

STRATEGIEN GEGEN FACHKRÄFTEMANGEL UND ARBEITSLOSIGKEIT

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 177 | September 2024



STRATEGIEN GEGEN FACHKRÄFTEMANGEL UND ARBEITSLOSIGKEIT

Guido Raddatz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 177

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Arbeitsmarkt im Wandel	04
2 Zunehmender Fach- und Arbeitskräftemangel	09
3 Dauerproblem Arbeitslosigkeit	16
4 Matchingprobleme und institutionelle Fehlanreize	18
5 Handlungsempfehlungen	23
Literatur	25

© 2024

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © Digital Storm – Adobe Stock

Executive Summary

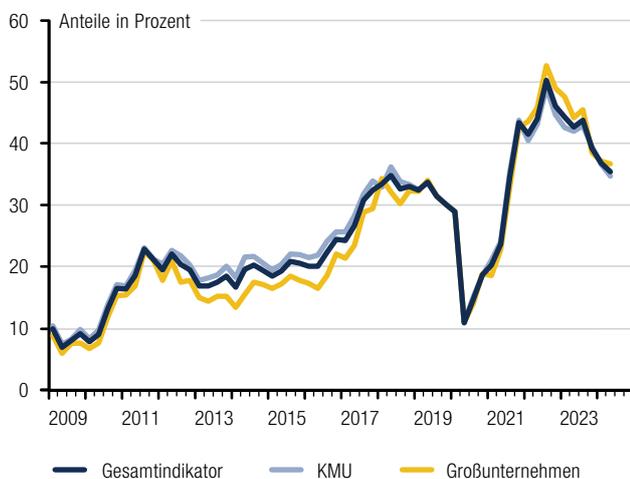
Nach Jahrzehnten mit massiven Beschäftigungsproblemen und steigenden Arbeitslosenzahlen markierten die Jahre 2005/06 einen **Wendepunkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt**. Die **Arbeitslosigkeit** hat sich seitdem **halbiert** und die Zahl der Erwerbstätigen ist um 16,8 Prozent (6,6 Millionen) gestiegen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen hat sich allerdings nur um 9,8 Prozent erhöht, u. a. da ein beträchtlicher Teil des Beschäftigungsanstiegs im Rahmen von Teilzeitstellen erfolgte.

Parallel dazu zeigen zahlreiche Indikatoren seit einigen Jahren einen **zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangel**. Die Tatsache, dass es für Unternehmen zunehmend schwieriger wird, ausreichend Personal zu finden, bremst nicht nur das Beschäftigungswachstum, sondern behindert auch immer mehr Unternehmen in ihrer Geschäftstätigkeit (vgl. Abbildung). Schätzungen auf Basis der Fachkräftelücke beziffern die **volkswirtschaftlichen Kosten des Fachkräftemangels** im Jahr 2024 auf rund **50 Milliarden Euro**. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, könnte der Fachkräftemangel zu einem **Standortnachteil und Investitionsrisiko** werden. Die **voranschreitende Bevölkerungsalterung** dürfte die Situation noch weiter verschärfen. Aktuelle Projektionsrechnungen zeigen, dass auch bei einer dauerhaft positiven Nettozuwanderung in einer realistischen Größenordnung die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter in den nächsten Jahrzehnten um mehrere Millionen zurückgehen wird.

Der Fachkräftemangel gefährdet die Wirtschaft

KfW-ifo-Fachkräftebarometer Q1/2009 – Q2/2024:

Anteile der Unternehmen, die angeben, dass ihre Geschäftstätigkeit durch Fachkräftemangel behindert wird (ohne Bau)



Quellen: KfW Research, ifo Institut.

Gleichzeitig weisen die hohen Zahlen von **fast einer Million Langzeitarbeitslosen** bei einer Gesamtzahl von derzeit 2,8 Millionen registrierten Arbeitslosen sowie von rund 4 Millionen erwerbsfähigen Bürgergeldempfängern auf erhebliche **strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt** hin. Zwei Ursachen dürften für das vordergründig widersprüchliche Nebeneinander von Fach- und Arbeitskräftemangel einerseits und (verfestigter) Arbeitslosigkeit andererseits wesentlich sein: Zum einen deutet vieles auf **erhebliche Matchingprobleme** hin – in regionaler, vor allem aber auch in qualifikatorischer Hinsicht. Zum anderen gehen vom **Steuer- und Transfersystem**, vor allem im Bereich der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen, **Fehlanreize** aus. Grenzbelastungen, die vor allem aufgrund **hoher Transferentzugsraten** bis in mittlere Einkommensbereiche hinein zwischen 70 und 100 Prozent liegen können und dazu führen, dass sich das verfügbare Einkommen bei steigendem Bruttoarbeitslohn nur geringfügig erhöht, verringern die monetären Arbeitsanreize für Transferempfänger. **Die Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung lohnt sich häufig kaum.**

Im Sinne einer breit angelegten **arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Strategie** gegen den Fach- und Arbeitskräftemangel sollten folgende Ziele und Maßnahmen verfolgt werden:

- **Verringerung der Mismatch-Arbeitslosigkeit** durch bessere Bildung und passgenauere Qualifikationen, aber auch durch eine Erhöhung der regionalen Mobilität.
- **Verbesserung der Arbeitsanreize** durch eine Stärkung der Eigenverantwortung und des Prinzips „Fördern und Fordern“ für erwerbsfähige Bezieher bedürftigkeitsgeprüfter Grundsicherungsleistungen wie Bürgergeld oder Wohngeld. Darüber hinaus sollten die verschiedenen sozialen Grundsicherungsleistungen besser aufeinander abgestimmt und soweit wie möglich zusammengefasst werden.
- **Erhöhung der Erwerbsbeteiligung**, insbesondere von Älteren und Frauen. Neben einer (weiteren) Erhöhung der Erwerbsquoten sollte auf eine Ausweitung des Beschäftigungsumfangs gezielt werden. Wichtige Einzelmaßnahmen sind eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters über 67 Jahre hinaus sowie bessere Betreuungsmöglichkeiten für Kinder.
- **Ausweitung der qualifizierten und auf den deutschen Arbeitsmarkt abgestimmten Zuwanderung** durch eine stärkere Steuerung der Migration nach arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen. Zudem muss eine schnellere und bessere Integration derjenigen angestrebt werden, die aus humanitären Gründen ein Bleiberecht in Deutschland erhalten.

1 Arbeitsmarkt im Wandel

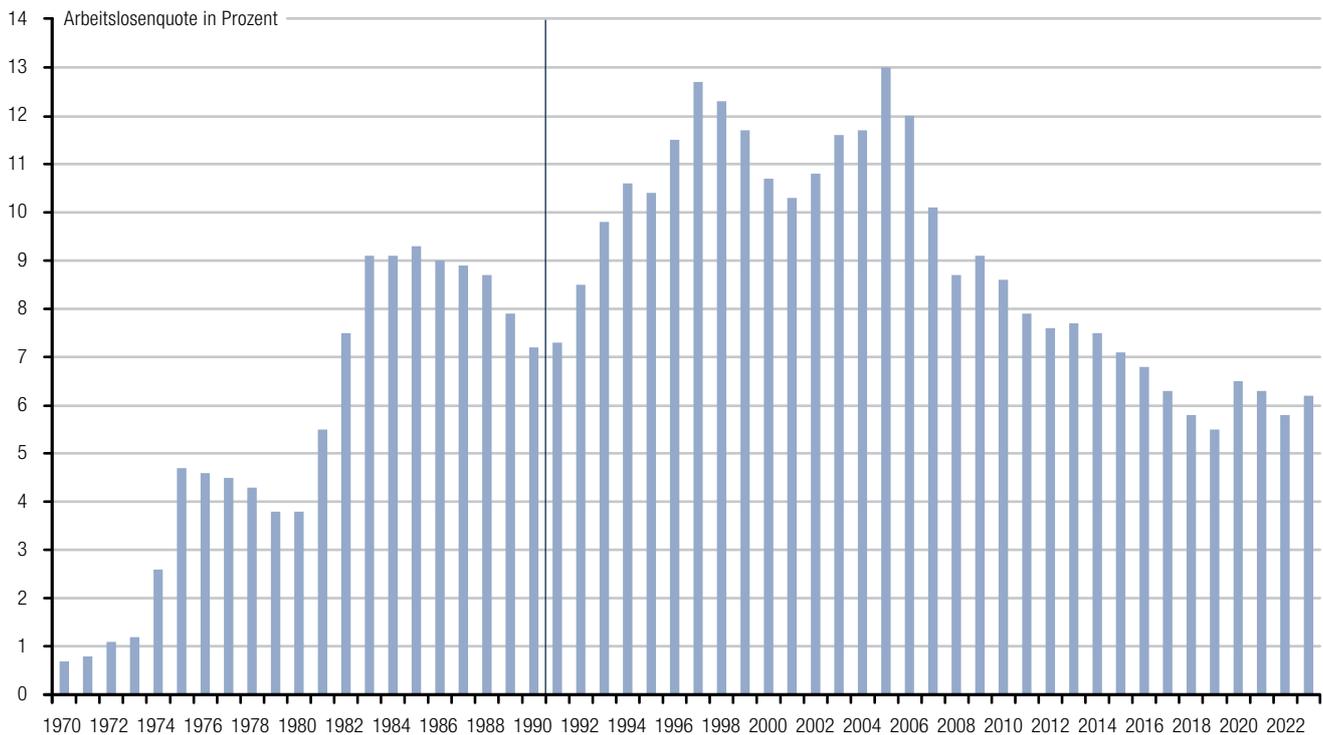
Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat sich in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten fundamental verändert. Im Vergleich zur Situation kurz nach der Jahrtausendwende, als in der Spitze über 5 Millionen Menschen offiziell arbeitslos gemeldet waren, könnte man vordergründig den Eindruck gewinnen, dass die Arbeitsmarktprobleme der Vergangenheit gelöst sind und die Politik ihre Hausaufgaben bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit gemacht hat. Ohne Frage markieren die Jahre 2005/2006 nach der vollständigen Umsetzung der sogenannten „Hartz-Reformen“ einen markanten Wendepunkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

War seit Beginn der 1970er Jahre ein fast stufenförmiger Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen, der zu Beginn des Jahres 2005 in einer Rekordarbeitslosenquote von 14 Prozent mündete, drehte sich der Trend danach geradezu um 180 Grad (vgl. Abbildung 1). Obwohl es in den letzten zwei Dekaden nicht an krisenbedingten ökonomischen Schocks mangelte, halbierte sich die Arbeitslosenquote. Im Jahresdurchschnitt 2023 wurden „nur“ noch 2,6 Millionen Arbeitslose gezählt, was einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 6,2 Prozent entspricht.¹

Abbildung 1:
Trendwende auf dem Arbeitsmarkt seit 2006

Entwicklung der Arbeitslosenquote* (1970 – 2023)

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*.



* Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitte) bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen (bis 1990 Bundesgebiet West, ab 1991 Deutschland).

1 Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit im Zeitablauf wird die Zahl der Arbeitslosen an dieser Stelle auf die *abhängigen* zivilen Erwerbspersonen bezogen. Berücksichtigt man zudem auch Selbstständige sowie mithelfende Familienangehörige und legt als Bezugsgröße *alle* zivilen Erwerbspersonen zugrunde, was inzwischen das Standardprozedere in Deutschland ist, resultiert für das Jahr 2023 eine um rund 0,5 Prozentpunkte niedrigere Arbeitslosenquote von nur 5,7 Prozent.

Hervorzuheben ist dabei, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht durch eine Verringerung des Arbeitsangebotes bei einem mehr oder weniger konstanten Beschäftigungsniveau erfolgte. Im Gegenteil, die letzten beiden Dekaden waren – mit Ausnahme der „Corona-Jahre“ 2020/21 – durch eine ebenso deutliche wie kontinuierliche Zunahme der Beschäftigtenzahl gekennzeichnet, wobei der Anstieg bei den Teilzeitbeschäftigten sowohl absolut als auch relativ stärker ausfiel als bei den Vollzeitbeschäftigten (vgl. Tabelle 1). Insgesamt erhöhte sich die Zahl der abhängig Beschäftigten um rund 20 Prozent von knapp 35 Millionen im Jahr 2005 auf

gut 42 Millionen im Jahr 2023.² Da es bei den Selbständigen und Mithelfenden im gleichen Zeitraum zu einem Rückgang um rund 500.000 Personen gekommen ist, fiel der Anstieg in der Gesamtgruppe der Erwerbstätigen mit 6,6 Millionen bzw. 16,8 Prozent etwas schwächer aus. Gleichwohl übersteigt der Anstieg der Erwerbstätigen den Rückgang der gemeldeten Arbeitslosen deutlich. Neben der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ist es offensichtlich in beträchtlichem Umfang gelungen, ehemals Nichterwerbsspersonen, die der sogenannten stillen Reserve zugerechnet werden, für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu gewinnen.³

Tabelle 1:

Zunahme der Beschäftigung und des Arbeitsvolumens zwischen 2005 und 2023

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand Juni 2024.

	2005	2023	Differenz (absolut)	Differenz (in Prozent)
Beschäftigte Arbeitnehmer (in 1.000)	34.930	42.053	7.123	20,4%
davon Vollzeit	23.201	25.634	2.432	10,5%
davon Teilzeit	11.729	16.419	4.691	40,0%
Mehrfachbeschäftigte (Nebenjobs)	2.228	4.447	2.219	99,6%
Arbeitszeit Voll- und Teilzeit (in Std.)	1.327,2	1.270,8	-56	-4,2%
Arbeitszeit (tatsächlich) Vollzeit (in Std.)	1.664,4	1.592,5	-72	-4,3%
Arbeitszeit (tatsächlich) Teilzeit (in Std.)	660,1	768,4	108	16,4%
Arbeitszeit (tatsächlich) Nebenjobs (in Std.)	341,3	287,1	-54	-15,9%
Arbeitszeit (tatsächlich) einschl. Nebenjobs (in Std.)	1.349,0	1.301,1	-48	-3,6%
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	47.119,0	54.715,7	7.596,7	16,1%
Selbständige und Mithelfende				
Personen (in 1.000)	4.381,0	3.879,0	-502	-11,5%
Arbeitszeit (in Std.)	2.097,9	1.793,0	-305	-14,5%
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	9.190,9	6.954,9	-2.235,9	-24,3%
Erwerbstätige				
Personen (in 1.000)	39.311	45.932	6.621	16,8%
Arbeitszeit (in Stunden)	1.432,4	1.342,7	-90	-6,3%
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	56.309,9	61.670,7	5.360,8	9,5%

² Vgl. IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand Juni 2024.

