

Fachkräftemangel – Ein europäisches Problem

Gunther Tichy

Auf den Arbeitsmärkten der Industriestaaten traten in den letzten Jahren einige unkonventionelle, erklärungsbedürftige Phänomene auf: Trotz eines rasch steigenden Anteils der Erwerbstätigen mit höherer Ausbildung kann die Nachfrage nach Fachkräften immer weniger befriedigt werden; unbeschadet des Trends zu höherer Ausbildung steigt der Anteil der Jugendlichen mit elementaren Ausbildungsschwächen, und die Arbeitslosigkeit bleibt relativ hoch. Die Versuche den Fachkräftemangel durch Rekrutierung im jeweiligen Ausland zu mildern, blieben in Österreich wie in den anderen europäischen Staaten bisher ohne quantitativ entscheidenden Erfolg; abgesehen davon könnten sie zwar eine kurz-, bestenfalls mittelfristige Entlastung bringen, das Grundproblem der zunehmenden Diskrepanzen aber nicht lösen. Das aber wäre für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts und den Wohlstand des Landes von entscheidender Bedeutung.

Fachkräftemangel. Ein unklarer und umstrittener Begriff

Umfragen des Personaldienstleisters Man Power Group (2016; 2017) zeigen, dass 2016 34% der 751 befragten österreichischen Arbeitgeber Schwierigkeiten hatten, ihre freien Stellen zu besetzen; sie gaben als Hauptgründe unzureichende Fachkenntnisse (33%) und zu wenige bzw. keine Bewerber (31%) an. Vor allem Facharbeiter/Handwerker, Vertriebsmitarbeiter und Assistenz-/Bürokräfte fehlten¹. Das Problem ist keineswegs neu: In der Vorperiode (2011-14) litten sogar noch mehr, nämlich zwei Fünftel der Unternehmer unter Fachkräftemangel. Er ist auch nicht auf Österreich beschränkt: In Deutschland (48%) oder den USA (46%) klagen noch mehr Unternehmer, nicht allerdings in der Schweiz (20%), und auch in den für Österreich potentiellen Rekrutierungsländern zeigt die Man Power-Umfrage Fachkräftemangel²; das beeinträchtigt natürlich die Rekrutierungschancen.

Umfragen mit eher generellen Fragestellungen sind allerdings nicht unumstritten, vor allem wenn sie mit Geschäftsinteressen verbunden sind: Es wird vermutet, dass sie eher die Perzeption des Problems messen, wofür nicht zuletzt die enorme Spannweite der Antworten in der erwähnten Umfrage spricht³. Auch kann aus der Zahl der Fachkräfte-suchenden Unternehmer nicht ohne weiteres auf das Ausmaß des Mangels geschlossen werden, und die Kategorien „unzureichende Fachkenntnisse“ bzw. „zu wenige bzw. keine Bewerber“ der Umfrage reichen für eine Analyse des Problems nicht aus. Allerdings leidet nicht bloß die Umfrage sondern die gesamte Debatte unter dem Mangel einer Definition des Begriffs „Fachkräftemangel“, unter der unzureichenden Datenbasis wie unter inadäquaten Schätzmethoden⁴. Die zumeist verwendete Stellenandrangsziffer, offene Stellen relativ zur Arbeitslosigkeit, die auch der österreichischen Mangelberufsliste zugrunde liegt, genügt nicht, weil der Arbeitsmarktverwaltung keineswegs alle offenen Stellen gemeldet werden, weil gerade bei Fachkräftemangel andere Wege der Suche eher Erfolg versprechen, und sich zumeist bloß die Personen als arbeitslos melden, die Anspruch auf Unterstützung haben; auch gibt es Mehrfachmeldungen, und nicht jede gemeldete offene Stelle ist für das Vorliegen eines allfällig bestehenden Fachkräftemangels relevant. Weiters können

¹ Interessanterweise befinden sich Restaurant-/Hotelfachkräfte nicht unter den ersten zehn auf der Liste.

² Rumänien 72%, Türkei 66%, Bulgarien 62%, Ungarn 57%, Indien 48%, Polen 45%.

³ In Griechenland etwa melden 42% der Befragten, dass sie Probleme bei Stellenbesetzungen haben, trotz einer Arbeitslosenrate von 27%, in Spanien bloß 3% bei der Arbeitslosenrate von 16%.

⁴ Siehe dazu Fink et al 2015.

unzureichende Qualifikationen der Arbeitslosen oder veraltete Kompetenzen eine wesentliche Ursache von Rekrutierungsproblemen darstellen, die vom Stellenandrang nicht erfasst werden; die Messung der formalen Qualifikationen kann bestenfalls gröbere Diskrepanzen zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Arbeitskräften andeuten. Zur Erfassung eines Fachkräftemangels sind daher weitere Indikatoren erforderlich.

