

# STANDORTCHECK DEUTSCHLAND

II/2007



## Schlaglichter

Aufschwung führt auch am Arbeitsmarkt zu deutlicher Belebung

Starke Zunahme sozialversicherungspflichtiger Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung

Niedrigste Staatsausgabenquote seit 1990

Fachkräftemangel weitet sich aus, aber zurzeit noch das Problem einzelner Branchen (s. Brennpunktthema ab S. 5)

Akademikermangel zentrale Ursache für Knappheit hoch qualifizierter Arbeitskräfte

Arbeitskräftemigration aus neuen EU-Staaten eher Chance als Risiko für Beschäftigungsentwicklung in Deutschland

## Deutschland im internationalen Vergleich

### Wirtschaft und Arbeitsmarkt holen auf

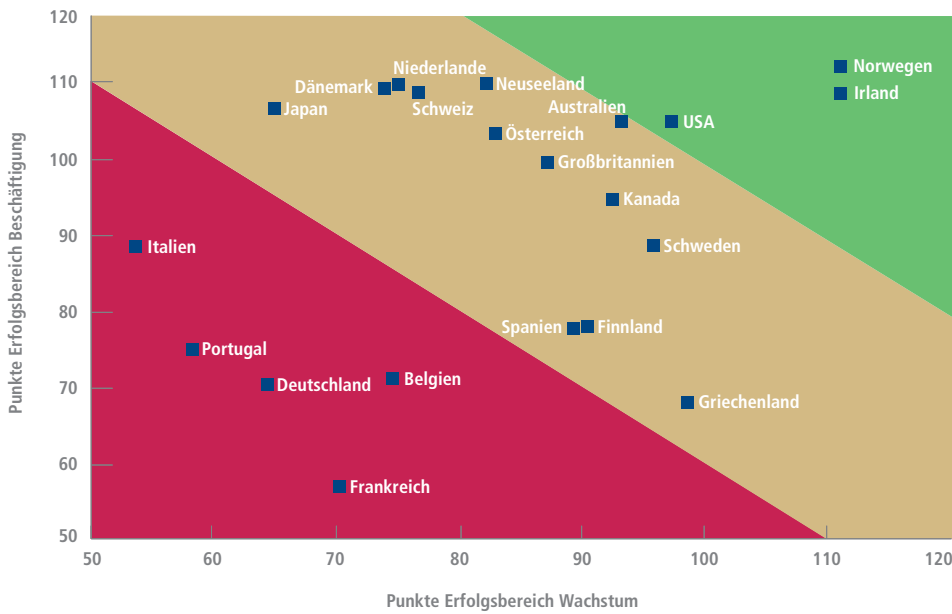
Erstmals hat Deutschland die „rote Laterne“ im Vergleich der 21 wichtigsten Industrieländer abgegeben. Die Wirtschaft wächst mit beachtlichem Tempo, und es wird wieder investiert. Besonders erfreulich ist, dass es auch am Arbeitsmarkt endlich wieder aufwärts geht. Neben der guten Konjunkturlage haben die moderaten Lohnabschlüsse der vergangenen Jahre und die Arbeitsmarkt-reformen dazu beigetragen. So hat sich die Wachstumsdynamik diesmal stärker auf die Beschäftigung übertragen, als

dies in früheren Aufschwungphasen der Fall war. Auch der Staat hat bisher Maß gehalten: Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist mit knapp 45 Prozent auf den niedrigsten Stand seit 1990 gesunken. Der staatliche Gesamthaushalt dürfte in diesem Jahr erstmals wieder schwarze Zahlen schreiben. Jetzt zahlt es sich aus, dass die Bundesregierung in den wachstumsschwachen Jahren der Versuchung widerstanden hat, auf teure Konjunkturprogramme zu setzen.

Doch auch bei aller momentanen Freude darf die Zukunft nicht aus dem Blick geraten. Daher kommt alles darauf an, den Kurs des Maßhaltens nicht leichtfertig wieder aufzugeben. Das gilt sowohl für den Staat als auch für die Tarifparteien. Nur dann kann es gelingen, dass am Ende des Konjunkturzyklus endlich einmal weniger und nicht mehr Menschen als am Anfang arbeitslos sind. Denn immer noch hat Deutschland sehr viel Boden gutzumachen. Im internationalen Vergleich ist der deutsche Wachstumspfad weiterhin flach,

## Abb. 1: Erfolgsbereiche Wachstum und Beschäftigung

Angaben in Punktwerten



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2007

BertelsmannStiftung

die Arbeitslosigkeit noch immer überdurchschnittlich hoch. Dringender Handlungsbedarf besteht weiterhin hinsichtlich flexiblerer Arbeitsmärkte und einer langfristigen Sicherung der Sozialsysteme. Der Großen Koalition mit ihren komfortablen Mehrheiten müssten entsprechende Reformen eigentlich leicht fallen. Zusammen mit der aktuellen Wirtschaftslage sind die derzeitigen Voraussetzungen dafür sogar nahezu ideal. Diese historische Chance sollte genutzt werden. Dennoch hält die weltwirtschaftliche Expansion an, und die deutsche Volkswirtschaft wächst weiter mit. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt nahm im Jahr 2006 preisbereinigt um 2,9 Prozent zu, für 2007 rechnen die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute mit einer immer noch hohen Wachstumsrate von 2,6 Prozent.

Die gute konjunkturelle Entwicklung im Inland lässt sich auch an der Produktionslücke ablesen. Diese bezeichnet die Abweichung des aktuellen vom potenziellen Bruttoinlandsprodukt und ist erstmals seit 2002 für Deutschland wieder positiv (plus 0,4 Prozent). Von den 21 OECD-Staaten, die hier betrachtet werden, zeigt sich lediglich in acht weiteren Ländern ein ähnlich erfreuliches konjunkturelles Bild.

Die Produktionskapazitäten der deutschen Wirtschaft sind weitgehend ausgeschöpft und werden es auch im kommenden Jahr vermutlich bleiben. Dabei ist unternstelt, dass es 2008 keine spürbare Verlangsamung der weltwirtschaftlichen Entwicklung geben wird und dass die Investitionstätigkeit im Inland beständig bleibt. Der vor allem im Infrastrukturbereich bestehende Modernisierungsbedarf sowie die durch die anhaltend hohe Kapazitätsauslastung notwendig werdenden Erweiterungsinvestitionen dürften den Investitionszyklus aufrecht erhalten. Der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen (ohne Wohnungsbau) am Bruttoinlandsprodukt lag allerdings auch 2007 in Deutschland noch immer weit unter dem internationalen Durchschnitt. Während er in den 21 betrachteten OECD-Staaten einen Mittelwert von rund 15 Prozent erreicht, bleibt Deutschland mit 12,7 Prozent deutlich dahinter zurück.

### Erholung am Arbeitsmarkt

Erfreulicherweise hat die positive konjunkturelle Entwicklung inzwischen auch den Arbeitsmarkt erreicht. Der Erwerbstätigenzuwachs dürfte in Deutschland im Jahr

2007 etwa 1,2 Prozent betragen – einen vergleichbar hohen Anstieg gab es zuletzt in der Aufschwungphase 1999/2000. Damit liegt der Erwerbstätigenzuwachs in Deutschland zwar immer noch um 0,4 Prozentpunkte unterhalb des Mittelwertes der hier betrachteten OECD-Länder, jedoch hat sich der Abstand deutlich verringert: Im letzten Jahr wuchs die Zahl der Erwerbstätigen hierzulande noch um 1,1 Prozentpunkte weniger als im internationalen Durchschnitt.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit schätzt die Anzahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2007 auf 3,8 Millionen. Dies würde eine Abnahme um 687.000 gegenüber dem Jahresdurchschnitt 2006 bedeuten. Das IAB geht davon aus, dass sich dieser positive Trend 2008 fortsetzen wird, wenn auch mit verlangsamtem Tempo: Den Prognosen zufolge werden im Jahresdurchschnitt 2008 zwischen 308.000 und 420.000 Personen weniger arbeitslos sein als noch 2007. Vor dem Hintergrund der teils erheblichen Zunahme der Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 2002 bis 2005 ist diese Entwicklung beachtlich und in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung nicht zu unterschätzen. Im Gegensatz zum Aufschwung der Jahre 1999/2000, in denen vor allem zusätzliche Teilzeitjobs (überwiegend in Gestalt so genannter geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse) entstanden, steigt aktuell die Zahl der geschaffenen Vollzeitstellen signifikant. Der Anstieg wird für die Jahre 2006 und 2007 auf insgesamt 200.000 Stellen beziffert, die Zunahme an Teilzeitstellen auf 590.000, wovon 450.000 auf sozialversicherungspflichtige Teilzeitstellen entfallen.

