Fachkräftemangel – was tun?

Es gilt, das inländische Fachkräftepotenzial besser zu nutzen. Die wichtigste Stellschraube dafür bietet das Steuersystem: Die Steuerbelastung soll mit dem Beschäftigungsgrad sinken. **REINER EICHENBERGER UND PATRICIA SCHAFER**

Alle reden vom Fachkräftemangel. Dabei ist er nur die Spitze des darunterliegenden Eisbergs: Die Märkte funktionieren nicht mehr. Fachkräftemangel herrscht heute in Spitälern, Schulen und Kinderkrippen, aber auch im Handwerk, im Bau- und Gastgewerbe, ja eigentlich in jeder Branche. In einer Marktwirtschaft dürfte es theoretisch gar keinen Fachkräftemangel geben, da die Marktkräfte ihn beseitigen sollten.

Wenn in einer Branche die Nachfrage nach Arbeitskräften grösser als das Angebot ist, sollten die Arbeitgebenden im Wettbewerb um die knappen Arbeitskräfte die Löhne hochtreiben. Weil dadurch die Arbeitnehmenden mehr arbeiten und zusätzliche Arbeitskräfte aus anderen Branchen angezogen werden, steigt das Arbeitsangebot mit den Löhnen und der Mangel wird beseitigt. Doch weshalb stimmen diese theoretischen Erwartungen nicht mit der heutigen Realität überein?

Zum einen versagen die Märkte in gewissen Branchen, weil die Löhne durch Regulierungen und Absprachen recht starr sind. Ein Beispiel ist das Pflegepersonal in Spitälern. Als die Nachfrage nach Personal wegen Covid wuchs, konnten viele Spitäler nicht einfach die Löhne erhöhen. Deshalb versuchten sie, dem Personal durch andere Massnahmen ein attraktives Angebot zu machen, etwa, indem sie ihnen gleichen Lohn zu weniger Arbeitszeit, mehr Weiterbildungstage oder leichtere Kompensation von Überzeiten boten.

«Arbeitgeber brauchen die Möglichkeit, Fachkräfte mit mehr Lohn anzuziehen.»

Das bringt den entscheidenden Effekt: Bei Personalknappheit sinken die geleisteten Arbeitsstunden. Dadurch wächst in der Branche der Personalmangel, und jede Firma muss die Bedingungen noch zusätzlich verbessern, die Arbeitslast ihrer Mitarbeiter weiter senken. Ähnliches passiert nun in Kinderkrippen, Kindergärten und Primarschulen. Gesetze, Subventionen und Bevölkerungswachstum bedingen mehr Leistungen, wodurch die Nachfrage nach Betreuungs- und Lehrpersonal wächst. Die Löhne sind aber durch starre Lohntabellen vorgegeben. Wie also können die Krippen und Schulen zusätzliches Personal anziehen und bei anderen Krippen und Schulen abwerben? Wiederum, indem sie ihnen bessere Bedingungen bieten, sprich, indem sie Arbeitnehmende zeitlich entlasten.

Beliebte Teilzeitarbeit

Zum anderen ist das perverse Arbeitsangebot auch zunehmend durch die Steuern bedingt. Die Grenzsteuerbelastung, also die Steuerbelastung auf den höchsten Lohnanteilen, beläuft sich heute für Medianlohnbezüger z. B. in der Stadt Zürich, um die 30%. Hinzu kommen die AHV-Beiträge von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden, die bereits für Medianeinkommen oft als reine Steuer wirken, weil die Zahlungen nicht mehr rentenbildend sind. Somit geht von der Arbeitsleistung rund 40% an den Staat und die Sozialwerke. Die Steuerbelastung spielt nun eine schnell zunehmende Rolle. Nicht weil die Steuern steigen, sondern weil die Arbeitnehmenden immer stärker auf die Steuerbelastung reagieren.

Eine entscheidende Rolle spielt die Arbeitsbeteiligung der Frauen: Weil sie viel häufiger als Männer Teilzeit arbeiten, können sie viel besser auf die Steuerlast reagieren. Zudem wurde es mit der Arbeitsbeteiligung der Frauen in vielen Branchen und Berufen leichter, auch mit einem Teilzeitjob Karriere zu machen. Dadurch wurde die Attraktivität von Teilzeitjobs auch für Männer stark erhöht. So nahm die Marktarbeit durch die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen insgesamt zwar zu, reagiert jedoch jetzt viel stärker auf die Steuerlast.