Tiefer schürfende Studien verwenden zusätzlich zu Umfragen und Stellenandrang weitere Arbeitsmarkt- und Knappheitsindikatoren, wie etwa die Lohnentwicklung, sowie Indikatoren zum Bildungssystem. Die bisher sorgfältigste Studie für Österreich (Fink et al 2015) geht von der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung aus und konzentriert sich auf 22 relativ homogene Berufsgruppen, die 54% der unselbständig Beschäftigten abbilden. Als Indikatoren verwendet sie die Stellenandrangsziffer, die Zahl der Beschäftigten, die Arbeitslosenquote, den Stundenbruttolohn, die wöchentliche Normalarbeitszeit, das gesamte Arbeitszeitvolumen sowie die Verteilung der Berufsgruppen nach der Qualifikation der Beschäftigten und Arbeitslosen. Auf dieser Basis zeigt sich Arbeitskräfteknappheit in fünf Berufsgruppen: Mediziner und Apotheker, Pflege- und verwandte Berufe, diplomierte Krankenpfleger, Architekten, Diplomingenieure, material- und ingenieurtechnische Fachkräfte sowie Sicherheits- und Qualitätskontrolleure; darüber hinaus gibt es Anzeichen einer möglichen Verknappung in diversen metallverarbeitenden Berufen⁵, wogegen sich bei den akademischen Berufen, einschließlich Informatiker, entgegen den Erwartungen, aufgrund des eher geringen Stellenandrangs keine Verknappung abzeichnet. Verglichen mit der (offiziellen) Mangelberufsliste zeigt die Studie nicht unerhebliche Abweichungen: Die metallverarbeitenden Berufe (Spengler, Fräser, Dreher, Werkzeug-, Schnitt- und Stanzenmacher, Landmaschinenbauer, Kraftfahrzeugmechaniker) sind in der Mangelberufsliste sehr viel stärker vertreten, mehr noch die Bauberufe (Schwarz- und Dachdecker, Betonbauer, Platten- und Fliesenleger, Rohrinstallateure, Zimmerer). Pflegeberufe und Diplomingenieure sind in allen Untersuchungen Mangelberufe, Datenverarbeitung bloß in der Mangelberufsliste. Interessanterweise scheinen die als besonders knapp empfundenen Tourismusberufe in keiner der Listen auf. Das weist auf die Problematik der Definition: Ein bloß regionaler Mangel zählt insoweit nicht, als er statt durch zusätzliche Arbeitskräfte durch Förderung der Mobilität behoben werden könnte.

Die vorliegende Evidenz deutet darauf hin, dass in Österreich zwar kein genereller Fachkräftemangel besteht, wohl aber Mangel an Facharbeitern in den metallverarbeitenden Branchen und in der Bauwirtschaft, an diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegern sowie an Technikern mit höherer Ausbildung. Das stimmt mit der deutschen Evidenz überein: Nach der Analyse der Bundesagentur für Arbeit (2017) gibt es auch dort keinen flächendeckenden Fachkräftemangel; es gibt allerdings Engpässe in einzelnen technischen Berufsfeldern, in Bauberufen, in einigen Gesundheits- und Pflegeberufen und dort zuletzt auch in den MINT-Berufen⁶.

Abhilfe durch ausländische Fachkräfte?

Der Mangel an Facharbeitern und Technikern stellt ein ernstes Problem dar, weil Österreichs Wettbewerbsstärke in der Qualitätsproduktion liegt. Demgemäß wird versucht dem Mangel durch die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte abzuwehren. Insgesamt war das, quantitativ, nicht unerfolgreich: Knapp ein Fünftel der unselbständig Erwerbstätigen hat Migrationshintergrund; überwiegend handelt es sich dabei jedoch um Hilfskräfte. Die Bemühungen ausländische

⁵ Former (für Metallguss), Schweißer, Blechkaltverformer, Baumetallverformer, Maschinenmechaniker und -schlosser, Blechkaltverformer, Baumetallverformer, Maschinenmechaniker und -schlosser.

⁶ 2011 hatte es noch keinen diesbezüglichen Mangel gegeben (Bundesagentur 2011).

Fachkräfte zu gewinnen blieben hinter den Erwartungen erheblich zurück. Mittels der Blue Card gelang es kaum mehr als 300 Ausländer anzuwerben, mit Hilfe der RWR-Karte 1600 und mittels RWRplus-Karte 96000; zusammen, gerade 2½% der unselbständig Beschäftigten.

Der bescheidene Erfolg löste die Forderung nach leichteren Zugangsbedingungen – niedrigere Einkommens- und Qualifikationsvoraussetzungen – aus. Dadurch könnte zwar die Zahl der Ausländer erhöht werden, allerdings auf Kosten der Qualifikation. Die ausländischen Erfahrungen mit der Blue Card zeigen, dass die Probleme nicht bei zu restriktiven Zugangsbedingungen liegen. Selbst in Deutschland, dem einzigen Land in dem die Blue Card eine gewisse Bedeutung hat, hält sich der Anteil der solcherart Beschäftigten im Promillebereich, überdies aus wenigen Nationen: Ein Viertel Inder, gefolgt von Chinesen, Russen, Ukrainern und Syrern. Genau um diese Fachkräfte konkurrieren jedoch alle Industriestaaten. Das Angebot schrumpft jedoch: Abgesehen vom Bevölkerungsrückgang, der besonders die jüngeren Jahrgänge betrifft, sinkt die Migrationsbereitschaft⁷, vor allem weil sich die Wirtschaftslage und Berufsaussichten in vielen Abwanderungsländern markant verbessert haben; Strack et al (2018) weisen diesbezüglich speziell auf China, Polen, Kroatien, Slowenien und Rumänien hin. Die Flüchtlinge und die Arbeitsmigration aus Afrika können qualitativ keinen Ersatz bieten. „Im Kampf um kluge Köpfe“ (Die Presse 25.6.2018, 6) nützen die qualifizierten Kräfte die Angebote derjenigen Länder, in denen sie ihre bestehenden Fähigkeiten am besten einsetzen können; das sind die traditionellen Einwanderungsländer – USA, Kanada, Australien, z.T. England –, die nicht bloß den Vorteil der weit verbreiteten englischen Sprache bieten, sondern auch weniger Wert auf formale Qualifikationsvoraussetzungen legen (Thum and Uebelmesser 2003).