Die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung wirkt sich auch auf den Staatshaushalt aus, der erstmals seit der Wiedervereinigung – mit Ausnahme des zweiten Halbjahres 2000 infolge der Versteigerung der UMTS-Lizenzen – wieder schwarze Zahlen schreibt: Der Überschuss des Staa-

tes aus Einnahmen und Ausgaben belief sich nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes im ersten Halbjahr 2007 auf 1,2 Milliarden Euro. Im gleichen Zeitraum des Vorjahres hatte sich noch ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 23 Milliarden Euro ergeben. Für die positive Entwicklung im ersten Halbjahr 2007 waren vor allem die Einnahmen ausschlaggebend, die um 5,6 Prozent gegenüber dem entsprechenden Vorjahreshalbjahr zunahmen. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben mit 0,7 Prozent nur sehr verhalten. Die deutsche Staatsausgabenquote, gemessen als Anteil der Staatsausgaben am nominalen Bruttoinlandsprodukt, wird von der OECD für das Jahr 2007 auf 44,7 Prozent beziffert – so niedrig lag dieser Wert seit 1990 nicht mehr. Damit liegt Deutschland allerdings noch um 1,6 Prozentpunkte oberhalb des internationalen Mittelwertes in Höhe von 43,1 Prozent. Mehr als ein Schönheitsfehler der staatlichen Sparanstrengungen liegt auch darin, dass diese stark zulasten der öffentlichen Investitionen gegangen sind. Keinesfalls darf man deswegen der Versuchung erliegen, die derzeit wieder stärker sprudelnden Steuerquellen für neue konsumtive Staatsausgaben zu verwenden.

## Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit

Der Aufschwung der Jahre 2006 und 2007 hat die wirtschaftliche Position Deutschlands im internationalen Vergleich gestärkt. Die Punktwerte sind sowohl im Zielbereich Wachstum als auch im Zielbereich Beschäftigung gegenüber 2006 zum Teil deutlich gestiegen. So wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Deutschland im Jahr 2007 um mehr als 2,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr steigen, die Wachstumsrate des Produktionspotenzials beträgt nach derzeitiger Datenlage 1,6 Prozent. In den Zielbereich Beschäftigung gehen die standardisierte Arbeitslosenquote ein, die nach Einschätzung der OECD von 8,1 Prozent im Jahr 2006 auf 6,9 Prozent im Jahr 2007 sinken wird, sowie

der Erwerbstätigenzuwachs, der für 2007 auf 1,2 Prozent beziffert wird. Trotz dieser erfreulichen Entwicklung darf man sich allerdings nichts vormachen: Im Vergleich mit der Entwicklung in den anderen 20 OECD-Ländern im Standort-Check liegt Deutschland weiterhin im roten Bereich, hat also per saldo immer noch viel aufzuholen<sup>1</sup>.

## Boomländer Norwegen und Irland: Mehr als Öl und niedrige Steuern

Im internationalen Vergleich führend sind weiterhin die Volkswirtschaften Norwegens, Irlands und der Vereinigten Staaten. Sie alle liegen im grünen Bereich, jedoch erreichen nur Norwegen und Irland sowohl im Zielbereich Wachstum als auch im Zielbereich Beschäftigung Werte zwischen 100 und 120 Punkten.

Das norwegische Bruttoinlandsprodukt pro Kopf übertrifft die Werte aller anderen betrachteten Länder erneut bei Weitem: Mit 56.330 US-Dollar (in Kaufkraftparitäten) liegt Norwegen weit vor den Vereinigten Staaten (45.790 US-Dollar) und Irland (43.090 US-Dollar). Während die norwegischen Ölvorkommen sicher einen bedeutenden Anteil am Wohlstand des Landes haben, so muss die momentane wirtschaftliche Dynamik dennoch hinreichend gewürdigt werden. Die Produktionslücke des Landes, ein Maß für die Stärke des Aufschwungs, stieg von 2,7 Prozent im Jahr 2006 nochmals an auf jetzt 3,1 Prozent, die Kapazitätsauslastung der Volkswirtschaft nähert sich damit ihrem historischen Höchststand. Die norwegische Wachstumsrate des Produktionspotenzials in Höhe von 3,6 Prozent wurde 2006 lediglich von Irland (5,2 Prozent) und Griechenland (4,1 Prozent) übertroffen.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor der norwegischen Volkswirtschaft

zeigt eine entsprechend große Dynamik: Die Arbeitslosenquote sank von 4,6 Prozent im Jahr 2005 auf 3,4 Prozent im Jahr 2006, für 2007 wird mit einem weiteren Rückgang auf 2,7 Prozent gerechnet. Der Erwerbstätigenzuwachs wird mit voraussichtlich 2,3 Prozent in diesem Jahr weiterhin weit oberhalb des internationalen Mittelwertes liegen.

Diese Entwicklung hat allerdings auch ihre Schattenseiten. So sieht sich die OECD veranlasst, auf die Gefahren einer lohnkosteninduzierten Inflation hinzuweisen, zumal in allen Sektoren der norwegischen Volkswirtschaft eine Vielzahl offener Stellen besteht. Unbegründet ist diese Sorge nicht: Die Lohnzurückhaltung, gemessen als Differenz aus dem Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts und dem Lohnanstieg pro Beschäftigtem im privaten Sektor, dürfte 2007 mit minus 1,9 Prozent deutlich negativ ausfallen. Dies bedeutet, dass der Lohnanstieg in diesem Jahr stärker ist als das nominale norwegische Wirtschaftswachstum. Vor diesem Hintergrund rät die OECD, die arbeitsrechtlichen Krankheits- und Berufsunfähigkeitsregelungen zu verschärfen und Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitsvolumens zu ergreifen, um die angespannte Lage zu entschärfen.

Auch das Wachstum der irischen Volkswirtschaft ist weiterhin robust. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg im Vergleich zum Vorjahr um knapp 5 Prozent, die Wachstumsrate des Produktionspotenzials war mit 5,2 Prozent so hoch wie in keinem anderen der betrachteten Länder. Wesentliche Wachstumsstütze ist nach wie vor der private Konsum, für den aufgrund von Einkommenszuwächsen und erhöhten Sozialleistungen mit einer realen Zunahme in Höhe von 6,9 Prozent im Jahr 2007 gerechnet wird. Während die Arbeitslosenquote mit 4,3 Prozent annähernd stabil bleiben wird (2006: 4,4 Prozent), wird mit einem Erwerbstätigenzuwachs in Höhe von 3,4 Prozent gerechnet – nur Spanien weist einen gleich hohen Wert auf.

Zu einem nicht unerheblichen Anteil lässt sich der Erwerbstätigenzuwachs auf die Migration ausländischer Arbeitskräfte nach Irland zurückführen. Der Zuwanderungsstrom steuerte im Zeitraum der Jahre 2002 bis 2006 4,9 Prozentpunkte zum irischen Bevölkerungswachstum bei. Zudem waren es vor allem Personen im erwerbsfähigen Alter, die nach Irland kamen. Sie trugen zur Erhöhung des Produktionspotenzials bei und linderten die in einigen Wachstumsbranchen auftretenden Arbeitsangebotsengpässe. Aufgrund des inzwischen verlangsamten Wachstums im vormals boomenden Dienstleistungs- und Baugewerbe wird für die kommenden Jahre allerdings mit einer geringeren Zuwanderung und damit auch mit einem geringeren Bevölkerungswachstum gerechnet.

Sowohl Norwegen als auch Irland sind Beispiele dafür, dass Vollbeschäftigung in den etablierten Industrieländern auch im Zeitalter der Globalisierung noch möglich ist. Die Basis dafür sind in beiden Ländern nicht etwa staatliche Schuldenaufnahme und expansive Lohnpolitik gewesen, sondern private Investitionen und flexible Arbeitsmärkte. Aus deutscher Sicht ist insbesondere bemerkenswert, dass die starke Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte nach Irland der dortigen Entwicklung nicht geschadet, sondern genutzt hat. Bei aller Anerkennung der zuletzt auch in Deutschland wieder nach oben gerichteten Entwicklung zeigen Länder wie Norwegen und Irland, was wirklich möglich ist. Der aktuelle Aufschwung sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass der Weg dorthin noch weit und langwierig sein wird.

## Deutschlands Aufholprozess: Langer Atem nötig

Das zeigt auch der langjährige Ländervergleich im Standort-Check, der nur ganz allmähliche Positionsverschiebungen der einzelnen Länder erkennen lässt. So hat sich gegenüber dem letzten Standort-Check an der Zusammensetzung der Länder, die sich im grünen Bereich positionieren, nichts verändert. Auch die Zusammensetzung der Länder, die sich im roten Bereich wiederfinden, ist unverändert geblieben. Belgien, Italien, Deutschland, Portugal und Frankreich bilden weiterhin im internationalen Vergleich die Schlusslichter, allerdings mit leichten Akzentverschiebungen zugunsten Deutschlands. Die weitgehend unveränderte Länderpositionierung in den drei „Ampelphasen“ lässt daher keinen Rückschluss auf fehlende Reformbemühungen zu.

Das zeigt auch der Aktivitätsindex, in dem Deutschland sich schon seit einiger Zeit wieder im gelben Bereich befindet und auch zuletzt weiter verbessert hat<sup>2</sup>. Dies deutet immerhin darauf hin, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in die richtige Richtung geht. Damit könnte möglicherweise in absehbarer Zeit auch im Erfolgsindex, der die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik misst, der Sprung von „Rot“ nach „Gelb“ gelingen.

<sup>1</sup> Der Standort-Check misst die Erfolge der Länder anhand von zwei Zielbereichen: Der Zielbereich Wachstum setzt sich aus dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sowie der Wachstumsrate des Produktionspotenzials zusammen. Damit geht sowohl das Wohlstandsniveau als auch seine (konjunkturberichtigte) jährliche Zunahme in diese Zielkomponente ein. Der Zielbereich Arbeitsmarkt setzt sich aus der (standardisierten) Arbeitslosenquote sowie dem Erwerbstätigenzuwachs zusammen. Zur Veranschaulichung werden die Ergebnisse beider Zielbereiche jeweils in Punktwerte zwischen 0 und 120 umgerechnet, wobei 120 den höchsterreichbaren Wert darstellt. Die Punktvergabe folgt dabei für jede Einzelgröße einem einheitlichen Prinzip: Benchmark ist jeweils der Mittelwert der besten drei Länder. Der erreichte Punktwert eines Landes in dem entsprechenden Zielbereich ergibt sich dann daraus, wie weit es von dieser Benchmark entfernt ist. Die Punktwerte werden dabei in die folgenden drei „Ampelphasen“ eingeteilt: Erreicht ein Land im Durchschnitt der beiden Zielbereiche 100 bis 120 Punkte, so liegt es im grünen Bereich. Bei Erreichen von 80 bis unter 100 Punkten liegt es im gelben Bereich. Der rote Bereich ist erreicht, wenn im Durchschnitt der beiden Zielbereiche weniger als 80 Punkte erzielt wurden.

<sup>2</sup> Der Aktivitätsindex fasst insgesamt 12 Einflussgrößen zusammen, die für die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung eines Landes von nachweisbarer Bedeutung sind. Vgl. zu den Einflussgrößen im Einzelnen: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Internationales Standort-Ranking 2007, S. 29 ff.

# Brennpunktthema: Fachkräftemangel

Trotz der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit wird zunehmend der Mangel an Fachkräften zu einem ernstem Problem der deutschen Wirtschaft. Das Bundeswirtschaftsministerium veröffentlichte Mitte August erste Erkenntnisse einer Studie zu diesem Thema. Demnach konzentrieren sich die derzeitigen Arbeitsangebotsengpässe auf diejenigen Branchen, welche für die technologische Leistungsfähigkeit Deutschlands am wichtigsten sind, insbesondere Maschinenbau, Metall- und Elektroindustrie, Fahrzeugbau und unternehmensnahe Dienstleistungen. Bei den Hochqualifizierten fehlt es vor allem an jungen Technikern und Meistern sowie an Nachwuchs in den akademischen Fächern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik. Keine akuten Engpässe liegen dagegen bisher in den Geistes-, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vor. Dennoch ist der Wertschöpfungsverlust der deutschen Volkswirtschaft durch den Mangel an Fachkräften mittlerweile im zweistelligen Milliardenbereich anzusetzen.

Die Bundesregierung hat auf ihrer Kabinettsklausur im brandenburgischen Meseberg erste Maßnahmen zur Erleichterung des Einsatzes ausländischer Fachkräfte beschlossen. So sollen ausländische Studierende, die in Deutschland einen Abschluss erwerben, künftig leichter in Deutschland ihren Beruf ausüben können. Zudem sollen die Restriktionen für ausländische Ingenieure in nachgefragten Bereichen wie Elektrotechnik oder Maschinenbau gelockert werden. Die Bundesagentur für Arbeit soll dafür sorgen, dass verstärkt Fachkräfte aus den zwölf neuen EU-Staaten ins Land kommen. Auch die Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der Zuwanderung wird erwogen. In ein solches System sollen Kriterien wie Qualifikation und berufliche Erfahrung einfließen, um ausländische Fachkräfte zu gewinnen. Nicht durchsetzen konnte sich dagegen ein

Vorschlag der Bundesbildungsministerin, die Mindestverdienstgrenze von 85.000 auf 60.000 Euro abzusenken, oberhalb derer auch Hochqualifizierte aus Nicht-EU-Staaten in Deutschland eine Arbeitserlaubnis erhalten.

Es muss allerdings bezweifelt werden, dass die Lösung des Problems allein in der verstärkten Anwerbung qualifizierter Zuwanderer liegt. Denn der Fachkräftemangel ist keineswegs kurzfristig entstanden oder rein konjunkturell bedingt, sondern er war seit langem absehbar. Daher bedarf es hier eines langfristig angelegten, ganzheitlichen Konzeptes, welches insbesondere auch die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik umfasst.

## In welcher Größenordnung bewegt sich der Fachkräftemangel?

Eine allgemein gültige Definition des Fachkräftemangels gibt es nicht, und die Datenlage ist in diesem Bereich sehr lückenhaft. Dies erklärt, warum verschiedene Forschungseinrichtungen und Verbände zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich Größenordnung und Bedeutung des Fachkräftemangels gelangen.

Ein Indiz für zunehmenden Fachkräftemangel könnte sein, wenn sich für die Unternehmen die Dauer der Personalsuche gegenüber früheren Jahren verlängert hat. Des Weiteren ist es von Relevanz, ob Unternehmen weniger Bewerbungen auf ausgeschriebene Stellen erhalten als zuvor. Auch die fachliche Eignung der Bewerberinnen und Bewerber lässt Rückschlüsse auf eine mögliche Mangelsituation zu. Zudem kann geprüft werden, wie viele Arbeitslose jeweils eine Stelle in einer spezifischen Branche suchen.

Eine Befragung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) von

mehr als 20.000 Unternehmen Ende 2005<sup>1</sup> ergab, dass trotz der zu diesem Zeitpunkt noch sehr schlechten Konjunkturlage 16 Prozent der Betriebe offene Stellen zumindest teilweise nicht besetzen konnten. Dies zeigt, dass der Fachkräftemangel in Deutschland keineswegs nur ein Phänomen des aktuellen Aufschwungs ist.

Über Rekrutierungsprobleme klagten der Umfrage zufolge vor allem Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe: In der pharmazeutischen Industrie waren 30 Prozent der Unternehmen betroffen, bei den Unternehmen im Maschinen- und Fahrzeugbau jeweils 25 Prozent. Unter den Dienstleistungsunternehmen gaben IT-Dienstleister und Unternehmen aus der Sicherheitsbranche mit ebenfalls 25 Prozent überdurchschnittlich oft an, Vakanzen nicht besetzen zu können. Bei den Zeitarbeitsunternehmen klagten sogar 64 Prozent der Betriebe über Fachkräftemangel. Das Problem scheint zudem eher große (25 Prozent) als kleine Unternehmen (13 Prozent) zu betreffen und im Süden (19 Prozent) häufiger vorzukommen als im Norden und Westen (jeweils 15 Prozent) bzw. im Osten (13 Prozent).

