

Zusammenfassung

BEHEBUNG VON ARBEITSKRÄFTEMANGEL UND QUALIFIKATIONSDEFIZITEN IN DER EU

WIRTSCHAFT, ARBEITSMÄRKTE UND SOZIALE LAGE: DIE WICHTIGSTEN ENTWICKLUNGEN

Im Jahr 2022 entwickelte sich die Wirtschaft der EU relativ gut, und das trotz des drastischen Anstiegs der Energiepreise, der Störungen der Lieferketten und einer entsprechenden Steigerung der Lebenshaltungskosten, die der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine auslöste. Die EU-Wirtschaft wuchs real um 3,5 % und übertraf damit die Erwartungen. Nach einem kräftigen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im ersten Halbjahr 2022 schwächte sich das Wirtschaftswachstum wieder ab, wenn auch im letzten Quartal des Jahres weniger stark als prognostiziert. Da sich die Energiepreise gegen Ende des Jahres stabilisierten und sie den Prognosen zufolge 2023 sinken sollen, haben sich die Wirtschaftsaussichten für 2023 und 2024 verbessert. Nach wie vor bestehen erhebliche Risiken, insbesondere im Zusammenhang mit rasch steigenden Preisen für Lebensmittel und Dienstleistungen, einem möglichen erneuten Anstieg der Gaspreise und einer angespannten Lage am Arbeitsmarkt.

Im Zuge des 2021 einsetzenden Inflationsdrucks stieg die Teuerungsrate 2022 auf 9,2 %, was sich insbesondere bei den Preisen für Energie, Lebensmittel und Transport bemerkbar machte. Das stellt Haushalte mit niedrigem – und in geringerem Maße auch mit mittlerem – Einkommen vor Herausforderungen, die einen erheblichen Teil ihres Gesamteinkommens für diese Güter des täglichen Bedarfs aufwenden müssen. Durch den Rückgang der Großhandelsgaspreise stabilisierte sich die Inflation gegen Ende des Jahres und soll den Prognosen zufolge 2023 auf 6,7 % und 2024 auf 3,1 % sinken.

Insgesamt haben sich die Arbeitsmärkte in der EU als ausgesprochen widerstandsfähig erwiesen. Die Zahl der Beschäftigten stieg 2022 um 2,0 % und erreichte mit 213,7 Millionen Beschäftigten einen neuen Höchststand. Die historisch hohe Beschäftigungsquote von 74,6 % ist ein wichtiger Schritt hin zur Verwirklichung des Ziels von Porto, dass bis 2030 mindestens 78,0 % der 20- bis 64-Jährigen einer Beschäftigung nachgehen sollen. Ausschlaggebend für den Beschäftigungszuwachs war in erster Linie ein Anstieg der Zahl der unbefristet und in Vollzeit Beschäftigten. Auch die Beschäftigungsquote junger Absolventinnen und Absolventen verzeichnete einen starken Anstieg (um 2,8 Prozentpunkte). Gleichzeitig ging die Arbeitslosenquote in der EU auf 6,2 % und damit auf den niedrigsten jemals verzeichneten Wert zurück. Die Jugendarbeitslosigkeit sank um 2,2 Prozentpunkte von 16,7 % im Jahr 2021 auf 14,5 % im Jahr 2022, bleibt aber nach wie vor ein großes Problem.

Dennoch verbleiben große Herausforderungen: Das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle zeigt sich zwar stabil, liegt aber mit 10,7 Prozentpunkten auf hohem Niveau. Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau weisen höhere Arbeitslosenquoten und eine geringere Beschäftigung auf und nehmen seltener an Erwachsenenbildungsmaßnahmen teil. Die Arbeitslosenquote ist bei jungen Menschen nach wie vor mehr als zweieinhalb Mal höher als in der übrigen Bevölkerung. Außerdem befanden sich 2022 EU-weit 11,7 % der jungen Menschen trotz der erheblichen Engpässe auf dem Arbeitsmarkt weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung (NEET).

Obwohl das Nominallohnwachstum im historischen Vergleich hoch ist, bleibt es weit hinter der Inflation zurück. Die Folge ist ein sinkendes Wachstum des realen verfügbaren Bruttoeinkommens der Haushalte, was vor allem für Menschen am unteren Ende der Einkommensskala Herausforderungen birgt. Bedingt durch einen Rückgang der Einkommen von Arbeitnehmern und Selbstständigen fiel das Wachstum des real verfügbaren Bruttoeinkommens der Haushalte pro Kopf (vierteljährlich, im Jahresvergleich) im zweiten Halbjahr 2022 erstmals seit etwa zwei Jahren negativ aus. Angesichts des wirtschaftlichen Drucks gab mehr als ein Viertel der Haushalte mit niedrigem Einkommen im Dezember 2022 an, in eine finanzielle Notlage geraten zu sein, gegenüber 23,3 % im Vorjahr. Die finanzielle Not nahm im selben Zeitraum auch bei Haushalten im zweiten und dritten Einkommensquartil zu, allerdings in etwas geringerem Maße. Durch den Druck auf die Kaufkraft der Haushalte und den gleichzeitigen Anstieg der Energiepreise nahm der Anteil der Menschen, die ihre Wohnung nicht warm halten können, von 6,9 % im Jahr 2021 auf 9,3 % im Jahr 2022 zu.

