

Auszug aus dem Jahresgutachten 2007/08

**Fachkräftemangel in Deutschland – eine Herausforderung für die
Wirtschaftspolitik**
(Ziffern 535 bis 547)

2. Fachkräftemangel in Deutschland – eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik?

Fachkräftemangel – ein klärungsbedürftiger Begriff

535. Mit zunehmender Dauer der Belegung auf dem Arbeitsmarkt häuften sich unter dem Schlagwort „Fachkräftemangel“ Klagen der Unternehmen über eine unzureichende Zahl qualifizierter Bewerber, wodurch in zunehmendem Umfang eine weitere Ausdehnung von Kapazitäten und Produktion behindert würde. Unbestritten ist gerade in einer wissensbasierten Volkswirtschaft wie der deutschen, deren Wachstum vorwiegend auf produktivitätssteigerndem technischen Fortschritt (totale Faktorproduktivität) basiert (Ziffer 712), die ausreichende Verfügbarkeit qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitnehmer als Ausdruck eines hohen und wachsenden Humankapitalbestands von zentraler Bedeutung für das Wachstum des Wohlstands. Kommt es im Rahmen eines Aufschwungs schneller zur Verknappung von Arbeitskräften, steht dies nicht nur einer weiteren Ausdehnung der Produktion entgegen, sondern bewirkt bereits frühzeitig einen Aufwärtsdruck auf Löhne und Preise, was wiederum einen restriktiven Kurs der Geldpolitik nach sich zieht. Darüber hinaus ist das Fachkräfteangebot für Betriebe ein wichtiger Standortfaktor (Janik, 2007), so dass bei Störungen rasch Rufe nach wirtschaftspolitischen Maßnahmen laut werden.

536. Der Begriff des Fachkräftemangels ist als solcher allerdings nicht unproblematisch, denn er suggeriert ein Ungleichgewicht oder eine nicht näher bestimmte defizitäre Situation, obwohl er zunächst einmal nur einen starken relativen Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften mit einem bestimmten Qualifikationsniveau beschreibt, der sich in längeren Suchzeiten nach Bewerbern oder höheren Lohnforderungen niederschlägt. Unterscheidet man nach dem Beobachtungshorizont, so ist kurzfristig und damit bei zyklischer Betrachtung eine relative Angebotsverknappung in Zeiten einer konjunkturellen Erholung eine wenig überraschende Begleiterscheinung der wirtschaftlichen Belegung. Aber selbst mittel- bis längerfristig kann es zu einer derartigen Verschiebung zwischen qualifikationsspezifischer Nachfrage und entsprechendem Angebot kommen, etwa bei geändertem Bildungsverhalten aufgrund sinkender Bildungserträge, dem Eintritt zahlenmäßig schwächer besetzter Kohorten in das Erwerbsleben, einer ungünstigeren Qualifikationsstruktur von Migranten oder qualifikationslastigem technischem Fortschritt, wie eine umfangreiche Literatur für die Vereinigten Staaten belegt (Katz und Autor, 1999).

537. Versteht man den Fachkräftemangel richtigerweise als **relative Angebotsverknappung** auf einem Teilmarkt für bestimmte Qualifikationen, wird deutlich, dass einem solchen Mangel gerade in Zeiten eines Aufschwungs eine wichtige Funktion zukommt, denn die durch den Wettbewerb um knappe Fachkräfte induzierten Lohnsteigerungen sind förderlich für eine effiziente Faktorallokation, indem Arbeitskräfte aus weniger produktiven Verwendungen oder der Nichterwerbstätigkeit umgelenkt und mittel- bis langfristige aufgrund der höheren Bildungsrendite vermehrt Arbeitskräfte ausgebildet werden oder Jugendliche ein entsprechendes Studium aufnehmen.

Demgegenüber könnte man von einem Mangel im engeren Sinn am ehesten noch dann sprechen, wenn aufgrund fehlender Verfügbarkeit eines Produktionsfaktors andere unterausgelastet oder untätig sind. Dieser enge Spezialfall wird im Folgenden aber nicht weiter betrachtet, im Mittelpunkt

steht vielmehr die allgemeinere Definition einer relativen Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte.

