwischen 2005 und 2011 um 46,3 % an. Zumindest im Qualifikationsbereich der akademischen MINT-Berufe könne den Autoren zufolge aufgrund von Zuwanderung, verbunden mit einem steigenden Anteil an MINT-Studierenden, der durch den demografischen Wandel bedingte Fachkräftebedarf auch zukünftig gedeckt werden.⁶⁵ Einer OECD-Studie zufolge hat die Einwanderung nach Deutschland 2012 im Vergleich zu 2011 um über ein Drittel zugenommen, so dass Deutschland hinter den USA nun das Land mit der höchsten Einwanderung innerhalb der OECD-Länder ist.⁶⁶

These 4: Arbeitgebervertreter haben einen Anreiz, das Ausmaß des Fachkräftemangels in der politischen Kommunikation systematisch zu überhöhen.

Arbeitsmarktpolitische Eingriffe lassen sich im Modell vollkommener Konkurrenz theoretisch analysieren. Ein Anstieg der Erwerbsspersonen,

sei es durch eine Steigerung des Erwerbsspersonenpotenzials (z.B. durch eine gezielte Einwanderungspolitik) oder durch eine Steigerung des Anteils der Erwerbsspersonen am Erwerbsspersonenpotenzial (z.B. durch die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie), impliziert eine Verschiebung der Angebotskurve (in obiger Grafik von AT_0 zu AT_2). Im neuen Gleichgewicht (GG_2) ist der Lohn gesunken (L_2) und die eingesetzte Arbeit gestiegen (B_2). Dabei kann ein Arbeitsanstieg wiederum zu einer Substitution von Kapital durch Arbeit und zu einer Ausdehnung der gesamten Produktionsmenge führen.

Aus anreiztheoretischer Sicht ist hieraus ein starkes (legitimes) Interesse der Arbeitgeberseite an einer Beeinflussung des Politik- und Regulierungsprozesses ableitbar. Versteht man Lobbying gemäß der von den Ökonomen Stigler, Peltzman und Becker in den 1970er und 1980er Jahren entwickelten positiven Theorie der Regulierung als das Streben nach einer Beeinflussung der Politik mit dem Ziel der Einverleibung von Renten, lässt sich hieraus eine Bereitschaft der Aufwendung von Ressourcen für Lobbyingarbeit ableiten. Ziel wäre es, im Wettbewerb unterschiedlicher Interessengruppen um Einfluss im politischen Prozess eine Umverteilung im Interesse der Arbeitgeberseite zu bewirken. Diese Anreizstruktur macht eine kritische Analyse der vorgebrachten Positionen der unterschiedlichen Interessengruppen erforderlich.

These 5: Moderate Lohnentwicklungen der letzten Jahre sprechen gegen die Existenz eines bereits aktuell vorliegenden flächendeckenden Fachkräftemangels.

Eine weitere wichtige Erkenntnis aus dem neoklassischen Modell: Sollte ein Fachkräftemangel im Sinne einer angebotsseitigen Verknappung der Arbeit auf den Märkten für spezifische Qualifikationen oder Berufe vorliegen, müssten die Löhne auf diesen Märkten als Knappheitsindikatoren gestiegen sein, um Angebot und Nachfrage wieder in Einklang zu bringen. Vor dem Hintergrund dieser ökonomischen Gesetzmäßigkeit erstaunt es, dass gerade im Bereich der Pflege, in dem ein besonders großer Fachkräftemangel gemeinhin anerkannt wird, ein Lohnanstieg nicht zu beobachten ist. Somit wäre kritisch zu analysieren, ob der sog. Pflegenotstand das Resultat eines Mangels an Fachkräften oder vielmehr

⁶⁵ Anger, C.; Koppel, O.; Plünnecke, A. (2014): MINT-Frühjahrsreport 2014, MINT – Gesamtwirtschaftliche Bedeutung und regionale Unterschiede, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft (IW). Im Bereich der nicht-akademischen MINT-Berufe sehen die Autoren allerdings eine Fachkräftelücke.

⁶⁶ OECD (2014): Is migration really increasing? Migration Policy Debates; <http://www.oecd.org/berlin/is-migration-really-increasing.pdf>; Stand 07.06.2014.

Ergebnis anderweitiger politischer Entscheidungen im Bereich der Gesundheitspolitik ist. Auch in der vom Fachkräftemangel vermeintlich besonders betroffenen Branche der Ingenieure ist bisher kein deutlicher Anstieg des Lohnniveaus zu beobachten. So sind nach Untersuchungen des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) im Jahr 2013 die Gehälter in der Gruppe der Berufseinsteiger nominal um 0,77% und die erfahrener Ingenieure um 2,22% gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Dem steht allerdings eine Inflationsrate in Höhe von 1,5% gegenüber, so dass für Berufseinsteiger die Reallöhne faktisch gesunken sind.⁶⁷ Auf einzelne Regionen beschränkte Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Fachkräften, insbesondere im Mittelstand, sind kein neues Phänomen und erfordern zuvorderst ein aktives Personalmanagement der Unternehmungen. Flankierende politische Maßnahmen sind denkbar, wie die in jüngerer Zeit zu beobachtende Neugründung von MINT-Fachhochschulen in ländlichen Regionen. Solche Instrumente sollten aber nicht als alleinige Maßnahmen eingesetzt werden, da bei mangelnder Attraktivität der mittelständischen Arbeitgeber im ländlichen Raum eine Abwanderung der Hochschulabsolventen zu befürchten wäre.

These 6: Schulabgänger sind in der individuellen Ausbildungs- bzw. Studienwahl mit einem doppelten Risiko der Fehleinschätzung zukünftiger Berufsaussichten konfrontiert.

Zum einen besteht bezüglich der politisch motivierten Kommunikation der Arbeitgeberseite das Risiko, dass Schulabgänger auf Grundlage dieser Informationen das Ausmaß des zukünftigen Fachkräftemangels in dem gewählten Berufszweig überschätzen. Zum anderen müssen Schulabgänger dem sog. Schweinezyklus Rechnung tragen. Dieses Konzept, eine Ausprägung des Spinnweb-Theorems (Cobweb-Theorem) verzögerter Anpassungen des Angebots an die Nachfrage, wurde erstmals 1927 vom Agrarökonom Arthur Hanau beschrieben und zählt zu den Standardkonzepten der Arbeitsmarktökonomik.

Bezogen auf die Schweinezucht motiviert ein hoher Preis für Schweinefleisch Landwirte zur vermehrten Aufzucht. Aufgrund der hierfür

erforderlichen Zeit führen die gestiegenen Investitionen mit einer Zeitverzögerung (Time lag) zu einem Überangebot an Schweinefleisch, was auf dem Schweinemarkt einen sinkenden Marktpreis impliziert. Dieser sinkende Preis führt wiederum mit Zeitverzögerung zu einem reduzierten Angebot an Schweinefleisch, worauf der Markt mit einem steigenden Preis reagiert. Übertragen auf den Arbeitsmarkt motivieren hohe aktuelle Gehälter sowie Äußerungen von Branchen- oder Fachverbänden hinsichtlich gut eingeschätzter Berufsaussichten Schulabgänger zu der Aufnahme einer spezifischen Ausbildung oder eines Studiums. Auch diese Investitionen in Humankapital entfalten erst mit einer durch die Ausbildungs- bzw. Studienzzeit verursachten zeitlichen Verzögerung Wirkung auf den Arbeitsmarkt und können zu niedrigeren Löhnen und schlechteren Karriereperspektiven führen. Der oszillierende Mechanismus wäre in Gang gesetzt. Was in den 1980er Jahren der Mangel an Informatikern war, ist heute der viel zitierte Ingenieursmangel. Gleichzeitig ist ein Anstieg der Ingenieursstudenten von 86.158 im Studienjahr 2009/2010 auf 109.302 im Studienjahr 2013/2014 zu verzeichnen.⁶⁸

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass der Umfang des sog. Fachkräftemangels weit weniger eindeutig ausfällt als gemeinhin angenommen. Ein hinreichender Bestand an Humankapital in Form gut ausgebildeter Fachkräfte ist zweifelsfrei Bedingung für Wachstum und Wohlstand. Es wurde aber auch aufgezeigt, dass flexible Arbeitsmärkte die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Herausforderungen in einem großen Ausmaß zu bewältigen vermögen. Abschließend sei einschränkend darauf hingewiesen, dass Analysen auf Grundlage moderner Wachstumstheorien hier keine Berücksichtigung finden und zusätzliche Erkenntnisgewinne versprechen. Zudem würde es den Rahmen dieser Ausführungen übersteigen, eine ergänzende empirische Analyse zum Fachkräftemangel durchzuführen. Mit Blick auf die theoretische und empirische Literatur kann allerdings festgehalten werden, dass zumindest ein flächendeckender und bereits heute existierender Fach-

⁶⁷ VDI nachrichten (2014): Ingenieureinkommen 2002 – 2013, Düsseldorf.

⁶⁸ 2013/2014 vorläufige Zahlen. Statistisches Bundesamt (2014): Studierende an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2013/2014, Vorbericht, Wiesbaden, S. 30.

kräftemangel nicht zweifelsfrei nachgewiesen
werden kann.