In einem schwierigen Umfeld blieben Armutsgefährdungsquote und Einkommensungleichheit in der EU im Jahr 2022 weitgehend konstant. Die Armutsgefährdungsquote und die Einkommensungleichheit, gemessen am Verhältnis des Gesamteinkommens der 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen zum Gesamteinkommen der 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen, entwickelten sich 2022 (Einkommensjahr 2021) leicht rückläufig, wobei die Armutsgefährdungsquote und die Einkommensungleichheit laut Schnellschätzungen von Eurostat stabil bleiben dürften (Einkommensjahr 2022). Die sozialen Transferleistungen, die 2021 ein noch nie da gewesenes Niveau erreicht hatten, zeigten auch 2022 (Einkommensjahr 2021) eine unverändert hohe Auswirkung auf die Armutsbekämpfung, sodass sich die Armutsgefährdungsquote um mehr als ein Drittel reduzierte. Da allerdings der Indikator für Armutsgefährdung ein niedriges Einkommensniveau im Vergleich zur übrigen Bevölkerung misst, wird ein durch den Inflationsdruck bedingter Rückgang der Realeinkommen oder Kaufkraftverlust der privaten Haushalte nicht erfasst. Aussagekräftiger sind hier der 2022 verzeichnete Anstieg des von erheblicher materieller und sozialer Deprivation betroffenen Bevölkerungsanteils (6,7 %, gegenüber 6,3 % im Jahr 2021) und der Rückgang des verfügbaren Bruttoeinkommens der Haushalte in der zweiten Jahreshälfte.

Menschen mit niedrigerem Bildungsstand sind im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich stark von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (34,5 % gegenüber 21,6 % im Jahr 2022).

Die allgemeine und berufliche Bildung ist für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Menschen mit höherem Bildungsniveau sind weniger von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht: 2022 waren 10,5 % der Hochschulabsolventen gefährdet, gegenüber 19,8 % der Personen mit mittlerer Berufsbildung und 34,5 % der Geringqualifizierten. Der Anteil der Erwerbstätigenarmut in diesen Bevölkerungsgruppen betrug 4,1 %, 8,7 % bzw. 18,4 %.

ARBEITSKRÄFTEMANGEL UND VERÄNDERTER QUALIFIKATIONSBEDARF IN DER EU

Ein Arbeitskräftemangel liegt vor, wenn die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften in einem bestimmten Bereich des Arbeitsmarktes das Angebot an solchen Arbeitskräften übersteigt. Er kann konjunkturelle, aber auch verschiedene strukturelle Ursachen haben. Dazu zählen u. a. eine rückläufige oder inaktive Erwerbsbevölkerung, Qualifikationsdefizite und ungleichgewichtete (auch im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel), bestimmte Arbeitsbedingungen oder Arbeitskräftemobilität und Migration. Im ersten Quartal 2023 nannten 28 % der Arbeitgeber im verarbeitenden Gewerbe und 31 % der Arbeitgeber im Dienstleistungs- und Baugewerbe in der EU den Arbeitskräftemangel als produktionsbegrenzenden Faktor, wobei die Spanne von unter 10 % in Zypern und Spanien bis zu über 50 % in Polen, Malta und Slowenien reichte.

Angesichts einer historisch hohen Beschäftigungsquote von 74,6 % stieg die Quote der offenen Stellen 2022 auf 2,9 %, verglichen mit 1,3 % im Jahr 2012.

2022 nahm der Arbeitskräftemangel im Zuge der Erholung der Wirtschaft und der Arbeitsmärkte nach der COVID-19-Pandemie deutlich zu und entsprach wieder zunehmend den früheren berufs- und branchenspezifischen Mustern.

Die Quote der offenen Stellen stieg auf 2,9 % und damit auf den höchsten jemals verzeichneten Wert, während die Indikatoren für den Arbeitskräftemangel eine zunehmend angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt signalisierten. Auch wenn diese Entwicklungen

zum Teil mit einer konjunkturellen Belebung nach dem deutlichen Abschwung in der COVID-19-Krise zusammenhängen, sind die strukturellen Determinanten nach wie vor entscheidend. Viele der aktuellen Engpässe (u. a. in den MINT-Bereichen Mathematik, Ingenieurwesen, Naturwissenschaften und Technik einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), im Bauwesen, im Gesundheitswesen und im Gastgewerbe) bestehen seit Langem und wurden durch den grünen und den digitalen Wandel möglicherweise verschärft. Nach den Nachfrageeinbrüchen während der COVID-19-Krise (mit Ausnahme des Gesundheitswesens, das während der Pandemie einen sprunghaften Nachfrageanstieg erlebte) übertrafen diese Engpässe Ende 2021 das Vor-Pandemie-Niveau. So ist der Arbeitskräftemangel etwa im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe inzwischen fast dreimal so hoch wie vor zehn Jahren und hat sich im Dienstleistungssektor mehr als verdoppelt.