³ Darüber hinaus könnte sich die Zahl der Beschäftigten auch aufgrund von Zuwanderung und einer wachsenden Bevölkerung erhöhen, ohne dass ceteris paribus die Zahl der Arbeitslosen sinken muss. Allerdings hat die Bevölkerungszahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 67) im Zeitraum von 2005 bis 2023 sogar geringfügig abgenommen.

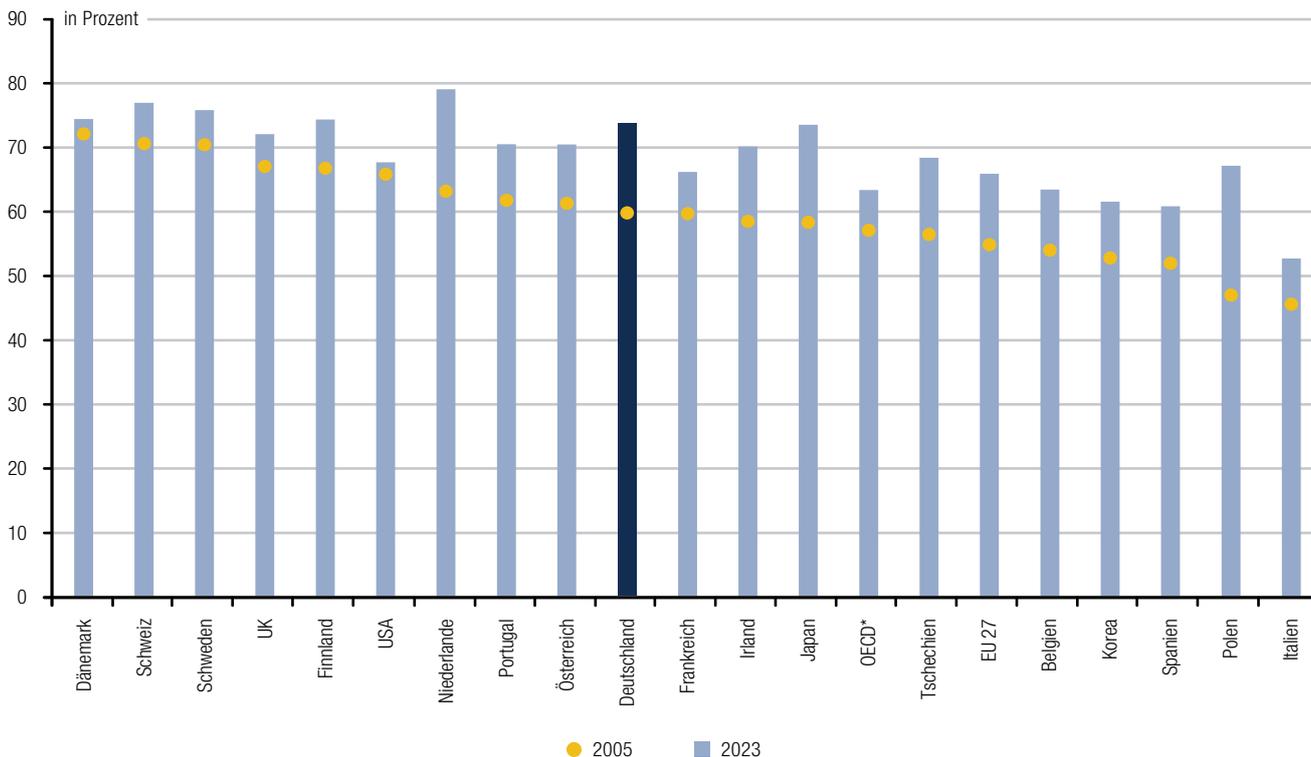
Große Fortschritte gab es vor allem bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren. In beiden Gruppen ist die Erwerbstätigenquote seit 2005 deutlich gestiegen: Bei den Frauen um 14,0 Prozentpunkte von 59,6 Prozent im Jahr 2005 auf 73,6 Prozent im Jahr 2023, in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen sogar um 29,1 Prozentpunkte von 45,5 Prozent auf 74,6 Prozent. Damit ist die Erwerbstätigenquote beider Gruppen deutlich näher an die der 15- bis 64-jährigen Männer herangerückt, die 2023 bei 80,8 Prozent lag und seit dem Jahr 2005 nur um 9,6 Prozentpunkte zulegen.⁴

Dass die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren als erfreulicher beschäftigungspolitischer Erfolg gewertet werden kann, zeigt sich auch im internationalen Vergleich (vgl. Abbildungen 2 und 3). Während Deutschland im Jahr 2005 nur im Mittelfeld der OECD-Länder lag und insbesondere bei der Erwerbstätigkeit Älterer beträchtliche Defizite aufwies, konnte bis 2023 in Sachen Erwerbstätigkeit beider Gruppen der Anschluss an die internationale Spitze gefunden werden.⁵

Abbildung 2:
Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen 2005 – 2023

Erwerbstätigenquote von Frauen in Prozent der weiblichen Bevölkerung im internationalen Vergleich (Alter 15 – 64)

Quelle: OECD.



* Wert für OECD aus 2007 statt aus 2005.

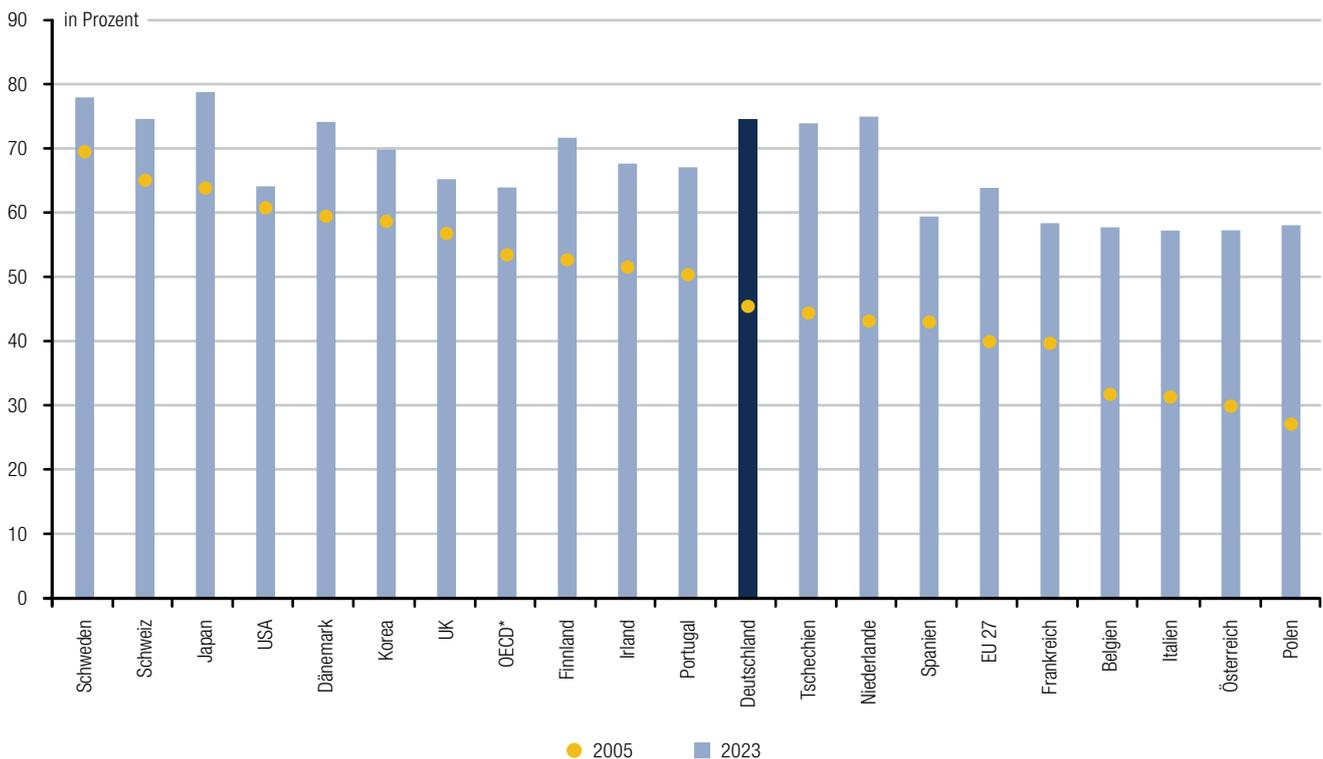
4 Datenquelle: OECD Data Explorer. Aufgrund von Überschneidungen zwischen den betrachteten Gruppen gibt es Interdependenzen bei den gruppenspezifischen Entwicklungen, so dass diese nicht unabhängig voneinander sind.

5 Vgl. zu Beschäftigungsentwicklung und -perspektiven Älterer Walwei (2024), der u.a. konstatiert, dass Deutschland in diesem Bereich in den letzten Dekaden deutlich aufgeholt habe. Besonders positiv sei die Entwicklung bei den 50 bis 64-Jährigen, wo man zu den Spitzenländern aufgeschlossen habe, während bei den 65 bis 74-Jährigen der Rückstand nach wie vor größer sei.

Abbildung 3:
Anstieg der Erwerbstätigkeit Älterer 2005 – 2023

Erwerbstätigenquote Älterer (55 – 64) in Prozent der Bevölkerung im internationalen Vergleich

Quelle: OECD.



* Wert für OECD aus 2007 statt aus 2005.

Bemerkenswert und mehr als nur ein bloßer Wermutstropfen ist allerdings, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen mit einem Plus von „nur“ 9,5 Prozent deutlich weniger stark zugenommen hat, als man es angesichts dieser Entwicklung bei den Beschäftigten hätte erwarten können. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf drei Faktoren (vgl. Tabelle 1):

- (1) Es ist ein überdurchschnittlicher Anstieg bei teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmern zu verzeichnen, deren Arbeitszeit üblicherweise deutlich unterhalb jener von Vollzeitbeschäftigten bzw. der durchschnittlichen Arbeitszeit aller Beschäftigten liegt. Betrachtet man hingegen nur die Gruppe der Teilzeitbeschäftigten, hat sich deren durchschnittliche Jahresarbeitszeit sogar erhöht.
- (2) Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten hat sich verringert – ebenso wie die durchschnittliche Arbeitszeit in Nebenjobs. Insgesamt ist dadurch die durchschnittliche Jahresarbeitszeit aller beschäftigten Arbeitnehmer leicht zurückgegangen, auch wenn man die wachsende Zahl von Mehrfachbeschäftigten (Nebenjobs) sowie die längere durchschnittliche Arbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten berücksichtigt.
- (3) Das Arbeitsvolumen der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen ist seit dem Jahr 2005 um fast ein Viertel gesunken. Diese Personengruppe ist nicht nur zahlenmäßig deutlich kleiner geworden, sondern es ist auch ein Rückgang ihrer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit zu beobachten.

Trotz der auf den ersten Blick durchweg positiven Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes sind keineswegs alle Probleme gelöst, wie im weiteren Verlauf dieser Studie aufgezeigt wird. Einerseits ist nach wie vor eine hohe und in Teilen auch verfestigte Arbeitslosigkeit zu beobachten, was sich nicht zuletzt in einer hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen sowie Bürgergeldempfängern widerspiegelt. Neben ungenutzten Produktionskapazitäten sind es vor allem die sozialen Folgekosten für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen, die zu Handlungsbedarf führen: Fehlende Erwerbstätigkeit ist das zentrale Risiko für die Entstehung von Armut bzw. Armutsgefährdung.⁶ Andererseits wird seit längerem in immer mehr Branchen ein zunehmender Fach- und Arbeitskräftemangel sichtbar – und das, obwohl die Zahl der Erwerbstätigen und das Arbeitsvolumen in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Unternehmen suchen teils händeringend nach (qualifiziertem) Personal, um die Nachfrage nach ihren jeweiligen Produkten und Dienstleistungen bedienen zu können. Auch wenn das Phänomen des Fachkräftemangels keineswegs neu ist,⁷ hat es in den zurückliegenden Jahren – insbesondere nach der Corona-Pandemie – ein bisher nicht gekanntes Ausmaß angenommen.

6 Vgl. Raddatz (2022).

7 Vgl. exemplarisch bereits die Analyse von Koppel/Plünnecke (2009).

2 Zunehmender Fach- und Arbeitskräftemangel

Trotz der steigenden Beschäftigungszahlen und nach wie vor beträchtlicher Arbeitslosigkeit entwickelt sich der Fach- und Arbeitskräftemangel in Deutschland seit gut einer Dekade zu einem immer größeren Problem, wie sich anhand unterschiedlicher Indikatoren zeigen lässt.

Die Zahl der offenen Stellen gemäß IAB-Stellenerhebung hat sich seit 2010 nahezu verdoppelt. Im vierten Quartal 2022 wurde mit fast 2 Millionen offenen Stellen ein Rekordwert

erreicht. Zwar gab es seitdem aufgrund der konjunkturellen Eintrübung einen deutlichen Rückgang, mit gut 1,7 Millionen bewegte sich die Zahl der unbesetzten Stellen jedoch auch Ende 2023 weiterhin auf hohem Niveau (vgl. Abbildung 4). Auch wenn der steigende Trend von Sonderereignissen wie der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 oder – derzeit – von konjunkturellen Rückschlägen überlagert wird, ist der längerfristige Anstieg unübersehbar.