Messung und Bestandsaufnahme

538. Indizien für einen so verstandenen Fachkräftemangel sind ein starker Anstieg der relativen Entlohnung oder des Knappheitsgrads. Daten zur Entlohnung von Fachkräften stehen erst mit größerer zeitlicher Verzögerung zur Verfügung und eignen sich somit eher für die Untersuchung mittelfristiger und langfristiger Trends. Für eine Analyse der aktuellen Diskussion und damit eine zeitnahe Betrachtung sind Daten zur Messung des Knappheitsgrads besser geeignet. Dabei kommt zum Tragen, dass insbesondere für eine eher kurzfristige Betrachtung des Arbeitsmarkts Friktionen bei der Suche der Arbeitnehmer nach offenen Stellen und von Unternehmen nach geeigneten Bewerbern berücksichtigt werden müssen, die eine sofortige Markträumung verhindern und ein Nebeneinander von offenen Stellen und Arbeitsuchenden ermöglichen.

Für Arbeitsuchende bedeuten diese Friktionen, dass sie keinen vollständigen Überblick über die für sie in Frage kommenden offenen Stellen und die dort gezahlten Löhne haben und insofern zwischen den Kosten der Suche – neben den unmittelbaren Bewerbungskosten auch der Verzicht auf das Einkommen aus einer sofort verfügbaren, aber mutmaßlich weniger attraktiven Stelle oder ein drohender Humankapitalverlust bei längerer Arbeitslosigkeit – und dem möglichen Ertrag eines späteren, attraktiveren Angebots abwägen müssen. Die Wahrscheinlichkeit, eine solche Stelle zu finden, ist umso höher und eine weitere Suche damit umso attraktiver, je größer das Verhältnis der Zahl der offenen Stellen zur Zahl der Bewerber ist (**Vakanzrate**). Die Unternehmen stehen vor einem ähnlichen Problem, denn eine offene Stelle verursacht zwar unmittelbare Kosten für die Ausschreibung und in der Regel höhere mittelbare Kosten durch einen Produktionsausfall, bietet aber zugleich die Chance, dass noch ein (besser) geeigneter Bewerber vorspricht, was umso eher eintritt, je niedriger die Vakanzrate ist. Eine wichtige Steuerungsgröße für das Zusammenkommen von offenen Stellen und Bewerbern ist dabei das gezahlte Entgelt (einschließlich geldwerter Vorteile in der Form von Weiterbildungsangeboten oder Arbeitsplatzsicherheit), denn eine höhere Entlohnung reduziert zwar den Gewinn des Unternehmens, wenn die Stelle besetzt wird, erhöht zugleich aber die Wahrscheinlichkeit, passende Bewerber zu finden.

Geeignete Knappheitsindikatoren – aggregiert oder für die betreffenden Tätigkeiten und Branchen – sind beispielsweise Vakanzzeiten, definiert als Zeitraum zwischen von Seiten des Arbeitgebers gewünschter und realisierter Dauer bis zur Stellenbesetzung, die Vakanzrate für die betreffenden Tätigkeiten und Branchen oder Befragungen zur qualitativen Einschätzung der Verfügbarkeit von Fachkräften.

539. Eine diesbezügliche Untersuchung des IAB auf der Basis einer repräsentativen Betriebsbefragung im vierten Quartal des Jahres 2006 illustriert zunächst einmal die bereits in aggregierten Daten absehbare breite Erholung der Arbeitsnachfrage, die zu einem zunehmenden Bedarf an Vollzeitkräften und steigenden Vakanzraten, insbesondere bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen, führt und in Ostdeutschland eine höhere Dynamik aufweist als in Westdeutschland. Mehr als die Hälfte der erfassten offenen Stellen wurde dabei von Betrieben mit weniger als 50 Mitarbeitern angeboten, und hinsichtlich der seitens der Unternehmen genutzten Kanäle hatte trotz einer wieder steigenden Bedeutung der öffentlichen Vermittlung die informelle Suche nach Bewerbern ein großes Gewicht (Kettner und Spitznagel, 2007). Insgesamt lag zum damaligen Zeitpunkt aber noch keine Verknappung von Arbeitskräften vor, die die wirtschaftliche Entwicklung behindert hätte: Zwar stieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum der Anteil an schwer besetzbaren Vakanzen, das heißt

offene Stellen, bei denen die Personalsuche länger als üblich oder vorgesehen dauerte, von 13 vH auf 19 vH, und die Vakanzzeiten nahmen in Westdeutschland von 17 Tagen auf 21 Tage und in Ostdeutschland von 13 Tagen auf 17 Tage zu. Gleichwohl wurde das Fehlen von Aufträgen weiterhin als deutlich gewichtigeres Aktivitätshemmnis (23 vH aller Betriebe) genannt, fehlende Arbeitskräfte waren hingegen weniger bedeutsam (8 vH). Zudem ist der letztgenannte Anteil im Zeitverlauf relativ konstant und weniger volatil als die Antwortkategorie Auftragsmangel. Betrachtet man speziell Branchen, in denen der Fachkräftemangel besonders beklagt wird, etwa den Maschinenbau, die Elektrotechnik oder den Fahrzeugbau, so zeigt sich, dass zwischen den Jahren 2004 und 2006 die Dauer der Personalsuche abgenommen hat, die gewünschte Besetzungszeit aber noch stärker zurückgegangen ist (Kettner, 2007). In der Chemieindustrie und im Baugewerbe hingegen war ein Anstieg der tatsächlichen Besetzungsdauer bei in etwa unveränderter gewünschter Suchdauer zu beobachten.

540. Die Betriebsbefragung hat den Vorteil, dass sie die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen unabhängig von der Einschaltung der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Die Betrachtung der dort gemeldeten Stellen liefert insofern ein unvollständiges Bild, für sie spricht aber, dass sie zeitnäher möglich ist, auch erfolglos ausgeschriebene Stellen abdeckt und eine Aufgliederung nach Berufen und Berufsgruppen statt lediglich nach Branchen erlaubt. Die Entwicklung der **Vakanzzeiten** für normale Stellen, das heißt der Zeit von der gewünschten Besetzung bis zur Abmeldung des Stellengesuchs für mehr als kurzfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt, zeigt einen merklichen Anstieg gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2004: Im gleitenden Jahreszeitraum von September 2006 bis August 2007 betrug die Vakanzzeit für normale Stellen 63 Tage und war damit um 22 Tage höher als im Jahr 2004, wobei im Laufe des Jahres 2007 saisonbereinigt nur noch ein geringer Anstieg zu beobachten war. Besonders starke Zunahmen waren im Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie bei den Unternehmensdienstleistern, zu denen auch die branchenübergreifend tätige Arbeitnehmerüberlassung zählt, zu verzeichnen. Im Verarbeitenden Gewerbe hingegen liegen sowohl die Vakanzzeit als auch deren Zunahme unter dem Durchschnitt aller Wirtschaftszweige.

Differenziert man die Vakanzzeiten des gleitenden Jahreszeitraums hingegen nach Berufen, so waren diese bei technischen Berufen und Fertigungsberufen sowohl im Niveau als auch in der Änderung gegenüber dem Jahr 2004 überdurchschnittlich hoch. Dies gilt in noch stärkerem Ausmaß für Ingenieure und wird auch bei einer noch feineren Aufgliederung der Berufe bestätigt. Eine regionale Betrachtung liefert höhere Vakanzzeiten in Westdeutschland, wobei der als Interpretation nahe liegende positive Zusammenhang von Arbeitsmarktlage und Vakanzzeiten eindeutig ist: Im gleitenden Jahreszeitraum bis August 2007 fanden sich die höchsten Vakanzzeiten in Hamburg, Bremen und Baden-Württemberg.

541. Festzuhalten bleibt damit, dass eine tatsächliche merkliche Verknappung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte erst in jüngster Zeit und vor allem in bestimmten Regionen aufgetreten zu sein scheint. Bisher gibt es noch keine zuverlässigen Hinweise, dass diese Entwicklung über das in vergangenen Aufschwungphasen zu beobachtende Ausmaß hinausgeht.

Ursachen für einen Fachkräftemangel

542. Gemäß den Ergebnissen der Befragung könnte ein Teil des beklagten Fachkräftemangels insofern ein Wahrnehmungsproblem sein, als sich in der Schwächephase der Vergangenheit die Erwartungen der Unternehmen über die durchschnittliche Dauer der Stellensuche und die Reservationslöhne der Bewerber verändert haben könnten, so dass diese Vorstellungen nicht mehr der aktuellen günstigen konjunkturellen Lage entsprechen. Zudem könnte insbesondere in stärker binnenwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen die über mehrere Jahre schwache Binnennachfrage zu einer Ausdünnung der Personaldecke und damit einer Verringerung der maximalen Kapazitätsauslastung, die ohne eine Erhöhung der Beschäftigtenzahl erreicht werden kann, geführt haben.

Sollte die zu beobachtende Konzentration des Fachkräftemangels auf bestimmte Regionen und Branchen anhalten, so deutet dies aber auch auf ein gewisses Mismatchproblem aufgrund unzureichender regionaler und sektoraler Mobilität der Arbeitslosen und Arbeitnehmer oder einer unflexiblen Gehaltsstruktur hin. Die teilweise niedrigeren Beschäftigungsquoten älterer oder weiblicher Fachkräfte könnten hingegen auf unzureichende Weiterbildungsbemühungen durch die Individuen und die Unternehmen beziehungsweise auf ein weniger familienfreundliches berufliches Umfeld zurückzuführen sein.

543. Perspektivisch, das heißt jenseits der aktuellen Aufschwungphase, gibt es einige Faktoren, die eine anhaltende oder sich sogar verschärfende Knappheit qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte befürchten lassen. Während von Seiten der Unternehmen ebenso wie des Staates der Bedarf an Fachkräften weiter steigen dürfte, werden der Eintritt geburtenschwächerer Jahrgänge in das Berufsleben die Auswirkungen der in den letzten Jahren offengelegten Defizite im Bildungsbereich und der im internationalen Vergleich weiterhin niedrige Anteil tertiärer Abschlüsse (OECD, 2007) das Angebot an qualifizierten Arbeitnehmern eher verringern. Vergleicht man zudem die Bildungsrenditen als wichtiges Maß für die Attraktivität verschiedener Studiengänge, so scheinen diese in den häufig als „Mangelfächer“ identifizierten naturwissenschaftlich-technischen Berufen niedriger zu sein als bei medizinischen oder staatswissenschaftlichen Studiengängen (Wahrenburg, 2007).

Handlungsbedarf und Lösungsansätze

544. Die erfolgreiche Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften in Berufen mit ausgeprägten Nachfrageüberhängen ist zunächst einmal Aufgabe der Unternehmen und der Tarifvertragsparteien, indem die Attraktivität solcher Tätigkeiten erhöht wird. Stellgrößen hierzu sind entsprechende Gehaltsstrukturen in den Tarifverträgen und auf betrieblicher Ebene mit dem Ziel einer stärkeren Spreizung der Lohnstruktur bei hohen Entgelten. Weitere Ansatzpunkte sind eine langfristige Personalplanung und damit einhergehend eine höhere Arbeitsplatzsicherheit bei zyklischen Schwankungen, Möglichkeiten zur Weiterbildung sowie die Sicherstellung eines Berufsumfelds, das auf besondere Belange älterer Arbeitnehmer oder Beschäftigter mit Kindern Rücksicht nimmt. Insofern diese Maßnahmen zur Mobilisierung weiterer Reserven unter den übrigen Erwerbstätigen, aus der Arbeitslosigkeit oder der Stillen Reserve führen, können sie bereits relativ kurzfristig einen Fachkräftemangel dämpfen. Sind diese Optionen erschöpft, bleibt noch die Möglichkeit, ausländische Fachkräfte anzuwerben, die benötigten Dienstleistungen aus dem Ausland zuzukaufen oder in

letzter Konsequenz (und für die deutsche Volkswirtschaft weniger wünschenswert) Tätigkeiten ins Ausland zu verlagern. Mittelfristig kann darüber hinaus in gewissem Umfang qualifizierte Arbeit durch verstärkte Automatisierung ersetzt werden, doch Entwicklung und Einsatz derartiger Techniken erhöhen zugleich den Bedarf an noch höher qualifizierten Kräften.

545. Handlungsbedarf für die Politik besteht in diesem Zusammenhang, wenn sich ein Marktversagen abzeichnet, das trotz der genannten privatwirtschaftlichen Optionen einer weiteren Angebotsausdehnung an Fachkräften entgegensteht, oder die bisherige, der Sache nach gebotene staatliche Betätigung ineffizient ist. An erster Stelle ist die nicht nur wirtschaftspolitisch dringend erforderliche, aber erst mittelfristig bis langfristig Abhilfe schaffende Beseitigung von Defiziten im Bildungssystem zu nennen (JG 2004 Ziffern 588 ff.), denn die dort vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten sind die Basis für alle übrigen Bemühungen zur Ausbildung und Weiterbildung von Arbeitnehmern.

Zentrale Problembefunde des Bildungssystems, auf die die international vergleichbaren Bildungserhebungen der OECD hinweisen (OECD, 2005, 2006, 2007), sind nach wie vor ein nur durchschnittlicher Kenntnisstand der Schüler in den Bereichen Lesen und Schreiben, Mathematik und Problemlösefähigkeiten (bei einem hohen Anteil an Schülern mit sehr niedrigen Kenntnissen), ein großer Einfluss des sozialen Hintergrunds auf die schulische Leistung. Weitere Defizite sind ein unterdurchschnittlicher Anteil an Schülern mit Befähigung zum Hochschulzugang sowie eine beträchtliche Streuung der Leistungen zwischen den Schulen, während in erfolgreichen Ländern die Homogenität zwischen den Schulen größer und dafür die Leistungsstreuung innerhalb der Schulen höher ist.

Mit Blick auf den Fachkräftemangel deutet dies darauf hin, dass das deutsche Bildungssystem die Fähigkeiten der Schüler unzureichend ausschöpft und insofern Möglichkeiten für höhere Anteile von qualifizierten oder hochqualifizierten Arbeitnehmern ungenutzt lässt; im Speziellen sind hier die für naturwissenschaftlich-technische Berufe und Studiengänge besonders durchschlagenden Probleme im Bereich der mathematischen Kenntnisse zu nennen. Zur Behebung dieser Defizite kommt gerade bei Beibehaltung des gegliederten Schulsystems der Sicherstellung einheitlicher Bildungsstandards und der Gewährleistung einer hohen Durchlässigkeit der Schultypen eine große Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom sozialen Hintergrund der Schüler spricht vieles für eine nicht zu frühe Trennung der Schüler nach der Primarstufe. Diese und die vorgelagerte Elementarstufe haben eine wichtige Funktion bei der Heranführung von Schülern mit Entwicklungsdefiziten an das allgemeine Leistungsniveau. Die hohen sozialen Erträge von Bildungsanstrengungen in dieser frühen Phase sprechen zudem für eine vollständige Kostenübernahme durch den Staat und dafür, das letzte Vorschuljahr obligatorisch zu machen und bereits stärker auf erste Bildungsschritte sowie die Identifizierung und Behebung von Entwicklungsdefiziten auszurichten. Um all dies umzusetzen, bedarf es weniger beträchtlicher zusätzlicher finanzieller Mittel, denn der Kausalzusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung von Schulen und dem Bildungserfolg ist nach wie vor fragil bis nicht vorhanden, sondern vielmehr einer größeren Autonomie der Schulen gerade auch im Personalbereich bei der Verfolgung der standardisierten und regelmäßig überprüften bildungspolitischen Zielvorgaben (JG 2004 Ziffern 588 ff.).

546. Weitere Ansatzpunkte finden sich beispielsweise in der Arbeitsmarktpolitik durch Maßnahmen zur Aktivierung und Qualifizierung, wenn die regionale und sektorale Mobilität arbeitsloser Fachkräfte aufgrund hoher Reservationslöhne zu niedrig ist oder von den Arbeitsagenturen vermittelte Bewerber nicht arbeitsbereit, nicht einsatzfähig oder nicht entsprechend qualifiziert sind. Ferner mag es zu einem eine staatliche Förderung rechtfertigenden ineffizient niedrigen Umfang an Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Erwerbspersonen oder Personen mit nicht passgenauem Qualifikationsprofil kommen, wenn ein beträchtlicher Anteil des Wissens allgemeiner Natur ist und die Erträge einer Weiterbildungsmaßnahme nicht allein dem die Kosten tragenden Akteur – Arbeitnehmer oder Unternehmen – zufallen. Dies bedeutet, dass ein Ausbau der bestehenden Instrumente der staatlichen Weiterbildungsförderung nur dann angezeigt ist, wenn klar ist, dass die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen nicht nur den einzelnen Betrieben oder Beschäftigten nutzen, sondern auch die Gesellschaft – über eine Verringerung der Arbeitslosigkeit oder größere Wachstumschancen – an verbesserten Weiterbildungsmöglichkeiten daran partizipiert.

547. Größerer Spielraum besteht hingegen bei der Gewinnung ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt. Die Bundesregierung hat auf diesem Gebiet durch die Lockerung des Zugangs für Ingenieure im Maschinenbau und der Elektrotechnik aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern und durch die geplante Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen unabhängig davon, ob die betreffende Stelle auch durch deutsche Bewerber besetzt werden könnte, erste Schritte unternommen. Die Versäumnisse der Vergangenheit sind damit jedoch noch nicht wettgemacht: Die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel für die Gewährung der Freizügigkeit gegenüber Arbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern verhinderte, dass Deutschland an den in anderen bisherigen Mitgliedsländern der Europäischen Union manifest gewordenen Vorteilen der Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern partizipieren konnte. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses klagen diese Länder inzwischen teils selbst über einen drohenden Fachkräftemangel, so dass das für die deutsche Volkswirtschaft die Gewinne, die aus einer Liberalisierung der Freizügigkeit künftig noch erzielt werden können, merklich abgenommen haben. Außerdem fehlt es weiterhin an einem modernen Zuwanderungsgesetz, wie es die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (Süssmuth-Kommission) im Jahr 2001 angeregt hat (JG 2001 Ziffer 180), und das Ausdruck einer dezidiert an den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands orientierten Zuwanderungspolitik hätte sein können. Eine Wegmarke für einen solchen Richtungswechsel wird jedenfalls sein, ob die Politik die aus der Öffnung des Arbeitsmarkts für Bürger der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer noch verbleibenden Chancen für die deutsche Volkswirtschaft ergreift und auf eine Verlängerung der Ausnahmeregel für die Gewährleistung der Freizügigkeit verzichtet.

IV. Tariflohnpolitik und Mitarbeiterbeteiligung

1. Tariflöhne im Jahr 2007: Höhere Zuwächse bei größerem Verteilungsspielraum

548. Obwohl sich in der jüngsten Tarifrunde der Anstieg der Tariflöhne beschleunigte, war das Jahr 2007 wie die Vorjahre durch moderate Lohnzuwächse gekennzeichnet. Bei einem beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraum von rund 2,7 vH stiegen die Tarifverdienste auf Stundenbasis im laufenden Jahr um etwa 1,8 vH (Tabelle 54, Seite 360). Darin enthalten sind neben im