Recht unterschiedlich fielen die Antworten auf die Frage aus, wie die Unternehmen auf einen eventuellen Fachkräftemangel reagieren würden: 56 Prozent der Befragten gaben an, dass sie ihr Engagement in Aus- und Weiterbildung verstärken wollten. 49 Prozent der Betriebe würden versuchen, dem Mangel durch eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeit zu begegnen. Auf das Mittel der Rationalisierung bzw. Umstrukturierung würden 39 Prozent zurückgreifen. Im Rückgriff auf das Potenzial älterer Arbeitnehmer sahen nur 15 Prozent einen Lösungsweg. Immerhin sieben Prozent der Unternehmen gaben an, im Fall von Arbeitskräftemangel ihre Produktion und/oder ihren Service verringern bzw. nicht auszuweiten zu wollen.

Dabei gilt: Je kleiner das Unternehmen ist, desto größer ist die Gefahr, dass fehlende Arbeitskräfte unmittelbar zu weniger Output führen. Im Ausland würden nur sechs Prozent der Betriebe nach geeigneten Arbeitskräften suchen. Von den befragten Unternehmen, die im Herbst 2005 bereits akuten Fachkräftemangel hatten, planten allerdings bereits 13 Prozent, diesen mit ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu decken. Dabei waren überraschenderweise kleine und mittlere Unternehmen nicht weniger international orientiert als größere.

Der Mangel an Fachkräften gefährdet auch das von den Europäischen Staats- und Regierungschefs in der Lissabon-Strategie verankerte Ziel, den Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt in den Ländern der Europäischen Union bis 2010 auf drei Prozent zu erhöhen. Dafür bedürfte es nach Einschätzung des DIHK zunehmender Forschungsanstrengungen von Großunternehmen, Bund und Ländern sowie zusätzlicher Investitionen in Forschung und Entwicklung durch den Mittelstand. Ein besonderer Mangel besteht nach Einschätzung des DIHK derzeit bei Ingenieuren.

Der DIHK geht für das Jahr 2010 von einem Fehlbedarf von rund 30.000 Forschern allein in innovativen Betrieben für den Fall aus, dass sich die Unternehmen mit ihren Innovationsbudgets an der Drei-Prozent-Marke orientieren<sup>2</sup>. Ein zusätzlicher Bedarf entstehe bei den staatlichen Forschungseinrichtungen. Der Fachkräftemangel des Mittelstandes werde sich 2010 auf rund 6.000 Forscher belaufen, könne aber auch erheblich größer ausfallen, wenn die kleinen und mittleren Unternehmen im Wettbewerb um die klügsten Köpfe nicht mit den Großunternehmen und den staatlichen Forschungseinrichtungen mithalten können.

Mit dem Fachkräftemangel im Ingenieurbereich setzt sich auch eine im Mai 2007 veröffentlichte Studie des Instituts der

deutschen Wirtschaft Köln (IW)<sup>3</sup> auseinander. Demnach konnten die Unternehmen im Jahr 2006 etwa 48.000 Vakanzstellen nicht besetzen. Jedes sechste Unternehmen, das Ingenieure beschäftigt, sah sich mit Problemen bei der Rekrutierung konfrontiert. Am stärksten betroffen waren mit dem Maschinenbau und der Elektroindustrie Branchen des Verarbeitenden Gewerbes. Probleme gibt es aber auch in den wissensintensiven unternehmensnahen Dienstleistungsbranchen (FuE-Dienstleister, Bereich Datenverarbeitung und Datenbanken). Unterdurchschnittlich betroffen waren hingegen die Bauwirtschaft sowie die Unternehmen der Chemischen Industrie. Generell ist demnach eine Branche umso eher von Rekrutierungsproblemen betroffen, je höher ihre durchschnittliche Forschungs- und Innovationsaktivität ausfällt. Auch insgesamt nimmt das Problem an Dringlichkeit zu: So planen die Unternehmen nach Angaben des IW im Jahr 2007 Neueinstellungen in Höhe von durchschnittlich 8,4 Prozent ihres aktuellen Personalbestands an Ingenieuren; 2006 lag die Quote mit 6,6 Prozent noch deutlich niedriger.

Den Wertschöpfungsverlust der deutschen Volkswirtschaft aufgrund fehlender Fachkräfte schätzt das IW für das Jahr 2006

auf mindestens 3,5 Milliarden Euro. Dabei wurde die Anzahl unfreiwillig vakanter Stellen je Branche mit der branchendurchschnittlichen Wertschöpfung je Erwerbstätigem multipliziert. Dieser Wertschöpfungsverlust entfällt zu etwa gleichen Teilen auf die ingenieurnahen Industrie- und die wissensintensiven Dienstleistungsbranchen. Zu beachten ist jedoch, dass die branchendurchschnittliche Wertschöpfung aller dort Beschäftigten weit unter der durchschnittlichen Wertschöpfung eines Ingenieurs liegen dürfte. Zudem wurden nur Erstrundeneffekte berücksichtigt, so dass der Wertschöpfungsverlust, der sich infolge des Ingenieurmangels in anderen Wirtschaftsbereichen ergibt, noch nicht in den rund 3,5 Milliarden Euro enthalten ist.

## Fachkräftemangel – Phantom oder Faktum?

Der Sichtweise von DIHK und IW widerspricht – zumindest zum Teil – das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>4</sup>. Demnach kann derzeit zwar von Engpässen in einigen Branchen gesprochen werden, jedoch noch nicht von einem allgemeinen Fachkräftemangel. Als Indikatoren für diesen Befund werden vom IAB Angaben zu Stellenbesetzungszeiten und schwer besetzbaren offenen Stellen

**Tabelle 1: Verlauf von Stellenbesetzungsprozessen bei Neueinstellungen**

Angaben in Tagen

	Alle Berufe			Ingenieurberufe		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
<b>Geplante Besetzungsdauer</b> Beginn der Suche bis zum gewünschten Arbeitsbeginn	54	53	56	75	103	58
<b>Tatsächliche Besetzungsdauer</b> Beginn der Suche bis zum tatsächlichen Arbeitsbeginn	72	69	75	108	127	122
<b>Dauer der Personalsuche</b> Beginn der Suche bis zur Entscheidung für einen Bewerber	45	42	49	60	57	80
<b>Ungeplante Vakanzdauer</b> vom gewünschten bis zum tatsächlichen Arbeitsbeginn	18	16	20	33	24	64

(Werte in Tagen)

herangezogen. Die Daten beziehen sich auf die Jahre 2004 bis 2006 und wurden im Rahmen der Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots durch das IAB ermittelt (vgl. Tabelle 1). Demnach belief sich die Dauer der Personalsuche vom Beginn der Suche bis zur Entscheidung im Jahr 2006 auf durchschnittlich 49 Tage – gegenüber 2004 bedeutet dies lediglich eine Zunahme um vier Tage.

Bei den Ingenieurberufen fiel der Anstieg in diesem Zeitraum allerdings deutlich stärker aus: Hier stieg die Dauer der Personalsuche von 60 auf 80 Tage. Dies ist laut IAB jedoch zum Großteil darauf zurückzuführen, dass die Unternehmen offene Stellen viel schneller als früher zu besetzen wünschen: So sank die Dauer der geplanten Personalsuche – definiert als Beginn der Suche bis zum gewünschten Arbeitsbeginn – in den Ingenieurberufen von 75 Tagen im Jahr 2004 auf 58 Tage im Jahr 2006; 2005 hatten die Betriebe sogar 103 Tage zur Stellenbesetzung eingeplant. Da sich der Zeitraum vom Beginn der Personalsuche bis zum tatsächlichen Arbeitsbeginn bei Neueinstellungen in den letzten Jahren weder in den Ingenieurberufen noch in der Gesamtwirtschaft bedeutend erhöht hat, widerspricht das IAB der These eines verbreiteten Fachkräfte- bzw. Ingenieurmangels.

Für das IAB ist für die Beantwortung der Frage, ob in einem Wirtschaftszweig ein Engpass vorliegt, auch die zeitliche Entwicklung der ungeplanten Vakanzdauer von Bedeutung. Die ungeplante Vakanzdauer gibt die Anzahl der Tage an, die zwischen dem gewünschten und dem tatsächlichen Arbeitsbeginn verstreichen. In der Gesamtwirtschaft ist die ungeplante Vakanzdauer zwischen 2004 und 2006 von 18 auf 20 Tage gestiegen. Den überdurchschnittlichen Anstieg in den Ingenieurberufen von 33 Tagen im Jahr 2004 auf 64 Tage im Jahr 2006 führt das IAB nicht auf einen Ingenieurmangel zurück, sondern wiederum auf die starke Verkürzung der geplanten Besetzungs-

dauer. Die Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen verlief im genannten Zeitraum sehr unterschiedlich: Während die ungeplante Vakanzdauer im Baugewerbe von 8 auf 25 Tage und im Bereich Chemie, Kunststoff, Glas, Baustoffe von 14 auf 44 Tage kräftig stieg, verzeichnete der Bereich Maschinen, Elektrotechnik, Fahrzeuge nur einen leichten Anstieg von 34 auf 37 Tage. Im Wirtschaftszweig Metall, Metallenerzeugnisse war sogar ein Rückgang von 37 auf 27 Tage zu beobachten.

Laut IAB ist somit in denjenigen Wirtschaftszweigen, die aktuell am meisten über Rekrutierungsprobleme klagen, zumindest keine massive Verschlechterung gegenüber der Situation im Jahr 2004 zu beobachten. Auch im Hinblick auf die Anzahl an Bewerbungen sowie auf die Anzahl geeigneter Bewerbungen je offene Ingenieurstelle zeige sich derzeit noch kein dramatisches Bild: Im Rahmen der Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots gaben nur zwei Prozent der Betriebe an, keine Bewerbungen für eine ausgeschriebene Ingenieurstelle erhalten zu haben, vier Prozent erhielten keine geeignete Bewerbung. Die von einigen Betrieben als Mangel empfundene Situation führt das IAB auf die zunehmende Konkurrenz um Arbeitskräfte zurück, bei der kleinere und mittlere Unternehmen möglicherweise gegenüber den großen im Nachteil sind. Hier decken sich die Einschätzungen von DIHK und IAB: Lohnhöhe, Arbeitsbedingungen und Karriereöglichkeiten erhalten in Zeiten eines kontinuierlich steigenden Fachkräftebedarfs zunehmende Bedeutung.

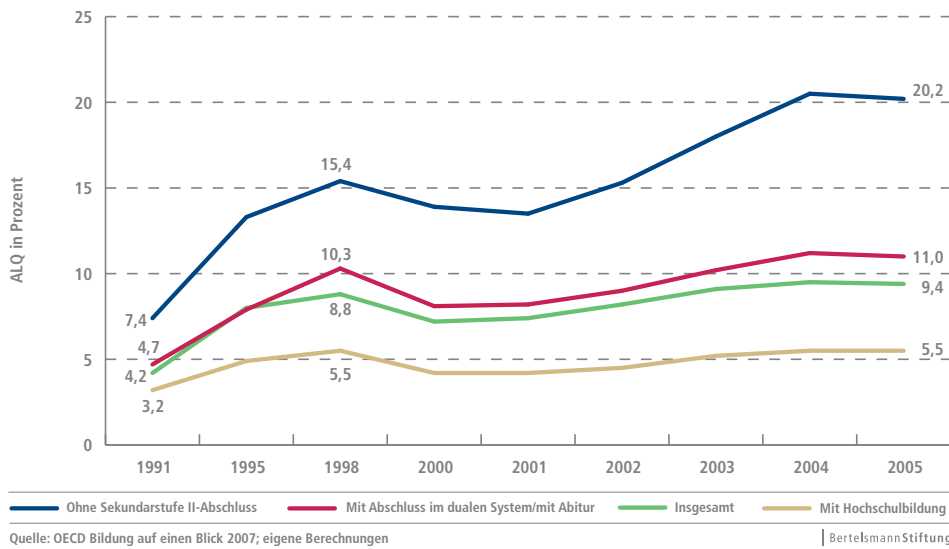
Auf zunehmende Engpässe bei Neueinstellungen im Ingenieurbereich deutet die Entwicklung der berufsspezifischen Arbeitslosenquote hin: Suchten im Dezember 2006 noch rund 30.000 Ingenieurinnen und Ingenieure vergeblich einen Arbeitsplatz, so waren es im August 2007 nur noch rund 24.000. Dies entspricht einer Abnahme um rund 20 Prozent innerhalb von acht Monaten. Engpässe deuten sich vor allem bei Maschinen-, Elektro- und

Wirtschaftsingenieurinnen und -ingenieuren an: Im Dezember 2006 belief sich die Arbeitslosenquote im Bereich Maschinenbau auf 4,3 Prozent, im Bereich Elektro auf 3,2 Prozent sowie im Bereich Wirtschaftsingenieurwesen auf 2,5 Prozent. Dies ist natürlich auch Folge der zuletzt günstigen konjunkturellen Entwicklung. Dennoch lässt sich aus diesen Zahlen auch ein struktureller Mangel an Fachkräften in den betreffenden Bereichen ablesen. Denn gerade in den hoch qualifizierten und spezialisierten Berufen passt längst nicht jeder Arbeitsuchende auf jeden offenen Arbeitsplatz, so dass eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von unter 5 Prozent für viele Bereiche in Wirklichkeit bereits einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften bedeutet.

## Akademikermangel: die mittelfristige Sicht

Auch wenn die technologische Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft noch nicht akut bedroht zu sein scheint, gerät sie doch mittel- bis langfristig durch den Fachkräftemangel in ernste Gefahr. Deutschland verfügt weder über nennenswerte Rohstoffvorkommen noch über international preiswerte Arbeitskraft. Der einzige Weg, im Wohlstandsvergleich mit anderen Ländern nicht zurückzufallen, liegt daher in gut ausgebildeten Arbeitskräften und überlegener Technologie, Effizienz und Innovationskraft. Insbesondere der Wettbewerb mit den aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens zwingt Deutschland in diesen Bereichen zu großen Anstrengungen.

Der dramatische Strukturwandel in der Arbeitswelt lässt sich deutlich an den qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten ablesen (vgl. Abbildung 2). Im Vergleich der Jahre 1991 bis 2005 lag die Arbeitslosenquote der Personen ohne Sekundarstufe II-Abschluss zu jedem Zeitpunkt deutlich oberhalb der allgemeinen Arbeitslosenquote. Dabei hat sich die Schere zwischen Gering- und Hochqualifizierten

**Abb. 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1991 bis 2005**

seit 1998 noch vergrößert: Während die Arbeitslosenquote von Personen mit Hochschulbildung bei rund 5,5 Prozent verharrte, stieg die Arbeitslosenquote der Personen ohne Sekundarstufe II-Abschluss und damit ohne Berufsabschluss zwischen 1998 und 2005 nochmals stark von anfänglich 15,4 Prozent auf 20,2 Prozent an. Dieser Trend ist nicht nur in Deutschland, sondern in vielen weiteren OECD-Staaten zu beobachten und unterstreicht die weltweit steigende Bedeutung der Tertiärausbildung.

Die deutlich besseren Erwerbchancen von Hochqualifizierten spiegeln sich auch in der Erwerbsquote der 25- bis 64-Jährigen wider. Während diese für Personen mit Hochschulabschluss 2005 bei 82,9 Prozent lag, erreichte sie bei den Personen mit Berufsabschluss oder Abitur nur 70,6 Prozent und für Personen ohne Abschluss im Sekundarstufe II-Bereich lediglich 51,6 Prozent.

Der Trend zur Höherqualifizierung in der Gesellschaft wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen. Zu diesem Ergebnis gelangen übereinstimmend das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und die Prognos AG in einer gemeinsamen Projektion<sup>5</sup> sowie die Bund-Länder-Kommission für Bildungsförderung und For-

schungsplanung<sup>6</sup>. IAB und Prognos gehen davon aus, dass der Arbeitskräftebedarf bei Hilfstätigkeiten anteilmäßig von 20,1 Prozent im Jahr 1991 auf 15,7 Prozent im Jahr 2010 sinken wird (vgl. Abbildung 3). Damit dürfte die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsabschluss tendenziell weiter ansteigen. Bei höher qualifizierten Tätigkeiten rechnen IAB und Prognos dagegen mit zunehmendem Arbeitskräftebedarf zwischen 1991 und 2010, und zwar um so mehr, je höher die Qualifikationsanforderungen sind. Während für den Bedarf an qualifizierten Fachtätigkeiten mit einer Zunahme um rund sechs Prozent zwischen 1991 und 2010 gerechnet wird, beträgt die prognostizierte Zunahme bei den Fachtätigkeiten mit Führungsaufgaben bereits rund 14 Prozent, bei den hoch qualifizierten Tätigkeiten sogar rund 25 Prozent.