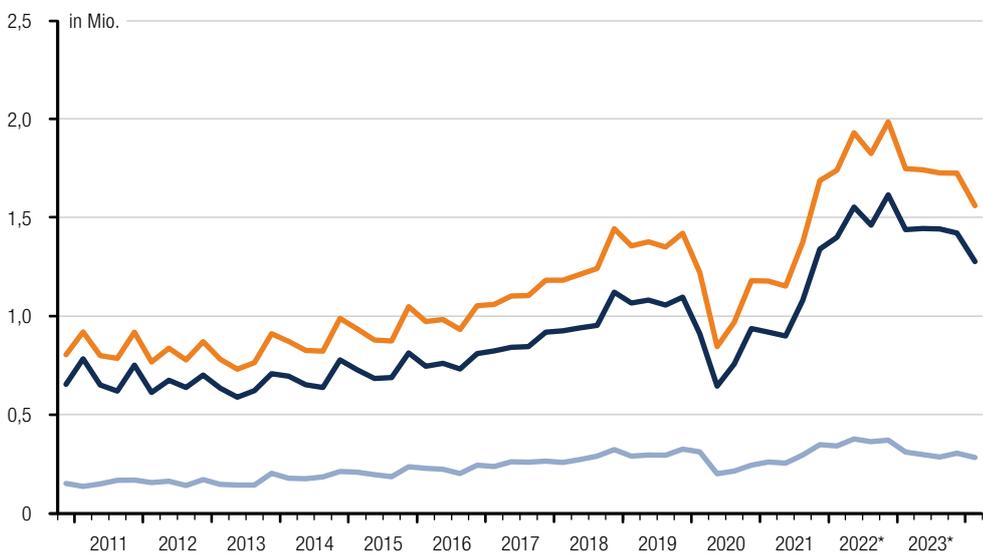


Abbildung 4:
Die Zahl der unbesetzten Stellen steigt

Entwicklung der offenen Stellen Q4/2010 – Q1/2024

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Stellenerhebung.

- Deutschland
- Westdeutschland
- Ostdeutschland

* Hochrechnung auf Basis vorläufiger Zahlen.

Blickt man nur auf die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Arbeitsstellen, bestätigt sich dieser Trend. Ihr jahresdurchschnittlicher Bestand hat sich seit dem Jahr 2010 von 359.349 auf 761.608 im Jahr 2023 mehr als verdoppelt. Darüber hinaus dauert die Stellenbesetzung immer länger. So ist der Anteil der gemeldeten Stellen, die länger als drei Monate unbesetzt blieben, wie auch die durchschnittliche Vakanzzeit deutlich gestiegen. Lag die abgeschlossene Vakanzzeit der gemeldeten offenen Stellen im Jahr 2010 noch bei durchschnittlich 55 Tagen, ist sie seitdem auf 152 Tage angestiegen, d.h. es dauerte im Jahr 2023 im Schnitt 5 Monate, eine offene Stelle (wieder) zu besetzen.⁸

Was für die Beschäftigungschancen von Arbeitssuchenden sowie von Arbeitnehmern, die sich beruflich verändern

wollen, durchaus positiv erscheinen mag, kann gesamtwirtschaftlich zu erheblichen Problemen führen, wenn die wirtschaftliche Dynamik und die längerfristigen Wachstumsperspektiven der Volkswirtschaft darunter leiden. Kann die vorhandene Nachfrage aufgrund von Personalmangel angebotsseitig nicht bedient werden und liegen eigentlich vorhandene Produktionskapazitäten brach, wird der Wirtschaftsstandort Deutschland über kurz oder lang geschwächt.

Methodisch eher konservative Schätzungen, die auf dem Konzept der sogenannten Fachkräftelücke basieren, beziffern die volkswirtschaftlichen Kosten des Fachkräftemangels allein aufgrund der daraus resultierenden Begrenzung des Arbeitsvolumens auf rund 50 Milliarden Euro im Jahr 2024 – mit absehbar steigender Tendenz in den kommenden

⁸ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a), S. 43.

Jahren.⁹ Die Berechnung der Fachkräftelücke erfolgt mittels eines berufsspezifischen Bottom-Up-Ansatzes und unter der restriktiven Annahme, dass Unternehmen zunächst jeden passend qualifizierten Arbeitslosen in Deutschland einstellen. Nur die rechnerisch verbleibenden offenen Stellen werden als Fachkräftelücke gezählt. Im Zeitraum 2010 bis 2023 hat sich die so berechnete Anzahl von fehlenden Fachkräften von unter 100.000 auf 573.000 Personen erhöht. Der relative Anstieg der Fachkräftelücke im Zeitablauf fällt demnach deutlich stärker aus als bei der in Abbildung 4 dargestellten Entwicklung der offenen Stellen.

Setzt man alternativ die Zahl der offenen Stellen in einer Volkswirtschaft in Relation zur Zahl der Arbeitssuchenden, erhält man die sogenannte Arbeitsmarktanspannung.¹⁰ Je höher dieses Verhältnis ausfällt, desto schwieriger ist es tendenziell für Unternehmen, die benötigten Arbeitskräfte zu finden.¹¹ Ähnlich wie bei den beiden vorangegangenen Indikatoren zeigt sich auch bei der Arbeitsmarktanspannung ein eindeutiger Trend im Zeitablauf: Gemäß den Berechnungen von Bossler/Popp (2023a) hat sie sich zwischen 2010 und 2022 von 0,17 auf 0,56 mehr als verdreifacht. Auf Basis eines vereinfachten Simulationsmodells kommen die Autoren darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass dieser Anstieg der Arbeitsmarktanspannung das Beschäftigungswachstum in diesem Zeitraum um rund 1,8 Millionen Jobs gebremst habe.¹²

Fehlende Fachkräfte limitieren jedoch nicht nur den Einsatz des Faktors Arbeit, sondern können sich mittel- und langfristig auch negativ auf die Investitionstätigkeit und den Kapitalstock auswirken. So dürfte es für die zukünftige Investitionstätigkeit in Deutschland alles andere als günstig

sein, wenn Unternehmen davon ausgehen müssen, hierzulande nicht ausreichend qualifiziertes Personal finden zu können. Jedenfalls sieht bereits heute ein beträchtlicher Teil der Unternehmen im demografischen Wandel und dem damit verbundenen Fachkräftemangel ein erhebliches Investitionsrisiko.¹³ Sollten sich auf Seiten der Unternehmen diese Befürchtungen hinsichtlich eines sich verschärfenden Fachkräftemangels verfestigen, besteht die Gefahr, dass inländische Unternehmen verstärkt nach Investitionsmöglichkeiten im Ausland suchen und ausländische Unternehmen Deutschland erst gar nicht als möglichen Investitionsstandort in Betracht ziehen. Was in der Vergangenheit ein wichtiger Standortvorteil war – nämlich ausreichend viele vergleichsweise schnell verfügbare und gut ausgebildete Fachkräfte – droht sich ins Gegenteil zu verkehren. Damit könnte sich die Liste bereits bestehender Standortnachteile – wie hohe Lohnnebenkosten und Energiepreise, erodierende Infrastruktur, Bürokratie und Überregulierung – noch weiter verlängern.

Dass der Fachkräftemangel in der unternehmerischen Realität eine immer wichtigere Rolle spielt und die Geschäftstätigkeit zunehmend behindert, zeigt die Entwicklung des KfW-ifo-Fachkräftebarometers im Zeitablauf (vgl. Abbildung 5).¹⁴ Ende 2023 berichteten fast 40 Prozent der befragten Unternehmen von entsprechenden Problemen. Im Vergleich zur Situation im Jahr 2009 ist das in etwa eine Vervierfachung. Zwar dämpfte die schwache Konjunktur in der ersten Jahreshälfte 2024 die Arbeitsnachfrage und damit auch den Fachkräftemangel, gleichwohl bewegte sich das KfW-ifo-Fachkräftebarometer auch im zweiten Quartal 2024 weiterhin auf historisch hohem Niveau.¹⁵ Vor allem im Dienstleistungsbereich ist der Fachkräftemangel mit 41,8 Prozent ein

9 Vgl. Burstedde/Kolev-Schaefer (2024). Die volkswirtschaftlichen Kosten des Fachkräftemangels entsprechen hier dem nicht realisierbaren Produktionspotential aufgrund der Fachkräftelücke.

10 Vgl. für Details Bossler/Popp (2023a). Da die Abgrenzung bzw. die empirische Erfassung sowohl der arbeitssuchenden Personen als auch der offenen Stellen unterschiedlich erfolgen kann (z.B. nur Arbeitslose oder auch arbeitssuchende Beschäftigte), können sich die numerischen Werte für die Arbeitsmarktanspannung zwischen verschiedenen Untersuchungen unterscheiden. Relevant ist an dieser Stelle aber vor allem die Entwicklung im Zeitverlauf, die jeweils ähnlich ausfällt.

11 Nimmt der Indikator Arbeitsmarktanspannung Werte von unter 1 an, steht jeder offenen Stelle rechnerisch mindestens eine arbeitssuchende Person gegenüber. Damit ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, ob die offenen Stellen und die arbeitssuchenden Personen auch zusammenpassen oder ob eine Stellenbesetzung durch Passprobleme (Mismatch) oder andere Friktionen verhindert wird.

12 Vgl. Bossler/Popp (2023a), S. 6f. sowie Bossler/Popp (2023b) zur zugrundeliegenden Methodik.

13 Rund 80 Prozent der befragten Unternehmen gaben in der Konjunkturumfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) aus dem Spätherbst 2023 an, dass sie in der demografischen Entwicklung und dem damit verbundenen Fachkräftemangel ein Risiko für Investitionen sehen. Die Hälfte der Unternehmen bezeichnen dieses Risiko sogar als „hoch“, vgl. Grömling/Wiechers/Wortmann (2024).

14 Vgl. KfW Research (2024). Das KfW-ifo-Fachkräftebarometer basiert auf Auswertungen der ifo Konjunkturumfragen. Der Indikator misst den Anteil der Unternehmen in Deutschland, die angeben, dass ihre Geschäftstätigkeit derzeit durch einen Fachkräftemangel behindert wird. Er basiert auf der quartalsweisen Befragung von rund 9.000 Unternehmen – darunter rund 7.500 Mittelständler – aus den Wirtschaftsbereichen verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Handel sowie Dienstleistungen (ohne Kreditgewerbe, Versicherungen und Staat).

15 Vgl. KfW Research (2024).

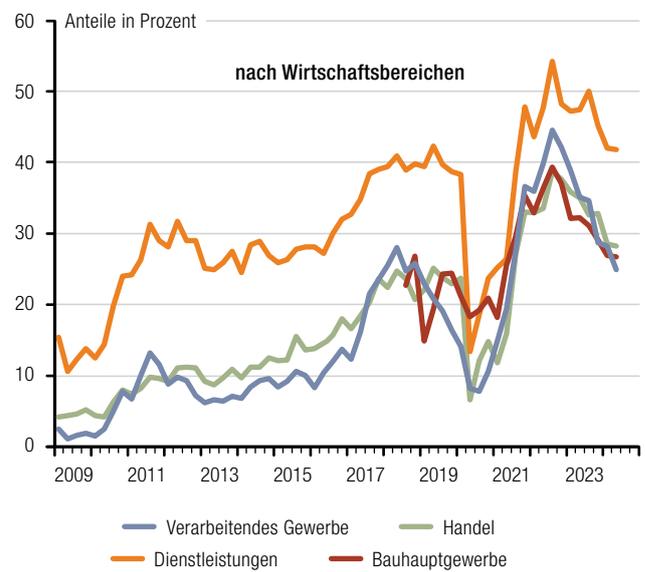
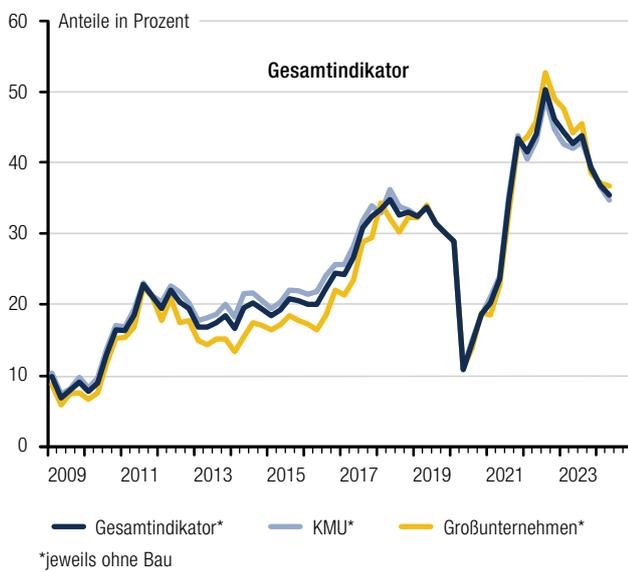
besonders großes Problem, während in der von der konjunkturellen Abschwächung besonders betroffenen Industrie zuletzt „nur“ noch 24,9 Prozent der Unternehmen über eine

Behinderung aufgrund von Fachkräftemangel klagten. Auch dieser Wert liegt allerdings deutlich über dem langfristigen Mittelwert für das verarbeitende Gewerbe von 9,5 Prozent.¹⁶

Abbildung 5:
Der Trend zeigt nach oben – immer mehr Unternehmen sind vom Fachkräftemangel betroffen

KfW-ifo-Fachkräftebarometer Q1/2009 – Q2/2024:
Anteile der Unternehmen, die angeben, dass ihre Geschäftstätigkeit durch Fachkräftemangel behindert wird

Quellen: KfW Research, ifo Institut.



Während der Fachkräftemangel in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen durchaus unterschiedlich stark ausgeprägt ist, gibt es kaum nennenswerte Unterschiede zwischen großen sowie kleinen und mittleren Unternehmen. Schienen große Unternehmen in der Vergangenheit tendenziell etwas weniger betroffen zu sein, so hat sich die Situation am aktuellen Rand gedreht: Im April 2024 waren kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit 34,2 Prozent etwas weniger betroffen als große Unternehmen mit 36,3 Prozent.¹⁷

Was die regionale Verteilung betrifft, muss Fachkräftemangel inzwischen als ein bundesweites Phänomen verstanden werden – trotz aller regionaler und intertemporaler Heterogenität im Einzelfall, die nicht zuletzt aus Unterschieden in den Wirtschaftsstrukturen und unterschiedlicher Betroffenheit einzelner Branchen im Konjunkturzyklus resultiert. Allerdings zeigen die verschiedenen Indikatoren keineswegs ein durchgängig einheitliches Bild, was den Schweregrad des Fachkräftemangels für einzelne Regionen betrifft. Während sich in den Daten des KfW-ifo-Fachkräftebarometers für die

¹⁶ Vgl. KfW Research (2024).