Österreich wie auch Deutschland können da nicht mithalten. Das duale Ausbildungssystem setzt hohe Standards und bedingt entsprechende Vorschriften. ist zumeist Voraussetzung für Anspruchsvollere Tätigkeiten setzen den Abschluss formaler Ausbildung voraus, und in den vom Fachkräftemangel besonders betroffenen Klein- und Mittelbetrieben haben Fachkräfte ohne Deutschkenntnisse kaum Chancen. Insofern überrascht es nicht, dass Österreich unter 20 untersuchten Staaten den mit Abstand geringsten Anteil von Migranten mit höherer als high school-Bildung hatte (Casarico and Uebelmesser 2018, 28)⁸: 38% der Migranten übten 2010 Hilfs- bis angelernte Tätigkeiten aus, dreimal soviel wie solche ohne Migrationshintergrund (12%); selbst von den Migranten mit zumindest Maturaniveau waren es 16% (Stadler und Wiedenhofer-Galik 2011). Maßgebend dafür sind neben den erwähnten Präferenzen der wanderungsbereiten Spitzenkräfte einerseits die regionale Nähe von Ländern mit weniger qualifizierter Bevölkerung (Balkan- und Schwarzmeerraum) und die Anziehungskraft der bereits ansässigen Communities; andererseits begünstigt das heimische Steuer- und Transfersystem Niedriglohneempfänger (“The welfare state acts as an magnet“, Borjas 1999).⁹

Die Analyse zeigt, dass die Hoffnung den Mangel *qualifizierter* Fachkräfte durch Rekrutierung im Ausland zu beheben, kaum gerechtfertigt ist; der Bedarf wird auf diese Weise auch in Zukunft bestenfalls zum Teil befriedigt werden können. Die Absenkung der Zutrittserfordernisse könnte zwar die Zahl der wenig Qualifizierten erhöhen, kaum jedoch die der Hochqualifizierten; genau diese benötigen wir jedoch. Es muss daher nach zusätzlichen Wegen gesucht werden. Voraussetzung für eine Lösung des Problems ist eine genaue Analyse der Ursachen des Mangels qualifizierter Kräfte.

⁷ Nach Strack et al (2018) ist der Anteil derer die bereits sind in einem anderen Land Arbeit zu suchen in den letzten vier Jahren von 64% auf 57% gesunken; tatsächlich ist er noch niedriger, weil junge, wanderungsbereite Jahrgänge in der Studie überrepräsentiert sind.

⁸ In Deutschland und der Schweiz ist er etwas höher, in Großbritannien und Irland dreimal so hoch.

⁹ Die durchschnittliche Qualifikation von Drittstaatsangehörigen tendiert allerdings leicht zu steigen, wogegen die der Erwerbstätigen mit einer EU-Staatsangehörigkeit sinkt (Biffl 2011).

Ursachen des Fachkräftemangels

Eine wichtige Ursache des Fachkräftemangels in allen *Industriestaaten* ist das Altern der Gesellschaften, die das Angebot von Arbeitskräften generell verknappt. Verschärft wird er durch den raschen Strukturwandel, einerseits von arbeits- zu skillintensiven Branchen, andererseits von mechanischen zu elektronischen Technologien; nicht zuletzt führt die Digitalisierung zu massiven Umschichtungen von weniger qualifizierten Routinetätigkeiten zu anspruchsvollen kognitiven (Bock-Schappelwein 2016a; Tichy 2017b). Die erforderliche Anpassung an den raschen technologischen und Strukturwandel überfordert Politik, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Politik vernachlässigt die erforderlichen Reformen im Bildungs- und Ausbildungssystem, die Unternehmer versuchen die Strukturprobleme primär durch Einsatz höher qualifizierter Kräfte zu lösen, und den Arbeitnehmern mangelt es an der nötigen Bereitschaft zu Mobilität und Umschulung.

Die Suche nach den spezifischen Ursachen des *österreichischen Fachkräftemangels* darf nicht, der medialen Diskussion folgend, von *dem* Fachkräftemangel ausgehen; sie muss drei Erscheinungsformen unterscheiden: Die wohl gravierendste ist der Mangel an *Facharbeitern* (einschließlich Handwerkern); auf diesen basiert Österreichs Qualitätsproduktion und Wettbewerbsfähigkeit. Die zweite Gruppe von Mangelberufen sind *Techniker höherer Qualifikation*; sie sind in der Qualitätsproduktion weitgehend komplementär zur Gruppe der Facharbeiter, doch scheint bei ihnen der Mangel etwas weniger drängend. Die dritte Gruppe schließlich umfasst diejenigen, bei denen das Problem überwiegend auf *mangelnder Mobilität* beruht. Die Ursachen des Mangels sind für die drei Gruppen jeweils andere.

Der Mangel an *Facharbeitern* resultiert aus einer Kombination von mangelnder Ausbildungsbereitschaft, mangelnden Ausbildungsmöglichkeiten und teilweise falscher Ausbildung. Die mangelnde Ausbildungsbereitschaft ist Folge der Überschätzung formaler Ausbildung und der dadurch erhofften Aufstiegsmöglichkeiten durch die Bevölkerung; sie hat, vor allem im städtischen Raum zu einem quantitativen und qualitativen Niedergang der Hauptschulen zugunsten der Mittelschulen geführt. Das verringert das Angebot von Lehrstellensuchenden – überspitzt formuliert: Wer die Mittelschule nicht schafft muss eben Lehrling werden. Zugleich trifft das schrumpfende Angebot von Lehrlingen auf einen Mangel an entsprechenden Ausbildungsmöglichkeiten. Die Bereitschaft der Industrie ihre Mitarbeiter in Lehrwerkstätten selbst auszubilden, hat schon seit längerem deutlich abgenommen – „der Markt“ soll die Mitarbeiter liefern, und zwar solche mit entsprechender Berufserfahrung! Die Ausbildung der Fachkräfte bleibt daher immer mehr am Gewerbe hängen; aber auch dort scheut man den Aufwand, und die Ausbildung ist vielfach Gewerbe-spezifisch; sie kann die breiteren Anforderungen der Wirtschaft nur zum Teil erfüllen, und sie kann mit dem immer schnelleren Wandel nicht Schritt halten (Hanushek et al 2017). Auch entspricht die Branchenstruktur des Gewerbes nicht unbedingt dem Fachkräftebedarf der Wirtschaft. Demgemäß hat rund ein Viertel der 19- bis 24-jährigen mit Lehrabschluss bereits einen Berufswechsel hinter sich und geht einer Erwerbstätigkeit nach, die sich substantiell von der ursprünglichen Ausbildung unterscheidet (Moser und Bilgili 2010)¹⁰.

Der Mangel an *Technikern höherer Qualifikation* sollte angesichts des massiven Drangs zu höherer Ausbildung eigentlich überraschen; die MINT-Fächer hat dieser Drang allerdings bisher bloß unzureichend erfasst. Anders als bei vielen anderen gibt es für die technischen Studienzweige

¹⁰ In Deutschland arbeitet bloß noch die Hälfte der 18- bis 24-jährigen Erwerbstätigen mit dualer Berufsausbildung in ihrem erlernten Beruf. Ein Drittel ist in einem Beruf tätig, der mit der Ausbildung zumindest verwandt ist, und ein Sechstel übt eine Tätigkeit aus, die mit dem erlernten Beruf nichts mehr zu tun hat (Hall 2015).

keine Zugangsbeschränkungen (außer für Architektur) – die Universitäten werben sogar um Studenten dieser Fachgebiete. Der geringe Andrang hängt vor allem mit der Einschätzung als „schweres“ Studium zusammen. Einerseits vermittelt das österreichische Schulsystem unzureichende Mathematikkenntnisse (Bock-Schappelwein und Huemer 2017), andererseits scheuen manche Studenten die Anstrengung intensiven Studiums: Der überdurchschnittlich hohe Anteil von inaktiven Studenten und Studienabbrechern wie die lange Studiendauer (Tichy 2017a, 687)¹¹ zeigen, dass hinter dem Drang zu akademischen Berufen bedauerlicherweise mehr deren Sozialprestige als das fachliche Interesse der Studenten steht. Auch ist es bisher nicht in entsprechendem Maße gelungen, Frauen an technischen Studien zu interessieren.

Ein spezifisches Problem stellen diejenigen Fachkräfte dar, bei denen hoher Bedarf und Arbeitslosigkeit zugleich auftreten. Dahinter können mangelnde Übereinstimmung von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen wie mangelnde Mobilität stehen. In den Tourismusberufen ist es vor allem die *mangelnde regionale Mobilität*: Mangel im Westen und Arbeitslose im Osten des Bundesgebiets¹². Das überrascht, weil die gerade in diesem Bereich hohe Fluktuationsrate¹³ die Mobilität eigentlich erleichtern müsste¹⁴. Allerdings dürften dahinter tiefer liegende Probleme stehen. Umfragen lassen vermuten, dass ein überdurchschnittlich großer Anteil den falschen Beruf gewählt hat: Die allgemeine Berufszufriedenheit ist geringer als in anderen Branchen; rund ein Sechstel der Tourismusbeschäftigten strebt einen Berufswechsel an, doppelt soviel wie in anderen Branchen, und ebenso viele planen einen Firmenwechsel. Die innerbetrieblichen Karrieremöglichkeiten werden deutlich schlechter eingeschätzt als anderswo. Mehr als ein Drittel (in anderen Branchen ein Fünftel) ist mit der Arbeitszeit unzufrieden, mehr als die Hälfte (ein Drittel) mit dem Einkommen; die allgemeine Lebenszufriedenheit ist geringer. In merkwürdigem Gegensatz dazu steht die gute Einschätzung der subjektiven Arbeitsmarktchancen, trotz hoher Instabilität der Beschäftigung, großer Fluktuation, geringer Beschäftigungsdauer und hohem Arbeitslosigkeitsrisiko¹⁵ (Michenthaler 2011).

Umfassende Lösung erforderlich

Der weltweite Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, der spezifische Bedarf an Facharbeitern und an Technikern höherer Qualifikation wie die Erfahrungen mit der Blue- bzw. RWR-Card legen ein Umdenken nahe. Die Hoffnung Fachkräfte in entsprechendem Ausmaß und in entsprechender Qualität im Ausland anzuwerben kann nach den bisherigen in- und ausländischen Erfahrungen bestenfalls partiell erfolgreich sein; sie kann den Bedarf höchstens zum Teil decken, und lenkt von der Konzentration auf alternative Lösungsansätze ab. Die Bedeutung des Problems und die Vielzahl seiner Ursachen erfordern einen umfassenden Ansatz. Es gilt die Qualifikationen der vorhandenen Arbeitskräfte auf breiter Basis zu verbessern, den mismatch zwischen

¹¹ 40% der Studienanfänger an den österreichischen Universitäten legen in den ersten zwei Semestern kaum Prüfungen ab: 24% sind völlig studieninaktiv und absolvieren keine einzige Prüfung, 16% nur im Umfang von weniger als 16 ECTS-Punkten (IHS 2014).

¹² Ein nahe liegender Lösungsbeitrag wäre die Wiener Tourismus-Ausbildungseinrichtungen, die zu einem nicht geringen Teil von ganz- und halböffentlichen (Kammern) Institutionen getragen werden, in die Tourismuszentren der westlichen Bundesländer zu verlagern; der Ortswechsel der Studierenden erfolgt dann *vor* und nicht nach der Ausbildung, was die Bleibewahrscheinlichkeit erhöht.