### Ursachen im Bildungswesen

Angesichts dieses Befundes ist um so problematischer, dass der neueste OECD-Bildungsbericht<sup>7</sup> für Deutschland kein günstiges Zukunftsbild ergibt. Deutschland hat demnach insbesondere zu wenig Abiturienten und Akademiker. Während Länder wie Korea, Frankreich, Irland, Japan und Spanien zwischen 1970 bis 2005 überdurchschnittliche Zuwächse bei den

Qualifikationen im Tertiärbereich verbuchen konnten, fiel Deutschland in diesem Zeitraum vom 10. auf den 22. Platz zurück. Der Anteil der 25- bis 34-Jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss liegt in Deutschland bei lediglich 22 Prozent, während es im OECD-Mittel 32 Prozent sind. Seit 1995 hat sich die Anzahl der eingeschriebenen Studierenden in Deutschland nur um fünf Prozent erhöht, im OECD-Mittel dagegen um 41 Prozent.

Besonders kritisch schätzt die OECD die Lage in den Ingenieurwissenschaften ein, deren Absolventenquote in Deutschland mittlerweile unter das Niveau der Bestandssicherung gefallen ist. So gibt es in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen zehn Prozent weniger ingenieurwissenschaftliche Hochschulabsolventen als in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen. Dementsprechend wird es zu Nachwuchsproblemen kommen, wenn die ältere Generation in den kommenden Jahren in Ruhestand geht. Im OECD-Mittel stellt sich die Situation weit besser dar: Hier gibt es in der jüngeren Altersgruppe fast doppelt so viele ingenieurwissenschaftliche Absolventen wie in der älteren Altersgruppe, die Bestandssicherung ist also mehr als gewährleistet.

Als kritisch wird auch die geringe Anzahl an Absolventen im naturwissenschaftlichen Bereich gewertet. Während im OECD-Mittel 1.295 von 100.000 Beschäftigten im Alter von 25 bis 34 Jahren einen naturwissenschaftlichen Studiengang erfolgreich abgeschlossen haben, sind es in Deutschland nur 1.045 Personen. Insgesamt weisen in Deutschland lediglich acht Prozent der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren einen Studienabschluss in den Naturwissenschaften auf. Zudem stagniert seit 2002 die Studienanfängerquote hierzulande bei etwa 36 Prozent. Im OECD-Mittel beginnt dagegen mehr als die Hälfte eines Jahrgangs eine Tertiärausbildung, in Australien, Finnland, Island, Neuseeland, Norwegen, Polen und Schweden sind es sogar mehr als 70 Prozent.



Bei der Bewertung der Studierquote ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch der Anteil der Schulabgänger mit Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland bei lediglich 38 Prozent liegt, während es im OECD-Mittel 49 Prozent sind. Weitere 14 Prozent erlangen die Berechtigung zur Aufnahme eines Studiums in Deutschland nach abgeschlossener Erstausbildung. Soll die Studienanfängerquote in den nächsten Jahren und Jahrzehnten signifikant steigen, so zeichnen sich dafür somit zwei Wege ab: Zum einen müsste ein größerer Teil eines Jahrgangs das Abitur oder die Fachhochschulreife erlangen, zum anderen müsste die Attraktivität eines Studiums für Personen mit abgeschlossener Erstausbildung durch eine flexiblere Regelung des Studienzugangs erhöht werden.

Die OECD geht davon aus, dass sich die Einführung der gestuften Bachelor- und Master-Studiengänge langfristig positiv auf die deutsche Studienanfängerquote auswirken wird. Ein differenzierteres Angebot an Studiengängen helfe, die Qualifikationen besser auf den Bedarf am Arbeitsmarkt abzustimmen und senke gleichzeitig

die Hemmschwelle für die Aufnahme eines Studiums. Zudem misst die OECD einer flexibleren Regelung des Studienzugangs eine große Bedeutung bei. Kritisiert wird, dass der Zugang zum Tertiärbereich in Deutschland überdurchschnittlich stark von der sozialen Herkunft abhängt: Die Wahrscheinlichkeit eines Hochschulbesuchs für Kinder aus finanziell besser gestellten Familien ist hierzulande 2,2-mal höher als für Kinder aus Arbeiterfamilien. In Irland liegt dieses Verhältnis hingegen nur bei 1,1, in Spanien bei 1,5. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit, dass Schülerinnen und Schüler aus Arbeiterfamilien ein Studium beginnen, hierzulande weniger als halb so hoch, wie es unter Berücksichtigung ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung zu erwarten wäre. Diese Wahrscheinlichkeit ist in keinem der anderen acht europäischen Staaten mit vergleichbarer Datenlage geringer.

Die Gefahr eines breiten Akademikermangels wird mittelfristig auch aus demografischen Gründen immer größer. So ist in Deutschland – ähnlich wie in vielen anderen Industrienationen – ab 2015 mit

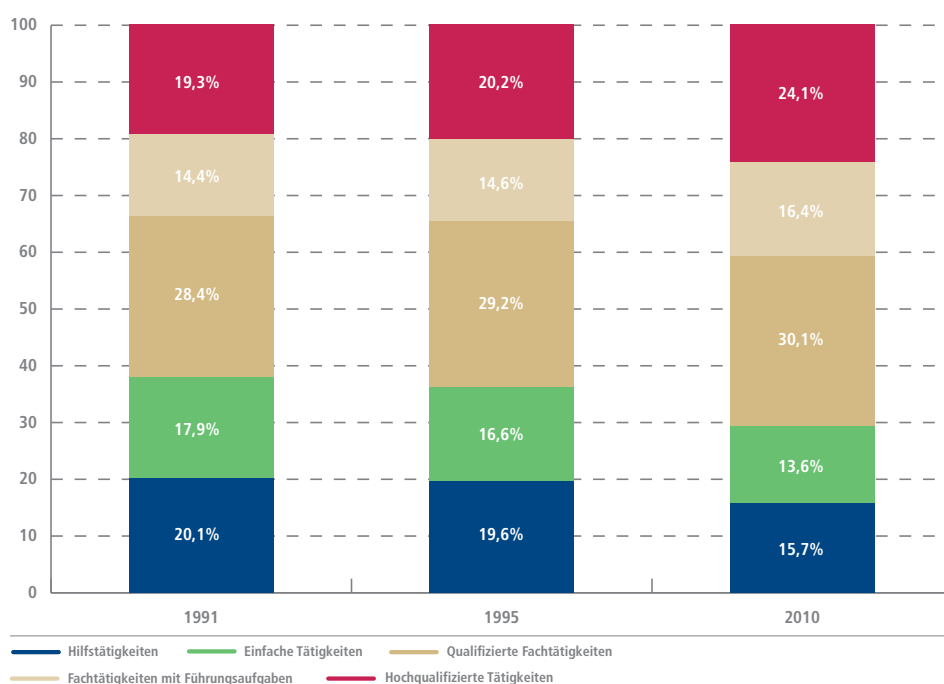
einer spürbaren Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials zu rechnen. Zudem wird die derzeitige Akademikererwerbstätigkeit hauptsächlich von den mittleren Altersgruppen getragen. Scheiden diese geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbsleben aus, dann könnten sie durch die nachrückenden geburtenschwächeren Jahrgänge nur unter der Bedingung ersetzt werden, dass diese deutlich höher qualifiziert wären – dies ist jedoch bislang nicht der Fall.

## Mögliche Lösungswege

Die Vermeidung des drohenden Fachkräftemangels ist Aufgabe mehrerer Akteure. Der Staat ist vor allem gefordert, wenn es um die notwendigen bildungspolitischen Reformen geht. Das gesamte Bildungssystem – vom Kindergarten bis zur Hochschule – muss stärker als bisher leistungsfördernd und leistungsfördernd gestaltet werden. Dazu können auch Studiengebühren beitragen, die nur in einer sehr vordergründigen Betrachtungsweise den Akademikernachwuchs behindern. Ihre wichtigste Funktion ist es, den Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu intensivieren und damit nicht nur bei den Studierenden, sondern auch bei den Hochschulen selbst die Leistungsanreize zu stärken. Denn nicht die bloße Zahl, sondern insbesondere auch die Qualität der Hochschulabsolventen ist für die Sicherung des Wohlstands in der Zukunft entscheidend.

Dem drohenden Fachkräftemangel im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich kann mit der stärkeren Verankerung entsprechender Unterrichtsinhalte in der Schule begegnet werden. Zudem muss die im deutschen Bildungssystem besonders stark ausgeprägte Selektion nach der sozialen und ethnischen Herkunft vermindert werden. Sie ist allerdings nicht durch Nivellierung und Senkung der Anforderungen zu ersetzen, sondern nach dem Vorbild anderer Länder durch eine Auswahl nach Leistungsfähigkeit und Leistungswillen.

**Abb. 3: Erwerbstätige (ohne Auszubildende) nach Tätigkeitsniveaus 1991 bis 2010**



Quelle: IAB/Prognos Projektion 1999 (auf Basis der Mikrozensus und der VGR)

| BertelsmannStiftung

Eine wichtige Aufgabe der Unternehmen liegt in der Stärkung der innerbetrieblichen Weiterbildung. Insbesondere in den letzten – konjunkturschwachen – Jahren waren die Betriebe in dieser Hinsicht wenig aktiv. Besonders schlecht steht Deutschland bei der beruflichen Weiterbildung von Personen ohne Sekundarstufe II-Abschluss da. Diese Personengruppe kann über ein typisches Arbeitsleben gerechnet lediglich 130 Stunden an nichtformaler beruflicher Weiterbildung erwarten – im OECD-Mittel sind es hingegen 210 Stunden. So nehmen etwa in Dänemark 22 Prozent der Personen ohne Sekundarstufe II-Abschluss im Laufe ihres Erwerbslebens an nichtformalen Weiterbildungsmaßnahmen teil, in Deutschland sind es lediglich drei Prozent.

Im Gegensatz zu bildungspolitischen Maßnahmen greifen Änderungen an den Migrationsbedingungen bereits in der kurzen und mittleren Frist. Daher sollte auch die Zuwanderung für qualifizierte ausländische Fachkräfte weiter erleichtert werden. Das deutsche Zuwanderungsgesetz setzt die Hürden für Zuwanderung bislang sehr hoch: So darf für einen Arbeitsplatz, der an einen Arbeitsmigranten vergeben wird, kein geeigneter Inländer oder gleichgestellter Ausländer zur Verfügung stehen; zudem darf ein ausländischer Spezialist nicht zu schlechteren Konditionen als der Inländische beschäftigt werden. Ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit darf in Deutschland nur arbeiten, wer mindestens rund 85.000 Euro pro Jahr verdient. Die Unternehmensgründung in Deutschland wurde immerhin bereits vereinfacht: Ausländische Unternehmer müssen in Zukunft nur noch 500.000 statt einer Million Euro mitbringen und nur noch fünf statt zehn Arbeitsplätze schaffen.

## Osterweiterung der Europäischen Union – Chance oder Risiko?

Wissenschaftliche Studien, die vor der ersten EU-Erweiterungsrunde im Mai 2004 durchgeführt wurden, kamen über-

einstimmend zu dem Ergebnis, dass als Folge der Erweiterung mit Integrationsgewinnen sowohl für die alten als auch für die neuen EU-Mitgliedsstaaten zu rechnen sei. Positive Auswirkungen wurden dabei vor allem für Deutschland und Österreich vorhergesagt. Temporäre Anpassungsprobleme prognostizierte man nur für wenige Sektoren wie zum Beispiel das Handwerk und die baunahen Industrien. Gleichwohl führte die Sorge vor den politischen Auswirkungen solcher Anpassungsprobleme insbesondere in Deutschland und Österreich letztlich zur Einschränkung der Freizügigkeit von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten. Beide Länder beharrten auf großzügigen Übergangsregelungen bis zur Gewährung der vollen Arbeitskräftefreizügigkeit in den Jahren 2011 bzw. 2013, obwohl gerade ihnen die größten Integrationsgewinne zugeschrieben wurden.

Die meisten wissenschaftlichen Studien gehen von einer langfristigen Zuwanderung in Höhe von drei bis vier Prozent der Bevölkerung aus den neuen Mitgliedstaaten (damals noch EU-10) in die alten Mitgliedstaaten (EU-15) aus. In den ersten beiden Jahren seit der Erweiterung lag die Zuwanderung bei geschätzten 200.000 bis 220.000 Personen pro Jahr – dies entspricht rund zwei Drittel des bei voller Freizügigkeit prognostizierten Potenzials. Dabei war die Zuwanderung nach Großbritannien und Irland deutlich höher als erwartet, während die Nettozuwanderung nach Deutschland mit 36.000 Personen 2004 bzw. 63.000 Personen 2005 weit hinter dem prognostizierten Zuwachs bei voller Arbeitskräftefreizügigkeit zurückblieb. Somit kam es in den ersten beiden Jahren nach der EU-Erweiterung zu einer Umlenkung der Migrationsströme in diejenigen Länder, die auf Übergangsregelungen bezüglich der vollen Arbeitskräftefreizügigkeit verzichtet haben. Dies dürfte dazu führen, dass selbst bei Gewährung der vollen Freizügigkeit ab dem Jahr 2011 die Zuwanderung nach Deutschland deutlich geringer ausfallen wird als in den meisten

Szenarien angenommen, denn zu diesem Zeitpunkt wird ein Großteil des Migrationspotenzials bereits ausgeschöpft sein.

Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat die potenziellen Effekte der EU-Osterweiterung auf Produktion, Löhne und Beschäftigung in Deutschland untersucht<sup>8</sup>. Es gelangt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr mit den neuen Mitgliedsstaaten zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen für die deutsche Volkswirtschaft führen wird. Prognostiziert werden ein Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion, höhere Löhne und der Abbau von Arbeitslosigkeit, und zwar selbst unter Berücksichtigung von Lohnrigiditäten auf dem Arbeitsmarkt. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit sowie der Anstieg der Löhne würden bei Gewährung von Freizügigkeit allerdings etwas geringer ausfallen als im Szenario ohne Freizügigkeit.

Insgesamt könnte nach den IAB-Ergebnissen durch Einführung vollständiger Arbeitnehmerfreizügigkeit der durch Handel und Kapitalverkehr bedingte Anstieg des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland um mehr als ein Drittel erhöht werden. Profitieren würde vor allem die Industrie, da sie das zusätzliche Handelspotenzial durch Arbeitskräftezuwanderung besser ausschöpfen könnte. Über Vorleistungsverflechtungen wird sich dieser Impuls auf andere Sektoren übertragen, insbesondere auf den Dienstleistungssektor. Für die Landwirtschaft wird mit einer Abwanderung von Arbeitskräften in andere Sektoren mit besseren Verdienstmöglichkeiten und Beschäftigungsaussichten gerechnet, sobald der Arbeitsmarkt für osteuropäische Arbeitskräfte geöffnet wird. Die Sektoralstruktur der deutschen Arbeitskräfte würde sich insoweit zugunsten von höher bezahlten Jobs verbessern.

Die Aussetzung der Freizügigkeit während der Übergangsfristen führt laut IAB aus europäischer Sicht zu Wohlfahrtsverlusten. Zudem ist der Gemeinsame Binnenmarkt

auf Dauer nicht funktionsfähig, wenn einzelne Staaten versuchen, vermeintliche Schattenseiten der Integration mittels Sonderregelungen zu umgehen. Eine sofortige Gewährung der Freizügigkeit würde sich für Deutschland auch deshalb anbieten, weil zusätzliche Arbeitskräfte in der derzeitigen konjunkturellen Entwicklung deutlich besser vom Arbeitsmarkt absorbiert werden können als in konjunkturell schwächeren Zeiten. Niemand vermag dagegen vorherzusagen, in welcher konjunkturellen Lage sich Deutschland in den Jahren 2011 bis 2013 befinden wird, wenn es sich der vollen Arbeitskräftefreizügigkeit nicht mehr verschließen kann.

## Positivbeispiele im Ausland

Irland ist neben Schweden und Großbritannien das einzige Land, welches von vornherein auf Übergangsregelungen bezüglich der Arbeitskräftefreizügigkeit verzichtet hat. Zum Zeitpunkt der EU-Erweiterung befand sich die irische Volkswirtschaft allerdings bereits in einer sehr starken Position: Die Arbeitslosigkeit lag 2004 bei lediglich 4,4 Prozent und damit weit unter OECD-Schnitt, der Erwerbstätigenzuwachs erreichte mit 3,0 Prozent einen sehr hohen Wert. Die Arbeitgeber waren daher ohnehin gezwungen, ihren steigenden Arbeitskräftebedarf zum Teil mit ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu

decken, um die Wirtschaft auf Wachstumskurs zu halten. Die Erweiterungsdebatte konzentrierte sich denn auch auf die Gefahren einer ungesteuerten Zuwanderung ins Sozialsystem: Die Regierung legte fest, dass nur derjenige Anspruch auf Sozialleistungen und Kindergeld hat, der bereits zwei Jahre in Irland oder Großbritannien gelebt hat. Von weiteren Einschränkungen sah man jedoch ab.

Nach Irland immigrierten im ersten Jahr nach der Erweiterung 53.400 Personen, von denen rund 40 Prozent aus den EU-Beitrittsstaaten kamen. Die Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsstaaten trugen seit der Erweiterung im Mai 2004 zu fünfzig Prozent zu den in diesem Zeitraum neu entstandenen Beschäftigungsverhältnissen bei. Beschäftigt sind sie hauptsächlich im Bausektor, im produzierenden Gewerbe sowie im Gaststättengewerbe. Bemerkenswert ist, dass die Partizipationsrate der EU-10-Bürger am Arbeitsmarkt bei rund 90 Prozent liegt – in der Gesamtwirtschaft liegt sie lediglich bei rund 74 Prozent. Zudem liegt die Arbeitslosenquote der EU-10-Bürger bei nur 2,4 Prozent und damit nochmals zwei Prozentpunkte unter der gesamtwirtschaftlichen Rate. Ein Zuzug ins Sozialleistungssystem, oftmals auch als „Wohlfahrtstourismus“ bezeichnet, ist bislang also nicht festzustellen. Zu beobachten ist ebenfalls nicht, dass als

Folge der EU-Erweiterung verstärkt irische Beschäftigte durch geringer entlohnte Migrantinnen und Migranten ersetzt würden.

Die irische Erfahrung zeigt, dass sich die Öffnung der Arbeitsmärkte für die Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten keinesfalls negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken muss. Auch in Schweden und Großbritannien wird die entsprechende Entwicklung seit der Erweiterung positiv bewertet. In beiden Ländern hat nach bisherigen Erkenntnissen kein erweiterungsbedingter Anstieg der Arbeitslosenquote und ebenfalls kein verstärkter Zuzug ins Sozialleistungssystem stattgefunden.

Ob sich die für die deutsche Volkswirtschaft prognostizierten Wohlfahrtsgewinne bei Arbeitskräftefreizügigkeit in dem genannten Ausmaß einstellen werden, hängt auch davon ab, welche Potenziale durch die Inanspruchnahme der Übergangsfriesten bereits verspielt wurden. Die insgesamt positiven Erfahrungen derjenigen Länder, die in dieser Hinsicht mutiger waren, sprechen jedenfalls eindeutig dafür, den deutschen Arbeitsmarkt stärker für ausländische Arbeitsuchende zu öffnen. Die jüngsten Beschlüsse der Bundesregierung zur leichteren Beschäftigung von ausländischen Fachkräften können dazu nur ein erster Schritt gewesen sein.

<sup>1</sup> DIHK (2005): „Ruhe vor dem Sturm – Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft“, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung Herbst 2005; Berlin/Brüssel.

<sup>2</sup> DIHK (2007): „DIHK-Innovationsreport 2007“, Zahlen und Einschätzungen der IHK-Organisation zum Innovationsgeschehen in Deutschland; Berlin/Brüssel.

<sup>3</sup> Koppel, O. (2007): „Ingenieurmangel in Deutschland – Ausmaß und gesamtwirtschaftliche Konsequenzen“; erschienen in: IW-Trends, 34. Jahrgang, Heft 2/2007.

<sup>4</sup> Biersack, W./Kettner, A./Schreyer, F. (2007): „Fachkräftebedarf – Engpässe, aber noch kein allgemeiner Ingenieurmangel“; erschienen in: IAB-Kurzbericht Nr. 16, 04.09.2007.

<sup>5</sup> Dostal, W./Reinberg, A. (1999): „Arbeitslandschaft 2010 – Teil 2: Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft“; erschienen in: IAB-Kurzbericht Nr. 10 vom 27.08.1999, Nürnberg.

<sup>6</sup> BLK (2002): „Zukunft von Bildung und Arbeit – Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2015“; erschienen in: Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung Nr. 104, Bonn.

<sup>7</sup> OECD (2007): „Education at a Glance 2007“; Paris.

<sup>8</sup> Baas, T./Brücker, H./Hönekopp, E. (2007): „EU-Osterweiterung – Beachtliche Gewinne für die deutsche Volkswirtschaft“; erschienen in: IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 14.03.2007, Nürnberg.



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

## Internationales Standort-Ranking 2007

Wachstum und Beschäftigung

Verlag BertelsmannStiftung

Das Internationale Standort-Ranking vergleicht die 21 wichtigsten Industrienationen in den Zielbereichen Arbeitsmarkt und Wachstum.

Auf Basis neuester OECD-Daten werden dazu für jedes der 21 Länder ein Erfolgs- und ein Aktivitätsindex berechnet.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)  
Internationales Standort-Ranking 2007  
Wachstum und Beschäftigung

2007, 192 Seiten, Broschur  
€ 25,- / sFr. 43,90  
ISBN 978-3-89204-887-9

## BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Str. 256  
33311 Gütersloh  
Tel.: 05241 8181-581  
Fax: 05241 8181-982  
www.bertelsmann-stiftung.de

### Verantwortlich:

Dr. Robert B. Vehrkamp

### Autoren:

Prof. Dr. Ulrich van Suntum  
vansuntum@insiwo.de  
Dipl.-Volksw. Maren Lurweg  
lurweg@insiwo.de

### Ansprechpartner:

Eric Thode  
eric.thode@bertelsmann.de  
Dr. Thorsten Hellmann  
thorsten.hellmann@bertelsmann.de

Druck: medienfabrik, Gütersloh



Stefan Empter, Robert B. Vehrkamp (Hrsg.)

## Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme

Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung,  
Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung

Verlag BertelsmannStiftung

Was ist soziale Gerechtigkeit? Als Ergebnis eines gesellschaftlichen Verständigungsprozesses bleiben die Antworten darauf einem ständigen Bedeutungswandel unterworfen. Durch die politische Gestaltung zeitgemäßer sozialstaatlicher Institutionen müssen sie laufend neu gewonnen und gesichert werden. Auch der deutsche Sozialstaat befindet sich seit Mitte der 90er Jahre im Umbruch von einem alimenteren Wohlfahrtsstaat hin zu einem aktivierenden Teilhabestaat. Anliegen des vorliegenden Bandes ist eine erste Zwischenbilanz und Bestandsaufnahme dieser sozialstaatlichen Umbruchsituation. Dabei geht es zunächst um die Ableitung eines dem neuen Paradigma angemessenen Verständnisses sozialer Gerechtigkeit (Teil I). Daran anschließend werden die neueren Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung dargestellt (Teil II) und in einem international vergleichenden Kontext diskutiert und bewertet. Aus den

international vergleichenden Analysen und Ergebnissen werden schließlich Elemente einer Strategie zur Transformation des deutschen Wohlfahrtsstaates in einen investiv orientierten Teilhabestaat abgeleitet (Teil III). Abschließend werden die Ergebnisse einer repräsentativen parlamentarier-Umfrage zum Thema „Soziale Gerechtigkeit in Deutschland“ dargestellt (Teil IV). Die beiliegende CD-ROM enthält eine vollständige Dokumentation aller Detailergebnisse dieser Umfrage.

Stefan Empter,  
Robert B. Vehrkamp (Hrsg.)  
Soziale Gerechtigkeit –  
eine Bestandsaufnahme

2007, 308 Seiten, Broschur  
Inklusive CD-ROM  
€ 35,- / sFr. 58,-  
ISBN 978-3-89204-925-8