¹⁷ Vgl. KfW Research (2024). Ein halbes Jahr zuvor waren beide Größenklassen noch praktisch gleich stark betroffen (KMU: 38,7 Prozent, große Unternehmen: 38,6 Prozent), vgl. KfW Research (2023).

letzte Dekade und auch am aktuellen Rand eine besondere Betroffenheit der ostdeutschen Bundesländer zeigt, die u.a. auf einen deutlichen Rückgang der inländischen Erwerbsbevölkerung zurückgeführt wird,¹⁸ zeigt der Indikator Arbeitsmarktanspannung für das Jahr 2022 besonders für Süd- deutschland ausgeprägte Probleme (vgl. Abbildung 6). Dort

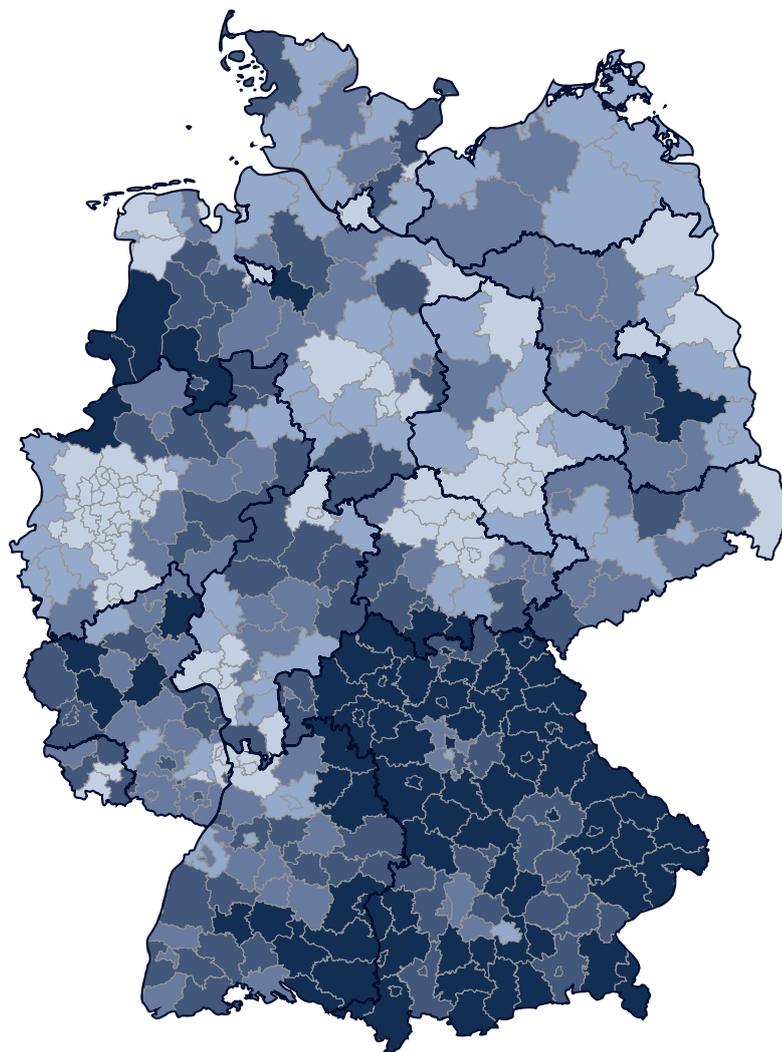
hatte zu diesem Zeitpunkt die Zahl der offenen Stellen die Zahl der arbeitssuchenden Personen teilweise deutlich überschritten. Für die neuen Bundesländer zeigt dieser Indikator hingegen – wie auch für eher städtisch geprägte Kreise – tendenziell eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktanspannung.¹⁹

Abbildung 6:
Deutliche regionale Unterschiede
bei der Arbeitsmarktanspannung

Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeit-
suchenden in Landkreisen und kreisfreien
Städten im Juni 2022

Quelle: Bossler/Popp (2023a),
Datenbasis: BA-Statistik und IAB-Stellener-
hebung.

Arbeitsmarktanspannung
(je 80 Kreise pro Kategorie)



¹⁸ Vgl. KfW-Research (2023, 2024).

¹⁹ Siehe Bossler/Popp (2023a), S. 5.

Demografische Effekte und Erwerbspersonenpotential

Jenseits konjunkturell bedingter Schwankungen und aktueller Wachstumsschwächen²⁰ ist keine grundlegende Linderung des Fach- und Arbeitskräftemangels in Sicht. Ganz im Gegenteil, aufgrund der demografischen Entwicklung ist davon auszugehen, dass sich die Probleme der Unternehmen, ausreichend Personal zu finden, dramatisch verschärfen dürften. Seit dem Jahr 1990 hat sich die Zahl der Menschen über 67 Jahren, die dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, von knapp 10,4 Millionen auf 16,7 Millionen im Jahr 2023 erhöht. Die Zahl der unter 20-Jährigen, die perspektivisch neu in den Arbeitsmarkt eintreten können, sank im gleichen Zeitraum leicht von 17,3 Millionen auf 15,9 Millionen. Für das Jahr 2024 geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beispielsweise davon aus, dass der demografische Effekt – isoliert betrachtet ohne Wanderungsbewegungen – das Erwerbspersonenpotential alterungsbedingt um rund 420.000 Personen schrumpfen lässt.²¹ Mit dem Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand in den kommenden Jahren wird sich dieses Missverhältnis zwischen Berufsanfängern und denjenigen, die altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden, weiter vergrößern.

Sieht man von Nettomigrationsströmen ab und unterstellt im Sinne eines Gedankenexperiments dauerhaft einen Wanderungssaldo von Null, würde gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung die Bevölkerung im erwerbs-

fähigen Alter (20 bis 67 Jahre) bereits in der mittleren Frist drastisch sinken: von rund 51,4 Millionen im Jahr 2021 auf 42 Millionen im Jahr 2040, auf 35 Millionen im Jahr 2060 und auf 31,6 Millionen im Jahr 2070. Gleichzeitig würde die Zahl der Älteren bis 2040 deutlich um beinahe 4,5 Millionen auf etwa 20,8 Millionen zunehmen, bevor es dann im weiteren Zeitverlauf auch bei dieser Altersgruppe zu einem – allerdings nur leichten – Rückgang auf knapp 19 Millionen im Jahr 2070 käme.²²

Geht man hingegen realistischerweise auch in Zukunft von positiven Wanderungssalden aus, sieht die Bevölkerungsentwicklung hinsichtlich Gesamtzahl und Altersstruktur nicht ganz so negativ aus. Allerdings zeigen die Projektionsrechnungen des Statistischen Bundesamtes, dass auch bei positiven Wanderungssalden die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter mehr oder weniger deutlich rückläufig sein wird (vgl. Abbildung 7).²³

Gemäß der „moderaten“ Standardvariante (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, die von einem durchschnittlichen jährlichen Wanderungssaldo von 290.000 Personen bis zum Jahr 2070 ausgeht, sinkt die Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 67 Jahren auf rund 45,9 Millionen Personen. Unterstellt man eine niedrigere Zuwanderung von durchschnittlich lediglich 180.000 Personen pro Jahr (Variante G2-L2-W1), sinkt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sogar auf rund 40,5 Millionen Personen im Jahr 2070.²⁴ Lediglich bei einer – in Abbildung 7 nicht dargestellten

20 Das reale Bruttoinlandsprodukt stagniert seit Mitte 2021 und lag in der ersten Hälfte des Jahres 2024 praktisch kaum über dem Vor-Corona-Niveau des Jahres 2019, vgl. Statistisches Bundesamt (2024).

21 Vgl. Bauer et al. (2024). Da die Autoren aber gleichzeitig mit einem positiven Migrationssaldo sowie weiter steigenden Erwerbsquoten, insbesondere bei Älteren und Frauen, rechnen, erwarten sie für 2024 in der Gesamtbetrachtung einen Anstieg des Erwerbspersonenpotentials um rund 200.000 Personen. Im Vergleich zum Vorjahr 2023 schwächen sich die positiven Effekte auf das Erwerbspersonenpotential ab, während der isolierte demografische Effekt etwas stärker ausfällt, vgl. für das Jahr 2023 Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a) sowie Bauer et al. (2023).

22 Siehe Statistisches Bundesamt (2022), Variante: Modellrechnung 7 (G2-L2-W0). Abgesehen von der (unrealistischen) Annahme zum Wanderungssaldo basiert diese Modellrechnung auf den moderaten „Standardannahmen“ für die Entwicklung der Geburtenrate (G2) und Lebenserwartung (L2) der häufig verwendeten Variante (G2-L2-W2). Vgl. ähnlich KfW Research (2022a). Da das Jahr 2021 Ausgangspunkt der Projektionsrechnungen ist und in der hier betrachteten Modellvariante (G2-L2-W0) ab 2022 annahmegemäß ein Zuwanderungssaldo von 0 unterstellt wird, bleiben die tatsächlich realisierten positiven Zuwanderungssalden der Jahre 2022 und 2023 (sowie der dadurch verursachte Bevölkerungsanstieg) unberücksichtigt. Daher würde ein Vergleich der zukunftsbezogenen Projektionswerte mit dem tatsächlichen Bevölkerungsstand des Jahres 2023 die modellhaft ermittelten Bevölkerungsveränderungen verzerren und insbesondere den Rückgang in der Altersgruppe 20-67 überzeichnen.

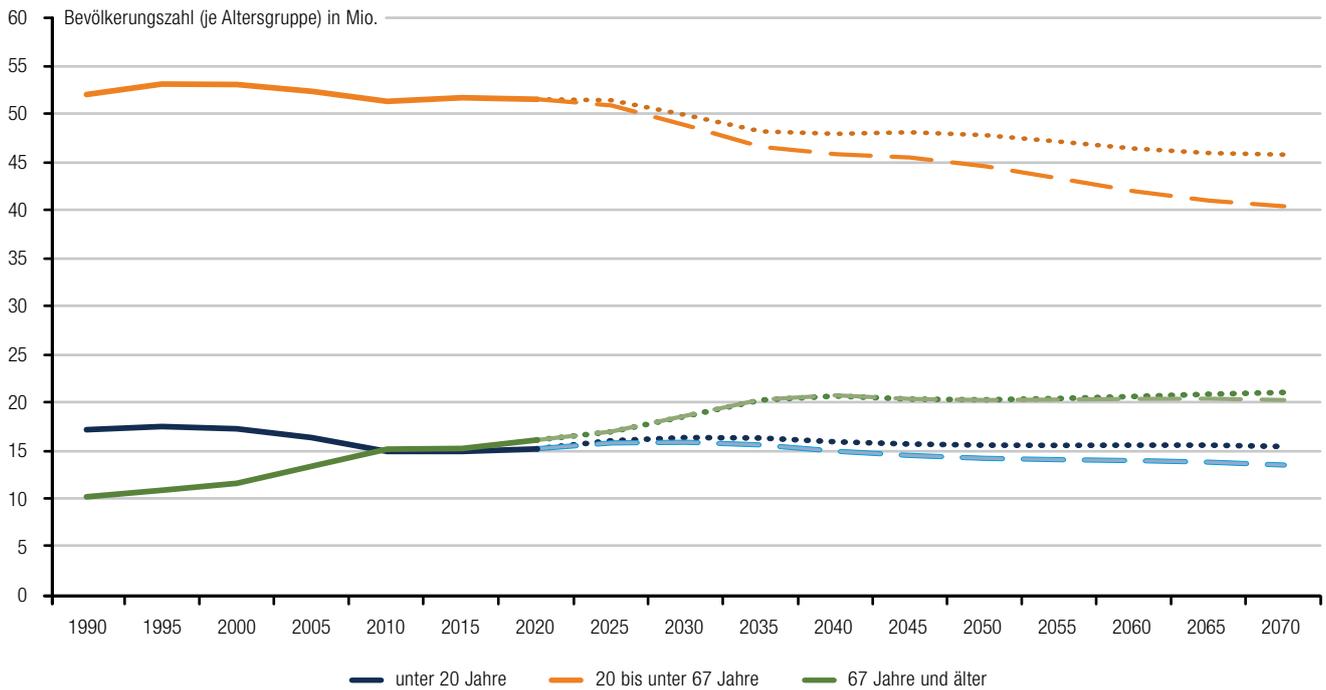
23 Vgl. Statistisches Bundesamt (2022). Im Rahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung werden drei unterschiedliche Szenarien für das zukünftige Migrationsgeschehen betrachtet, die sich jeweils an der trendmäßigen Entwicklung während unterschiedlicher Zeiträume in der Vergangenheit orientieren: Ein niedriger Wanderungssaldo (W1), bei dem eine durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung von 180.000 Personen bis zum Jahr 2070 unterstellt wird (das entspricht der durchschnittlichen jährlichen Zuwanderung im Zeitraum 1955 bis 2009), ein moderater Wanderungssaldo (W2) in Höhe von durchschnittlich 290.000 Personen p.a. (das entspricht dem Durchschnitt der Jahre 1970 bis 2021) sowie ein hoher Wanderungssaldo (W3) in Höhe von durchschnittlich 400.000 Personen p.a. (das entspricht der durchschnittlichen jährlichen Nettozuwanderung zwischen 2010 und 2021). Da die Nettozuwanderung bei Erstellung der Bevölkerungsvorausberechnung temporär deutlich höher lag, wird in den drei Varianten jeweils ein Zuwanderungspeak für das Jahr 2022 unterstellt, dem sich ein sukzessiver Rückgang des Migrationsgeschehens bis zum Jahr 2033 anschließt. Ab diesem Zeitpunkt werden langfristig konstante jährliche Wanderungssalden in Höhe von 150.000 Personen (Variante W1), 250.000 Personen (Variante W2) oder 350.000 Personen (Variante W3) unterstellt.

24 Vgl. Statistisches Bundesamt (2022).

Abbildung 7:
Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird deutlich schrumpfen

Bevölkerungsentwicklung* 1990 bis 2070 nach Altersgruppen bei unterschiedlichen Migrationsannahmen
(Gestrichelte Linie: Variante G2-L2-W1, gepunktete Linie: G2-L2-W2)

Quelle: Statistisches Bundesamt, 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.



* Ab 2022 Projektionsrechnungen gemäß der Varianten G2-L2-W2 bzw. G2-L2-W1 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, d.h. Geburtenrate von 1,55 Kindern je Frau, moderater Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,6 Jahre für Jungen und 88,2 Jahre für Mädchen sowie mittlerer Wanderungssaldo von 290.000 Personen pro Jahr (Variante W2) bzw. niedriger Wanderungssaldo von 180.000 Personen pro Jahr (Variante W1).