¹³ In den „Gastro-Branchen“ bleiben bloß 8% der 25-34-jährigen Nicht-Saisonbeschäftigten länger als zwei Jahre beim selben Arbeitgeber, gegen 15% im Bau, 30% im Handel und um die 5% im Finanzwesen (Pesendorfer im im Klub der Wirtschaftspublizisten am 16.12.2016).

¹⁴ Dass der Anteil der Pendler in der Tourismusbranche unter dem der sonstigen Sektoren liegt, dürfte mit der Arbeitszeit zusammenhängen.

¹⁵ Im Verlauf der 12 Monate vor der Befragung waren die Respondenten dreimal so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen wie in anderen Branchen.

angebotenen und nachgefragten Qualifikationen zu verringern, das Potential auszuweiten, Image und gesellschaftliche Anerkennung von Handwerkern und Facharbeitern wieder herzustellen und die Betriebe in einer Weise zu reorganisieren, die es ermöglicht, Qualitätsproduktion mit den angebotenen, unzureichend qualifizierten Arbeitskräften so gut wie möglich aufrecht zu erhalten. Dazu bedarf es einer engen und koordinierten Zusammenarbeit von Regierung, Ausbildungsorganisationen, Unternehmern und Belegschaftsvertretern.

Verbesserung der Qualifikationen

Die Verbesserung der Qualifikationen muss an der Spitze der Maßnahmen stehen. Der entscheidenden Bedeutung ausreichender *Basiskompetenzen* in einer hochtechnischen und digitalisierten Arbeitswelt entsprechen unzureichende Kenntnisse bei einem erheblichen Teil der österreichischen Schulabgänger (Bock-Schappelwein und Huemer 2017)¹⁶. Die dringend erforderlichen Reformen des Schulsystems stecken in einer unendlichen, von Ideologie und Kompetenzstreitigkeiten geprägten Debatte. Demgemäß haben sich die PISA-Ergebnisse in den letzten zehn Jahren – anders als etwa in Deutschland – sogar weiter verschlechtert. Wenn in der Volksschule ein Fünftel und in der Hauptschule die Hälfte der Absolventen die Bildungsziele bestenfalls teilweise erreicht, höhlt das die Basis der dualen Ausbildung aus. Unter Experten ist unbestritten, dass Bildung mit dem spielerischen Erwerb erster Kenntnisse (einschließlich der Sprache) in zwei verpflichtenden Kindergartenjahren beginnen muss und lernschwache Schüler in der Volks- und Hauptschule individuelle Unterstützung benötigen. Ohne rasche, umfassende und konsistente Reform von Kindergarten, Volks- und Hauptschule schlittert das österreichische System der Facharbeiter-geprägten Qualitätsproduktion in eine ernste Krise.

Selbst wenn jedoch effiziente Reformen des Bildungssystems – entgegen den Erwartungen – *sofort* einsetzen, könnten sich erste Erfolge erst in mehreren Jahren einstellen; die Ausbildungsdauer, einschließlich Kindergarten, dauert mindestens ein Jahrzehnt, und vielfach müssen die Kindergärtner und Lehrer erst ausgebildet werden. So lange zu warten können wir uns jedoch nicht leisten. In der Zwischenzeit muss versucht werden, aus den vorhandenen Schulabsolventen das Beste herauszuholen. Der traditionellen *dualen Ausbildung* (zumeist kleineren) Gewerbebetrieben könnte möglicherweise durch Ratschläge über Praktiken geholfen werden, mit denen man unterqualifizierte bzw. ausländische Mitarbeiter mit vielfach beschränkten Sprachkenntnissen motivieren, fördern und produktiv einsetzen kann. Wichtiger noch wäre eine deutliche Ausweitung des on the job-Training durch Lehrwerkstätten in den Betrieben. Dort ist es leichter möglich entsprechendes Ausbildungspersonal bereitzustellen, und die engere betriebsspezifische Ausbildung kann von den schwächeren Schulabgängern eher bewältigt werden. Den Firmen entstehen daraus natürlich Kosten, denen aber auch der Vorteil besser qualifizierter Mitarbeiter gegenübersteht. Da die Betriebe allerdings mit dem Risiko einer Abwerbung der fertig Ausgebildeten durch die Konkurrenz rechnen müssen, wäre eine staatliche Unterstützung der Lehrwerkstätten zu diskutieren, vor allem dann, wenn es um Lehrlinge mit schlechten Schulabschlüssen geht¹⁷.

¹⁶ Der Anteil der Leistungsschwachen in Lesen oder Rechnen liegt relativ stabil bei rund einem Fünftel aller Schüler und Schülerinnen der Elementarstufe. In Schulen mit einer sehr hohen sozialen Benachteiligung erreichten 29% der Schüler und Schülerinnen die Bildungsstandards überhaupt nicht, weitere 18% nur teilweise. Die Defizite setzen sich in der unteren Sekundarstufe fort, wie die Überprüfung der Bildungsstandards im Fach Mathematik auf der 8. Schulstufe aus dem Jahr 2012 nahe legt: In den Hauptschulen verfehlte mehr als die Hälfte der Schüler die gesetzten Bildungsziele, in der AHS-Unterstufe 11% der Buben und 16% der Mädchen (Bock-Schappelwein und Huemer 2017)).

¹⁷ Sie ist nicht zuletzt deswegen gerechtfertigt, weil der Staat seine Aufgabe der Vermittlung von Basiskompetenzen der Schulabgänger in diesem Fall nicht erfüllt hat.

Die relativ hohe Rate der Berufswechsler mit dualer Ausbildung und das Tempo des Wandels legen weiters nahe, der *rechtzeitigen Weiterbildung und Umschulung* der Fachkräfte erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Nicht zuletzt durch die Digitalisierung wird ein erheblicher Teil der Fachkräfte mit Routinetätigkeiten freigesetzt, deren Potential im Weg von Umschulungen gut genutzt werden könnte. Nicht bloß die Wirtschaftspolitik, auch die Unternehmer sind diesbezüglich gefordert.

Verhinderung falscher Berufsentscheidungen

Einen dritten, wichtigen Beitrag zur Überwindung des Fachkräftemangels, neben Ausbildung und Umschulung, könnte die Verhinderung falscher Berufsentscheidungen leisten. Das beginnt bei der Wahl des Schultyps, die derzeit mehr von Prestigedenken als von der Eignung des Schülers abhängt, und setzt sich bei der Berufswahl fort. Fast ein Drittel aller Lehrstellensuchenden wünscht sich einen Ausbildungsplatz in einem von nur drei verschiedenen Lehrberufen: Einzelhandel (16%), Büro (8%) und Kfz-Technik (7%) (AMS 2017); mangelnde Information und standardisierte Rollenbilder dürften dabei eine größere Rolle spielen als die Analyse eigener fachlicher Interessen und Fähigkeiten. Dem entspricht der erwähnte hohe Anteil dual Ausgebildeter die trotz ihrer abgeschlossenen Ausbildung in anderen Berufen arbeiten. Ähnliches gilt für die Studienwahl: Die bereits erwähnte hohe drop out-Quote, die hohe Zahl der Studienwechsler und der erschreckend hohe Anteil von Studenten mit geringer Prüfungsintensität in den ersten Semestern sprechen für unzureichende Beschäftigung mit der Berufs- und Studienwahl. Man wählt eher unspezifische und „leichte“ Fächer, und wechselt lässig, wenn diese den unspezifizierten Erwartungen nicht entsprechen. Das trägt nicht bloß zur Ineffizienz und zu den Kosten des Universitätssystems bei, die Jugendlichen vergeuden auf diese Weise auch ihre Lebensarbeitszeit¹⁸. Neben einer Intensivierung und Qualifizierung der Berufsberatung, die zumindest darüber klar informieren sollte, welche Berufswünsche den jeweiligen Eignungen nicht entsprechen, wird man generell um Eignungsprüfungen zu Ausbildungsbeginn nicht herkommen. Diese haben auch den wichtigen Nebeneffekt, die Jugendlichen zu rechtzeitiger und intensiverer Beschäftigung mit der Wahl von Beruf und Ausbildung zu zwingen.

Da die Berufsentscheidung vielfach durch das *geringes Sozialprestige* der Mangelberufe beeinflusst wird, wäre es, viertens, überaus wichtig auch dort anzusetzen. In immer stärkerem Ausmaß werden Mittelschulausbildung und Büroberufe höher eingeschätzt als handwerkliche Berufe und Facharbeit, Produktionsberufe höher als Dienstleistungsberufe; Techniker sind trotz inzwischen vielfach höherer Bezahlung weniger angesehen als Betriebswirte („Manager“!). Eingefahrene Wertungen sind zwar nicht leicht zu ändern, aber die gegenwärtigen Kampagnen laufen genau in die Gegenrichtung, wenn – gut gemeint aber diesbezüglich kontraproduktiv – gerade der Hochschulbesuch als *das* Erfolgskriterium und Aufstiegssymbol hervorgehoben wird.

Ausweitung des Fachkräfte-Potentials

Fünftens müssen Möglichkeiten gesucht werden, das Fachkräfte-Potential auszuweiten. Für die Boston Consulting Group (Stark et al 2018) sind “Take steps to reskill and develop the workforce“ und “Forge a retention strategy“ die wichtigsten Instrumente. Es gilt Vorurteile und eingefahrene Verhaltensweisen zu überwinden. Nach wie vor scheuen Unternehmer die (Weiter-) Beschäftigung *älterer Fachkräfte*, und ältere Fachkräfte gehen lieber in (Früh-)Pension als unter jüngeren Vorgesetzten zu arbeiten. Rechtzeitige Weiterbildungsmaßnahmen und Anreize im Pensionssystem könnten zu einer Überwindung der eingefahrenen Verhaltensweisen beitragen. Ein

¹⁸ Dass durch das prüfungslose „Schnuppern“ in mehreren Fächern eine umfassende Bildung erworben wird, ist eine billige Ausrede; „geschnuppert“ soll und muss *vor* Beginn der Ausbildung werden.

weiteres, erhebliches Potential bieten die *Frauen*: Trotz gewisser Anstrengungen ist es bisher unzureichend gelungen, die klassische Dichotomie von Männer- und Frauenberufen zu überwinden. Dass das primär mentale Blockaden, nicht bloß auf Seite der Frauen sondern auch der Arbeitgeber sind, zeigen die ehemaligen Ostblockstaaten, die diese Dichotomie zumindest verringert haben.

Nicht mentale sondern primär gesetzliche Barrieren verhindern schließlich, das Potential *ausländischer Absolventen österreichischer Universitäten* zu nutzen. Sie sind auf die Beantragung einer RWR-Karte angewiesen, die, wie zuvor beschrieben, vor allem für höhere Qualifikationen schlecht funktioniert: 2016 nutzten ganze 203 (!) Personen diese Möglichkeit. Anderswo sieht man dieses Potential: Die amerikanischen Hochschulen tun alles, um ihre ausländischen Absolventen zu halten, und die amerikanische Forschung lebt von ihnen. In Deutschland wie in Frankreich wurden 2016 zwanzigmal so viele (20141 bzw. 18051) ausländische Absolventen beschäftigt wie in Österreich (Burman et al 2018, 49). Es ist geradezu pervers im Inland ausgebildeten Fachkräften die Beschäftigung im Inland zu verweigern.

Neben dem Abbau derartiger Zutrittsschranken gilt es die *Attraktivität des österreichischen Arbeitsmarkts* für qualifizierte Ausländer zu verbessern. Österreich gehört trotz seiner Anziehungskraft für Südost- und Osteuropäer nicht zu den zehn beliebtesten Ansiedlungsländern, kann aber bei Arbeitsklima und Kooperation am Arbeitsplatz¹⁹, bei work life balance und Lebensqualität durchaus punkten (Strack et al 2018). Es gilt diese Vorteile stärker zu kommunizieren.

Anpassungen der Nachfrage nach Fachkräften

Die österreichische Qualitätsproduktion beruht auf der Qualifikation der Fachkräfte, die lange Zeit ausreichend und in hervorragender Qualität zur Verfügung standen. Der Versuch das mangelnde inländische Angebot durch Anwerbung im Ausland zu decken hat nicht zu den erforderlichen qualitativen Ergebnissen geführt. Eine langfristige Lösung kann nur durch eine grundlegende Reform des Bildungs- und Ausbildungssystems erfolgen. Allerdings besteht die Gefahr, dass ein erheblicher Teil dieser Qualitätsproduktion bereits eingestellt sein könnte, bevor diese Maßnahmen greifen. Dementsprechend werden in dieser Arbeit Hilfsmaßnahmen vorgeschlagen, die das *Angebot* halbwegs qualifizierter Arbeitskräfte vergrößern könnten.

Doch auch auf der *Nachfrageseite* sind Hilfsmaßnahmen zur Linderung des Fachkräftemangels denkbar. Wenn der Suchprozess der Arbeitgeber nach dem Stellenprofil erster Wahl nicht oder nicht in entsprechendem Ausmaß erfolgreich ist, sollten die Alternativen zweiter Wahl ernstlich erwogen werden. Viel zu oft folgen die Suchprozesse der Unternehmer traditionellen Spuren: Angesichts der zunehmenden Komplexität der Verfahren wie der Märkte verständlich, suchen sie möglichst qualifizierte Kräfte traditionellen Zuschnitts mit entsprechender formaler Ausbildung und bereits vorhandener Berufserfahrung; Bewerbungen von Ausländern bzw. von Frauen in Männerberufen lehnen sie vielfach intuitiv ab. Statt lange erfolglos zu suchen und die Stelle unbesetzt zu lassen empfiehlt sich eine intensivere Beschäftigung mit den Potentialen zweiter Wahl: Ältere über Teilzeitmodelle zu halten bzw. als Fachkräfte zu gewinnen, Geschlechterstereotype zu überwinden, oder ausländische Berufsqualifikationen großzügiger anzuerkennen (Burstedde et al 2017).

Das Potential der Ausländer ist nach Ansicht von Personalmanagern noch nicht ausreichend genutzt (Pramböck 2013). Es wird zu wenig beachtet, dass ein zunehmender Teil der Erwerbstätigen (2015 20%) für die betreffende berufliche Tätigkeit (zumindest formal) überqualifiziert ist (Vogtenhuber et al 2017), und möglicherweise besser eingesetzt werden

¹⁹ Zu ähnlich positiven Ergebnisse kommt auch Eurofound (2010, Fragen q46e und 57a)

könnte. Ein Drittel der Arbeitnehmer der ersten Generation von Migranten und ein Sechstel der zweiten gab 2008 an, nicht entsprechend ihrer Berufsausbildung beschäftigt zu sein (Stadler und Wiedenhofer-Galik 2011, 396). Diese Selbsteinschätzung mag übertrieben sein, legt aber doch nahe, den Suchraster der Firmen auszuweiten. Das gilt auch für Personen, die aus Asylgründen nach Österreich kamen; das sind überwiegend 20-40-jährige Männer, von denen fast die Hälfte über eine mittlere Qualifikation (Lehre oder AHS-Abschluss) und ein Viertel über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen (Bock-Schappelwein 2016). Die insgesamt relativ höhere Qualifikation von schon länger in Österreich lebenden Flüchtlingen wird aber, nicht zuletzt aufgrund geringer Sprachkenntnisse, faktisch wie auch formal selten anerkannt²⁰. In allen diesen Fällen wird allerdings neben gesetzlichen Anpassungen eine umfassende betriebliche Ein- oder Umschulung erforderlich sein.

Als letzte Hilfsmaßnahme zur Vermeidung der Schäden eines Facharbeitermangels sollte die Möglichkeit einer *Anpassung der Produktionsprozesse* erwähnt werden. “This means adjusting the goals, resources, and constraints that shape how managers and employees work and interact.” (Stark et al 2018) Die österreichischen Unternehmer haben sich daran gewöhnt mit hoch qualifizierten Mitarbeitern zu produzieren; in sehr vielen anderen Ländern müssen sich die Unternehmer mit angelernten Kräften begnügen. Auch dort gelingt es Qualitätsprodukte zu erzeugen, wenn auch mit etwas anderen Produktionsprozessen. Es erscheint wichtig zu untersuchen, was davon auf die österreichischen Klein- und Mittelbetriebe übertragbar ist. Strack et al (2018) empfehlen darüber hinaus die Arbeit zu den Fachkräften zu verlagern, sofern diese nicht bewegt werden können ins Inland zu kommen. Alle diese Hilfsmaßnahme dürfen allerdings nicht davon abhalten, die institutionellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, um wieder mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte im Inland auszubilden.

Literatur

- AMS, 2017, *Spezialthema zum Arbeitsmarkt*, Wien: AMS.
- Biffl, Gudrun, 2011, *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich*, Internationale Organisation für Migration: Wien.
- Bock-Schappelwein, Julia und Ulrike Huemer, Österreich 2025 – Die Rolle ausreichender Basiskompetenzen in einer digitalisierten Arbeitswelt, *WIFO-Monatsberichte* 90(2), 131-140
- Bock-Schappelwein, Julia, 2016a, Digitalisierung und Arbeit, in *Peneder et al. 2016*, 110-126.
- Bock-Schappelwein, Julia, 2016b, Die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen in Österreich, *WIFO-Monatsberichte* 89(3), S.157-169
- Huber, Peter, Thomas Horvath und Julia Bock-Schappelwein, 2017, Österreich 2025 – Österreich als Zuwanderungsland, *WIFO-Monatsberichte* 90(7), 581-588.
- Borjas, G.J., 1999, Immigration and welfare magnets, *Journal of Labor Economics* 17, 607-37.
- Brunello, Giorgio, 2006, Workplace training and labour market institutions in Europe, *CESifo DICE Report* 4(4), 33-41.
- Bundesagentur für Arbeit, 2011, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Kurzinformation für Frauen und MINT-Berufe*, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit, 2017, *Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung Fachkräfteengpassanalyse Dezember*, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Burman, Martina et al, 2018, Highly skilled labour migration in Europe, *ifo Dice Report* 16(1), 42-52.

²⁰ Der wichtigste Ansatzpunkt für eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen läge in einer möglichst raschen Bearbeitung der offenen Asylanträge. Dies würde Sicherheit über den Rechtsstatus in Österreich vermitteln und lange Stehzeiten außerhalb des Arbeitsmarktes vermeiden. Die Folgekosten der mit längeren Wartezeiten auf einen Arbeitsmarktzugang verbundenen Dequalifikation könnten so verringert werden (Bock-Schappelwein und Huber 2017).

- Burstedde Alexander, Lydia Malin und Paula Risius, 2017, *Fachkräftengpässe in Unternehmen. Rezepte gegen den Fachkräftemangel: Internationale Fachkräfte, ältere Beschäftigte und Frauen finden und binden*, Köln, Institut der deutschen Wirtschaft.
- Caasarico, A., and S. Uebelmesser, 2018, Migration policies and the highly skilled, *ifo DICE Report 16(1)*, 28-33.
- Eurofound, 2010, *European Working Conditions Survey*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fink, Marcel, Gerlinde Titelbach, Stefan Vogtenhuber und Helmut Hofer, 2015, *Gibt es in Österreich einen Fachkräftemangel? Analyse anhand von ökonomischen Knappheitsindikatoren*, Wien: IHS.
- Hall, Anja, 2015, Berufswechsel nach der Ausbildung: 18- bis 24-Jährige mit dualer Berufsausbildung im Erwerbsleben, <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/.../7565> abgerufen 11.6.2018
- Hanushek, Eric A., Ludger Woessmann and Lei Zhang, 2017, General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle, *Journal of Human Resources 52 (1)*, 48-87.
- Man Power Group, 2016, Studie zum Fachkräftemangel, <https://www.manpower.at/studie-fachkraeftemangel-2016>, abgerufen 11.6.2018.
- Man Power Group, 2017, Talent shortage survey, <https://www.manpowergroup.com/talent-shortage-2016>, abgerufen 11.6.2018.
- Michenthaler, Georg, 2011, Sonderauswertung des Österreichischen Arbeitsklimaindex, in Kai Biehl und Rudolf Kaske, Hg, *Tourismus in Österreich 2011*, AK Wien, 75-173.
- Moser, Winfried und Marcel Bilgili, 2010, *Berufswechsel nach der Lehre. Das Phänomen des Berufswechsels in den ersten Berufsjahren nach der Lehrausbildung am österreichischen Arbeitsmarkt*, Wien: Institut für Kinderrechte & Elternbildung.
- Peneder, M., J. Bock-Schappelwein, M. Firgo, O. Fritz und G. Streicher, 2016, *Österreich im Wandel der Digitalisierung*, Wien: WIFO.
- Pramböck, Conrad, 2013, Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund, *ÖIF-Dossier 32*.
- Stadler, Bettina und Beatrix Wiedenhofer-Galik, 2011, Dequalifizierung von Migrantinnen und Migranten am österreichischen Arbeitsmarkt, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, *Statistische Nachrichten 5/2011*, 383-99.
- Strack, Rainer, Mike Booker, Orsolya Kovács-Ondrejko, Pierre Antebi, and David Welch, 2018, *Decoding a global talent*, Boston Consulting.
<https://www.bcg.com/publications/2018/decoding-global-talent.aspx>, abgerufen 25.6.2018
- Tichy, Gunther, 2017a, Mangelnde Effizienz als Erfolgsbremse, *WIFO-Monatsberichte 90(9)*, 677-99.
- Tichy, Gunther, 2017b, Wie gefährlich sind die Roboter, *SWS-Rundschau 57(4)*, 403-425.
- Thum, C. and S. Uebelmesser, 2003, Mobility and the role of education as a commitment device, *International Tax and Public Finance, 10*, 549-64.
- Vogtenhuber, Stefan, David Baumegger und Lorenz Lassnigg, 2017, *Arbeitskräfteangebot und Nachfrage: Verdrängung durch Bildungsexpansion?* Wien: IHS