Ein Arbeitskräftemangel kann einerseits Zeichen einer dynamischen Wirtschaft sein und die Position der Arbeitnehmerschaft stärken, kann sich aber andererseits nachteilig auf Unternehmen und die Gesamtwirtschaft auswirken. Engpässe können die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben für die Arbeitskräfte erschweren und langfristig ihre wirtschaftlichen Aussichten beeinträchtigen, können aber auch zu Forderungen nach höheren Löhnen, besseren Arbeitsbedingungen oder Weiterentwicklungsmöglichkeiten führen und atypisch Beschäftigten Chancen für den Eintritt in den oder den Verbleib im Arbeitsmarkt eröffnen. Daneben kann der Arbeitskräftemangel jedoch auch die Wirtschaftstätigkeit von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen einschränken, ihre Innovationsfähigkeit verringern oder sie zwingen, Qualität und Quantität ihrer Produkte und Dienstleistungen zu verringern. Wird das Problem nicht angegangen, leidet womöglich die Attraktivität der betroffenen Länder für Innovation und Investitionen in Forschung und Entwicklung, was wiederum ihre Wettbewerbsfähigkeit schwächt, ihren Wandel hin zu einer digitaleren Wirtschaft behindert und den grünen Wandel verzögert. Angesichts der überwiegend negativen Folgen des Arbeitskräftemangels ist es besonders wichtig, die zugrunde liegenden strukturellen Triebkräfte zu verstehen.

Angesichts der hohen Relevanz von Kompetenzen für die EU-Wirtschaft und des Europäischen Jahres der Kompetenzen 2023 liegt der Fokus des diesjährigen Berichts zur Beschäftigung

und zur sozialen Lage in Europa auf dem anhaltenden Arbeitskräftemangel und dem sich verändernden Qualifikationsbedarf in der EU. Zunächst wird aufgezeigt, in welchen Berufen und Branchen in den letzten zehn Jahren ein anhaltender Arbeitskräftemangel herrschte, um anschließend die dem zugrunde liegenden Triebkräfte zu analysieren: Es werden die Auswirkungen der sich verändernden Kompetenzanforderungen im Kontext des grünen und des digitalen Wandels beleuchtet und bestimmte Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung betrachtet, darunter demografische Veränderungen (insbesondere die Bevölkerungsalterung) und die geringere Erwerbsbeteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen unter besonderer Berücksichtigung von Frauen und außerhalb der EU geborener Wanderarbeitnehmer. Ferner wird untersucht, welche strukturellen Hindernisse einer effizienten Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt im Wege stehen und insbesondere welche Rolle die Geschlechtersegregation dabei spielt. Ein weiterer Punkt betrifft die Frage, wie sich bestimmte Arbeitsbedingungen auf den Arbeitskräftemangel auswirken. Schließlich befasst sich der Bericht mit ausgewählten politischen Maßnahmen zur Behebung des Arbeitskräftemangels und deren zu erwartenden Ergebnissen.

Ein anhaltender Arbeitskräftemangel herrscht vor allem im Gesundheitswesen, in den MINT-Berufen (insbes. IKT), im Baugewerbe und in einigen Dienstleistungsberufen.

In zahlreichen Branchen und Berufen ist auf allen Qualifikationsebenen ein anhaltender Arbeitskräftemangel zu verzeichnen. Zwar gibt es in der EU keine vereinbarte Methodik zur Ermittlung eines Arbeitskräftemangels, doch lässt sich durch die Kombination verschiedener Verfahren ein umfassender Überblick über die Nachfrage nach Arbeitskräften auf Branchen- und Berufsebene gewinnen. Vor allem im Gesundheitswesen, in den MINT-Berufen (insbesondere im IKT-Bereich), im Baugewerbe und in bestimmten Dienstleistungsberufen herrscht ein anhaltender Arbeitskräftemangel. Dies betrifft sowohl Berufe mit relativ hohem Qualifikationsniveau als auch Tätigkeiten mit mittleren und geringen Qualifikationsanforderungen.

Die verschiedenen strukturellen Ursachen des Arbeitskräftemangels sind je nach Branche und Beruf von sehr unterschiedlicher Relevanz. Oftmals liegt die Schwierigkeit der Arbeitgeber, Menschen mit den passenden Kompetenzen zu finden, nicht so sehr an unzureichenden Qualifikationen der Bewerberinnen und Bewerber, sondern eher daran, dass die Arbeitgeber (z. B. aufgrund harter Arbeitsbedingungen oder eines komplexen Personalmanagements) Schwierigkeiten haben, qualifiziertes Personal zu halten oder neues Personal zu finden. In Bereichen wie den MINT-Berufen oder im Gesundheitswesen hingegen bereitet vor allem der Mangel an qualifizierten Fachkräften Probleme. Bei anderen Berufen, insbesondere solchen mit überwiegend manuellen Aufgaben und geringeren Anforderungen an die Lese-, Schreib-, Rechen- und digitale Kompetenz (z. B. bei Reinigungskräften oder Betreuungskräften), fallen schlechte Arbeitsbedingungen und Schwierigkeiten bei der Anwerbung und Bindung von Arbeitskräften stärker ins Gewicht. In manchen Berufen wird der Arbeitskräftemangel möglicherweise durch einen Wandel der Qualifikationsanforderungen und des Beschäftigungsbedarfs aufgrund des grünen und des digitalen Wandels verschärft.

Der Mangel dürfte künftig sowohl in hoch qualifizierten Berufen als auch in Berufen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erheblich zunehmen. Fachkräfte in den MINT- und IKT-Berufen sowie im Gesundheitswesen werden besonders gefragt sein. Die künftige Personalknappheit wird in erster Linie durch das Beschäftigungswachstum in diesen Berufszweigen bestimmt sein, gefolgt von der notwendigen Ersetzung von altersbedingt ausscheidenden Beschäftigten. Dies kann angesichts der verlangten Bildungsabschlüsse zu erheblichen Engpässen führen.

Strukturelle Triebkräfte des Arbeitskräftemangels

Der grüne Wandel wird in einigen Branchen und Berufsfeldern zu Beschäftigungswachstum führen, in denen neue Stellen schwer zu besetzen sein können. Schätzungen zufolge könnten bis 2030 durch den grünen Wandel 1 bis 2,5 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. Das betrifft auch einige Branchen und Berufe, in denen schon jetzt ein anhaltender Arbeitskräftemangel herrscht (z. B. den Bereich Verkehr und Lagerung, Kraftfahrer, das Bauwesen und damit verbundene Gewerke oder Elektriker und Elektroniker), sowie Bereiche, in denen zukünftig mit einem Arbeitskräftemangel zu rechnen ist (z. B. Netto-Null-Technologien, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft und Sanierung sowie bestimmte naturwissenschaftliche und technische Berufe). Ein erheblicher Erweiterungsbedarf, eine gravierende Unterrepräsentation von weiblichen Arbeitskräften und eine steigende Nachfrage nach speziellen Facharbeitskräften mit mittlerer und hoher Qualifikation in Schlüsselbranchen des ökologischen Wandels, verbunden mit einem hohen Ersatzbedarf für altersbedingt ausscheidende Beschäftigte in einigen einschlägigen Branchen könnten den Arbeitskräftemangel weiter verschärfen.

Digitale Kompetenzen machen ein Drittel der erforderlichen Kompetenzen für IKT-Fachkräfte aus, in den meisten anderen Berufen hingegen sind es nur weniger als ein Zehntel.

Der digitale Wandel trägt zwar zu einem anhaltenden Arbeitskräftemangel bei IKT-Fachkräften bei, ist aber offenbar kein wesentlicher Faktor für Engpässe in anderen Berufen. Die IKT-Berufe sind mit großem Abstand die am stärksten digitalisierte Arbeitsform in der EU. In diesem Zusammenhang ist die niedrigere durchschnittliche digitale Intensität der Arbeitstätigkeit von Frauen, älteren Menschen und Personen mit niedrigerem Bildungsstand hauptsächlich dadurch zu erklären, dass diese Bevölkerungsgruppen in den IKT-Berufen

unterrepräsentiert sind. Die Beschäftigungsnachfrage im IKT-Bereich hat sich zwischen 2011 und 2021 verdoppelt, sodass zurzeit über 9 Millionen IKT-Spezialisten in der EU tätig sind. Dieser Trend wird sich laut Prognosen noch deutlich verstärken, sodass der bereits bestehende Arbeitskräftemangel noch akuter wird. Bislang ist unklar, wie sich die jüngsten Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) auf den Arbeitsmarkt und den Arbeitskräftemangel auswirken werden. Jüngste Erkenntnisse legen nahe, dass KI das Wesen der Arbeit und den Qualifikationsbedarf in bestimmten Branchen und Berufsfeldern schon jetzt verändert. Die künstliche Intelligenz könnte die Produktivität positiv beeinflussen, weckt aber auch Bedenken im Zusammenhang mit Arbeitsplatzverlust, Stabilität und Löhnen und der Frage, ob die Arbeitgeber die richtigen Entscheidungen über ihre Nutzung treffen werden.

Um den Fachkräftemangel im IKT-Bereich zu beheben, wird es notwendig sein, Frauen stärker als bisher an diese Berufe heranzuführen. Da in der EU nur 17 % der Positionen für IKT-Fachkräfte mit Frauen besetzt sind, bieten Maßnahmen gegen die Unterrepräsentation von Frauen eine wichtige Möglichkeit zur Gewinnung neuer Arbeitskräfte. Die Unterrepräsentation von Frauen ist zu etwa einem Viertel auf die Geschlechtersegregation in der IKT-Ausbildung zurückzuführen. Die Verbreitung von stereotypen Vorstellungen von der Arbeit im IKT-Bereich trägt von frühester Kindheit an zu geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Berufswünschen bei: Etwa jeder zehnte Junge im Alter von 15 Jahren erwartet, in einem IKT-Beruf zu arbeiten, aber nur 1 von 100 Mädchen. Bekanntermaßen erschweren auch bestimmte Aspekte der Arbeitsbedingungen im IKT-Bereich die Beteiligung von Frauen, darunter die in der Branche meist üblichen Vollzeitverhältnisse, die nicht ohne Weiteres mit Betreuungspflichten vereinbar sind, sowie Voreingenommenheit im Zusammenhang mit Einstellungsverfahren, Entlohnung und Aufstiegsmöglichkeiten.

Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung dürfte den Arbeitskräftemangel in den kommenden Jahrzehnten verstärken. Grund dafür ist, dass die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen im Ruhestand relativ hoch bleibt, während das Angebot an Arbeitskräften mit dem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt. Die Alterung der Bevölkerung stellt die EU vor große Herausforderungen: In den elf näher untersuchten Mitgliedstaaten wird der Bevölkerungsanteil der älteren Menschen (ab 70 Jahre) bis 2030 zunächst schrittweise und bis 2050 deutlicher ansteigen. In den meisten Mitgliedstaaten wird erwartet, dass diese demografischen Trends Belastungen für Kapital und Arbeit und somit auch für das BIP mit sich bringen.