– hohen jährlichen Nettozuwanderung von durchschnittlich 400.000 Personen bis zum Jahr 2070 bliebe diese Bevölkerungsgruppe zahlenmäßig in etwa auf dem heutigen Niveau.²⁵

Während beim Erwerbspersonenpotential somit ein weiterer deutlicher Rückgang zu erwarten ist, zeigen beide in Abbildung 7 dargestellten Szenarien, dass die Zahl der älteren Menschen im Ruhestand schon Anfang der 2030er-Jahre in

jedem Fall deutlich über dem heutigen Niveau liegen wird. Da die Höhe der Renten und sonstigen Altersbezüge dieser Gruppe aufgrund des Umlageverfahrens ganz entscheidend durch den wirtschaftlichen Erfolg der erwerbstätigen Bevölkerung und der hier ansässigen Unternehmen determiniert wird, hängt auch ihr zukünftiger Wohlstand von einer erfolgreichen Bewältigung des sich verschärfenden Fach- und Arbeitskräftemangels ab.

²⁵ Der annahmegemäß hohe Wanderungssaldo (W3) schreibt das durchschnittliche Zuwanderungsgeschehen der Jahre 2010 bis 2021 zahlenmäßig fort, welches allerdings kaum als Vorbild für eine dauerhafte, an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes ausgerichtete Zuwanderung dienen kann. Ob sich eine so hohe Nettozuwanderung auch bei einer stärkeren Migrationssteuerung realisieren ließe, ist zumindest fraglich.

Dass sich der Fach- und Arbeitskräftemangel trotz der seit Jahrzehnten anhaltenden Alterung der Bevölkerung bislang nicht noch stärker bemerkbar gemacht hat, liegt im Wesentlichen an drei Faktoren:

- Erstens befanden wir uns in den letzten Jahren in einer Art „demografischen Pause“, da die zahlenmäßig starke Generation der Babyboomer auf dem Zenit ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit und Erwerbsbeteiligung stand.
- Zweitens ist es gelungen, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren in den letzten zwei Dekaden deutlich zu erhöhen (vgl. Abbildungen 2 und 3).
- Drittens war der Zeitraum seit etwa dem Jahr 2010 durch eine vergleichsweise hohe Nettozuwanderung gekennzeichnet, die vor allem in den Jahren nach der Finanzkrise durch eine hohe Migration aus anderen EU-Mitgliedstaaten geprägt war. Beispielsweise war im Jahr 2023 der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausschließlich auf die Entwicklung bei ausländischen Beschäftigten zurückzuführen, deren Zahl sich um 341.000 auf 5,33 Millionen erhöht hat. Demgegenüber ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen um 77.000 auf 29,38 Millionen zurück.²⁶

Richtet man den Blick in die Zukunft, wird schnell klar, dass diese Entwicklungen nicht einfach fortgeschrieben werden können, sondern wir vor beträchtlichen Herausforderungen stehen. Nicht mehr beeinflussbar ist der bereits in der Vergangenheit determinierte demografische Trend: Die Babyboomer werden in den nächsten Jahren sukzessive in den Ruhestand gehen und große Lücken auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Umso wichtiger wäre es, den demografischen Alterungseffekt beim Erwerbspersonenpotential durch weiter steigende Erwerbsquoten vor allem bei Frauen und Älteren, aber auch durch Zuwanderung in den Arbeitsmarkt auszugleichen. Beides ist allerdings kein Selbstläufer. So lassen sich die Erwerbsquoten von Frauen und Älteren angesichts der in der Vergangenheit bereits erzielten Fortschritte nicht (mehr) beliebig steigern – wenngleich bei klug gesetzten

Rahmenbedingungen weitere Fortschritte durchaus möglich wären.

Ähnliches gilt für die zukünftige Zuwanderung nach Deutschland, jedenfalls wenn man Migrationsströme perspektivisch stärker steuert und dabei die Beschäftigungs- und Integrationsperspektiven potentieller Zuwanderer mit den Erfordernissen des deutschen Arbeitsmarktes abgleicht. Im internationalen Wettbewerb um „kluge Köpfe“ hat man hierzulande schon allein aufgrund der deutschen Sprache keinen natürlichen Wettbewerbsvorteil, so dass es diesbezüglich gezielter Anstrengungen bedarf. Ein weitgehender „Steuerungsverzicht“ bei zukünftiger Zuwanderung wäre aus ökonomischer Perspektive schon deshalb problematisch, da den finanziell ohnehin angespannten öffentlichen Haushalten erhebliche zusätzliche Belastungen drohten, wenn Zuwanderung zu großen Teilen nur in die sozialen Sicherungssysteme und nicht auch in den Arbeitsmarkt erfolgt.²⁷

Zu betonen ist schließlich, dass der sich in den zurückliegenden Jahren zunehmend manifestierende Fach- und Arbeitskräftemangel keineswegs ein rein deutsches Phänomen ist, sondern etwa seit dem Jahr 2010 als Trend in zahlreichen entwickelten Volkswirtschaften erkennbar ist und auch dort bereits dämpfende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität haben dürfte.²⁸ Viele dieser Länder sehen sich zudem ähnlichen demografischen Entwicklungen gegenüber wie Deutschland, so dass auch dort das Arbeitskräftepotential alterungsbedingt tendenziell eher schrumpfen wird, während die Zahl der Älteren – jedenfalls für einen längeren Übergangszeitraum – zunächst deutlich zunehmen dürfte. Diese internationale Komponente gilt es insbesondere im Hinblick auf das zukünftige Migrationsgeschehen in den Blick zu nehmen. Die Hoffnung, der Fachkräftemangel ließe sich in den kommenden Jahrzehnten – ähnlich wie bisher – auch durch beträchtliche Zuwanderung aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union abmildern, könnte sich als trügerisch und langfristig wenig erfolgreich erweisen. Umso wichtiger wird es, die vorhandenen Beschäftigungspotentiale besser zu nutzen und insbesondere Arbeitslose schneller und effektiver in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

²⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a), S. 7.

²⁷ Vgl. für eine kritische Analyse z. B. Raffelhüschen/Seuffert/Wimmesberger (2024).

²⁸ Vgl. z. B. Madgavkar et al. (2024). Die Autoren untersuchen 30 entwickelte Volkswirtschaften in Asien, Europa und Nordamerika, wobei die acht größten Länder – Australien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, UK, USA – im Fokus stehen. Sie schätzen überschlagsmäßig, dass das Bruttoinlandsprodukt in den acht „Fokusländern“ zwischen 0,5 Prozent und 1,5 Prozent höher sein könnte, wenn die Arbeitsmärkte weniger angespannt wären und jeweils so viele zusätzliche Arbeitnehmer eingestellt werden könnten, dass die Raten der offenen Stellen auf ihre historisch niedrigeren Werte aus der zurückliegenden Dekade fielen.

3 Dauerproblem Arbeitslosigkeit

Trotz der eingangs skizzierten Trendwende auf dem deutschen Arbeitsmarkt und des immer deutlicher zu Tage tretenden Fachkräftemangels, hat sich die Arbeitslosigkeit nicht in dem Maße reduziert, wie man es sich wünschen würde und es angesichts der veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen womöglich auch hätte erwarten können. Dass die Arbeitslosigkeit auch auf einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt mit zahlreichen Stellenangeboten nicht auf „Null“ zurückgeht, da ein gewisses Maß an sogenannter Sucharbeitslosigkeit de facto unvermeidbar ist, wenn Beschäftigte von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes wechseln, ist evident und steht einer Vollbeschäftigungssituation nicht grundsätzlich im Wege.²⁹ Auch rein konjunkturelle Arbeitslosigkeit aufgrund von Konjunkturschwankungen ist, jedenfalls so lange sie sich nicht verfestigt, mit Blick auf das Ziel „Vollbeschäftigung“ eher unproblematisch, da sie in erster Linie nur einen temporären Charakter aufweist.

Abbildung 8 zeigt allerdings, dass nicht nur der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren praktisch zum Stillstand gekommen ist, sondern Gleiches auch für die Teilgruppe der Langzeitarbeitslosen zu beobachten ist, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind. Im Jahr 2023 lag ihre Zahl bei über 900.000 Personen. Bezogen auf alle Arbeitslosen entspricht das einem Anteil von 34,7 Prozent – ein Wert, der nur geringfügig unter dem Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2023 (36,3 Prozent) liegt.³⁰ In der ersten Jahreshälfte 2024 hat sich die Arbeitsmarktsituation konjunkturbedingt weiter verschlechtert: Die Zahl der Arbeitslosen lag im Juli 2024 bei 2,8 Millionen, die der Langzeitarbeitslosen bei 974.000. Letztere machten damit weiterhin mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen aus.

Die Tatsache, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen nicht stärker gesunken ist, muss dabei – insbesondere vor dem

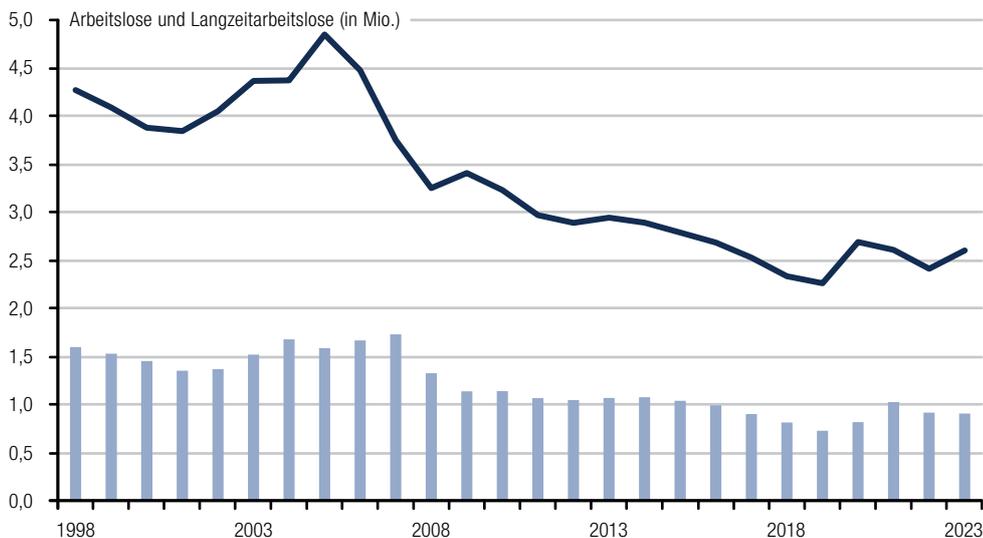


Abbildung 8:
Der Rückgang der
Arbeitslosigkeit stagniert

Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit* im Zeitverlauf (1998 – 2023)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

— Arbeitslose insgesamt
■ Langzeitarbeitslose

* Als Langzeitarbeitslose zählen Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind. Im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ab Januar 2005 kam es zu statistischen Sondereffekten bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen, die die Vergleichbarkeit mit früheren Jahren beeinträchtigen.

29 Dementsprechend spricht man in der Regel auch schon bei niedrigen einstelligen Arbeitslosenquoten von Vollbeschäftigung. Vgl. zur Frage, wann Vollbeschäftigung erreicht ist, sowie zur Abgrenzung von Sucharbeitslosigkeit gegenüber konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit beispielsweise Weber (2017) sowie Schäfer/Schmidt (2017).

30 Zwischen 1998 und 2023 schwankte der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in fast allen Jahren zwischen 30 und 40 Prozent. Lediglich 2007 und 2008 wurde im Nachgang der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende die 40-Prozentmarke kurzfristig überschritten.

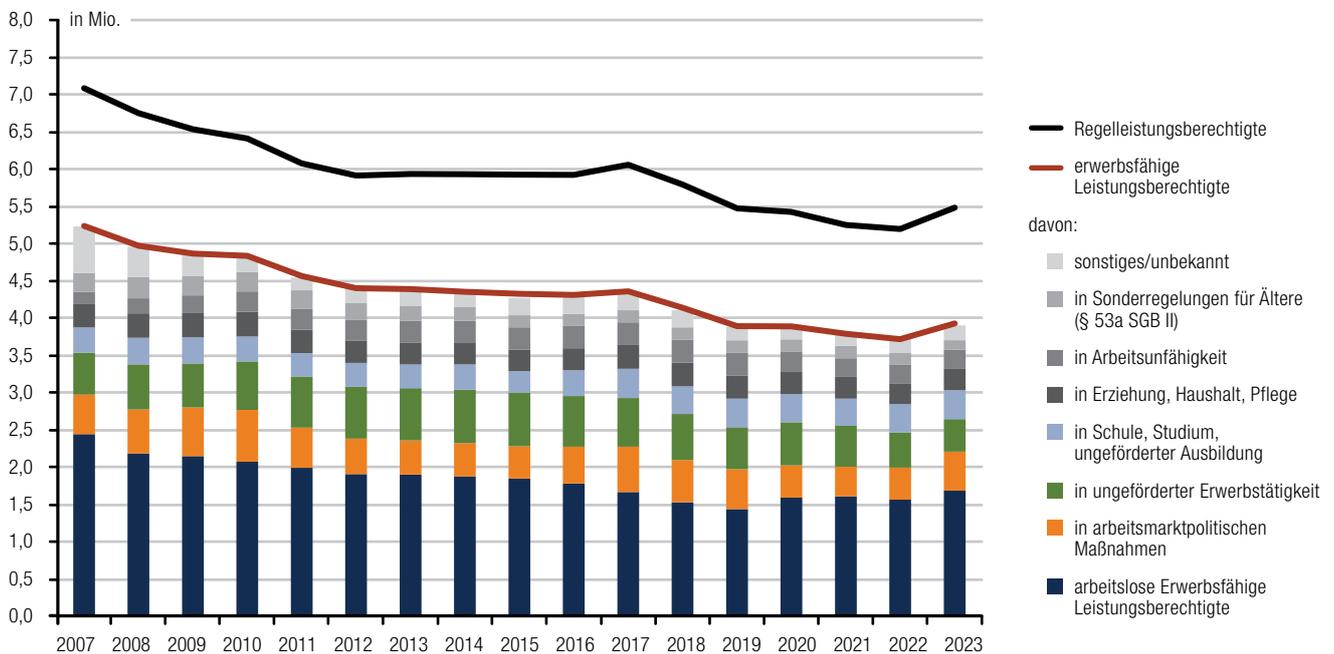
Hintergrund einer im Zeitablauf steigenden Zahl unbesetzter Stellen (vgl. Abbildung 4) – als besorgniserregend gewertet werden und deutet auf erhebliche strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt hin.³¹ Für einen Teil der Arbeitslosen ist es offensichtlich besonders schwer, eine Beschäftigung zu finden. Der Blick auf die Arbeitslosenstatistik zeigt, dass vor allem eine nicht vorhandene oder nur geringe Qualifikation und ein höheres Lebensalter über 55 Jahre, aber auch fehlende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder oder gesundheitliche Einschränkungen Risikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit sind. Das gilt insbesondere dann, wenn mehrere dieser sogenannten vermittlungshemmenden Merkmale zusammentreffen.³²

Keineswegs deckungsgleich mit den Langzeitarbeitslosen, aber ebenfalls ein wichtiger Indikator für strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt, ist die Zahl der erwerbsfähigen Transferempfänger in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Bürgergeldempfänger). Zwar ist ihre Zahl seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2005 im Rahmen der sogenannten Hartz-Reformen spürbar zurückgegangen, liegt aber immer noch auf einem deutlich zu hohen Niveau. Im Jahr 2023 befanden sich von den durchschnittlich knapp vier Millionen erwerbsfähigen Leistungsempfängern nur etwa 11 Prozent in einer ungeförderter Erwerbstätigkeit, wobei damit noch nichts über den zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit ausgesagt ist.³³

Abbildung 9:
Zahl der Bürgergeldempfänger bleibt (zu) hoch

Regelleistungsberechtigte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte und arbeitslose Grundsicherungsempfänger (Jahresdaten 2007 – 2023)

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Juli 2024.