Wenn nun der Fachkräftemangel aus irgendeinem Grund steigt, müssen sich die Arbeitgeber auch in den Branchen, in denen die Löhne frei spielen, überlegen, wie sie Arbeitskräfte anlocken wollen: Mit höheren monetären Entschädigungen, wobei nur 50 bis 60% beim Arbeitnehmenden landen? Oder mit einer niedrigeren Arbeitslast bei gleichem Lohn, die zu 100% beim Mitarbeitenden landet? Viele Arbeitgeber und Arbeitnehmende optieren für weniger Arbeitslast.

Natürlich stellt sich die Frage, ob die Arbeitnehmenden die hohe Steuerbelastung wahrnehmen und wirklich so reagieren. Die Antwort wird klar bei einem Blick auf Situationen, in welchen Arbeitnehmende direkt zwischen besteuerter Marktarbeit und unbesteuerter Freizeit oder Hausarbeit entscheiden müssen. So fliesst in die Überlegungen zur Fremd- oder Selbstbetreuung der Kinder zumeist ein, was netto nach Steuern bleibt. Ein anderes Beispiel ist die Kompensation oder Auszahlung von Überstunden. Da denken viele Arbeitnehmer ganz offensichtlich an die steuerlichen Konsequenzen.

Damit stehen wir mitten in einer Zeitwende. Die heutigen progressiven Einkommenssteuern mit ihren hohen Grenzsteuersätzen halten der gesellschaftlichen Entwicklung hin zu Geschlechtergleichheit und damit zunehmender Teilzeitmarktarbeit nicht mehr stand. Was also tun, um die benötigten Fachkräfte zu rekrutieren?

Ein auf den ersten Blick naheliegendes Rezept ist die Personenfreizügigkeit und die Rekrutierung im Ausland. Das kann die Probleme aber noch verschlimmern. Statt die Löhne in den Bereichen mit besonderer Knappheit endlich zu erhöhen, können die Arbeitgebenden ausländische Arbeitskräfte rekrutieren. Das bringt hohes Bevölkerungswachstum, was die Nachfrage nach Arbeit und den Mangel an einheimischen Fachkräften verstärkt. Diese sind in vielen Berufen aus ausbildungsbedingten, rechtlichen oder sprachlichen Gründen übervertreten, etwa im Rechtsbereich, in höheren Staatsstellen, bei der Polizei oder der Kleinkindererziehung. Mit Zuwanderung wächst aber die Nachfrage in diesen Bereichen. So entsteht Fachkräftemangel, und wenn die Einheimischen mühsam in diese Bereiche gelockt werden, fehlen sie in anderen Bereichen umso mehr.

Für einen «Vielarbeitsabzug»

Somit gilt es, das inländische Fachkräftepotenzial besser zu nutzen. Die wichtigste Stellschraube bietet das Steuersystem. Ein häufiger Vorschlag ist, den Steuersatz von Teilzeitarbeitenden aufgrund ihres auf 100% hochgerechneten Einkommens zu ermitteln. Das ist wenig zielführend. Es würde nicht nur die Steuerlast insgesamt, sondern es würden auch die Grenzsteuersätze bei niedrigen Beschäftigungsgraden deutlich erhöht, was die Arbeitsanreize besonders von Frauen senken würde.

Wir empfehlen einen neuen, wirksameren Weg: Die Steuerbelastung soll mit dem Beschäftigungsgrad sinken. Dafür wird den Steuerpflichtigen ein Steuerabzug für jede Stunde Arbeit, die über eine bestimmte Grenze hinaus geleistet wird, gewährt. Dies würde nicht nur zu einer höheren Arbeitsmarktbeteiligung, sondern auch zu mehr Gerechtigkeit führen: heute zahlen zwei Personen, die gleichviel Einkommen haben, aber ganz ungleich viel arbeiten und ganz ungleich viel Zeit für Hausarbeit, Hobby, Erholung etc. haben, gleich viel Steuern.

Dieser «Vielarbeitsabzug» könnte z. B. 40 Fr. pro Arbeitsstunde betragen, die steuerpflichtige Personen über 80% einer vollen Beschäftigung hinaus leisten. Das ist einfach umzusetzen. Es gibt den Arbeitnehmenden starke Anreize, ihren Arbeitseinsatz zu erhöhen, und den Arbeitgebenden gibt es die Möglichkeit, Fachkräfte durch Lohnerhöhungen statt Arbeitszeitsenkungen anzuziehen. So würde dann der Arbeitsmarkt wieder funktionieren. Die steuerliche Entlastung wäre relativ zur bisherigen Last für die niedrigeren Einkommen besonders hoch, und die Steuerausfälle würden durch Mehreinnahmen infolge Mehrarbeit zumindest längerfristig weitgehend kompensiert.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg i. Üe. und Forschungsdirektor von Crema – Center of Research in Economics, Management and the Arts. Patricia Schafer ist Diplomassistentin und Doktorandin am Lehrstuhl für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg.