

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 11/2011

02. November 2011

Fachkräftemangel? Der Staat darf nicht zum Personalberater werden!

Von Leonard Münstermann

Fragt man bei Arbeitgeberverbänden und Wirtschaftsforschungsinstituten nach den drängendsten Zukunftsproblemen Deutschlands, so wird neben der Finanz- und Staatsschuldenkrise insbesondere der Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern genannt. Dieser sogenannte Fachkräftemangel behindere das deutsche Wirtschaftswachstum und werde sich aufgrund der demographischen Entwicklung zukünftig sogar noch deutlich verschärfen. Politisch ist der Fachkräftemangel als Problem anerkannt, lediglich die Lösungsansätze sind kontrovers. Auf der einen Seite wird eine gezielte Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland gefordert. Auf der anderen Seite steht die Forderung nach der Erschließung bislang kaum genutzter inländischer Arbeitskräftepotenziale, z.B. durch verbesserte Bildungschancen der einheimischen Bevölkerung, frei nach dem Rüttgersschen Motto „Kinder statt Inder“. Definiert man einen allgemeinen Fachkräftemangel als einen dauerhaften und branchenübergreifenden Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern, so kommt aus ökonomischer Sicht in der Diskussion die Frage zu kurz, ob ein solcher in Deutschland überhaupt vorliegt, wodurch dieser gegebenenfalls verursacht wird und wo für den Staat tatsächlich Handlungsbedarf besteht.

Der Preis ist der geeignetste Knappheitsindikator

In einer Marktwirtschaft mit freier Preisbildung sind zunehmende Knappheiten an steigenden Preisen zu erkennen. Steigende Preise bzw. auf dem Arbeitsmarkt steigende Löhne erhöhen den Anreiz, die für einen bestimmten Arbeitsplatz erforderliche Qualifikation zu erwerben. Der Preismechanismus sorgt dafür, dass Arbeitnehmer tendenziell dort eingesetzt werden, wo ihr Beitrag zur Wertschöpfung maximal ist. Vorübergehende branchenspezifische Mangelsituationen werden bei freier Preisbildung somit mittelfristig ohne staatliche Eingriffe durch den Marktmechanismus beseitigt. Dass in einzelnen Branchen Unternehmen offene Stellen nicht besetzen können, ist insofern keine hinreichende Begründung für einen staatlichen Eingriff.

Über die allgemeine Lohnentwicklung hinausgehende Lohnerhöhungen sind in den vermeintlichen Mangelbran-

chen in Deutschland allerdings nicht zu beobachten. Die Bruttostundenlöhne sind in den letzten Jahren kaum gestiegen und es sind auch keine unterschiedlichen Lohnentwicklungen zwischen Fachkräften und den übrigen Arbeitnehmern festzustellen.¹ Dass bei den Arbeitsagenturen dennoch eine konstante Anzahl offener Stellen besteht, liegt offenbar dran, dass Unternehmen nicht bereit sind, zur Besetzung offener Stellen höhere Löhne zu zahlen. Ein solches Verhalten kann betriebswirtschaftlich sinnvoll sein, z.B. weil höhere Löhne für neue Arbeitnehmer aufgrund tarifvertraglicher Regelungen automatisch höhere Löhne für die bestehende Belegschaft nach sich ziehen. Dies stellt dann aber eine bewusste unternehmerische Entscheidung dar. Weder die Überwälzung der Personalrekrutierungskosten von Unternehmen auf den Steuerzahler noch die Versorgung von Unternehmen mit billigen Arbeitskräften, seien es Fachkräfte oder Geringqualifizierte, stellt vor diesem Hintergrund ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel dar.

In Branchen, in denen aufgrund eines hohen staatlichen Einflusses auf die Lohnbildung die freie Preisbildung beschränkt ist, führen Knappheiten nicht zu steigenden Löhnen, so dass sich diese als zeitlich persistent erweisen können. Die naheliegende Lösung derartiger Mangelsituationen besteht in der Beseitigung von strukturellen Beschränkungen der freien Preisbildung. Ein Beispiel ist der sogenannte Ärztemangel, der nicht in erster Linie auf eine zu geringe Anzahl an (potenziellen) Ärzten, sondern eher auf Fehlanreize des Vergütungssystems der ambulanten Versorgung sowie auf die von vielen Ärzten als vergleichsweise schlecht empfundenen Arbeitsbedingungen in Krankenhäusern zurückzuführen ist.

Folgen der demographischen Entwicklung

Aufgrund des absoluten Rückgangs der Personen im erwerbsfähigen Alter ist absehbar, dass das Angebot an Arbeitskräften zukünftig abnehmen wird. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich zukünftig auch die Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebots ändert und sich ein spezifisches Problem mit Fachkräften ergeben wird. Nimmt man an, dass Fachkräfte eher als gering qualifizierte Arbeitnehmer in der Lage sind, ihre Lebensarbeitszeit zu verlängern, so könnte der demographische Wandel ceteris

¹ Vgl. DIW Wochenbericht Nr. 46/2010.

paribus sogar dazu führen, dass sich der Fachkräfteanteil an den Erwerbstätigen erhöht.

Unabhängig von den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebots ist allerdings zu fragen, welche Folgen ein Rückgang des Arbeitsangebots hat. Rentner, deren Anzahl relativ zu den Arbeitnehmern zunehmen wird, bieten zwar die eigene Arbeitskraft nicht mehr an, konsumieren aber weiterhin (auch) inländische Güter. Insofern scheint das Arbeitsangebot früher zurückzugehen als die Arbeitsnachfrage. Daraus resultiert ein Anstieg der Löhne sowie der Güterpreise, was wiederum die Realeinkommen der Rentner senkt. Soll dies verhindert werden, so erscheint eine Erschließung bislang kaum genutzter Arbeitskräftepotenziale erforderlich. Die ohnehin zu beobachtende Erhöhung der Erwerbstätigenquote von Frauen und älteren Arbeitnehmern sowie die Verlängerung der Lebensarbeitszeit tragen dazu genauso bei wie das aus gesellschaftspolitischen Gründen verfolgte Ziel einer Reduktion der Anzahl der Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss. Auch durch Zuwanderung kann der Rückgang des Arbeitsangebots reduziert werden.

Zuwanderungspolitik aus ökonomischer Sicht

Zur Besetzung offener Stellen fordern Arbeitgeber eine auf kurzfristige Arbeitsmarktbedarfe ausgerichtete Zuwanderungspolitik in Form von staatlichen Anwerbsprogrammen oder privilegierten Zuwanderungsbedingungen, sei es, weil strukturelle Beschränkungen Lohnerhöhungen verhindern oder Unternehmen diese schlicht vermeiden wollen. Eine solche Vorgehensweise ist allerdings grundsätzlich problematisch, weil dadurch der Druck, die Ursachen des Mangels zu beseitigen sowie der Anreiz, entsprechendes Humankapital aufzubauen, gesenkt wird. Darüber hinaus ändern sich Mangelsituationen im Zeitverlauf, so dass eine Auswahl der Zuwanderer mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht ausschließlich anhand vorübergehender Mangelsituationen zu kurzfristig gedacht ist.

Die Entscheidung über das konkrete Ausmaß der Zuwanderung kann letztlich nur politisch getroffen werden. Aus ökonomischer Sicht ist zu fragen, nach welchen Kriterien Zuwanderer ausgewählt werden sollen, damit der Wohlfahrtsgewinn für die einheimische Bevölkerung maximiert wird. Eine Senkung der Mindestverdienstgrenze von derzeit 66.000 € erleichtert lediglich die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer, nicht aber von Pflegekräften, Handwerkern oder Selbstständigen und ist alleine insofern kein geeignetes Steuerungskriterium. Pri-

vilegierte Bedingungen für Zuwanderer, die eine Qualifikation für eine Beschäftigung in einer vermeintlichen Mangelbranche aufweisen, erscheinen grundsätzlich zweifelhaft, weil der Versuch einer staatlichen Stelle, dies zu prognostizieren, letztlich eine Anmaßung von Wissen darstellt.

Eine im ökonomischen Sinne vorteilhafte Zuwanderungspolitik ermöglicht solchen Personen die Zuwanderung, von denen aufgrund von Alter, Qualifikation und Sprachkenntnissen ein im Saldo positiver Beitrag zur inländischen Wertschöpfung zu erwarten ist. Mit anderen Worten: Der Staat darf nur den Rahmen für Zuwanderung vorgeben, aber nicht bestimmen, in welchen Branchen die Zuwanderung erfolgen soll. Bei zuwanderungswilligen Selbstständigen sollte zudem die Investitionssumme und bei zuwanderungswilligen Arbeitnehmern eine Zusage für ein Beschäftigungsverhältnis in Deutschland ein wichtiger, aber nicht der einzige Gesichtspunkt sein. Diese formalen Anforderungen, welche sich am besten in einem Punktesystem verankern lassen, sind aber letztendlich stets nur ein Faktor zur Gewinnung qualifizierter Zuwanderer. Um den Anteil qualifizierter Zuwanderer zu erhöhen, ist weiterhin die Einsicht erforderlich, dass Deutschland in Konkurrenz zu anderen entwickelten Ländern steht. In diesem Standortwettbewerb kann Deutschland nur reüssieren, wenn qualifizierten Zuwanderern und ihren Familien eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive geboten wird. Bürokratische Instrumente wie die Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit, bei der geprüft wird, ob an Stelle eines Zuwanderers ein einheimischer Arbeitnehmer für ein Beschäftigungsverhältnis zur Verfügung steht, sind mit einer derartigen Willkommenskultur unvereinbar.

Fazit

Trotz vielfacher Klagen sind viele Unternehmer in vermeintlichen Mangelbranchen offenbar nicht bereit zur Besetzung offener Stellen höhere Löhne zu zahlen. Sofern Unternehmen dazu doch bereit sind, so stehen diesen heute, nicht zuletzt durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU, hinreichend Fach- und Arbeitskräfte zur Verfügung, deren Rekrutierung allerdings eine unternehmerische Aufgabe bleiben muss. Eine langfristig ausgerichtete Zuwanderungspolitik für Nicht-EU-Ausländer kann zudem dazu beitragen, dass dies auch zukünftig gewährleistet ist.

9053 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Leonard Münstermann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5352 oder E-Mail: muenstermann@wiso.uni-koeln.de.