31 Ähnlich auch Weber (2017).

32 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024c).

33 In diesen Fällen reicht trotz der Erwerbstätigkeit das erzielte Einkommen nicht aus, um den Bedarf des Haushaltes zu decken. Dies kann beispielsweise an einem niedrigen Stundenlohn, einer großen Haushaltsgröße oder auch an einem geringen zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit liegen.

4 Matchingprobleme und institutionelle Fehlanreize

Die Ursachen dieser ökonomisch und gesellschaftlich problematischen Koexistenz von mehreren Millionen Menschen, die arbeitslos gemeldet sind, auf der einen Seite und einem großen und tendenziell steigenden Fach- und Arbeitskräftemangel auf der anderen Seite sind vielschichtig und können an dieser Stelle nur schlaglichtartig beleuchtet werden.

Matchingprobleme

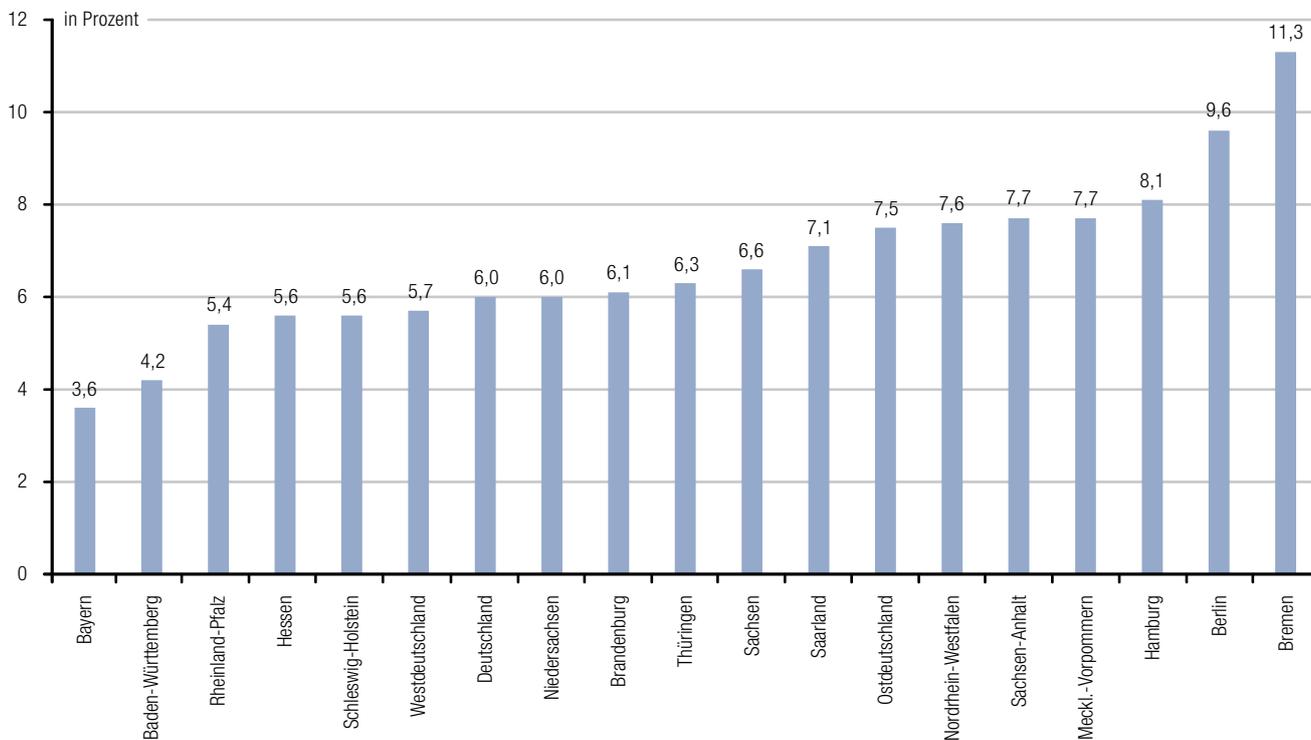
Eine erste zentrale Ursache ist darin zu sehen, dass die Arbeitslosen schlicht nicht zu den offenen Stellen passen. Ökonomisch liegt in einem solchen Fall ein sogenanntes Matching-Problem (Passproblem) vor und es entsteht Mismatch-Arbeitslosigkeit.³⁴ Das Passproblem zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen kann ganz unterschiedliche Gründe haben. So können regionale Unterschiede in

Verbindung mit unzureichender Mobilität eine Rolle spielen. Während beispielsweise in wirtschaftsstarken Regionen händeringend nach Arbeitskräften gesucht wird, herrscht in anderen, strukturschwächeren oder von wirtschaftlichen Umbrüchen besonders betroffenen Landesteilen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Darauf deutet z. B. die Spannweite der regionalen Arbeitslosenquoten in den Bundesländern hin. Im Juli 2024 lag die Arbeitslosenquote in Bayern bei lediglich 3,9 Prozent. Demgegenüber fiel sie in Bremen mit 11,3 Prozent mehr als dreimal so hoch aus (vgl. Abbildung 10). Ähnliche regionale Unterschiede zeigen sich in Bezug auf die Langzeitarbeitslosigkeit: Im Juli 2024 waren Bremen (40,6 Prozent), Nordrhein-Westfalen (40,1 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (39,0 Prozent) die Bundesländer mit den höchsten Anteilen von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. In Bayern und Baden-Württemberg

Abbildung 10:
Große Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit zwischen den Bundesländern

Arbeitslosenquoten in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen, Juli 2024

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Deutschland, Berichtsmonat Juli 2024.



34 Vgl. zum Begriff der Mismatch-Arbeitslosigkeit beispielsweise Bauer/Gartner (2014) oder Kubis/Rebien (2019).

waren demgegenüber jeweils weniger als 30 Prozent der Arbeitslosen langzeitarbeitslos.³⁵

Ebenso kann es Passprobleme zwischen den Anforderungen der offenen Stellen und den Eignungsprofilen der Arbeitslosen geben. Diese können auf der Ebene der Qualifikationen liegen, etwa wenn die Unternehmen vorwiegend qualifizierte oder spezialisierte Mitarbeiter suchen, die in der Gruppe der Arbeitslosen nicht oder nur selten vertreten sind. Zu nennen sind hier beispielsweise Defizite aufgrund unzureichender Sprachkenntnisse, fehlender (Schul-)Ausbildungen bzw. Berufsabschlüsse, einer ökonomischen „Entwertung“ in der Vergangenheit erworbener Qualifikationen als Folge des Strukturwandels, aber auch formal hoher, von Arbeitgebern jedoch nur wenig nachgefragter Qualifikationen und Berufsabschlüsse. Die seit Jahren immer wieder aufflam-

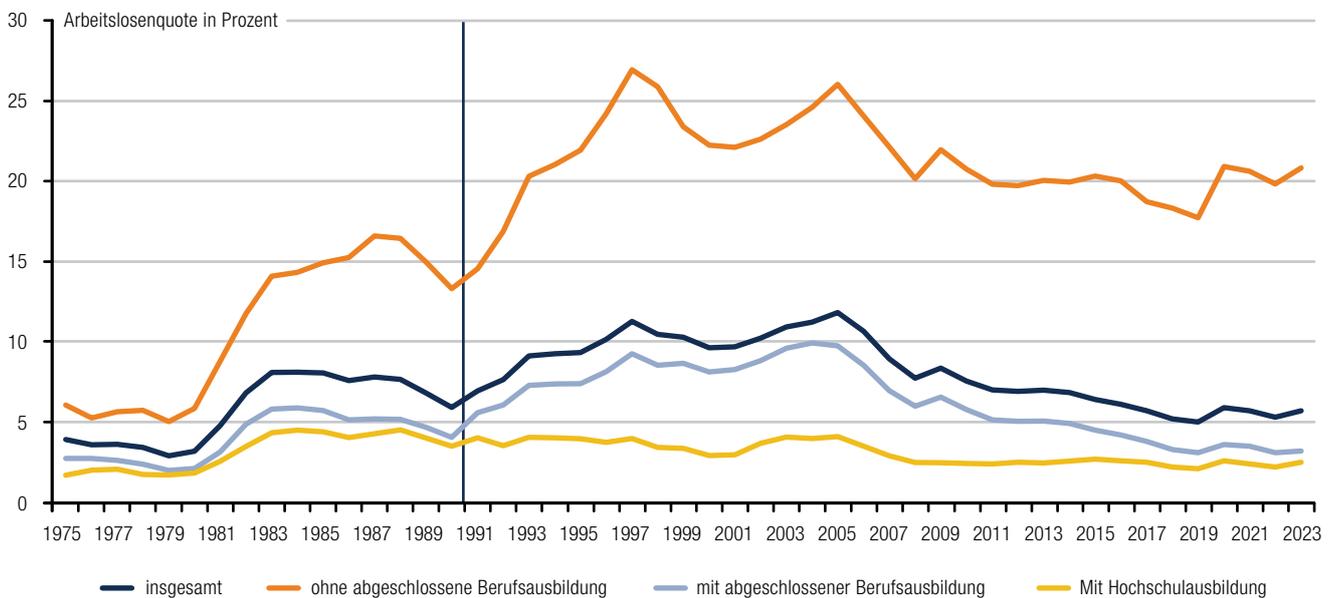
mende Diskussion einer zu geringen Zahl von Absolventen in den sogenannten MINT-Fächern³⁶ ist ein starkes Indiz für die Relevanz dieser Probleme. Des Weiteren können auf Seiten der Arbeitslosen gesundheitliche Einschränkungen oder Defizite in spezifischen sozialen Kompetenzen (soft skills) eine Beschäftigungsaufnahme erschweren oder verhindern. Schließlich können unterschiedliche Wünsche und Erwartungen an Arbeitsbedingungen oder Entlohnung zwischen Arbeitssuchenden und potentiellen Arbeitgebern dazu führen, dass beide Seiten nicht zusammenfinden.

Dass fehlende oder unzureichende berufliche Qualifikationen das Arbeitslosigkeitsrisiko stark erhöhen, ist empirisch gut belegt. Der Blick auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigt diesbezüglich seit Jahrzehnten ein eindeutiges Bild (vgl. Abbildung 11).³⁷

Abbildung 11:
Bildung schützt vor Arbeitslosigkeit

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten* (1975 – 2023)

Quellen: IAB (2020), Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b).



* Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten: Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation (ohne Auszubildende) in Prozent. Datenlücken aufgrund teilweise unvollständiger Angaben zur letzten abgeschlossenen Berufsausbildung wurden durch Schätzungen geschlossen.

35 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024d).

36 MINT-Fächer beziehen sich auf die Bereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

37 Vgl. auch Röttger/Weber/Weber (2020).

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit war im Jahr 2023 die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 20,8 Prozent mehr als siebenmal so hoch wie die von Akademikern (2,8 Prozent). Geringqualifizierte machen zugleich gut die Hälfte aller Arbeitslosen aus. Bereits mit einer abgeschlossenen Lehre sinkt die Arbeitslosenquote auf unterdurchschnittliche 3,2 Prozent.³⁸

Auch wenn eine Verbesserung des Matchings zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen aufgrund der heterogenen Ursachen an unterschiedlichen Stellschrauben ansetzen muss, kommt dem Bildungssystem ohne Frage eine zentrale Rolle zu. Neben dringend notwendigen Verbesserungen im schulischen Bereich – etwa was die zu hohe Zahl von Schulabgängern ohne Abschluss betrifft – sollte es im kollektiven Eigeninteresse der Arbeitgeber liegen, einen konstruktiven Beitrag zu leisten und in betriebliche Aus- und Weiterbildung zu investieren. Hier liegt es auch in der Eigenverantwortung der Wirtschaft, einem möglichen Free-Rider-Verhalten einzelner Unternehmen bei der betrieblichen Ausbildung entgegenzuwirken. Was die von staatlicher Seite angebotenen und in den letzten Jahren mit dem Qualifizierungschancengesetz und dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ ausgeweiteten Fördermöglichkeiten für berufliche Weiterbildungen von Mitarbeitern betrifft, werden diese nach bisherigen Erkenntnissen des IAB von den Betrieben eher wenig in Anspruch genommen, was u. a. auf mangelnde Informationen sowie administrative Hürden zurückgeführt wird.³⁹

Institutionelle Fehlanreize

Eine zweite grundsätzliche Ursache für das Nebeneinander von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel sind Fehlanreize durch die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme sowie des Steuer- und Transfersystems. Von ökonomischer Seite wird insbesondere im Hinblick auf die bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen seit langem von einem Sozialstaatsdilemma gesprochen und darauf

hingewiesen, dass ein Zielkonflikt zwischen der dauerhaften Sicherung des Existenzminimums durch staatliche Transfers und dem Erhalt ausreichender Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich besteht.⁴⁰ Angesichts eines zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangels erhält dieses Problem noch einmal zusätzliche Relevanz.