Die niedrigere Erwerbsbeteiligung von Frauen, Geringqualifizierten, Personen mit Migrationshintergrund (insbesondere von Migrantinnen) sowie älteren Arbeitskräften und jungen Menschen ist eine Grundursache des Arbeitskräftemangels. Seit 2004 liegt die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme am Arbeitsmarkt bei Frauen im Durchschnitt um etwa 12 Prozentpunkte niedriger als bei Männern, ein Unterschied, der sich mit der Mutterschaft um weitere 10 Prozentpunkte erhöht. Die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsbeteiligung ist – teils bedingt durch Vorruhestandsregelungen – bei den 55- bis 64-Jährigen um 28 Prozentpunkte geringer als bei den unter 55-Jährigen. Allerdings haben sich diese Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung sowohl bei den älteren Arbeitskräften als auch bei Frauen mit der Zeit verringert. Der Bildungsstand hat maßgeblichen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung: Bei Personen, die höchstens über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen, ist die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsbeteiligung um etwa 23 Prozentpunkte geringer als bei Personen mit Tertiärbildung. Außerhalb der EU geborene Menschen haben eine um 2 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, eine Anstellung zu finden, als innerhalb der EU Geborene, in erster Linie wegen der besonders niedrigen Beschäftigungsquoten von Migrantinnen. Schließlich sind andere Gruppen, wie Menschen mit Behinderungen oder Angehörige ethnischer Minderheiten einschließlich der Roma, auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor unterrepräsentiert.

Bei nur 14 % der Berufe mit Arbeitskräftemangel ist das Geschlechterverhältnis ausgewogen, auf dem EU-Arbeitsmarkt hingegen bei 25 % der Berufe.

Die Geschlechtersegregation trägt zum Arbeitskräftemangel bei, weil sie die effiziente Verteilung des Arbeitskräfteangebots beeinträchtigt. Besonders ausgeprägt ist der Arbeitskräftemangel in Berufs- und Wirtschaftszweigen, in denen überwiegend Männer beschäftigt sind (z. B. in den MINT-Berufen mit einem Männeranteil von 80 %), aber auch in bestimmten hauptsächlich von Frauen ausgeübten Berufen (z. B. in den Gesundheitsberufen mit einem Frauenanteil von 80 %). Die anhaltende Geschlechtersegregation führt dazu, dass weniger Menschen für offene Stellen zur Verfügung stehen, was die Suche nach neuen Arbeitskräften in Zeiten steigender Nachfrage weiter erschwert.

Maßnahmen zum Abbau der Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt können wesentlich zur Linderung des Arbeitskräftemangels beitragen, indem sie die Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern. Es ist weiterhin unwahrscheinlich, dass Frauen in männerdominierten Berufen in schwer zu besetzende Stellen aufsteigen. Doch durch die Förderung der Arbeit von Frauen allein kann kein ausreichendes Arbeitskräfteangebot geschaffen werden, um die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen etwa in den Bereichen Krankenpflege, Betreuung oder Reinigungsdienste zu decken. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung an diesen Arbeitsplätzen dürfte eine wichtige Rolle bei der Gewinnung zusätzlicher Arbeitskräfte spielen.

Wenngleich die ausgeprägte Geschlechtersegregation im MINT-Bereich und im Gesundheitswesen von verschiedenen Faktoren abhängt, liegt sie zu einem erheblichen Teil in der ungleichen Teilnahme von Frauen und Männern an bestimmten Bildungsgängen begründet. Hintergrund ist, dass Arbeitskräfte in MINT- und medizinischen Berufen oftmals über eine hochspezialisierte Ausbildung

in Fachrichtungen verfügen, in denen jeweils Frauen oder Männer stark unterrepräsentiert sind. So lässt sich die geringe Vertretung von Frauen in den MINT-Berufen etwa zur Hälfte auf geschlechtsspezifische Unterschiede bei der zuletzt studierten Fachrichtung zurückführen. Daher sind Maßnahmen zum Abbau der Geschlechtersegregation in der Bildung eine wichtige Möglichkeit, den zukünftigen Talentpool zu erweitern, damit mehr Arbeitskräfte für offene Stellen in den MINT- und Gesundheitsberufen zur Verfügung stehen. Dies erfordert unter anderem die Überwindung von Geschlechterstereotypen, da diese durch die Darstellung bestimmter Berufe und Studienfächer als männer- oder frauentypisch eine durch stereotype Vorstellungen geprägte Ausbildungswahl begünstigen. Durch das Übertreiben (oder Erfinden) geschlechtsspezifischer Unterschiede bei frühzeitigen Bildungsergebnissen in den entsprechenden Fächern werden die langfristigen Berufswünsche und das Selbstvertrauen von Kindern – ungeachtet ihrer Talente und Fähigkeiten – weiterhin durch solche Stereotype geprägt.

Neun von zehn Personen, die außerhalb der EU geboren wurden und in Mangelberufen beschäftigt sind, üben Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen aus.

Außerhalb der EU geborene Wanderarbeitnehmer sind häufiger in Berufen mit anhaltendem Arbeitskräftemangel beschäftigt. Gegenüber einheimischen Arbeitskräften mit gleichen Voraussetzungen ist die Eigenschaft als Migrantinnen und Migranten mit einer (um 8,7 Prozentpunkte) höheren Wahrscheinlichkeit verbunden, in Mangelberufen und insbesondere in Berufen mit geringeren Qualifikationsanforderungen zu arbeiten.

Gleichwohl bietet die geringe Erwerbsbeteiligung dieser Menschen – insbesondere von Migrantinnen – noch ein gewisses ungenutztes Potenzial zur Bekämpfung des Arbeitskräftemangels. Außerhalb der EU geborene Wanderarbeitnehmer haben mit einer um 3,1 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit Schwierigkeiten, eine unbefristete oder vollzeitliche Stelle zu finden, obwohl sie gerne länger arbeiten würden, ein Umstand, der gerade bei Berufen mit anhaltendem Arbeitskräftemangel zu beobachten ist. Auch der hohe Anteil von Migrantinnen und Migranten, die von Diskriminierung am Arbeitsplatz berichten (8,6 %, gegenüber 5,4 % bei Einheimischen), lässt auf Effizienzdefizite bei der Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und einschlägigen Beschäftigungsmöglichkeiten schließen. Weitere Hindernisse für Migrantinnen und Migranten, eine (geeignete) Arbeit zu finden, sind fehlende Kenntnisse der Sprache(n) des Aufnahmelandes, Schwierigkeiten bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen formalen Qualifikationen und Betreuungspflichten. Diese Faktoren können den Beitrag schmälern, den Migrantinnen und Migranten zum Abbau des Arbeitskräftemangels leisten könnten.

In der Krankenpflege (61 %), im Betreuungswesen (55 %), bei Kraftfahrern (44 %), Köchen und Barkeepern (43 %), Ärzten (43 %) und Reinigungskräften (36 %) wurde eine gegenüber dem EU-Durchschnitt (30 %) deutlich erhöhte Arbeitsbelastung festgestellt.

In einigen Berufsfeldern und Branchen könnten besonders anstrengende Arbeitsbedingungen und niedrigere Löhne den anhaltenden Arbeitskräftemangel erklären. Im Hinblick auf die allgemeine Arbeitsplatzqualität wird im Gesundheits-, im Pflege- und im Transportsektor eine weit überdurchschnittliche Arbeitsbelastung gemeldet, die insbesondere Krankenpflege- und Betreuungskräfte sowie Kraftfahrer betrifft. In rund 75 % der von Frauen dominierten Mangelberufe liegt die berichtete Arbeitsbelastung über dem Durchschnitt (30 %). Zudem geben Personen, die in Mangelberufen mit hoher Arbeitsbelastung beschäftigt

sind, im Vergleich zum EU-Durchschnitt (26 %) häufiger an, dass sie Schwierigkeiten haben, mit ihren Einkünften auszukommen. Betroffen sind u. a. Reinigungskräfte (47 %), Köche und Barkeeper (44 %) sowie Betreuungskräfte (43 %). Am anderen Ende der Skala liegen Berufe im Bereich Computerprogrammierung

sowie im Architektur- und Ingenieurwesen, mit einem im EU-Vergleich überdurchschnittlichen Medianeinkommen pro Stunde, einer geringeren Arbeitsbelastung und häufiger vorkommenden atypischen Beschäftigungsformen.

Bei einigen Tätigkeiten mit erschwerten Arbeitsbedingungen können auch Risiken im Zusammenhang mit Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zum Arbeitskräftemangel beitragen. In fünf von sechs Mangelberufen mit besonders hoher Arbeitsbelastung ist auch der Anteil der Beschäftigten, die über eine Gefährdung ihrer Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz berichten, höher als im EU-Durchschnitt. Die höchsten Quoten in Bezug auf Risiken für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz melden Krankenpflegekräfte (69 %), Kraftfahrer (53 %), Ärzte (51 %) und Betreuungskräfte (50 %).

MAßNAHMEN ZUR BESEITIGUNG ANHALTENDER ENGPÄSSE

Verschiedene politische Maßnahmen und Reformschritte können entscheidend zur Bewältigung des anhaltenden Arbeitskräftemangels in der EU beitragen. Dazu gehören Umschulung und Weiterbildung, Investitionen in die Erwachsenenbildung, verstärkte finanzielle Arbeitsanreize, Beseitigung von Hindernissen für den Eintritt in den Arbeitsmarkt, Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung, Ausbau des Sozialschutzes sowie Umsetzung von Maßnahmen zur Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittländern für Berufe, in denen ein Mangel besteht. Der vorliegende Bericht liefert eine eingehende Analyse ausgewählter, mit diesen Maßnahmen verbundener Themen, darunter die Auswirkungen von Berufsbildungsprogrammen und Maßnahmen im Hinblick auf eine bessere Abstimmung zwischen Kompetenzen und Arbeitsplatzanforderungen, die Ergebnisse verschiedener Reformen des Steuer- und Sozialleistungssystems zur Verbesserung von Arbeitsanreizen, die Herausforderungen, die sich aus den Kosten und der (geografischen) Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten für die Erwerbsbeteiligung ergeben, die Auswirkungen einer gezielten Einwanderungspolitik und die Rolle der Sozialpartner.

Das Europäische Jahr der Kompetenzen 2023 stellt die dem Arbeitskräftemangel und den Qualifikationsdefiziten in der EU zugrunde liegenden Herausforderungen in den Fokus. Die Initiative soll Umschulung und Weiterbildung während des gesamten Berufslebens fördern, sodass lebenslanges Lernen für alle zur Regel wird. Sie wurde speziell zur Bekämpfung des Fach- und Arbeitskräftemangels vorgeschlagen und wird Investitionen in Kompetenzen, die Arbeitsmarktrelevanz von Kompetenzen, eine gute Abstimmung zwischen den Wünschen der Menschen und dem Bedarf der Unternehmen sowie eine sinnvolle Nutzung der Kompetenzen von Menschen aus Drittländern stärken. Außerdem werden Möglichkeiten und Aktivitäten zur Kompetenzentwicklung in ganz Europa vorgestellt.

Das Europäische Jahr der Kompetenzen 2023 fußt auf dem in der Europäischen Kompetenzagenda festgelegten umfassenderen politischen Rahmen. Der Kompetenzpakt und die Blaupause für die branchenspezifische Zusammenarbeit zur Kompetenzförderung sind wichtige Maßnahmen zur Förderung des Kompetenzangebots, um dem Arbeitskräftemangel u. a. im Gesundheitswesen, im MINT-Bereich und im Bauwesen entgegenzuwirken. Beide Maßnahmen tragen auch der steigenden Nachfrage nach digitalen und grünen Kompetenzen im Rahmen des grünen und des digitalen Wandels Rechnung, neben anderen EU-Initiativen wie dem strukturierten Dialog über digitale Bildung und digitale Kompetenzen, der Empfehlung zu den Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche allgemeine und berufliche digitale Bildung, der Empfehlung für eine bessere Vermittlung digitaler Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Empfehlung zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität und dem Industrieplan für den europäischen Grünen Deal. Umschulung und Weiterbildung werden auch im Rahmen der Empfehlungen zu individuellen Lernkonten und Microcredentials sowie zur beruflichen Aus- und

Weiterbildung unterstützt. So arbeitet über die Hälfte der Mitgliedstaaten zurzeit auf die Einführung von Regelungen für individuelle Lernkonten hin (von Frankreich bereits umgesetzt), damit Einzelpersonen direkte Zuschüsse für die Teilnahme an marktrelevanten Ausbildungsmaßnahmen erhalten können.

Mit einem Berufsbildungsprogramm in Litauen wird bei mehreren Bevölkerungsgruppen die Wahrscheinlichkeit einer Anstellung erhöht.

Umschulung und Weiterbildung können sich, zusammen mit Verbesserungen bei der Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und nachfrage, positiv auf die Beschäftigung auswirken und zur Beseitigung anhaltender Engpässe beitragen. Modelle zeigen, dass eine bessere Abstimmung von Kompetenzbedarf und nachfrage auf regionaler Ebene neben positiven makroökonomischen

Auswirkungen auf alle betroffenen Regionen auch positive Ausstrahlungseffekte auf andere Regionen hat. Um Kompetenzangebot und nachfrage auf regionaler Ebene besser aufeinander abzustimmen könnte beispielsweise dafür gesorgt werden, dass die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen für die meisten Menschen räumlich gut zu erreichen sind. Das ist in Stadtregionen zumeist gegeben, außerhalb der Metropolregionen aber – wahrscheinlich aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte und der weniger dichten Straßennetze in ländlichen Gebieten – nicht immer der Fall. Aus einer Untersuchung der Berufsbildungsprogramme in Litauen und Finnland geht hervor, dass sich entsprechende Maßnahmen insbesondere bei einigen auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Gruppen positiv auf die Beschäftigung auswirken.

Gezielte Steuerreformen wirken sich bis zu acht Mal stärker auf die Erwerbsbeteiligung aus als breiter angelegte Einkommensteuersenkungen.

Reformen der Steuer- und Sozialleistungssysteme können durch die Verbesserung von Arbeitsanreizen einen Beitrag zum Abbau des Arbeitskräftemangels leisten. Die Wirkung einer Einkommensteuersenkung, die der Wechselwirkung zwischen Steuern und Sozialleistungen Rechnung trägt, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Reform ab. Im Allgemeinen beeinflussen Steuerreformen, die

auf Geringverdiener abzielen, das Arbeitskräfteangebot deutlich stärker als pauschale Senkungen der Einkommensteuer: Gezielte Maßnahmen können eine acht Mal stärkere Wirkung zeigen als eine pauschale Einkommensteuersenkung und als solche die aktive Eingliederung fördern, wie auch der Rat in seiner Empfehlung von 2023 für ein angemessenes Mindesteinkommen herausgestellt hat. Ferner könnte die Umstellung auf eine Individualbesteuerung einen deutlichen Anstieg der aggregierten Erwerbsquote bewirken. Die Reform beeinflusst vor allem das Beschäftigungspotenzial von Frauen, die in der Regel Zweitverdiener im Haushalt sind.

Eine stärkere Beteiligung an formaler frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) könnte die aktive Teilhabe von Müttern aus einkommensschwachen Haushalten am Arbeitsmarkt erheblich verbessern. Allerdings ist eine zugängliche, erschwingliche und qualitativ hochwertige FBBE in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor nur eingeschränkt verfügbar. Neue Daten zeigen, dass die von Eltern zu tragenden Nettokosten von Kinderbetreuungsleistungen zwar erheblich zurückgegangen sind, die formale Kinderbetreuung in mehreren Mitgliedstaaten jedoch weiterhin teuer ist (so entfällt z. B. in Irland und Tschechien mehr als ein Drittel des Medianeinkommens von Frauen auf die Kinderbetreuung). Auch lange Anfahrtszeiten zu einer Betreuungseinrichtung können den Zugang zur Kinderbetreuung beeinträchtigen. Untersuchungen aus mehreren Mitgliedstaaten haben ergeben, dass Kinderbetreuungseinrichtungen zwar häufig nicht zu Fuß, aber in der Regel mit einer kurzen Autofahrt zu erreichen sind. Kinderbetreuungseinrichtungen sind im städtischen Umfeld meist besser erreichbar,

was vermutlich auf eine höhere Nachfrage und/oder die größere Bevölkerungsdichte zurückzuführen ist. Insgesamt würde eine Erhöhung der Betreuungsquote für Kinder zwischen 0 und 2 Jahren, die in Haushalten mit einem Einkommen unter dem Medianeinkommen leben, auf das Barcelona-Ziel von 45 % zu einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen in Italien um 5 Prozentpunkte, in Ungarn um 10 Prozentpunkte und in Österreich um 17 Prozentpunkte führen. Das ließe sich zu relativ geringen Kosten und mit einer Nettoauswirkung auf den Haushalt von 0,006 % in Italien, 0,025 % in Österreich und 0,015 % in Ungarn erzielen.

Neben Qualifizierungs-, Aktivierungs- und Steuerreformaßnahmen könnte auch die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen den Arbeitskräftemangel lindern. Mit dem Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission zu Kompetenzen und Talenten soll die Wirksamkeit der Politik der EU für legale Migration gestärkt werden. Eine reibungslose Eingliederung neu angekommener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft setzt voraus, dass Sprachkurse sowie Umschulungs-/Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten werden. Im Rahmen des Europäischen Jahres der Kompetenzen 2023 wird die Kommission auch Initiativen zur Anerkennung bzw. Validierung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen sowie einen Vorschlag für einen EU-Talentpool verabschiedet, um die Abstimmung zwischen Arbeitgebern und Migrantinnen und Migranten zu erleichtern.

Die Sozialpartner spielen für die Bekämpfung von Arbeitskräftemangel und Qualifikationsdefiziten eine entscheidende Rolle. Sie sind wichtige Akteure, wenn es darum geht, maßgeschneiderte Schulungsangebote zu entwickeln, Arbeitsbedingungen zu verbessern, mit den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zusammenzuarbeiten und Erwachsenenbildungsmöglichkeiten auszubauen. Dies kann dem Arbeitskräftemangel entgegenwirken, indem insbesondere die Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und nachfrage verbessert wird und attraktivere und hochwertigere Arbeitsplätze in bestimmten Mangelberufen und -branchen gefördert werden.

Schließlich setzen einige Maßnahmen bei anderen Ursachen des Arbeitskräftemangels an. Die Empfehlungen für eine wirksame aktive Beschäftigungsförderung und zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität enthalten allgemeinere Leitlinien für die Steuerung von Arbeitsmarktübergängen. Durch die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne könnten sich die Lohnbedingungen gerade auch in einigen Mangelberufen grundsätzlich verbessern. Mit der Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige wird ein wichtiger Beitrag zur Gewährleistung hochwertiger Beschäftigungsmöglichkeiten geleistet. Im Strategischen Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2021-2027 sind die wichtigsten Prioritäten und Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Arbeitsplatz festgelegt. Schließlich wird mit der Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung und mit der Empfehlung zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (Barcelona-Ziele 2030) eine Verbesserung von Verfügbarkeit, Angemessenheit und Qualität der Betreuung angestrebt, was sich positiv auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirken könnte.

Alle diese Initiativen tragen zu den im Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte für 2030 formulierten Kernzielen bei, eine Beschäftigungsquote von 78 % sowie die Teilnahme von mindestens 60 % der Erwachsenen an Fortbildungsmaßnahmen zu erreichen und die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 15 Millionen zu verringern. Diese Ziele werden durch umfangreiche Finanzmittel auf EU-Ebene gefördert, so unter anderem aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+). Wie die von der Europäischen Kommission und dem Rat gebilligten Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten zeigen, fließen etwa 20 % der Sozialausgaben in Beschäftigung und Kompetenzen. Im

Rahmen des ESF+ werden fast 99,3 Mrd. EUR zur Unterstützung der beschäftigungs-, sozial-, bildungs- und ausbildungspolitischen Maßnahmen der EU bereitgestellt, die zur Bewältigung verschiedener struktureller Triebkräfte des Arbeitskräftemangels, wie Qualifikationsdefizite und Arbeitsbedingungen, beitragen. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) stehen Fördermittel in Höhe von 8,2 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-2027 für die Bereiche Bildung, Ausbildung und Kompetenzen zur Verfügung.



Publications Office
of the European Union