Für erwerbsfähige Empfänger von staatlichen Grundsicherungsleistungen wie beispielsweise dem Bürgergeld scheint sich aus individueller Perspektive die Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung insbesondere im unteren Einkommensbereich aus finanzieller Sicht kaum zu lohnen, da das eigene zusätzliche Arbeitseinkommen zu einem beträchtlichen Teil mit den erhaltenen Sozialleistungen verrechnet würde und gegebenenfalls parallel zum Transferbezug bereits Zahlungen für Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer geleistet werden müssten.⁴¹ Bereits im Rahmen des Bürgergelds liegt die Transferentzugsrate jenseits des Grundfreibetrags von 100 Euro derzeit zwischen 70 und 100 Prozent.⁴² Das heißt, dass ein Bürgergeldempfänger von jedem selbst verdienten Euro maximal 30 Cent behalten darf. Der Restbetrag wird auf das Bürgergeld angerechnet und dieses entsprechend gekürzt. Berücksichtigt man darüber hinaus weitere bedürftigkeitsgeprüfte steuerfinanzierte Sozialleistungen wie das Wohngeld oder den Kinderzuschlag und die ab bestimmten Einkommensgrenzen ebenfalls einsetzende Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und die Einkommensteuer, so weitet sich dieser Zielkonflikt auch in Einkommensbereiche aus, in denen kein Anspruch auf Bürgergeld mehr besteht. In Abhängigkeit vom betrachteten Haushaltstyp kann eine hohe Grenzbelastung aufgrund wegfallender Sozialleistungen bis in mittlere Einkommensbereiche auftreten. Abbildung 12 zeigt diese Problematik exemplarisch für ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren auf Basis des Rechtsstandes im 2. Halbjahr 2023. Angesichts von Grenzbelastungen, die in weiten Einkommensbereichen zwischen 70 und 100 Prozent liegen, sind die monetären Anreize für Empfänger bedürftigkeitsgeprüfter Sozialleistungen,

38 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b).

39 Vgl. Biermeier et al. (2023).

40 Vgl. beispielsweise SVR (2023), Schöb (2022) sowie Bruckmeier/Mühlhan/Peichl (2018). Der Konflikt zwischen staatlichen Transferleistungen und Arbeitsanreizen prägte bereits die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussionen vor und während der sogenannten Hartz-Reformen kurz nach der Jahrtausendwende, vgl. exemplarisch SVR (2002).

41 Vgl. exemplarisch Blömer/Hansen/Peichl (2024) sowie Blömer/Fischer/Pannier/Peichl (2024).

42 Seit Juli 2023 gelten gemäß § 11b Abs. 3 SGB II beim Bürgergeld die folgenden Hinzuverdienstregelungen (Erwerbstätigenfreibeträge): Für die ersten 100 Euro Bruttoeinkommen gilt ein Freibetragssatz von 100 Prozent, sie bleiben also anrechnungsfrei. Im Einkommensintervall zwischen 100 und 520 Euro beträgt der Freibetragssatz 20 Prozent, zwischen 520 und 1.000 Euro 30 Prozent. Zwischen 1.000 und 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro, wenn mindestens ein minderjähriges Kind in der Bedarfsgemeinschaft lebt, liegt der Freibetragssatz bei 10 Prozent. Höhere Erwerbseinkommen werden vollständig auf das Bürgergeld angerechnet, vgl. auch Raddatz (2023).

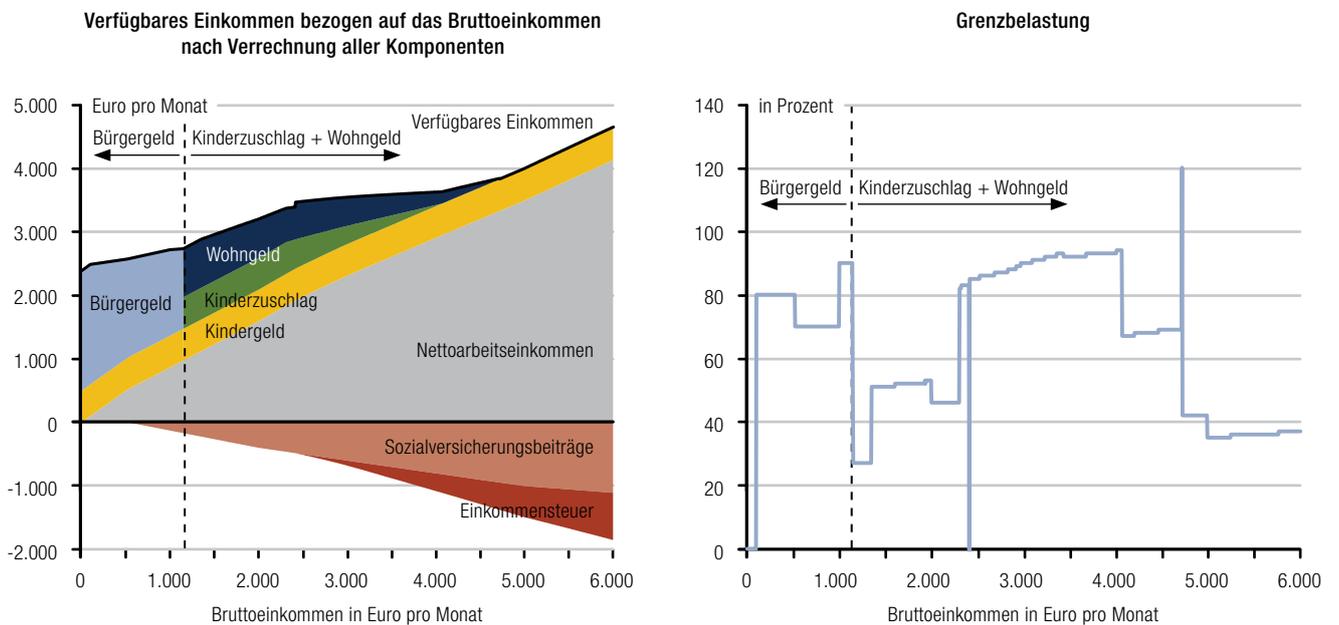
Arbeitslosigkeit zu beenden oder eine Teilzeitbeschäftigung mit niedrigem Stundenumfang deutlich auszuweiten, in vielen Fällen eher gering. Hinzu kommt, dass das Zusammen-

wirken der unterschiedlichen Leistungen und ihrer jeweiligen Anrechnungsmodalitäten überaus komplex und hochgradig intransparent ist.⁴³

Abbildung 12:

Arbeit lohnt sich (häufig) kaum: Bezieher von bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen sehen sich aufgrund hoher Transferentzugsraten hohen Grenzbelastungen gegenüber

Quellen: SVR (2023) auf Basis von Blömer/Peichl (2023), ifo-Mikrosimulationsmodell.



Anmerkungen: Exemplarische Darstellung für ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren, Rechtsstand Ende 2023. Es wird eine monatliche Warmmiete von 807 Euro unterstellt. Die Grenzbelastung entspricht dem Anteil eines zusätzlich verdienten Euros, der aufgrund von Transferentzug im Transfersystem, Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen wieder abgezogen wird.

Der skizzierte Zielkonflikt zwischen staatlichen Transferzahlungen zur Sicherung des Existenzminimums bei Bedürftigkeit und spürbaren Anreizen, den Lebensunterhalt so weit wie möglich selbst zu erwirtschaften, ist nur schwer zu lösen, da es sich um eine Art Teufelskreis handelt. Einerseits müssen schon aus fiskalischen Gründen die subsidiär gewährten staatlichen Sozialleistungen wieder abgeschmolzen werden, wenn sich das eigene Arbeitseinkommen – beispielsweise

durch die Aufnahme einer Beschäftigung oder die Ausweitung der wöchentlichen Arbeitszeit – erhöht. Andererseits führt gerade diese (anteilige) Verrechnung des eigenen Einkommens mit den staatlichen Sozialleistungen zu dem dargestellten Effekt, dass sich Arbeit kaum lohnt, weil das verfügbare Nettoeinkommen des Haushalts trotz aller Arbeitsanstrengungen kaum steigt.

43 Vgl. exemplarisch Peichl et al. (2023), S. 40f. und S. 57f.

Je höher das Ausgangsniveau staatlicher Sozialleistungen dabei ist, desto höhere Transferentzugsraten werden tendenziell benötigt, um das System finanzierbar zu halten und den Kreis der Anspruchsberechtigten nicht ins Uferlose ansteigen zu lassen. Mit Blick auf eine möglichst geringe Beeinträchtigung von Arbeitsanreizen wäre daher ein niedriges Ausgangsniveau bei gleichzeitig großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten wünschenswert. Andererseits gibt es einen gesellschaftlichen Konsens, dass der Staat bei Bedürftigkeit das Existenzminimum sichern und ein menschenwürdiges Leben ermöglichen soll. Daraus lassen sich – bei allem interpretatorischem Spielraum, wie hoch das Existenzminimum genau ist – Mindestbeträge für bedürftigkeitsgeprüfte staatliche Sozialleistungen ableiten, die vom Gesetzgeber nicht ohne Weiteres unterschritten werden können.⁴⁴

Ein erster sinnvoller Lösungsansatz, der schon seit vielen Jahren immer wieder thematisiert wurde und in der jüngeren Vergangenheit verstärkt Eingang in die wirtschaftspolitische Beratung findet, ist eine verbesserte Abstimmung der unterschiedlichen Sozialleistungen – insbesondere also Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag – sowie eine Glättung, aber auch eine leichte Abflachung der Transferentzugsrate bzw. Grenzbelastung bei steigendem eigenem Einkommen.⁴⁵ Dass diesbezüglich Verbesserungen nicht nur notwendig, sondern auch möglich sind, zeigen etwa empirische Untersuchungen auf Basis von Mikro-Simulationsmodellen.⁴⁶ Solange man sich allerdings ausschließlich auf die negativen monetären Arbeitsanreizeffekte durch die hohe Grenzbelastung, also den in Abbildung 12 exemplarisch gezeigten „Tarifverlauf“ konzentriert, ohne zugleich auch die Bedingungen des Sozialleistungsbezugs und die „Erwartungen“ an die Mitwirkungspflichten und das eigenverantwortliche Handeln der Transferempfänger zur Beendigung des Transferbezugs in den Blick zu nehmen, wird man angesichts des Zielkonflikts mit der Sicherung des Existenzminimums bestenfalls partielle Erfolge erreichen können.

Ein zweiter Lösungsansatz, der diesen Zielkonflikt zumindest partiell aufzulösen vermag und daher zwingend mitberücksichtigt werden sollte, liegt in der Stärkung des Prinzips „Fördern und Fordern“. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend sollte der Staat klar signalisieren, dass Grundsicherungsleistungen nur für finanzielle Notlagen gedacht sind und von den Leistungsbeziehern ausreichende Bemühungen erwartet werden, so weit wie möglich selbst für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen – auch dann, wenn das eigene Arbeitseinkommen nicht oder nur geringfügig über dem staatlich garantierten Grundsicherungsniveau liegt. Für erwerbsfähige Transferempfänger von Grundsicherungsleistungen sollte der Bezug in dem Sinne unbequem gemacht werden, dass eine strikte Bedürftigkeitsprüfung erfolgt und sie zudem ausreichende eigene Anstrengungen nachweisen müssen, den Transferbezug zu beenden oder zumindest zu verringern. Bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen sind aus gutem Grund nicht als bedingungsloses Grundeinkommen konzipiert und sollten daher auch nicht als ein solches missverstanden oder dahingehend durch die Hintertür umfunktionierte werden.⁴⁷ Je großzügiger die staatlichen Leistungen ausfallen, desto wichtiger wird dieser Aspekt.

44 Grundsätzlich wäre es erstellbar, das Bürgergeld für erwerbsfähige Transferempfänger unter das Existenzminimum zu senken, wenn gleichzeitig staatlicherseits Möglichkeiten für einen ausreichenden Hinzuverdienst garantiert würden, so dass – unter Einforderung der Mitwirkungspflichten der Betroffenen – das Existenzminimum durch die Kombination von staatlichen Sozialleistungen und Hinzuverdienst gesichert wäre.

45 Vgl. etwa die jüngsten Gutachten von Peichl et al. (2023) für das BMAS und Blömer/Hansen/Peichl (2024) für das BMWK oder SVR (2023).

46 Dabei zeigt sich allerdings, dass nicht jede von der Politik ins Auge gefasste Reform diese Ziele auch erreicht. Das gilt beispielsweise für die von der Bundesregierung geplante Kindergrundsicherung. So stellen Peichl et al. (2023) hinsichtlich der geplanten Kindergrundsicherung fest: „Es existieren also nach wie vor Einkommensbereiche, in denen durch den Transferentzug bei diesen Leistungen [der Kindergrundsicherung] und die Belastung durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge Grenzbelastungen von bis zu (und in einigen Konstellationen über) 100 Prozent auftreten, sich zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen also kaum und mitunter sogar negativ auf das verfügbare Einkommen auswirkt.“

47 Siehe Raddatz (2019) für eine umfassende Kritik des bedingungslosen Grundeinkommens.

5 Handlungsempfehlungen

Der Arbeits- und insbesondere Fachkräftemangel stellt eine ernsthafte Bedrohung für den Wirtschaftsstandort Deutschland dar. Angesichts der vorgezeichneten demografischen Entwicklung und des bevorstehenden Renteneintritts der Generation der Babyboomer sollte niemand darauf bauen, dass sich dieses Problem auf absehbare Zeit von allein lösen wird. Dafür ist der Arbeitsmarkt aufgrund immanenter Besonderheiten und Friktionen, nicht zuletzt aber auch wegen staatlicher Regulierungseingriffe und anreizverzerrender Sozialsysteme zu weit davon entfernt, ein perfekt funktionierender Markt zu sein, bei dem allein der Preismechanismus das Knappheitsproblem effizient lösen kann.

Es ist davon auszugehen, dass ein anhaltender Fach- und Arbeitskräftemangel den Wettbewerb zwischen den Unternehmen um Arbeitskräfte verschärft und zu endogenen Marktanpassungen führt, sprich zu Lohnerhöhungen und Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen. Dadurch wird die Diskrepanz zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot gedämpft: Einerseits, weil bei steigenden Löhnen die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage sinkt, wenn Arbeitskräfte zu produktiveren Unternehmen wechseln, die höhere Löhne erwirtschaften und bezahlen können, während andere, tendenziell unproduktivere Unternehmen aus dem Markt ausscheiden und manche Tätigkeiten automatisiert werden oder wegfallen. Diese Verringerung der Arbeitsnachfrage ist dabei gesamtwirtschaftlich durchaus vorteilhaft.⁴⁸ Andererseits ist bei steigenden Reallöhnen von einem Anstieg des Arbeitsangebots auszugehen, was den bestehenden Nachfrageüberhang ebenfalls verringert. Vor diesem Hintergrund plädieren etwa Fuest/Jäger (2024) dafür, Wettbewerbshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt sowie Mobilitäts- und Informationsfriktionen abzubauen und strukturkonservierende arbeitsmarktpolitische Instrumente wie das Kurzarbeitergeld auf den Prüfstand zu stellen.⁴⁹

Allerdings wäre es mehr als fahrlässig, die Lösung des Fach- und Arbeitskräftemangels allein im Wettbewerbsprozess auf dem Arbeitsmarkt zu sehen. Dafür ist zunächst der Arbeitsmarkt selbst durch zu viele Marktunvollkommenheiten, aber auch staatliche Regulierungseingriffe gekennzeichnet, die den skizzierten Anpassungsprozess behindern. Zudem beeinflusst staatliches Handeln in erheblichem Maße Lebens-

bereiche und Institutionen, die zwar in engem Bezug zum Arbeitsmarkt stehen, aber diesem gleichwohl nicht direkt zugerechnet werden können. An erster Stelle ist dabei das (staatliche) Bildungssystem zu nennen, das idealerweise für alle Kinder und Jugendlichen gute Startchancen für das Erwerbsleben sicherstellen sollte. Schließlich ist der individuelle Bildungserwerb ein maßgeblicher Faktor für den späteren ökonomischen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wirken sich – wie im vorangehenden Kapitel skizziert – das Steuer- und Transfersystem und insbesondere die sozialen Grundsicherungssysteme auf die Arbeitsanreize und damit auf den Arbeitsmarkt aus. Außerdem determiniert der Staat beispielsweise mit seiner Zuwanderungsgesetzgebung nicht nur in erheblichem Maße die Spielräume von Unternehmen, benötigte Fachkräfte im Ausland zu finden, sondern legt ganz allgemein die Kriterien fest, wer nach Deutschland einreisen darf und wie gut (potentielle) erwerbsfähige Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden können.

Daher erscheinen vor allem die folgenden Ziele und Maßnahmen im Sinne einer breit angelegten arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Strategie wichtig, um einerseits das Arbeitsangebot zu erhöhen und andererseits die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern, Matchingprobleme zu verringern und die bestehende verfestigte Arbeitslosigkeit abzubauen:⁵⁰

- Die **Verringerung der Mismatch-Arbeitslosigkeit**, u.a. durch bessere Bildungsmöglichkeiten und passgenauere Qualifizierung, aber auch durch eine Erhöhung der regionalen Mobilität.
- Eine **Verbesserung der Arbeitsanreize**, nicht zuletzt für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Beziehler bedürftigkeitsgeprüfter Grundsicherungsleistungen wie Bürgergeld oder Wohngeld durch eine Stärkung der Eigenverantwortung und des Prinzips „Fördern und Fordern“. Darüber hinaus sollten die unterschiedlichen sozialen Grundsicherungsleistungen, deren Zusammenspiel mit Blick auf Leistungsansprüche und Transferentzugsraten gegenwärtig überaus komplex und intransparent ist, vereinfacht, besser aufeinander abgestimmt und soweit wie möglich zusammengefasst werden.

⁴⁸ Siehe beispielsweise Fuest/Jäger (2024).

⁴⁹ Fuest/Jäger (2024), S. 24f.

⁵⁰ Vgl. für ähnliche Handlungsempfehlungen, an denen sich die folgenden Ausführungen orientieren, beispielsweise Fitzenberger/Hiesinger/Holleitner (2024), KfW Research (2022b) oder Burstedde/Kolev-Schaefer (2024).

- Eine weitere **Erhöhung der Erwerbsbeteiligung**, insbesondere von Älteren und Frauen. Hier geht es nicht nur um die (weitere) Erhöhung der Erwerbsquoten und damit die Partizipationsentscheidung, ob eine Beschäftigung überhaupt aufgenommen bzw. beibehalten wird oder nicht. Mindestens genauso wichtig ist es, bei bereits Erwerbstätigen auf eine Ausweitung ihrer Beschäftigung hinzuwirken. Die im internationalen Vergleich niedrige durchschnittliche Arbeitszeit in Deutschland, die nicht zuletzt das Ergebnis einer hohen Teilzeitquote ist, zeigt das beträchtliche Potential, auf diesem Wege Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt abzufedern. Forderungen nach einer Vier-Tage-Woche gehen vor diesem Hintergrund in die völlig falsche Richtung. Ihre flächendeckende Umsetzung würde in erster Linie den Standort Deutschland schwächen und am Ende gerade auch denjenigen schaden, die als vermeintliche Nutznießer solcher Veränderungen umworben werden. Als wichtige Einzelmaßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung sind zu nennen:

- Eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters über das 67. Lebensjahr hinaus, beispielsweise durch eine Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung. Die Rente mit 67 mit ihrem positiven Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung kann hier als Vorbild dienen und sollte weiter ausgebaut werden. Darüber hinaus zeigen die Entwicklungen in anderen Ländern, dass bei der Erwerbsbeteiligung Älterer hierzulande noch ungenutzte Potentiale bestehen.⁵¹
- Bessere Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, da eine höhere Erwerbsbeteiligung oder Vollzeitbeschäftigung, insbesondere von Frauen, häufig an fehlenden oder unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder scheitert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine längere „Auszeit“ vom Arbeitsmarkt mit einem

Verlust beruflichen Humankapitals einhergehen kann, so dass ein nahtloser Wiedereinstieg, wenn die Kinder älter sind, nicht immer oder nur zu unattraktiven Konditionen möglich ist. Dem Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten sollte daher – auch jenseits von politischen Sonntagsreden – politische Priorität eingeräumt werden.

- Eine **Ausweitung der qualifizierten und auf den deutschen Arbeitsmarkt abgestimmten Zuwanderung**. Dafür bedarf es zum einen einer stärkeren Steuerung der Migration nach arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen. Zum anderen muss eine schnellere und bessere Integration derjenigen angestrebt werden, die aus humanitären Gründen ein Bleiberecht in Deutschland erhalten. Schon vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten wäre es keine Lösung, auf qualifizierte Zuwanderer zu verzichten. Die aktuellen Pläne der Bundesregierung, mehr ausländische Fachkräfte durch temporäre steuerliche Entlastungen anzuziehen, können allerdings nicht überzeugen.⁵² Eine solche Bevorteilung einzelner Gruppen ist ordnungspolitisch fragwürdig, stellt eine massive Ungleichbehandlung dar und würde die Komplexität des Steuersystems und den bürokratischen Aufwand weiter erhöhen. Darüber hinaus spricht vieles dafür, dass eine stärkere Zuwanderung von ausländischen Fachkräften in den deutschen Arbeitsmarkt aus anderen Gründen scheitert, beispielsweise wegen langwieriger Visumsverfahren oder bürokratischer Hürden bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Diese sollten stattdessen prioritär angegangen werden.

Abschließend gilt es darauf hinzuweisen, dass natürlich auch alle Maßnahmen, die technischen Fortschritt und Innovationen fördern und so auch die Produktivität der vorhandenen Arbeitskräfte erhöhen, in Zeiten knapper Fachkräfte besonders wichtig sind.

⁵¹ Siehe Walwei (2024).

⁵² Die am 17. Juli 2024 vom Bundeskabinett beschlossene „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ enthält als Punkt 27 unter der Überschrift „Arbeitsaufnahme in Deutschland steuerlich begünstigen“ den Vorschlag, dass neu zugewanderte Fachkräfte in den ersten drei Jahren 30, 20 und 10 Prozent vom Bruttolohn steuerfrei stellen können sollen, wobei für diese Freistellung Unter- und Obergrenzen für den Bruttolohn definiert werden sollen.

Literatur

Bauer, Anja; Gartner, Hermann; Hellwagner, Timon; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Weber, Enzo und Gerd Zika (2024), IAB-Prognose 2024: Die Beschäftigung steigt, aber die Arbeitslosigkeit auch, IAB-Kurzbericht 06/2024, Nürnberg.

Bauer, Anja; Gartner, Hermann; Hellwagner, Timon; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Weber, Enzo und Gerd Zika (2023), IAB-Prognose 2023: Rekord-Arbeitskräftebedarf in schwierigen Zeiten, IAB-Kurzbericht 05/2023, Nürnberg.

Bauer, Anja und Hermann Gartner (2014), Mismatch-Arbeitslosigkeit: Wie Arbeitslose und offene Stellen zusammenpassen, IAB-Kurzbericht 5/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Biermeier, Sandra; Dony, Elke; Greger, Sabine; Leber, Ute; Schreyer, Franziska und Karsten Strien (2023), Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen, IAB-Forum vom 18. Januar 2023.

Blömer, Maximilian; Fischer, Lilly; Pannier, Manuel und Andreas Peichl (2024), „Lohnt“ sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024, ifo Schnelldienst, 77. Jahrgang, Heft 1/2024, S. 35-38.

Blömer, Maximilian; Fuest, Clemens und Andreas Peichl (2019), Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV? Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang, Heft 4/2019, S. 243-247.

Blömer, Maximilian; Hansen, Emanuel und Andreas Peichl (2024), Die Ausgestaltung des Transferentzugs in der Interdependenz mit dem Bürgergeld, der Kindergrundsicherung und dem Wohngeld, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, ifo Forschungsbericht 145, München.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2023), Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier Nr. 04/2023, Wiesbaden.

Bossler, Mario und Martin Popp (2023a), Arbeitsmarktspannung aus beruflicher und regionaler Sicht: Die steigende Knappheit an Arbeitskräften bremst das Beschäftigungswachstum, IAB-Kurzbericht 12/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg,

Bossler, Mario und Martin Popp (2023b), Labor Demand on a Tight Leash, LASER Discussion Paper Nr. 143, Nürnberg.

Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek und Andreas Peichl (2018), Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, ifo Schnelldienst, 3/2018, S. 25-28.

Burstedde, Alexander und Galina Kolev-Schaefer (2024), Die Kosten des Fachkräftemangels, IW-Kurzbericht Nr. 27/2024, 12.05.2024, Institut der Deutschen Wirtschaft.

Fitzenberger, Bernd; Hiesinger, Karolin und Julia Holleitner (2024), Fach- und Arbeitskräftemangel ohne Ende? Aus Politik und Zeitgeschichte, 74. Jahrgang, Heft 22-23/2024, S. 4-10.

Fitzenberger, Bernd; Holleitner, Julia und Christian Kagerl (2024), Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft am Beispiel Deutschland, Wirtschaftsdienst, 104. Jahrgang, Heft 8/2024, S. 519-523.

Fuest, Clemens und Simon Jäger (2024), Höhere Löhne gegen den Fachkräftemangel? Aus Politik und Zeitgeschichte, 74. Jahrgang, Heft 22-23/2024, S. 20-25.

Grömling, Michael; Wiechers, Ralph und Olaf Wortmann (2024), Bedeutung von Standortfaktoren und Megatrends für die Investitionen in Deutschland, IW-Report 10/2024, 19.02.2024, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2020), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 – 2019, Aktuelle Daten und Indikatoren, Nürnberg.

Madgavkar, Anu; White, Olivia; Smit, Sven; Bradley, Chris; Luby, Ryan und Michael Neary (2024), Help Wanted: Charting the Challenge of Tight Labor Markets in Advanced Economies, McKinsey Global Institute.

KfW Research (2024), Fachkräftemangel: von Branche zu Branche und regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Juni 2024.

KfW Research (2023), Schwache Konjunktur verringert Fachkräftemangel – Herausforderung bleibt, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Dezember 2023.

KfW Research (2022a), Fachkräftemangel: Die Hälfte der deutschen Wirtschaft steht bereits in der Warteschlange, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Dezember 2022.

KfW Research (2022b), Trotz Pandemie und Ukraine-Krieg: Wachsende Nachfrage verstärkt Fachkräftemangel, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Mai 2022.

Koppel, Oliver und Axel Plünnecke (2009), Fachkräftemangel in Deutschland: Bildungspolitische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte, IW-Analysen Nr. 46, IW Köln.

Kubis, Alexander und Martina Rebien (2019), Langzeitarbeitslosigkeit in Zeiten von Fachkräftengpässen, Wirtschaftspolitische Blätter 1/2019, S. 39-57.

Peichl, Andreas; Bonin, Holger; Stichnoth, Holger; Bierbrauer, Felix; Blömer, Maximilian; Dolls, Mathias; Hansen, Emanuel; Hebsaker, Michael; Necker, Sarah; Panier, Manuel; Petkov, Boris und Lisa Windsteiger (2023), Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize, Forschungsbericht 629, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Röttger, Christof, Weber, Brigitte und Enzo Weber (2020), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, 3.9.2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Qualo_2020.pdf

Raddatz, Guido (2023), Das neue Bürgergeld: Sozialer Fortschritt oder Fehlanreiz?, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Januar 2023, Berlin.

Raddatz, Guido (2022), Armut und Ungleichheit in Deutschland: Empörungsdebatten führen in die Irre, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 162, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raddatz, Guido (2019), Das bedingungslose Grundeinkommen – ein Luftschloss, Zeitthemen Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft.

Raffelhüschen, Bernd; Seuffert, Stefan und Florian Wimmesberger (2024), Ehrbarer Staat? Update 2023 – Fokus Migration: Zur fiskalischen Bilanz der Zuwanderung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 173, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Schäfer, Holger und Jörg Schmidt (2017), Vollbeschäftigung: Erreichbar und erstrebenswert? ifo-Schnelldienst, 70. Jahrgang, Heft 16/2017, S. 6-7.

Schöb, Ronnie (2022), Die deutsche Grundsicherung auf dem Prüfstand, WiSt Heft 1/2022, S. 24-30.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a), Zeitreihen – Deutschland (Jahreszahlen), Berichte: Analyse Arbeitsmarkt.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen), Januar 2024, Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024c), Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Juli 2024, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024d), Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen), Juli 2024, Tabellen, Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (2024), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, 2. Vierteljahr 2024, Statistischer Bericht, Ergänzung zur Datenbank GENESIS-Online, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022), Statistischer Bericht: 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Deutschland, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2003/2003, Wiesbaden.

Walwei, Ulrich (2024), Ältere Arbeitskräfte im demografischen Wandel: Beschäftigungspotenziale im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 14/2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Weber, Enzo (2017), Vollbeschäftigung: Fern, aber erreichbar, ifo-Schnelldienst, 70. Jahrgang, Heft 16/2017, S. 3-5.



Autoreninformation

Dr. Guido Raddatz

Dr. Guido Raddatz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung und Bildung.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar