

DEUTSCHES HANDWERKSINSTITUT

Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.)

DHI

Fachkräftesicherung im Handwerk
vor dem Hintergrund struktureller
Wandlungen der Arbeitsmärkte

**Kontaktstudium
Wirtschaftswissenschaft 2002**

**Seminar für Handwerkswesen
an der Universität Göttingen** **sfh**

Seminar für Handwerkswesen
an der Universität Göttingen

Fachkräftesicherung im Handwerk vor dem Hintergrund
struktureller Wandlungen der Arbeitsmärkte

Kontaktstudium Wirtschaftswissenschaft

Herausgegeben vom Seminar für Handwerkswesen
an der Universität Göttingen

Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut

Wissenschaftliche Leitung: Dr. U. Kornhardt

2 0 0 2

Fachkräftesicherung im Handwerk vor dem Hintergrund struktureller Wandlungen der Arbeitsmärkte

Mit Beiträgen von

W. Dostal, G. Kucera, L. Locher, J. Fuchs, H. G. Mendius,
Ch. Henke, K. Spelberg

Bearbeitung:

Ullrich Kornhardt

VERLAG MECKE DRUCK • DUDERSTADT • 2003

Gedruckt als Veröffentlichung
des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen
Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut e.V.

Bibliografische Informationen Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliothek;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über

<http://dnb.ddb.de>
abrufbar.

ISBN 3-936617-08-2

Alle Rechte vorbehalten

Mecke Druck und Verlag • Christian-Blank-Straße 3 • 37115 Duderstadt

Tel. 05527/98 19 22 • Fax 05527/98 19 39

eMail: verlag@meckedruck.de

Internet: www.meckedruck.de/buchprogramm

Gesamtherstellung: Mecke Druck und Verlag • 37115 Duderstadt

Vorwort

Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften ist für das Handwerk als besonders arbeitsintensiver Wirtschaftsbereich von herausragender Bedeutung. Dabei geht es für die Handwerksbetriebe nicht nur darum, auf ein ausreichend großes Reservoir an Arbeitskräften zurückgreifen zu können. Vielmehr hängt die Sicherung ihrer Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit entscheidend davon ab, ob sie auch künftig genügend qualifizierte Arbeitskräfte finden und im Handwerk halten können. Aufgrund der überwiegend anspruchsvollen Tätigkeiten und des spezifischen Leistungsangebots ist das Handwerk in starkem Maße auf qualifizierte Fachkräfte angewiesen. Entsprechend ist mit rund 80 % der Facharbeiteranteil im Handwerk so hoch wie in keinem anderen Wirtschaftsbereich.

Seit einiger Zeit ist in Teilbereichen der Wirtschaft, so auch in weiten Teilen des Handwerks ein Mangel an Facharbeitskräften festzustellen, während auf der anderen Seite rund 4 Mio. Menschen einen Arbeitsplatz suchen. Das vorliegende Buch beschäftigt sich unter anderem mit den Ursachen für diesen ausgeprägten Mismatch auf dem Arbeitsmarkt und geht der Frage nach, welche Perspektiven für eine zukunftsfähige Fachkräfteversorgung im Handwerk unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen bestehen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung werden dabei sowohl die Möglichkeiten und Grenzen der Aktivierung der heimischen Personalreserven aufgezeigt als auch eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderung diskutiert. In diesem Kontext wird deutlich gemacht, welcher Stellenwert der Beschäftigung von Ausländern im Handwerk bereits heute zukommt.

Die einzelnen Beiträge gehen zurück auf ein Wirtschaftswissenschaftliches Seminar zu diesem Thema, das das Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen im Jahr 2002 für die Unternehmensberater des Handwerks durchgeführt hat. Dem qualifizierten Autorenkreis sei an dieser Stelle noch einmal herzlich für ihr Engagement gedankt.

Göttingen, im Februar 2003

Prof. Dr. Gustav Kucera

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Werner Dostal Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt – Ergebnisse einer Mismatch-Analyse	1
Gustav Kucera Arbeitslosigkeit – weniger ein Mismatch-Problem auf dem Arbeitsmarkt, sondern vielmehr ein Problem auf den Gütermärkten	43
Lilo Locher Migration – Potenzial und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt	59
Johann Fuchs Fachkräftemangel und demographischer Wandel – Möglichkeiten und Grenzen der Aktivierung heimischer Personalreserven	83
Hans Gerhard Mendius Fachkräfteversorgung im Handwerk bei alternder Bevölkerung	119
Christian Henke Ausländerbeschäftigung im Handwerk – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung –	177
Karl Spelberg Nachwuchs- und Fachkräftesicherung im Handwerk	201

Werner Dostal*

**Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage
auf dem Arbeitsmarkt
– Ergebnisse einer Mismatch-Analyse**

* *Dr. Werner Dostal ist Arbeitsbereichsleiter "Berufs- und Qualifikationsforschung" im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg*

GLIEDERUNG

1. Allgemeine Veränderungstendenzen
 - 1.1 Weiterer Strukturwandel
 - 1.2 Mismatch auf dem Arbeitsmarkt
 - 1.3 Neue Berufe
 - 1.4 Höherer Qualifikationsbedarf
 - 1.5 Arbeitsmarkt und Beschäftigung
 - 1.6 Offene Arbeitsformen
2. Arbeitsmarkt – Situation und Entwicklung
 - 2.1 Der Arbeitsmarkt – ein aktueller Überblick
 - 2.2 Arbeitsmarktberichterstattung
 - 2.3 Zu- und Abgangsstrukturen in bzw. aus der Arbeitslosigkeit
 - 2.4 Motivlage der Arbeitslosen
3. Mismatch-Analyse
 - 3.1 Mismatch als Folge mangelnder Übereinstimmung
 - 3.2 Mismatch als Folge ungeeigneter Arbeitsmarktinformation
 - 3.3 Mismatch in Hinblick auf zukünftige Veränderungen
 - 3.4 Zum Begriff des Fachkräftemangels
 - 3.5 Messung von Fachkräftemangel
 - 3.6 Fachkräftemangel als Folge ungenügender Ausbildung
4. Ansätze zur Verbesserung des Matching-Prozesses
5. Weitere Aussichten

Literaturverzeichnis

Anhang

1. Allgemeine Veränderungstendenzen

Beschäftigung verändert sich im Strukturwandel und erhält eine neue Bedeutung. Sie hat sich vor allem durch Informations- und Kommunikationstechnologien deutlich modifiziert. Technische Innovationen haben nicht nur Auswirkungen auf Zahl und Qualifikation der Arbeitskräfte, sondern lösen auch gesellschaftliche und soziale Umwälzungen hervor. In der Arbeitswelt sind die folgenden Tendenzen erkennbar:

1.1 Weiterer Strukturwandel

Dienstleistungsbranchen werden weiter wachsen, die Produktionsbranchen und die Landwirtschaft werden weiter schrumpfen. Berufe und Tätigkeiten entwickeln sich analog: Auch sie werden sich stärker in Richtung Dienstleistung verschieben. Dabei gibt es aber ein Phänomen, das von der Statistik eher verschleiert wird: Es sind allein die informationsbezogenen Aufgaben und Tätigkeiten, die an Bedeutung zunehmen. Heute sind bereits über 50 % der Erwerbstätigen in Berufen beschäftigt, in denen die Informationsverarbeitung dominiert. Computerisierte Arbeitsmittel haben sich in den meisten Berufen durchgesetzt.

1.2 Mismatch auf dem Arbeitsmarkt

Seit einigen Jahrzehnten ist der Arbeitsmarkt nicht mehr ausgeglichen: Arbeitslosigkeit größeren Umfangs ist entstanden und hat sich verfestigt. Zugleich lassen sich manche offenen Stellen nicht besetzen. Diese Segmentierung zeigt sich in vielerlei Hinsicht: Vor allem qualifikatorisch, aber auch in Bezug zur regionalen Allokation, wie auch im Hinblick auf andere Strukturelemente. Auch die Ablaufstrukturen auf dem Arbeitsmarkt können Arbeitslosigkeit verursachen, wenn sie die nötige Transparenz verhindern und die Aktivitäten verzögern. Schließlich sind soziale Standards nicht immer auf die Förderung der Erwerbstätigkeit hin ausgerichtet.

1.3 Neue Berufe

Immer wieder werden neue Berufe definiert, zugleich werden die traditionellen Abgrenzungen durch die Integration unterschiedlichster Inhalte in Frage gestellt. Professionalität wird hinterfragt, doch bei genauerer Analyse zeigt sich – vor allem dort, wo an die Leistungen hohe Ansprüche gestellt werden – die Erwerbstätigkeit weiterhin in homogenen und in sich abgerundeten Berufen.

1.4 Höherer Qualifikationsbedarf

Das Risiko, arbeitslos zu werden, verringert sich mit höherer Bildung. Ungelernte haben heute Arbeitslosenquoten von 24 % (West) bis 55 % (Ost). Dagegen zeigen Hochqualifizierte in Ost und West sehr geringe Quoten (etwa bei 5 %). Diese Ergebnisse spezieller Analysen sind deshalb überraschend, weil in den letzten Jahrzehnten eine massive Höherqualifizierung erfolgte und sich beispielsweise die Zahl der Akademiker in 20 Jahren verdoppelte. Fast alle haben einen adäquaten Arbeitsplatz gefunden. Im Focus der Forscher ist mittlerweile auch die Allgemeinbildung. Sie ist in einer Zeit, in der auch das private Umfeld neue Herausforderungen stellt, zunehmend wichtiger geworden. In den nächsten Jahren wird deshalb nicht nur die Berufsbildung wichtiger, sondern auch die Allgemeinbildung. Daneben wird auch das Bildungssystem die neuen Informationstechnologien nutzen und neuartige Angebote für Erstausbildung und Weiterqualifizierung anbieten, auch die Kommerzialisierung des Lernmarktes wird erhebliche Auswirkungen zeigen.

1.5 Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Freie Berufswahl, ein offenes Ausbildungssystem und ein strukturiertes Beschäftigungssystem sind über Bildungs- und Arbeitsmärkte miteinander verbunden. Die Ausgangspositionen der Marktpartner werden detailliert beobachtet und erlauben Orientierung und Empfehlungen. Die im Markt vollzogenen Kompromisse dagegen sind nur schwer zu erkennen. Es gibt Gewinner und Verlierer. Aktive Arbeitsmarktpolitik soll die Ungleichgewichte ausgleichen und

den Verlierern eine zweite Chance bieten. In Projektionen werden zukünftige Entwicklungen in ihrer Dynamik quantitativ dargestellt. Es zeigen sich für die nächsten Jahre massive Veränderungen beim Arbeitskräfteangebot, während auf der Bedarfsseite eher Verschiebungen konventioneller Art im Sinne einer Trendextrapolation diskutiert werden.

1.6 Offene Arbeitsformen

In der Informationsgesellschaft löst sich das Normalarbeitsverhältnis auf. Es werden zwar weiterhin feste Arbeitsplätze für Kernbelegschaften angeboten, doch nicht mehr alle Arbeitssuchenden werden derartige Sicherheiten erhalten. Ein steigender Teil der Erwerbstätigen wird in offenen Arbeitsformen, in Selbständigkeit, Freiberuflichkeit oder Mischformen wie der Zeitarbeit oder der Telearbeit tätig werden. Aus der traditionellen Sicht der Industriegesellschaft sind diese Arbeitsformen von minderer Qualität und werden mit hohem Misstrauen beobachtet. Auf längere Sicht werden sie aber zur Normalität und können – entsprechend flankiert – auch akzeptabel gestaltet werden.

2. Arbeitsmarkt – Situation und Entwicklung

Nach einer sehr schwierigen Arbeitsmarktsituation nach Ende des 2. Weltkrieges, die geprägt war von erheblichen Turbulenzen, hat sich in Deutschland bald eine sehr günstige Beschäftigungslage mit Voll-, im Rückblick sogar mit Überbeschäftigung ergeben. Sowohl im Westen als auch im Osten Deutschlands lag ab Mitte der 50er Jahre die Arbeitslosigkeit auf vernachlässigbar niedrigen Werten. In Westdeutschland war Ende August 1962 mit 91.000 registrierten Arbeitslosen der niedrigste Stand erreicht, nachdem noch 1950 ein Bestand an 1,9 Mio. Arbeitslosen bei den Arbeitsämtern registriert war.

Die Arbeitslosenquoten in Westdeutschland hatten zunächst hohe Werte (1950: 11 %), diese Werte gingen auf 0,7 % in den 60er Jahren zurück, um dann im Jahre 1997 wieder einen Wert von 11 % zu

erreichen. Die gesamtdeutschen Werte begannen 1991 mit 7,3 %. sie stiegen in der Folgezeit dramatisch an (Höchstwert 1997 mit 12,7 %, um dann wieder leicht abzufallen. Derzeit liegt die Absolutzahl der registrierten Arbeitslosen bei 3,9 Mio. Personen, die Quote bei 9,5 % (Ende September 2002).

Zahlen über die registrierte Arbeitslosigkeit reichen nicht aus, um die Arbeitsmarktsituation zu erklären. Beschäftigung, nicht registrierte Arbeitslose, offene Stellen und die Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind weitere Kenngrößen, die es erlauben, den Arbeitsmarkt etwas detaillierter zu beschreiben. Darüber hinaus sind weitere Informationen über das Arbeitsvolumen, über die Qualität der Beschäftigung, über weitere Personengruppen in Ausbildung, Personen jenseits des Arbeitsmarktes, Wanderungen über die Grenzen und ähnliche Daten wichtig zur Analyse und Bewertung des Arbeitsmarktes. Die Arbeitsmarktstatistik sowie die Arbeitsmarktforschung bieten hier eine Vielzahl von Messkonzepten und einen reichen Datenschatz an, der in dieser Zusammenstellung nur sehr reduziert reflektiert werden kann (zur Arbeitsmarktstatistik siehe die ANBA, die Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, zur Arbeitsmarktforschung die Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).

2.1 Der Arbeitsmarkt – ein aktueller Überblick

Die Grundgrößen des Arbeitsmarktes sind für das Jahr 2001 in Abbildung 1 dargestellt. Auf der einen Seite wird die Arbeitsnachfrage mit 40,3 Mio. Personen angegeben, auf der anderen Seite das Erwerbspersonenpotential mit 44,5 Mio. Personen. Diese beiden Aggregate stehen sich gegenüber, wobei sich der überwiegende Anteil überlappt, d.h. in Beschäftigung befindet: Im Jahresdurchschnitt 2001 waren 38,8 Mio. Personen erwerbstätig bzw. ebenso viele Stellen besetzt. Für den Arbeitsmarkt besonders relevant waren die nicht versorgten Aggregate: Einerseits wurden 5,8 Mio. Nichterwerbstätige ermittelt, von denen 3,9 Mio. als Arbeitslose bei den Arbeitsämtern registriert waren, 1,2 Mio. wurden zur "Stillen Reserve" gezählt – diese Zahl wird jährlich vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geschätzt (siehe dazu Autoren-

gemeinschaft 2002 a), und 0,7 Mio. Personen befanden sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Vollzeit. Andererseits gab es im Jahresdurchschnitt 1,5 Mio. nicht besetzte "offene" Stellen, von denen ein Drittel dem Arbeitsamt gemeldet war, zwei Drittel nicht. Die gemeldeten Stellen tauchen in der Arbeitsmarktstatistik auf, die nicht gemeldeten Stellen werden durch geeignete Befragungen von Stellenanbietern ermittelt (siehe dazu Magvas/Spitznagel 2002).

Abbildung 1: Der Arbeitsmarkt im Jahr 2001				
		Erwerbspersonenpotenzial 44,5 Mio.		
		Erwerbs-tätige = besetzte Stellen	registrierte Arbeitslose 3,9 Mio.	Stille Reserve 1,2 Mio.
				ABM 0,7 Mio.
offene Stellen 1,5 Mio.		Nichterwerbstätige 5,8 Mio.		
Dem AA nicht gemeldet 1,0 Mio.	Dem AA gemeldet 0,5 Mio.	38,8 Mio.		
Arbeitsnachfrage 40,3 Mio.				

Quelle: Arbeitsmarktstatistik der BA und ergänzende Informationen aus der IAB-Forschung

Die hier referierten Jahresdurchschnitte sind aber nicht geeignet, die Dynamik des Arbeitsmarktes darzustellen. Ein Markt besteht aus Angebot und Nachfrage (siehe dazu grundsätzlich Mertens 1973), und die jeweiligen Bewegungen sind oft bedeutsamer als die Bestände. So gab es im September 2002 603.000 Zugänge in die (registrierte) Arbeitslosigkeit, 680.000 Abgänge. Es wurden 216.000 offene Stellen neu gemeldet und bei den Arbeitsämtern registriert, 254.000 Stellen wurden aus dem Bestand gelöscht, dies geschah überwiegend durch die Besetzung dieser Stellen.

Allein an diesen wenigen Zahlen zeigt sich, dass der Arbeitsmarkt eine erhebliche Dynamik aufweist. Die Eckwerte für das Jahr 2001 (vgl. Tabelle 1) machen deutlich, dass die offenen Stellen einer deutlich höheren Dynamik unterliegen als der Status der Erwerbspersonen, insbesondere der Arbeitslosen, was sich vor allem auf ihre jeweilige Dauer auswirkt: Während die offenen Stellen im Durchschnitt alle 7 Wochen umgeschlagen werden, liegt dieser Wert für die Arbeitslosen bei 29 Wochen.

Tabelle 1: Statik und Dynamik im Arbeitsmarkt 2001			
	"Statik" Bestände Jahresdurchschnitt	"Dynamik" Zugänge Abgänge Jahressummen	
Arbeitslose	3.851.636	7.034.685	6.880.066
offene Stellen	506.141	3.730.179	3.804.830

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2002, S. 16 und 89.

2.2 Arbeitsmarktberichterstattung

Der Arbeitsmarkt lässt sich nach unterschiedlichsten Merkmalen strukturieren. In der Arbeitsmarktberichterstattung sind die folgenden Merkmale dominant:

- Männer/Frauen
- Arbeiter-/Angestellte
- Deutsche/Ausländer
- Alter
- Beruf
- Qualifikation
- Sektorzugehörigkeit
- Region
- Behinderungen
- Dauer der Arbeitslosigkeit

- Laufzeit der offenen Stellen

u.v.m.

Diese Merkmale des Arbeitsmarktes zeigen eine große Vielfalt. Eine detaillierte Arbeitsmarktinformation hat die Aufgabe, diese Merkmale zu messen und ein zutreffendes und verständliches Bild des Marktes zu entwerfen und zu veröffentlichen. Dies geschieht regelmäßig (siehe dazu vor allem Bundesanstalt für Arbeit 2002 a und b), doch es bleiben, auch bei umfassender Information, immer wieder Lücken.

Die wesentlichen Probleme der Arbeitsmarktberichterstattung in Deutschland (ebenso in anderen Ländern) liegen in folgenden Strukturen:

Bei der Arbeitsmarktberichterstattung handelt es sich um eine Geschäftsstatistik einer Institution, die zugleich Akteur ist. Die Datensammlung erfolgt sozusagen "nebenher", die Daten sind Produkt des Verwaltungshandelns. Damit ergeben sich spezifische Eigenarten, die bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden müssen.

An einem aktuellen Beispiel soll dies verdeutlicht werden: Im Frühjahr 2002 stellte sich heraus, dass die von den Arbeitsämtern gemeldeten Vermittlungszahlen offenbar nicht der Realität entsprechen. Es wurden deutlich mehr Vermittlungen registriert als durch die Arbeitsämter real erzielt wurden. In der Folgezeit gab es verschiedene Begründungen für diese Diskrepanzen, die im Kern aber nur durch das Verwaltungshandeln erklärt werden können: Im Arbeitsamt werden Arbeitslosigkeit registriert und Vermittlungsaktivitäten vielfältiger Art realisiert. Zugleich versuchen die betroffenen Arbeitslosen (oder auch noch Erwerbstätige) in eigener Initiative einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Alle Untersuchungen bezüglich der Eigenaktivitäten zeigen, dass Arbeitsplatzsuche und Stellenbesetzungen parallel auf vielfältigen Aktivitäten beruhen. Wenn dann eine Stelle besetzt wurde und ein zuvor Arbeitsloser wieder beschäftigt war, ergaben sich – im normalen Ablauf - lediglich zwei Rückmeldungen: Der Arbeitslose meldete, dass er inzwischen beschäftigt sei, zugleich wurde die offene Stelle als besetzt

gemeldet. Manchmal unterblieb auch diese Meldung, und erst durch weitere Aktivitäten erfuhr das Arbeitsamt, dass eine noch als offen geführte Stelle bereits besetzt war. In diesem Fall wurden Abmeldungen von Arbeitslosen und offenen Stellen pauschal als Vermittlungen durch das Arbeitsamt registriert, obwohl in der überwiegenden Zahl der Fälle die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes für die Besetzung nicht ausschlaggebend waren. Eine Geschäftsstatistik kann eben nur jene Aktionen registrieren, die im Ablauf klar vorgegeben sind. Eine Meldung des Arbeitslosen, welche Stelle er durch welche Bemühungen erhalten habe, ist im Verwaltungshandeln nicht vorgesehen, sondern nur die Meldung, dass die Arbeitslosigkeit beendet sei.

Eine weitere Folge der Integration der Arbeitsmarktanalyse in das Verwaltungshandeln einer öffentlich-rechtlichen Institution ist die Tatsache, dass die Merkmale, die erfasst werden, im Verwaltungsprozess vorgegeben sein müssen. So ist beispielsweise per Gesetz eine geschlechtsneutrale Stellenausschreibung vorgeschrieben. Offene Stellen dürfen also nicht nur für Männer oder nur für Frauen ausgeschrieben werden, obwohl es immer wieder Fälle gibt, in denen die Arbeitgeber nur Männer oder nur Frauen einzustellen bereit sind. Gegen die Vorschriften stehende Informationen tauchen somit in den Geschäftsdaten nicht auf. Sie lassen sich nur auf anderen Wegen erfassen.

Aus diesem Grunde gibt es immer wieder zusätzliche Analysen über Beschäftigung und Arbeitsmarkt, die die Geschäftsstatistiken der jeweiligen Akteure ergänzen. Dabei treten manchmal Widersprüchlichkeiten auf, zusätzlich auch Probleme in der Interpretation und der Repräsentativität, da es sich bei diesen Erhebungen meist um Stichproben begrenzter Fallzahlen handelt. Die Geschäftsstatistiken haben den Vorteil, dass sie immer Vollerhebungen sind und dass die Daten selbst vollständig sind.

2.3 Zu- und Abgangsstrukturen in bzw. aus Arbeitslosigkeit

Die landläufige Vorstellung, nach der auf dem Arbeitsmarkt alle Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit kommen und wieder in eine Er-

werbstätigkeit einmünden, entspricht nur teilweise der Realität. Von den rund 7 Mio. Zugängen in die Arbeitslosigkeit im Jahre 2001 kamen lediglich 3 Mio. (43 %) unmittelbar aus einer mehr als kurzfristigen Erwerbstätigkeit, die übrigen aus vielerlei Quellen:

- 15,8 % Arbeitsunfähigkeit
- 5,8 % schulische Ausbildung
- 5,5 % subventionierte oder kurzfristige Erwerbstätigkeit
- 3,1 % betriebliche/außerbetriebliche Ausbildung
- 26,8 % sonstige Nichterwerbstätigkeit

Ebenso handelt es sich bei den 6,9 Mio. Abgängen aus Arbeitslosigkeit 2001 nicht immer um die Aufnahme einer "normalen" abhängigen Erwerbstätigkeit (ohne Subventionierung, über 7 Tage). Dies ist lediglich bei 31 % der Fall, die übrigen gehen in die folgenden Bereiche über:

- 17,6 % Arbeitsunfähigkeit
- 7,7 % betriebliche/sonstige Ausbildung
- 6,3 % Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- 3,6 % Ausscheiden aus dem Erwerbsleben
- 2,4 % Schule/Studium
- 1,8 % selbständige Tätigkeit
- 1,0 % Wehr-/Zivildienst
- 28,5 % sonstige Nichterwerbstätigkeit

Diese Hinweise zeigen, wie komplex das Arbeitsmarktgeschehen derzeit abläuft und wie die Statusveränderungen in und aus der Erwerbstätigkeit über registrierte Arbeitslosigkeit erfolgen. Spätestens bei dieser Betrachtung wird deutlich, wie stark im sozialen System Arbeitslosigkeit eine Alternative darstellt, die nicht unbedingt mit dem Ziel der unmittelbaren Aufnahme einer "normalen" Erwerbstätigkeit eingegangen wird.

2.4 Motivlage der Arbeitslosen

In diesem Zusammenhang dürfte auch die Motivlage der Arbeitslosen von Bedeutung sein. Sind sie primär und mit großem eigenen Engagement an der Arbeitsplatzsuche beteiligt oder haben sie andere Ziele?

Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten. Zunächst gilt für die Arbeitslosen, dass sie im Vermittlungsprozess dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen. Es zieht Strafen nach sich, wenn nachgewiesen werden kann, dass diese Bereitschaft nicht besteht. Die in diesen Fällen ausgesprochenen Sperrzeiten des Arbeitslosengeldbezuges werfen ein Licht auf diese Verhaltensweisen. Im Jahr 2001 traten insgesamt 309.000 Sperrzeiten ein, davon 232.000 wegen Arbeitsaufgabe bzw. vertragswidrigen Verhaltens und 77.000 wegen Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung oder Bildungsmaßnahme bzw. wegen Maßnahmeabbruch (Bundesanstalt für Arbeit 2002 b, S. 79).

Weitergehende Informationen über die Motivlage der Arbeitslosen lassen sich nur aus speziellen Befragungen gewinnen. Im Frühjahr fand eine derartige Befragung bei 20.000 Arbeitslosen bzw. Abgängern aus Arbeitslosigkeit statt (Brixy/Gilberg/Hess/Schröder 2002), die folgende Ergebnisse zu den Motiven erbrachte:

Von allen Arbeitslosen verhalten sich

- 35 % vermittlungsorientiert,
- 21 % überbrückungsorientiert,
- 18 % vor allem sozialrechtlich motiviert,
- 15 % übergangsorientiert und
- 11 % zeigen keine klare Orientierung.

Die "Vermittlungsorientierten" hoffen auf eine Vermittlungsleistung der Arbeitsämter, sie suchen primär einen Arbeitsplatz, möglicherweise aber auch eine geförderte Stelle (Arbeitsbeschaffungsmaßnahme) oder eine Weiterbildung. Sie sind anpassungsbereit und vergleichsweise jung. Die eigenen Chancen auf dem Arbeitsmarkt werden eher skeptisch eingeschätzt.

Die "Überbrückungsorientierten" wissen meist bereits um das Ende ihrer Arbeitslosigkeit, sie schätzen ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt als gut ein. Sie sind gut qualifiziert und verfügen über ein überdurchschnittliches Haushaltseinkommen.

Die Personen mit "sozialrechtlichen Motiven" sind auf Transfereinkommen angewiesen, sind meist ungenügend qualifiziert und weisen eine hohe kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit auf.

Die "Übergangsorientierten" warten auf den Übergang in die Rente. Es sind vor allem ältere Männer in Westdeutschland. Viele der Betroffenen sind über Sozialpläne abgesichert, die Leistungen des Arbeitsamtes sind zusätzlich fest eingeplant.

Zu den Personen "ohne klare Orientierung" zählen überdurchschnittlich viele ältere westdeutsche Frauen. Meist sind sie finanziell gut abgesichert. Ihre Anpassungs- und Kompromissbereitschaft bei der Arbeitsplatzsuche ist eher gering.

In dieser Untersuchung wurde auch die Suchintensität ermittelt. Dabei ergaben sich folgende Gruppen:

- 50 % hohe Aktivität
- 20 % mittlere Aktivität
- 2 % geringe Aktivität
- 20 % keine Suche, weil neue Stelle/Rente
- 7 % keine Suche aus anderen Gründen

Es zeigt sich also eine Gemengelage, in der es auf der einen Seite Personen mit hoher Vermittlungsorientierung und hohem Aktivitätsgrad gibt – dies sind etwa 30 % der hier Befragten – und auf der anderen Seite eher arbeitsmarktferne – dies sind etwa 20 %. Dazwischen gibt es ein Spektrum unterschiedlichster Motivation und Aktivität. Dies macht es schwer, die Arbeitslosen als eine homogene und allein auf Vermittlung orientierte Gruppe einzuordnen. Zu viele weitere Rahmenbedingungen beeinflussen die Abläufe und zu vielfältig sind die Motive und Ziele der betroffenen Menschen.

3. Mismatch-Analyse

Die bisherigen Analysen haben gezeigt, dass das Arbeitsmarktgeschehen nicht allein auf sofortigen und vollständigen Ausgleich hin gestaltet ist, sondern durch sozialorientiertes Verwaltungshandeln begleitet wird. Landläufige Vorstellungen über die Zusammenhänge sind eher reduziert auf wenige Aspekte und gehen meist an der Komplexität einer vielfältigen Realität vorbei. Dies wird verstärkt durch die eher mechanistischen Denkmuster über die Ausgleichsprozesse.

3.1 Mismatch als Folge mangelnder Übereinstimmung

Diese mechanistische Auffassung von Ausgleichsprozessen geht aus von einander gegenüberstehenden Aggregaten, die in ihren Eigenschaften gleichermaßen nach denselben Kategorien klassifiziert sind und ermittelt die jeweiligen "Passungen". Werden auf beiden Seiten, in dem hier relevanten Fall einerseits die Arbeitssuchenden, andererseits die angebotenen Stellen, übereinstimmende Profile gefunden, dann ist damit ein Matching möglich. Da aber in den meisten Fällen diese Übereinstimmung nicht besteht, wird überwiegend ein "Mismatch" festgestellt, der verhindert, dass der Abgleichprozess zu der angestrebten Vermittlung führt.

Diese Vorstellungen vernachlässigen prinzipiell den Sinn und die Funktion von Märkten ganz allgemein. Auf Märkten sollen auch bei mangelnder qualitativer Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage tragfähige Kompromisse gefunden werden. Dies führt dann dazu, dass die jeweiligen Wünsche und Ziele zwar nicht vollständig abgedeckt werden können, die Marktpartner aber mit den Kompromissen leben können und der Meinung sind, dass sie das jeweils Mögliche erreicht haben. Die jeweilige Situation auf dem Markt und die Kompromissbereitschaft der Marktpartner bestimmt somit die Anteile von Angebot und Bedarf, die trotz anfänglichem Mismatch dennoch zu einem Abgleich führen. Erst wenn die Grenzen dieser Kompromissfähigkeit und -bereitschaft erreicht sind, ist ein weiterer Ausgleich nicht mehr möglich.

Somit sind also eher subjektive Vorstellungen über den Arbeitsmarkt für die Kompromissbereitschaft ausschlaggebend. Je nach den vorliegenden Informationen und ihren jeweiligen Bewertungen ist die Bereitschaft zu Kompromissen mehr oder weniger ausgeprägt. Dabei gibt es zunächst recht grobe Zuweisungen, die von der Arbeitsmarktsituation als Ganzes ausgehen. Wenn die Arbeitslosigkeit einen hohen Stand erreicht hat, dann wird erwartet, dass die Arbeitslosen ihre Wünsche und Vorstellungen reduzieren ("nehme jede Arbeit an"), um dennoch eine Chance einer Beschäftigung zu erhalten, während Arbeitsplatzanbieter eher höhere Forderungen stellen können und weniger zu Kompromissen bereit sind (strenge Selektion). In einer Zeit der Vollbeschäftigung sind die Positionen gegenläufig, dann müssen die Arbeitsplatzanbieter eher Kompromisse eingehen als die Bewerber.

Neben dieser Kompromissbereitschaft gibt es noch "natürliche" Grenzen für die Kompromisse. Wenn für spezifische Aufgaben formale Kriterien erfüllt sein müssen, beispielsweise für einen Kraftfahrer eine Fahrerlaubnis oder für einen Arzt eine Approbation, dann reicht die subjektive Kompromissbereitschaft nicht mehr aus. Dann liegt ein "harter" Grund für einen Mismatch vor, der nur durch entsprechende Aktivitäten – in diesen Fällen des Erwerbs der jeweiligen Lizenzen – abgemildert werden kann. Kompromisse können auch auf der Seite der Arbeitsgestaltung erfolgen, indem Arbeitsaufgaben neu arrondiert und bewertet werden, um den vorliegenden, zunächst nicht geeigneten Bewerbern dennoch eine Chance zu geben. Dies kann durch den Markt ausgelöst werden, wenn die zunächst gewünschten Bewerber nicht zu finden sind oder wenn diese mit den weiteren Bedingungen an den angebotenen Arbeitsplätzen nicht zufrieden sind.

Mismatch ist also in einem breiten Spektrum zu unterscheiden in ein zunächst eher subjektives Phänomen "weicher Mismatch", der durch entsprechende Maßnahmen abgemildert bzw. aufgehoben werden kann, und ein nicht so leicht zu lösendes Problem, wenn wegen formaler Bedingungen ein "harter Mismatch" auftritt.

Wenn Teilarbeitsmärkte gegenseitig verschlossen sind, wenn also Barrieren zwischen verschiedenen Arbeitsmärkten existieren, die

kaum überwindbar sind, dann wird dies als "Segmentierung" bezeichnet (siehe dazu die umfassende Debatte in den 70er Jahren, Brinkmann u.a. 1979). Einzelne Teilarbeitsmärkte können ein völlig anderes Verhalten zeigen als der globale Arbeitsmarkt. Dies kann für alle Arbeitsmarktgrößen gelten. Verständlich sind Segmentierungen zwischen nationalen Arbeitsmärkten, wenn beispielsweise die jeweils geforderten Lizenzen nicht vorliegen (Beispiel: keine Arbeitserlaubnis für Nicht-EU-Ausländer in der EU), es gibt aber auch beispielsweise qualifikatorische Segmentierungen wie auch altersmäßige. Die Vielfalt der Segmentationskriterien ist groß und es zeigt sich immer wieder, dass bei unausgeglichenen Gesamtmärkten immer wieder ausgeglichene Teilmärkte zu identifizieren sind und Teilmärkte, die zu den Gesamtmärkten kontrastieren. Mismatch ist somit auch eine Folge zunehmender Segmentierungen.

3.2 Mismatch als Folge ungeeigneter Arbeitsmarktinformation

Da bereits erwähnt wurde, dass Einschätzungen das Verhalten, insbesondere die Bereitschaft zum Eingehen von Kompromissen bei Arbeitsplatzwahl und Stellenbesetzung beeinflussen, kommt der Arbeitsmarktinformation ein hoher Stellenwert im Vermittlungsgeschäft zu. Über diese Informationen werden Voreinstellungen festgelegt, die dann im konkreten Abgleichprozess zur Realität werden können. Erst bei der direkten Bewertung der Aggregate auf der persönlichen Ebene, oft auch erst nach einer Probephase der Beschäftigung, lassen sich Information und Realität im individuellen Fall gegenüberstellen und bewerten.

Die Bedeutung der Vorinformation steigt mit unausgeglichenen Arbeitsmarktstrukturen. Bei Arbeitsplatzmangel sind für eine offene Stelle sehr viele Bewerber interessiert. Deshalb erfolgt die Auswahl zunächst über die schriftliche, telefonische oder netzbasierte Bewerbung, bevor dann mit einer begrenzten Auswahl von Bewerbern ein persönliches Gespräch geführt wird. Diese Vorphase, die sich lediglich auf der Ebene von Informationen abspielt, wirkt als Filter im gesamten Prozess. Es wäre also durchaus möglich, dass auf der Informationsebene bereits ausgesiebte Bewerber später durchaus

eine Einstellungschance gehabt hätten, wenn der Marktprozess auf der persönlichen Ebene mit der Bereitschaft zu Kompromissen – auf beiden Seiten – auch mit diesen Bewerbern stattgefunden hätte.

Informationen über den Arbeitsmarkt insgesamt sowie über segmentierte Teilarbeitsmärkte bestimmen sicherlich auch den Matchingprozess. Dabei werden subjektiv empfundene Lücken durch eigene Einschätzungen ausgeglichen. Wenn beispielsweise über die Ernsthaftigkeit von Bewerbern in bezug auf Arbeitsaufnahme keine klaren Informationen vorliegen, werden sie durch Vermutungen über die zu erwartenden Haltungen spezieller Gruppen – die möglicherweise durch eigene Erfahrungen verdichtet werden – ersetzt. Damit erhalten auch jene Personen einen Makel, die zwar formal zu einer möglichen "Risikogruppe" gehören, sich individuell aber davon abheben und für die Position durchaus geeignet sein könnten.

3.3 Mismatch in Hinblick auf zukünftige Veränderungen

Die immer wieder behaupteten Thesen von der Beschleunigung des technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels und der Halbwegszeit beruflicher Qualifikationen sowie die Erfahrungen mit begrenzter Mobilität und Flexibilität haben bei den Beschäftigten spezielle Wünsche nach Entwicklungsfähigkeit und –bereitschaft bei einzustellenden Mitarbeitern ausgelöst. Die Unsicherheit über die möglicherweise kurzfristig erzwungenen bzw. gewünschten Veränderungen erschwert die Rekrutierung und mündet entweder in Befristungsvorgaben oder in besondere Qualifikationsforderungen ein.

Im Rahmen der Diskussion um die sog. "Schlüsselqualifikationen" (zu Inhalt und Umsetzung siehe Mertens 1974) wird auch die Anpassungsfähigkeit und –bereitschaft, manchmal auch Innovationsfähigkeit thematisiert. Diese Fähigkeiten sollen auch bei veränderten Arbeitsaufgaben und –bedingungen eine Beschäftigungsfähigkeit ("Employability") ermöglichen und begründen. Im praktischen Fall bedeutet dies, dass die einzustellenden Mitarbeiter zusätzliche Fähigkeiten und Kompetenzen mitbringen müssen, die zunächst auf dem anvisierten Arbeitsplatz (noch) nicht erforderlich sind, in absehbarer Zeit aber nachgefragt werden und somit bereits bei der

Einstellung entweder vorhanden sein müssen oder das dazu nötige Entwicklungspotential erwartet wird. Diese Haltung tendiert zunächst zu einem Mismatch (möglicherweise Überqualifizierung), später dann zu einem adäquaten Einsatz. Sollte sich die erwartete Entwicklung hin zu anderen oder steigenden Anforderungen verzögern oder evtl. ausbleiben, ergeben sich Probleme unterwertiger Beschäftigung, die auf diesem anfänglichen Mismatch beruhen und ihn perpetuieren.

Diese Beispiele können dieses Thema nur anreißen, es gibt dazu bisher lediglich Schlaglichter, keine fundierten umfassenden Informationen. Wichtig in diesem Zusammenhang wäre es, die Informationen der Akteure regelmäßig abzufragen, sie zu evaluieren und sie damit in vielen Fällen zu relativieren. Je offener die Arbeitsverhältnisse sind, umso weniger dürfte sich eine Furcht vor einer begrenzten Bereitschaft des "Mitwachsens" der Mitarbeiter entwickeln. Dennoch sollte ein Verantwortungskodex über Arbeitsmarktinformation diskutiert und akzeptiert werden.

3.4 Zum Begriff des Fachkräftemangels

Weiterhin soll der Begriff des "Fachkräftemangels" hinterfragt werden. Er wird in der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion gerne verwendet, um betriebliche Stellenbesetzungsschwierigkeiten, Arbeitskräfteengpässe oder –knappheiten, ungedeckter Kräftebedarf, oder Mismatch bzw. Disparitäten zwischen Kräfteangebot und –nachfrage zu umschreiben. Er drückt die Unzufriedenheit der Arbeitsplatzanbieter mit dem Angebot aus, möglicherweise aber auch mit den Abläufen auf dem Arbeitsmarkt.

Wegen der unterschiedlichen Gliederungs- und Segmentierungsmöglichkeiten zeigen sich verschiedene Arten von Kräftemangel, wie beispielsweise:

- genereller Kräftemangel
- qualifikatorischer Kräftemangel
- beruflicher bzw. tätigkeitsspezifischer Kräftemangel
- sektoraler bzw. wirtschaftszweigspezifischer Kräftemangel

- regionaler Kräfitemangel

Meist gibt es erhebliche Überlappungen zwischen diesen verschiedenen Dimensionen, in denen Kräfitemangel gemessen werden kann. Der Begriff des "Mangels" wird als ungenügendes Arbeitskräfteangebot in qualitativer und quantitativer Hinsicht interpretiert.

3.5 Messung von Fachkräftemangel

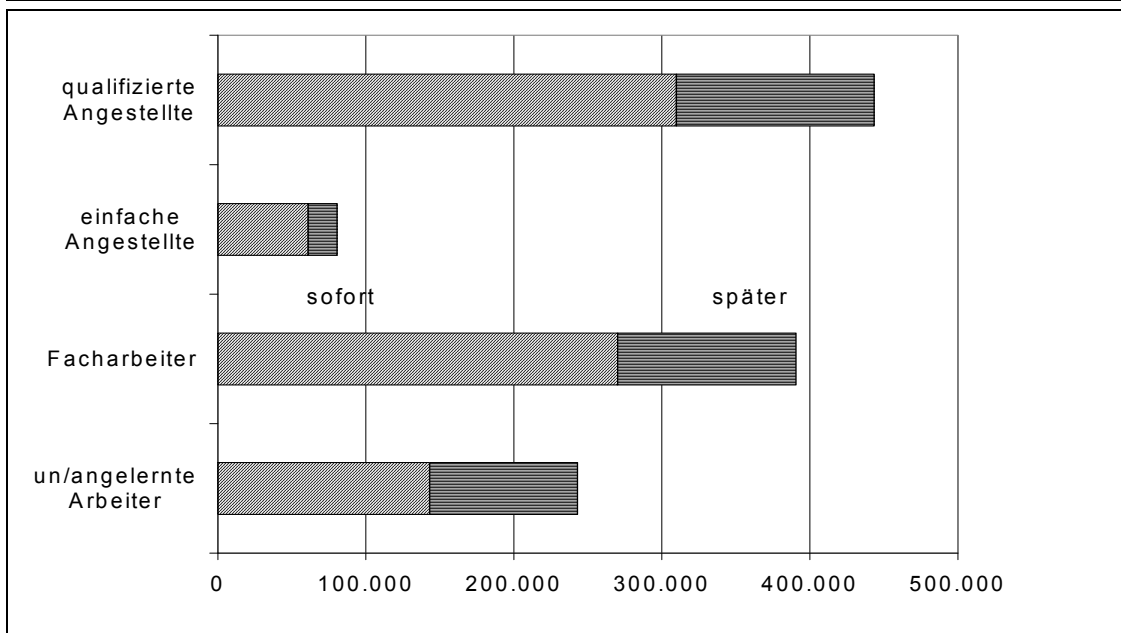
Die Messung von Fachkräftemangel ist vielfältig möglich. Dominant ist die Befragung von Arbeitgebern, die ihre subjektive Einschätzung der aktuellen und möglicherweise zukünftiger Situation äußern. In der Folge sollen zwei Erhebungen dieser Art genutzt werden, um Fachkräftemangel zu messen und zu quantifizieren.

Die Offene-Stellen-Erhebung des IAB (siehe dazu Magvas/Spitznagel 2002) wird seit 1989 in Westdeutschland und seit 1992 in Ostdeutschland jeweils im Herbst durchgeführt. Im Jahr 2001 haben etwa 8.000 Betriebe und Verwaltungen geantwortet. Der Fachkräftebedarf wird nach vier Qualifikationsgruppen differenziert:

- un-/angelernte Arbeiter
- Facharbeiter
- einfache Angestellte
- qualifizierte Angestellte

Zusätzlich wird ermittelt, ob der Fachkräftebedarf zur sofortigen oder späteren Deckung ansteht.

Die Ergebnisse (vgl. Abbildung 2) zeigen einen besonderen Bedarf bei Facharbeitern und qualifizierten Angestellten. Insgesamt wird der Fachkräftebedarf im 4. Quartal auf etwa 1,16 Mio. geschätzt. Von diesen Stellen waren 37 % dem Arbeitsamt gemeldet. 68 % sollten sofort besetzt werden, die übrigen später.

Abbildung 2: Fachkräftebedarf 4. Quartal 2001

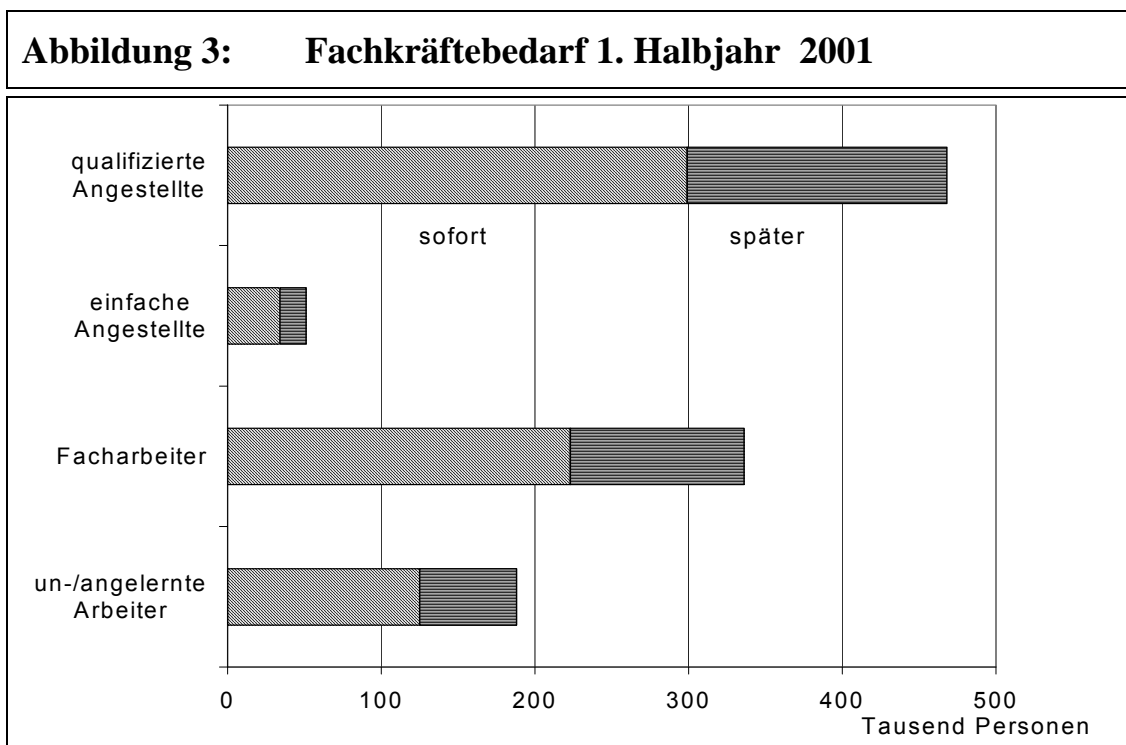
Quelle: Offene-Stellen-Erhebung des IAB 2001

Lediglich 11 % der Betriebe im Westen und 6 % der Betriebe im Osten gaben in dieser Untersuchung an, dass fehlende Arbeitskräfte Ursache für betriebliche Probleme seien. Als wichtiger wurde Auftragsmangel angegeben (14 % West, 19 % Ost). Möglicherweise ist die Suchzeit (Zeit vom Beginn der Suche bis zur Arbeitsaufnahme) Indiz für Arbeitskräftemangel und für die Notwendigkeit, Kompromisse einzugehen, für die Zeit benötigt wird. Diese Suchzeit hat 2001 im Vergleich zum Vorjahr von 79 auf 76 Tage in Westdeutschland, von 66 auf 64 Tage in Ostdeutschland leicht abgenommen.

Die Wege zur Stellenbesetzung waren in West und Ost sehr unterschiedlich: Während im Osten das Arbeitsamt als erfolgreichster Suchweg dominiert (26 %), ist es im Westen das Schalten eigener Inserate (37 %). An Stelle 2 und 3 stehen sowohl in West wie auch Ost Initiativbewerbungen und Empfehlungen eigener Mitarbeiter. Die Meldequote, also die jeweilige Inanspruchnahme des Arbeitsamtes, kann ebenfalls über den Mangel Auskunft geben. Wenn das Arbeitskräfteangebot als nicht ausreichend eingeschätzt wird, dann wird eher auch das Arbeitsamt eingeschaltet. Diese Melde-

quote lag im Jahr 2001 mit 37 % etwas höher als im Vorjahr mit 33 %

Das IAB-Betriebspanel fragt ebenfalls nach dem Fachkräftebedarf (siehe dazu Bellmann 2002 und insbesondere Kölling 2001). Für das 1. Halbjahr 2001 wurden nach denselben Qualifikationsgruppen die Bedarfsgrößen erfasst. Die Ergebnisse der Panelwelle 2001 entsprechen weitgehend denen der Offene-Stellen-Erhebung 2001 (vgl. Abbildung 3).



Quelle: IAB-Betriebspanel 2001

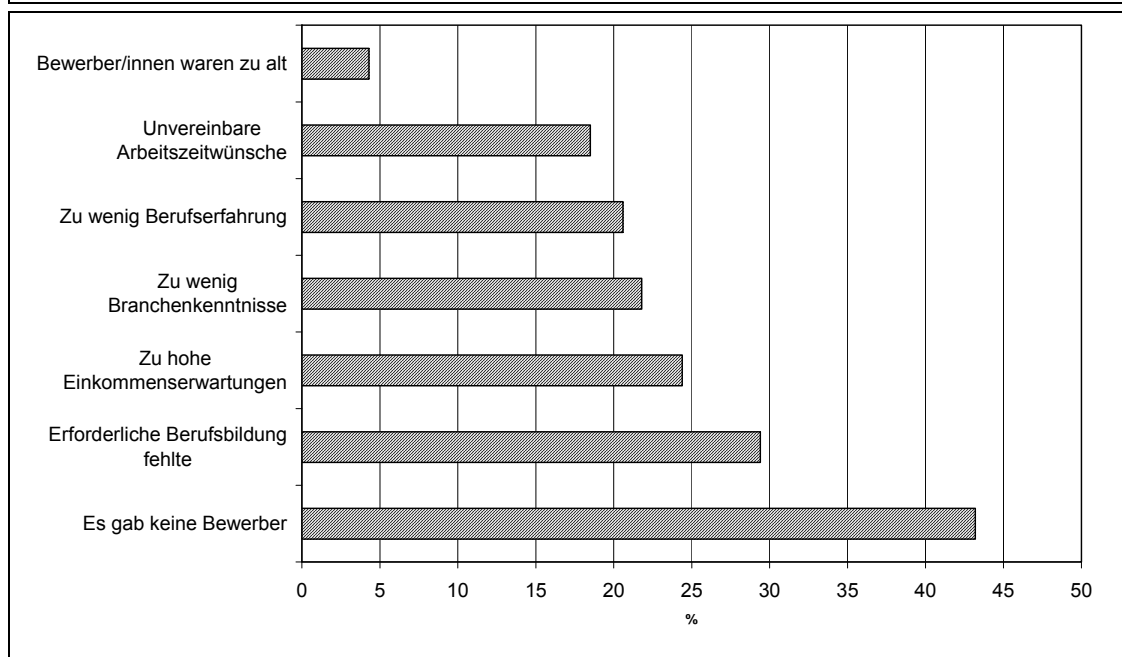
In dieser Erhebung wurde auch ermittelt, wie viele Stellen nicht besetzt werden konnten (Kölling 2001, S. 5). Es handelte sich um etwa jede fünfte offene Position, die zum Stichtag der Befragung nicht besetzt werden konnte. Dabei zeigt sich, dass es vor allem Arbeitsplätze für Fachkräfte mit abgeschlossener Lehre sind (Arbeiter- und Angestelltenberufe), die nicht besetzt werden konnten (375.000 offene Stellen). Bei den Ungelernten waren es nur 110.000 offene Stellen, bei den Höherqualifizierten lediglich 75.000. Ganz offensichtlich wird hier ein massiver Fachkräftemangel erkennbar, der

sich allerdings in Westdeutschland stärker zeigte als in den neuen Bundesländern.

Die Gründe für die Ablehnung von Bewerbern mit abgeschlossener Lehre sind vielfältig (vgl. Abbildung 4). Fehlen der erforderlichen Berufsausbildung, zu hohe Einkommenserwartungen, zu wenig Branchenkenntnisse sowie unvereinbare Arbeitszeitwünsche waren bei jeweils 20 bis 30 % der Bewerber ausschlaggebend für die Ablehnung. Dies markiert die aktuelle Kompromissbereitschaft und -fähigkeit und ihre Grenzen.

Abbildung 4: Ablehnung von Bewerbern mit abgeschlossener Lehre durch Betriebe mit offenen Positionen

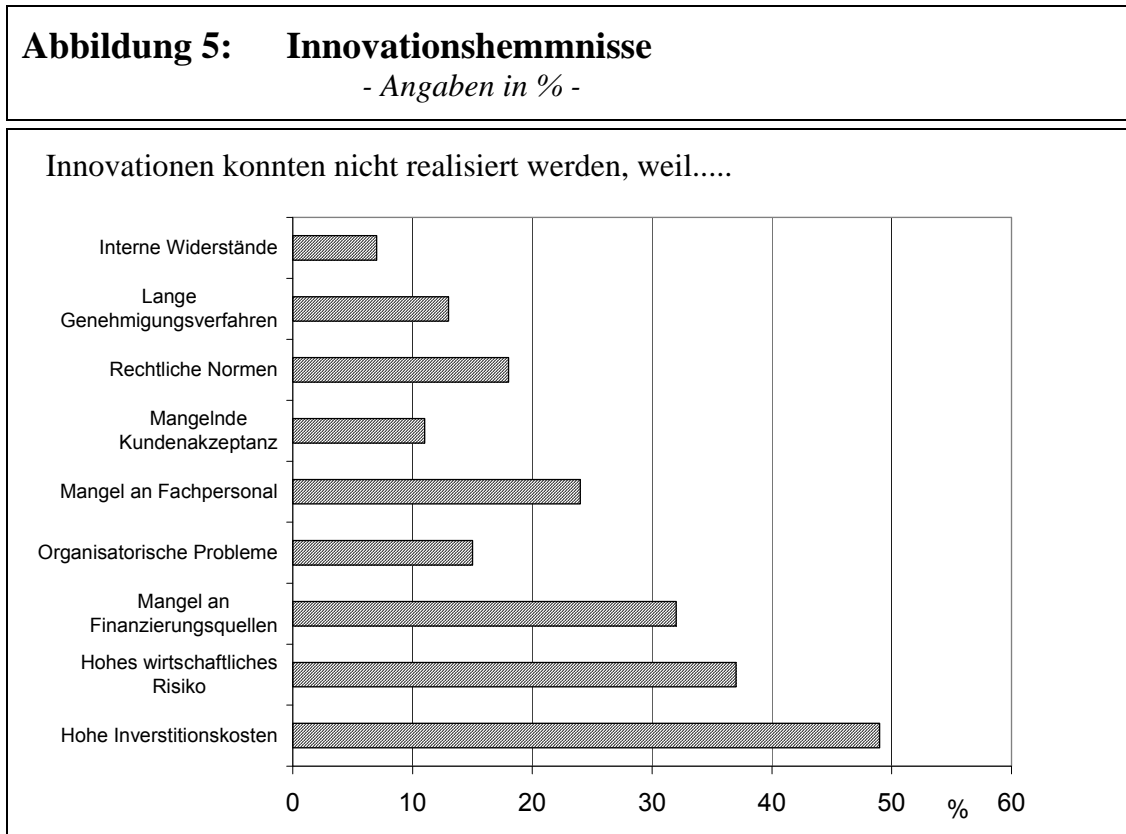
- Angaben in % -



Quelle: IAB-Betriebspanel 2000

Die Folgen des Fachkräftemangels sind für die Unternehmen schmerzlich. Immerhin geben 24 % der Betriebe an, dass sie wegen des Fachkräftemangels Innovationen nicht realisieren konnten (vgl. Abbildung 5). Eher betriebswirtschaftliche Probleme (hohe Investitionen, hohes wirtschaftliches Risiko und Mangel an Finanzierungsquellen) haben aber ein deutlich höheres Gewicht. Daneben sind die

hohe Belastung durch Lohnkosten, ein hoher Krankenstand und Fehlzeiten, mangelnde Arbeitsmotivation sowie Überalterung gravierende Probleme auf der Personalseite.



Quelle: IAB-Betriebspanel 2001

Für die Zukunft erwarten die Betriebe weiterhin Probleme bei der Beschaffung von Fachkräften. Sie rechnen aber auch damit, dass der Bedarf nach Weiterbildung steigt, dass sich Nachwuchsmangel ergeben dürfte und dass Fachkräfte abwandern. Betriebe ab 500 Beschäftigte erwarten mehrheitlich Personalprobleme, lediglich 9 % sind sich sicher, keine Personalengpässe erwarten zu müssen.

3.6 Fachkräftemangel als Folge ungenügender Ausbildung

Fachkompetenzen werden auf verschiedenen Wegen erworben. Spezielle Untersuchungen zeigen, dass das aktuell benötigte Wissen

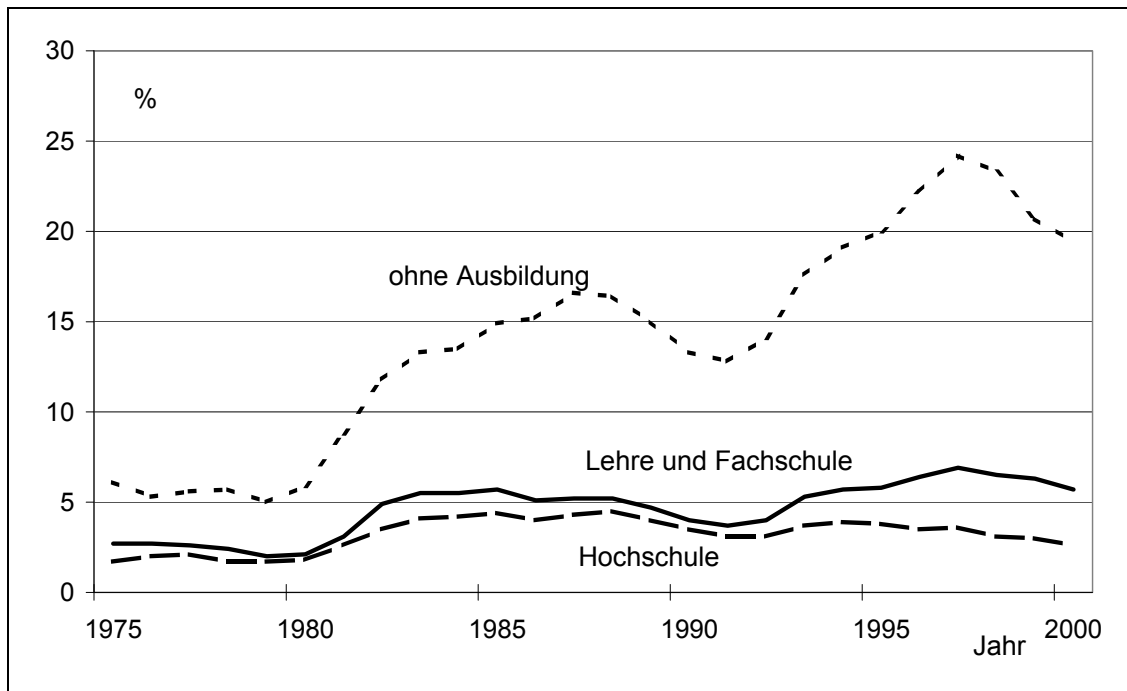
immer auf verschiedenen Quellen beruht und dass sich dies je nach Aufgabengebiet und Qualifikationsebene unterscheidet (Dostal u.a., 2000).

Für das Handwerk wurde in einer speziellen Erhebung ermittelt (siehe dazu Biersack u.a., 2001, S. 184 ff.), dass folgende wichtigste Lernorte angegeben wurden:

- 3 % Schule,
- 65 % Berufsausbildung
- 14 % Einweisung
- 5 % Fortbildung/Umschulung
- 13 % Selbstlernen durch die Arbeit selbst

Zwei Drittel der im Handwerk Beschäftigten gaben die Berufsausbildung als wichtigsten Lernort an, etwa 27 % der Handwerker stützen sich vor allem auf das am Arbeitsplatz erworbene Erfahrungswissen (Einweisung/Selbstlernen). Somit ist die Berufsausbildung immer noch Angelpunkt für die Versorgung der Betriebe mit Fachkräften.

Dies wird auch im Arbeitsmarkt belohnt. Die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten (siehe dazu Reinberg/Hummel 2002) streuen sehr stark nach Qualifikationsebene (vgl. Abbildung 6): Hochqualifizierte zeigen sehr niedrige Quoten und sind auch konjunkturell nicht so empfindlich, während Ungelernte (Personen ohne formalen Abschluss einer Berufsausbildung) sehr hohe Arbeitslosenquoten zeigen. Personen mit einer mittleren Ausbildung weisen etwa durchschnittliche Arbeitslosenquoten auf.

Abbildung 6: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote West)

Quelle: IAB-Bildungsgesamtrechnung 2002

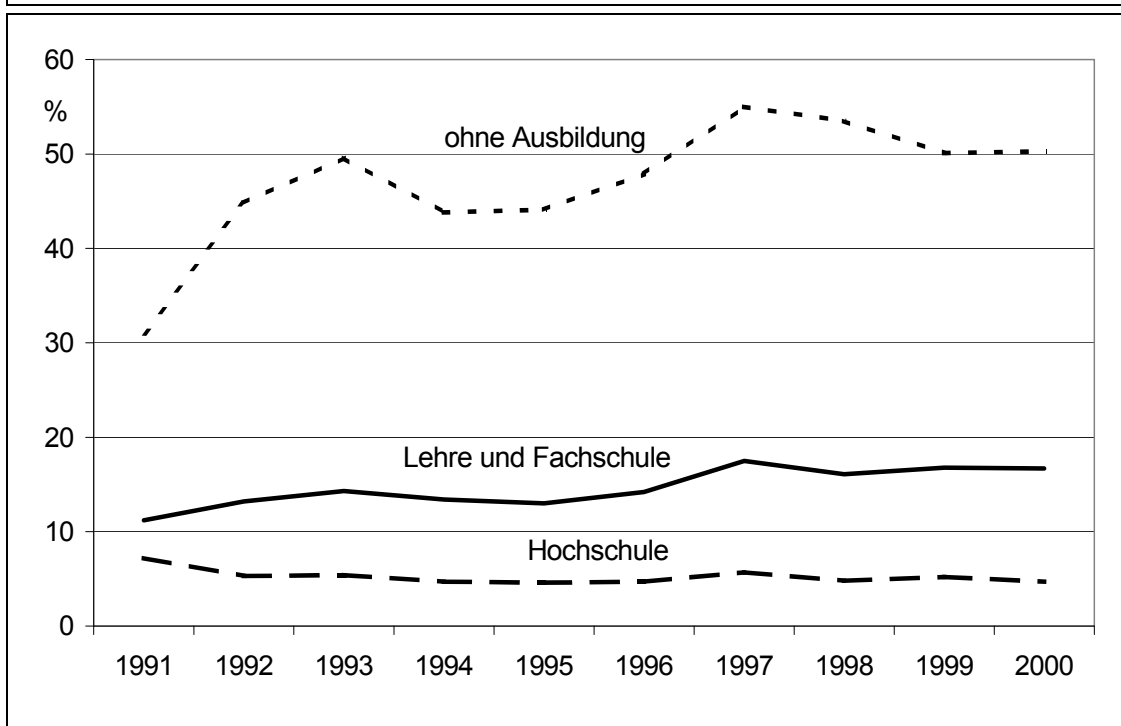
Diese Ergebnisse, die für die neuen Bundesländer in ähnlicher Struktur, aber mit deutlich höheren Absolutwerten gelten (vgl. Abbildung 7), deuten auf zwei Phänomene hin:

- Die Anforderungen entwickeln sich zunehmend in den oberen Qualifikationsbereich und führen dort zu einer günstigen Beschäftigungssituation, während am unteren Rand der Qualifikationsskala kaum noch reale Beschäftigungsmöglichkeiten existieren. Dies zeigt sich unabhängig von der aktuellen bzw. regionalen Arbeitsmarktlage.
- Offenbar verfügen die formal höher Qualifizierten auch über die für die Bewältigung aktuellen und zukünftigen Wandels erforderlichen Schlüsselqualifikationen. Die besondere Situation der Hochqualifizierten lässt sich nicht allein aufgrund der aktuellen Anforderungen begründen.

Dies gilt im Handwerk ebenfalls. Die Aufstiegspositionen wurden traditionell durch Meister, Techniker und Fachwirte abgedeckt. Im

Jahr 1999 gehörten im Handwerk 16 % der Mitarbeiter zu dieser Qualifikationsgruppe. Über einen Hochschulabschluss – früher nicht üblich im Handwerk – verfügten 1999 immerhin 3 % der dort Tätigen, das sind absolut immerhin 170.000 Fachleute. Ungelernte haben im Handwerk immer weniger Möglichkeiten. Während in der Industrie 14 % der Erwerbstätigen keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, sind es im Handwerk nur 9 %.

Abbildung 7: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote (Ost)



Quelle: IAB-Bildungsgesamtrechnung 2002

Die Bildungsexpansion der 70er und 80er Jahre scheint mittlerweile zum Stillstand gekommen zu sein. Der zahlenmäßige Rückgang der in Ausbildung befindlichen Jahrgangsstärken und die geringe Bereitschaft zu Bildungsanstrengungen, wenn keine Erfolgsgarantien aus dem Beschäftigungssystem signalisiert werden, sind eine massive Herausforderung für die nächste Zeit.

Der besondere Bedarf nach originär ausgebildeten Fachkräften im Handwerk kann weiterhin nur durch entsprechende Ausbildungsan-

strengungen gedeckt werden. Es dürfte aber erforderlich sein, den Blick nicht nur auf die Duale Ausbildung zu begrenzen, sondern auch die weiterführenden Ausbildungen zu berücksichtigen, da zunehmend auch Fachhochschulabsolventen im Handwerk eine attraktive Beschäftigungsmöglichkeit finden.

4. Ansätze zur Verbesserung des Matching-Prozesses

Dass der Matching-Prozess auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden muss, ist keine neue Idee. Bereits vor den Vorschlägen der Hartz-Kommission waren die Arbeitsmarktakteure darum bemüht, die Vermittlungsvorgänge zu verbessern, die Arbeitsmarktinformation transparenter zu machen und die Motivation der Marktpartner anzuheben. Probleme gab es aber immer wieder durch die Verknüpfung von marktbezogener Vermittlungstätigkeit und verwaltungsorientierter sozialer Absicherung.

Hervorzuheben sind die Verbesserung der Qualifikationen der Vermittler in den Arbeitsämtern durch eine formal höher angesiedelte Fachhochschulausbildung, der Einsatz leistungsfähiger Informationssysteme auch in Richtung Selbstinformation und direkt zugänglicher Stellen- und Bewerberangebote, Vorstrukturierung des Vermittlungsprozesses durch computergestützte Matchingalgorithmen, schließlich die Zusammenarbeit mit privaten Vermittlern und die Neuorganisation der Vermittlungsstellen in den Arbeitsämtern.

Diese Bemühungen haben offenbar nicht ausgereicht, um die Arbeitsmarktprozesse genügend zu optimieren. Aus diesem Grunde wurde im Februar 2002 die Hartz-Kommission eingesetzt mit dem Arbeitsauftrag, Vorschläge für "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" zu erarbeiten. Im August 2002 wurde der Ergebnisbericht vorgelegt (Kommission 2002), der in der Folgezeit diskutiert wurde und wird und in den nächsten Monaten auch umgesetzt werden soll.

In Bezug auf die Vermittlung sollen mit den folgenden "Modulen" die Probleme auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere der Mismatch reduziert werden. Die Vorschläge stehen unter dem Motto "Fördern

und Fordern" und zeigen eine große inhaltliche Breite. Zentral ist die Beschleunigung der Vermittlung, die detailliertere Berücksichtigung des persönlichen Hintergrunds, die Kombination marktwirtschaftlicher und unterstützender Instrumente sowie die Verbesserung der Organisation des Vermittlungsgeschäfts im Sinne einer weiteren Professionalisierung. Aus diesem Blickwinkel soll auch die "Überbürokratisierung" der Verwaltung von Arbeitslosigkeit und der Vermittlung abgebaut werden.

Die 13 Module sind wie folgt überschrieben:

- Job-Center - Verbesserter Service für Kunden
- Familienfreundliche, schnellere Vermittlung
- Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit
- Jugendliche: AusbildungsZeit-Wertpapier
- Förderung älterer Arbeitnehmer und "Bridge-System"
- Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe
- Bonus für Unternehmen, die Beschäftigung sichern und schaffen
- PersonalServiceAgenturen und Neuausrichtung Weiterbildung
- Mini-Jobs, "Ich-AG" und "Familien-AG"
- Neue Rechtsform der BA und neue Personalpolitik
- Regionale KompetenzCenter statt Landesarbeitsämter
- Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit
- Masterplan - Beitrag der Profis der Nation

Im Prinzip gruppieren sich alle Module um das Ziel, die Vermittlung zu beschleunigen, die Ausgangsbedingungen zu verbessern und die Motivation zur Kooperation zu erhöhen.

Allerdings ist es fraglich, wie diese Vorstellungen umgesetzt werden können und wie wirksam sie sind.

Die Kernelemente

- Schnellere Vermittlung
- Job-Center

- PersonalServiceAgentur
- Neue Zumutbarkeit

werden in der Bewertung durch die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Kleinhenz/Möller/Walwei 2002 und Autorengemeinschaft 2002 b) als bemerkenswert und kreativ eingeschätzt. Die Kritik konzentriert sich auf die folgenden Aspekte:

„Die Vorschläge der Kommission setzen – ihrem Auftrag entsprechend – überwiegend auf arbeitsmarktpolitische Instrumente wie die Verbesserung von Vermittlungs- und Beschäftigungsfähigkeit. Nur teilweise zielen sie auf die Veränderung von Rahmenbedingungen, die die Nachfrage oder das Angebot am Arbeitsmarkt betreffen. Sie erwecken möglicherweise in Politik und Öffentlichkeit den Eindruck, als könne allein über eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und eine effizientere Vermittlung der entscheidende Schritt zum Arbeitsmarktausgleich getan werden. ... Voraussetzung für einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit ist ... die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung – es sei denn, das Angebot an Arbeitskräften sinkt. ... Auch zeigen wissenschaftliche Erkenntnisse, dass die Arbeitsmarktpolitik nicht allein an der Perspektive von Unternehmen ausgerichtet werden sollte. Denn dort fehlen die gesamtwirtschaftlichen Informationen über den Arbeitsmarkt, die für eine wirksame Ausrichtung der Maßnahmen erforderlich sind.“ (Kleinhenz/Möller/Walwei 2002a, S. 2f.)

5. Weitere Aussichten

Um in der Informationsgesellschaft Erwerbsarbeit zu stabilisieren – was vor allem für die Erwerbstätigen wichtig zu sein scheint (in Meinungsumfragen wird immer wieder der Wunsch nach stabiler Beschäftigung in hoher Priorität angegeben), wovon aber auch Unternehmen bei der Sicherung ihrer Know-How-Basis profitieren können, müssen die vielfältigen und schnell veränderten Aufgaben und Tätigkeiten geordnet, bewertet und zu in sich ausgewogenen Mustern zusammengefasst werden. Es ist sinnvoll, diese Muster als "Beruf" zu bezeichnen und mit weiteren Aspekten persönlicher Kompetenz bis hin zu ethischen Werten und Verhaltensweisen an-

zureichern und abzurunden. Dies geschieht nicht von selbst, sondern erfordert die Bereitschaft bei den Gestaltern der Informationsgesellschaft, Strukturen zu erarbeiten und sie dann auch für Planungen und Beschreibungen zu nutzen.

Allerdings wird es nicht möglich sein, für alle Aufgaben sofort geeignete und tragfähige Berufsstrukturen zu entwickeln. Manchmal dürfte es auch nicht sinnvoll sein, lediglich kurzfristig relevante Aufgabenkombinationen als Beruf festzuschreiben. Deshalb sind segmentierende Zuordnungen nützlich, in denen jene Felder herausgestellt werden, in denen traditionell fachlich abgegrenzte Berufe dominant sind, daneben andere Felder, in denen die Beruflichkeit nicht zu erreichen ist und möglicherweise durch eine unternehmensbezogene Identifikation ersetzt wird (siehe dazu Dostal u.a., 1998, S. 455). Ein derartiger Segmentierungsvorschlag kann helfen, die erkennbaren Phänomene einzuordnen und zu zeigen, in welchen Feldern traditionelle Beruflichkeit weiter existiert und wo neue Formen zu berücksichtigen sind.

Neben diesen Strukturbetrachtungen sollte der Zusammenhang von Berufsbildung und Beruf neu bedacht werden. Die beiden Aggregate mögen zwar in der Dualen Ausbildung eine funktionierende Integration gefunden haben, bei genauerer Beobachtung tendieren sie aber auseinander. Die Integration, die im Arbeitsmarkt gefunden werden muss, wird immer schwerer, da der Übergang von der Ausbildung in die Erwerbstätigkeit nicht mehr so reibungslos funktioniert. Denn die Ausdifferenzierung im Bildungssystem wird im Beschäftigungssystem zwar vordergründig berücksichtigt, der Matchingprozess wird aber immer schwieriger. Dies führt dazu, dass wegen der Vielfalt der Berufsausbildungen und der gleichzeitigen Vielfalt der Berufe die Segmente, in denen eine Vermittlung ohne weitere Zugeständnisse möglich ist, einen immer kleineren Umfang haben. Die hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig hohem Arbeitskräftebedarf und die zunehmende Dauer des Such- und Besetzungsprozesses auf dem Arbeitsmarkt zeigen die Probleme anschaulich.

Viele Rahmenbedingungen sind heute vergleichsweise stabil und können auch in die nähere Zukunft fortgeschrieben werden. Im Vordergrund stehen dabei die infrastrukturellen Elemente, das Bil-

dungsniveau der Bevölkerung, die bestehenden Märkte und das jeweilige Erfahrungswissen. Auch Veränderungsimpulse und Trends bei den Zielen der Erwerbsarbeit lassen sich für die nächsten Jahre abschätzen.

Die laufenden Entwicklungen im Arbeitsmarkt werden sich also kaum abrupt ändern. Die Vergangenheitsentwicklung ist auch für die zukünftigen Trends von großer Bedeutung. Aus diesem Grunde werden meist Methoden der Trendextrapolation für Projektionen genutzt. Zur Berücksichtigung der Unschärfen werden meist mehrere Varianten berechnet.

Problematisch wird aber die Vorhersage konjunktureller Entwicklungen als Basis für die zukünftige Zahl der Arbeitsplätze. Innovative Impulse oder krisenhafte Entwicklungen sind kaum vorhersehbar. Auch sind qualitative und quantitative Aussagen über die Zukunft der Arbeit, über neue Arbeitsformen und über die Akzeptanz einer erwarteten Arbeitswelt kaum möglich. Aus diesem Grunde sind die Projektionshorizonte eher kürzer geworden: Während früher Arbeitsmarktprojektionen auch auf der Bedarfsseite einen Horizont von mehr als 20 Jahren umfassten, ist man heute bescheidener geworden und verkürzt die Projektionsfristen. Lediglich bei der Projektion der deutschen Bevölkerung sind die Projektionszeiträume länger, doch da der Umfang zukünftiger Zuwanderungen derzeit völlig offen ist, gibt es auch bei der Potentialentwicklung ähnliche Unsicherheiten wie bei der Bedarfsentwicklung.

Literaturverzeichnis

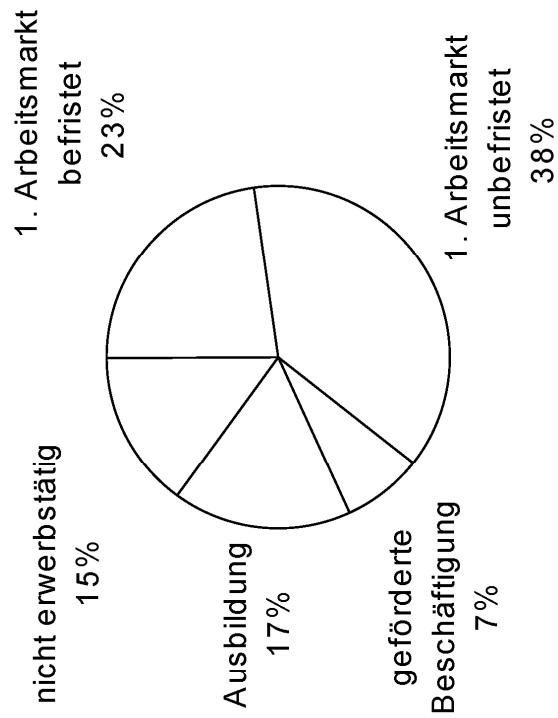
- Autorengemeinschaft (a):** Der Arbeitsmarkt in den Jahren 2001 und 2002 mit Ausblick auf 2003. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/2002, S. 7–36.
- Autorengemeinschaft (b):** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“. IAB-Werkstattbericht 13, Nürnberg 2002.
- Baethge, M.; Baethge-Kinsky, V.:** Jenseits von Beruf und Beruflichkeit? – Neue Formen von Arbeitsorganisation und Beschäftigung und ihre Bedeutung für eine zentrale Kategorie gesellschaftlicher Integration. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1998, S. 461–472.
- Bellmann, L.:** Das IAB-Betriebspanel: Konzeption und Anwendungsbereiche. Allgemeines statistisches Archiv 86 (2002), S. 177–188.
- Biersack, W.; Parmentier, K.; Schreyer, F.:** Berufe im Spiegel der Statistik. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Band 60 (9. Auflage), Nürnberg 2000.
- Biersack, W.; Dostal, W.; Parmentier, K.; Plicht, H.; Troll, L.:** Arbeitssituation, Tätigkeitsprofil und Qualifikationsstruktur von Personengruppen des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Band 248, Nürnberg 2001.
- Brixy, U.; Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder, H.:** Arbeitslosenuntersuchung – Teil I: Was beeinflusst den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit? IAB-Kurzbericht 1/2002.
- Brixy, U.; Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder, H.:** Arbeitslosenuntersuchung – Teil II: Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB-Kurzbericht 2/2002.
- Bundesanstalt für Arbeit:** Geschäftsbericht 2001, Nürnberg 2002.
- Bundesanstalt für Arbeit:** Arbeitsmarkt 2001. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 50. Jg., Sondernummer, Nürnberg Juni 2002.
- Dostal, W.:** Die Informatisierung der Arbeitswelt: Multimedia, offene Arbeitsformen und Telearbeit. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1995, S. 527-543.
- Dostal, W.; Stooß, F.; Troll, L.:** Beruf- Auflösungstendenzen und erneute Konsolidierung. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1998, S. 438–460.
- Dostal, W.; Jansen, R.; Parmentier, K. (Hg.):** Wandel der Erwerbsarbeit: Arbeitssituation, Informatisierung, berufliche Mobilität und Weiterbildung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 231, Nürnberg 2000.
- Fourastié, J.:** Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts. Köln-Deutz 1954.
- Giarini, O.; Liedtke, P.M.:** Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome. Hamburg 1998.

- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung:** 7. Schwerpunktprogramm. Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2001 – 2005. Nürnberg 2000.
- Klauder, W.:** Arbeit, Arbeit, Arbeit. Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung. Zürich, Osnabrück 1999.
- Kleinhenz, G.; Möller, U.; Walwei, U.:** Die „Hartz-Vorschläge“ zur Reform der Arbeitsmarktpolitik: Im Prinzip ja, aber... Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 22, Nürnberg 2002.
- Hartz-Kommission:** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Manuskript. Berlin 2002.
- Kölling, A.:** Fachkräftebedarf und unbesetzte Stellen – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2000. Manuskript, Nürnberg 2001.
- Lahner, M.; Ulrich, E.:** Analyse von Entwicklungsphasen technischer Neuerungen. Mitteilungen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6, 1969, S. 417–446.
- Magvas, E.; Spitznagel, E.:** Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot: Arbeitskräftemangel – Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung? IAB-Kurzbericht 13, Nürnberg 2001.
- Magvas, E.; Spitznagel, E.:** Konjunkturschwäche: Deutliche Bremsspuren auch im gesamten Stellenangebot. IAB-Kurzbericht 14, Nürnberg 2002.
- Mertens, D.:** Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1973, S. 229–235.
- Mertens, D.:** Schlüsselqualifikationen. Thesen zur Schulung für eine moderne Gesellschaft. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/1974, S. 36–43.
- Mertens, D.:** Von der Beharrlichkeit struktureller Trends. Reflexionen zur Prognostik des vergangenen Jahrzehnts. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1980, S. 319–321.
- Miegel, M., Wahl, S.:** Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I - III. Bonn 1996 und 1997.
- Naisbitt, J.; Aburdene, P.:** Megatrends des Arbeitsplatzes. Von Infrastrukturen zur Lebensqualität. Bayreuth 1986.
- Porat, M.U. (1977).** The Information Economy: Definition and Measurement. OT Special Publication 77-12 (1), Washington 1977.
- Prognos AG - Hofer, P.; Weidig, I.; Wolff, H.:** Arbeitslandschaft der Zukunft - Quantitative Projektion der Tätigkeiten -. Beiträge aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Band 213. Nürnberg 1998.

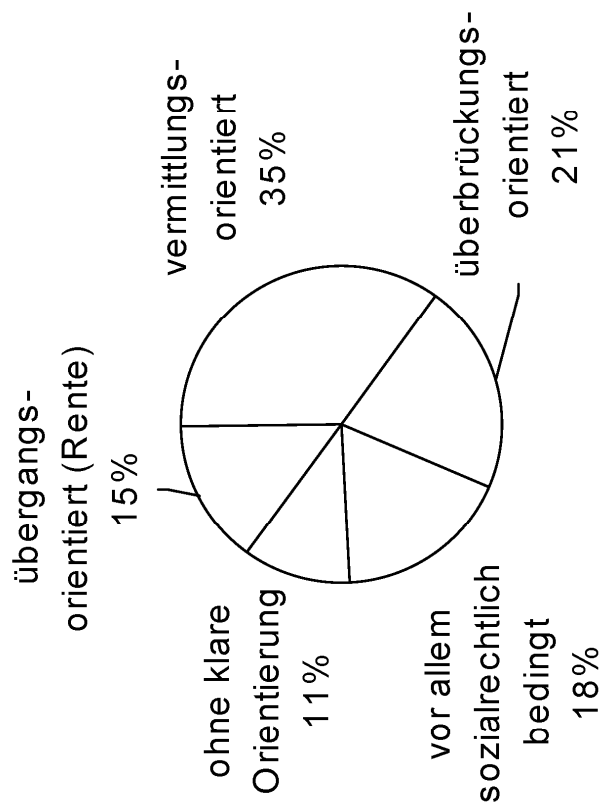
- Reinberg, A.:** Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Entwicklungen, Perspektiven und Bestimmungsgründe. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1999, S. 434–447.
- Reinberg, A.; Hummel, M.:** Bildung und Beschäftigung im vereinten Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 226, Nürnberg 1989.
- Reinberg, A.; Hummel, M.:** Arbeitslosigkeit: Qualifikation bestimmt Position auf dem Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 15, Nürnberg 2002.
- Rudolph, H.; Müntnich, M.:** „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/2001, S. 530–553.
- Schnur, P.; Zika, G.:** Projektion bis 2015: Gute Chancen für moderaten Aufbau der Beschäftigung. IAB-Kurzbericht 10, Nürnberg 2002.
- Thome, R.:** Arbeit ohne Zukunft? Organisatorische Konsequenz der wirtschaftlichen Informationsverarbeitung. München 1997.
- Weidig, I; Hofer, P. Wolff, H. (Prognos AG):** Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveau, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 227. Nürnberg 1999.
- Weidig, I; Hofer, P. Wolff, H. (Prognos AG):** Wirkungen technologischer und sozio-ökonomischer Einflüsse auf die Tätigkeitsanforderungen bis zum Jahre 2010. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 199. Nürnberg 1996.

ANHANG

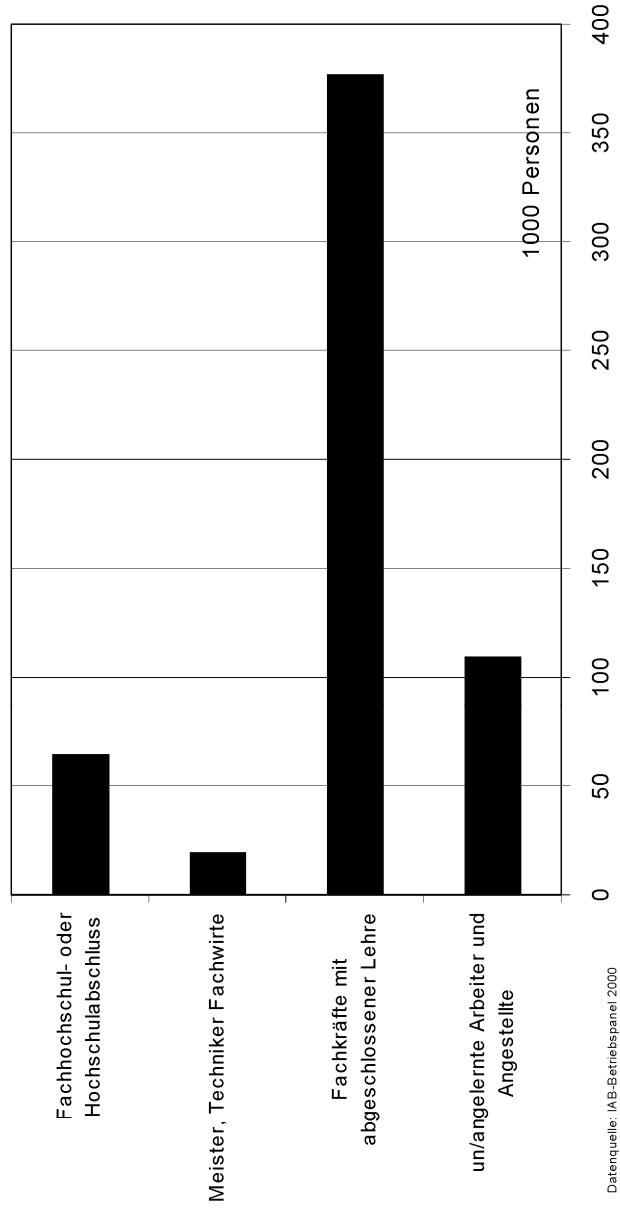
Status nach Ende der Arbeitslosigkeit 2000



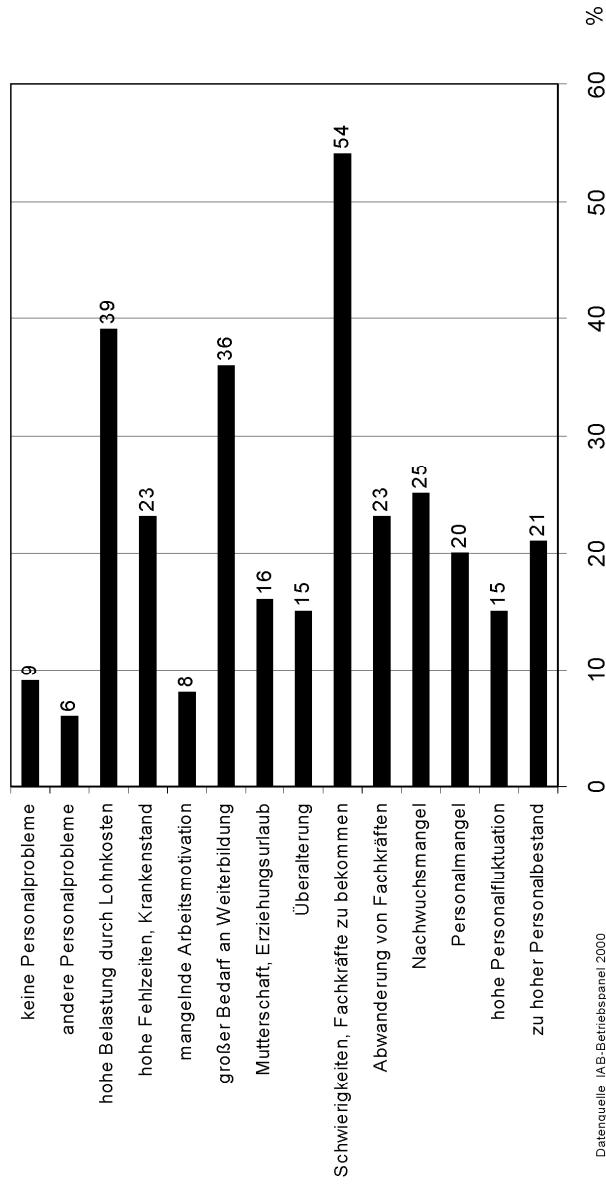
Motivlage der Arbeitslosen 2000



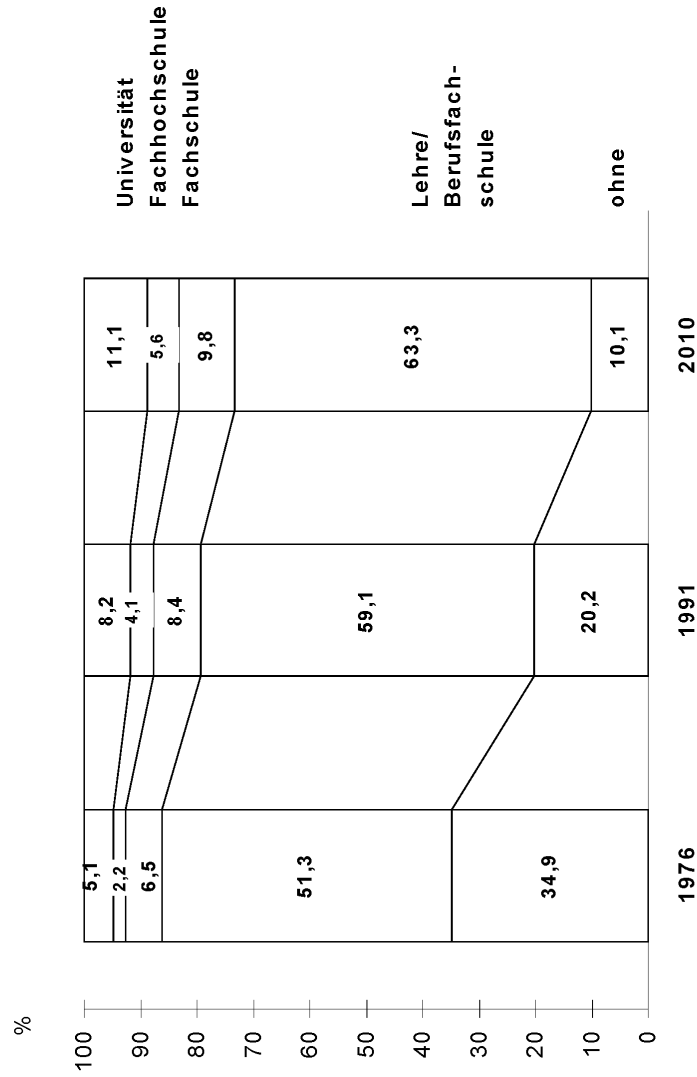
Stellen, die nicht besetzt werden konnten (1. Hj. 2000)



Erwartete Personalprobleme 2000 - 2002 Betriebe ab 500 Beschäftigte



Projektion des Qualifikationsbedarfs (Westdeutschland)



Megatrends

- Technologische Revolution
Neue Produkte, neue Verfahren
- Internationalisierung
- Ökologisierung
- Individualisierung
- Steigende Frauenerwerbstätigkeit
- Alterung des Arbeitskräftepotentials
- Zunahme der internationalen Wanderungen

Facharbeiterlücke?

- Ein besonderer Bedarf nach Fachkräften ist empirisch durchaus feststellbar
- Die Größenordnung liegt bei etwa 350.000 Personen
- Qualifikation schützt vor Arbeitslosigkeit
- Berufsimage und Tendenzen in der Berufswahl gehen am Facharbeiterbereich vorbei
- Megatrends begünstigen andere Beschäftigungssegmente

Gustav Kucera*

**Arbeitslosigkeit – weniger ein Mismatch-Problem
auf dem Arbeitsmarkt, sondern vielmehr ein
Problem auf den Gütermärkten**

* *Prof. Dr. Gustav Kucera ist Professor am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen und Direktor der Binnenwirtschaftlichen Abteilung des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen*

Moderne kapitalistische Marktwirtschaften, die sich in den letzten beiden Jahrhunderten entwickelt haben, unterscheiden sich von den früheren traditionellen Marktwirtschaften vor allem durch die entscheidende Rolle, die das Unternehmertum und der wirtschaftliche Wettbewerb in ihnen spielen.

Die Unternehmer verfügen über Geldkapital, das sie einsetzen, um Sachgüter und Dienstleistungen zu produzieren und diese im Wettbewerb um einen möglichst großen Anteil an den volkswirtschaftlichen Geldströmen auf den Märkten zu verkaufen. Zu diesem Zweck beschaffen sie sich Produktionsfaktoren (Arbeit, Sachkapital etc.) und Vorleistungen (Rohstoffe, Halbwaren, Energie etc.). Diese Aktivitäten sind vom Standpunkt des Unternehmers aus nur sinnvoll, wenn sie am Ende zu mehr Geldkapital führen, als für sie eingesetzt wurde. Wäre es umgekehrt, würden diese Unternehmer, die dann also Verluste machen, im Wettbewerb um das knappe Geldkapital unterliegen und aus den Märkten scheiden.

Gesamtwirtschaftlich betrachtet kann eine solche Wirtschaft nur funktionieren, wenn sie langfristig wächst, wenn also die Unternehmen nicht nur Gewinne auf Kosten anderer Unternehmen machen, wie bei einem Nullsummen- oder Negativsummenspiel, sondern wenn sie insgesamt Gewinne machen, wenn die Gesamtwirtschaft also ein Positivsummenspiel ist. Wäre dem nicht so, würde sich also das eingesetzte Geldkapital auf die Dauer insgesamt nicht vermehren lassen, nähmen also die Profitraten (Verhältnis von Gewinn zu eingesetztem Geldkapital) tendenziell ab, würde die Neigung der Unternehmer, Geldkapital einzusetzen um zu produzieren, mehr und mehr sinken, weil sich die Erwartungen auf Gewinnerzielung zunehmend nicht erfüllen. Die Wirtschaftsordnung würde sich in eine andere transformieren.

Eine moderne kapitalistische Marktwirtschaft muss daher langfristig ständig wachsen, sie muss ein Positivsummenspiel sein, damit die Profitraten angemessen hoch bleiben können, sonst kann sie ihre Stabilitäts- und Existenzprobleme nicht lösen. Die Entwicklung von Volkswirtschaften mit solchen Wirtschaftsordnungen weist daher seit etwa zwei Jahrhunderten ein Wirtschaftswachstum – auch pro Kopf – auf, das in der Menschheitsgeschichte ohne Beispiel ist,

verbunden mit bis dahin ungeahnten technischen, zivilisatorischen und sozialen Fortschritten.

Auch die Arbeitslosigkeit ist eng mit dem Wirtschaftswachstum und mit der Entwicklung der Profitraten verbunden – auch wenn zuweilen andere Meinungen vertreten werden.

Die entscheidende Rolle beim Wachstum spielte und spielt der technische Fortschritt. Immer neue Technologien ermöglichten und ermöglichen die Steigerung der Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren und die Überwindung von Sättigungstendenzen im Konsum. Denn langfristiges Wachstum erfordert nicht nur Innovationen bei den Produktionsprozessen (Prozessinnovationen), durch die die Produktivität der Produktionsfaktoren gesteigert wird, sondern es erfordert auch immer neue Sachgüter und Dienstleistungen für den Konsum (Produktinnovationen), durch die die Sättigung der Nachfrage bei steigenden Pro-Kopf-Einkommen überwunden wird (Erstes Gossensches Gesetz).

Innovationen verlangen von den Unternehmern Investitionen in Sachkapital, Humankapital, Nachfrageacquisition etc.. Die getroffenen Produktionsentscheidungen sollen den Konsumententscheidungen angemessen sein, obwohl in einer Marktwirtschaft Millionen Entscheidungsträger über diese Sachverhalte mehr oder minder unabhängig voneinander entscheiden. Es ist nun nicht anzunehmen – und die Wirtschaftsgeschichte lehrte dies auch eindringlich –, dass der so genannte Marktmechanismus diese Entscheidungen reibungslos koordinieren kann.

Die Koordinierung ist vielmehr mit zum Teil beachtlichen Stabilitätsproblemen verbunden, deren Lösung sich in Form von Schwankungen im Wirtschaftsablauf widerspiegelt. Da die Stabilisierung aller Systeme über Schwankungen erfolgt, kann es nicht verwunderlich sein, dass dies bei ökonomischen Systemen ebenso ist. Tatsächlich wurden im Laufe der langfristigen Wirtschaftsentwicklung viele mehr oder minder regelmäßige Schwankungen unterschiedlicher Länge und Amplitude festgestellt. Die beiden wichtigsten sind die langen Wellen (Kondratieff-Zyklen, ca. 50 – 60 Jahre) und die Konjunkturschwankungen (Juglar-Zyklen, ca. 8 – 10 Jahre). Selbst-

verständlich gibt es auch immer wieder Sonderentwicklungen, die sich nicht ohne weiteres in ein Wellenschema pressen lassen.

Solche Schwankungen folgen aus der Tatsache, dass sich die Pläne der Wirtschaftssubjekte nicht immer wie geplant verwirklichen lassen, so dass diese Anpassungshandlungen vornehmen. Diese Anpassungshandlungen verstärken sowohl im Falle der langen Welle als auch im Falle der Konjunkturschwankungen zunächst noch die Ungleichgewichte. Daraus erklärt sich die Dauer der Schwankungen.

In beiden Fällen sind die Abschwünge mit sinkenden gesamtwirtschaftlichen Profitraten (Verhältnis von Gewinnen zu eingesetztem Geldkapital) und niedrigen Wachstumsraten - und die Aufschwünge mit steigenden gesamtwirtschaftlichen Profitraten und hohen Wachstumsraten verbunden.

Die Konjunkturschwankungen folgen aus der Tatsache, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage global dem gesamtwirtschaftlichen Angebot nicht entspricht; im Aufschwung ist die geplante Nachfrage größer, im Abschwung das geplante Angebot; deswegen revidieren die Unternehmer entsprechend ihre Produktionspläne.

Die langen Wellen dagegen sind ein strukturelles Instabilitätsproblem; bei ihnen entspricht im Abschwung die alte tatsächliche Angebotsstruktur, mangels ausreichender Produktinnovationen, nicht einer neuen potenziellen Nachfragestruktur, daher sind wegen Sättigungstendenzen bei den alten Produkten nur noch geringe Wachstumsraten möglich. Im Aufschwung wird die tatsächliche Angebotsstruktur der neuen potenziellen Nachfragestruktur mit Hilfe entsprechender Produktinnovationen angepasst, so dass auch langfristig hohe Wachstumsraten bei den neuen Produkten möglich werden. Selbstverständlich erfordert lang anhaltendes hohes Wachstum auch angemessene Prozessinnovationen, sonst könnte die potenzielle Nachfrage mangels Produktivitätssteigerung nicht voll befriedigt werden.

Es ist nun wissenschaftsgeschichtlich äußerst interessant, dass die Abschwünge langer Wellen von den bedeutendsten Ökonomen nicht als Teil eines Zyklus, sondern als Stagnation interpretiert

wurden, die zum Teil sogar das nahe Ende der modernen kapitalistischen Marktwirtschaft zur Folge haben würden. Dabei wurde die Bedeutung der Prozessinnovationen für die Stabilisierung der Wirtschaft und der Wirtschaftsordnung unterschätzt und die Bedeutung der Produktinnovationen bis heute sogar weitgehend vernachlässigt. Es handelt sich dabei um eine merkwürdige, geradezu unverständliche, anscheinend systematische Fehleinschätzung der Schaffung und wirtschaftlichen Anwendung neuer Technologien; und dies bereits seit 200 Jahren.

Ihre Überlegungen sind anscheinend zu sehr auf den Preiswettbewerb ausgerichtet, der einen tendenziellen Fall der Profitraten zur Folge haben kann, und zu wenig auf den Produktneuerungswettbewerb, der im Bereich des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes zu Prozessinnovationen führt und im Bereich des Konsumgüter produzierenden Gewerbes Produktinnovationen schafft, mit deren Hilfe ein Fall der Profitraten verhindert werden kann, egal aus welchen Ursachen er folgt.

Im Folgenden seien einige Beispiele für pessimistische Sichtweisen in Bezug auf die langfristige Wirtschaftsentwicklung kapitalistischer Marktwirtschaften als Folge der Nichtbeachtung der Bedeutung des Wettbewerbs für die Förderung und Umsetzung neuer Technologien in neue Produkte und Verfahren angeführt; in all diesen Fällen wird davon ausgegangen, dass die sinkenden Profitraten nicht nur zur Stagnation führen, sondern auch mit zunehmender, lang anhaltender Arbeitslosigkeit verbunden sind.

David Ricardo:

Entscheidend für die Wirtschaftsentwicklung ist die Verteilung der Einkommen auf die Produktionsfaktoren: Grund und Boden (Grundrente), Arbeit (Lohn), Kapital (Profit).

In einer wachsenden Wirtschaft müssen immer schlechtere Böden zur Bebauung herangezogen werden; dadurch steigen die Grundrenten, zuerst in Form von Differentialrenten und nach Bebauung auch der schlechtesten Böden in Form von absoluten Grundrenten. In der Landwirtschaft werden also zunehmende Produzentenrenten

erzielt; ein immer größerer Teil des Volkseinkommens entfällt auf Grundrenten.

Da die Löhne wegen des „ehernen Lohngesetzes“ (Lassalle) nicht dauerhaft unter das Existenzminimum sinken können, weil dann das Angebot an Arbeitern sinken und die Löhne wieder steigen würden, geht die Grundrentenerhöhung auf Kosten der Profite. Dadurch sinkt die Profitrate

$$\left(\text{Profitrate} = \frac{\text{Profite}}{\text{eingesetztes Geldkapital}} \right)$$

Der Anreiz für die Unternehmer zu investieren sinkt – die Wirtschaft stagniert. Der Grund dafür liegt im technischen Fortschritt: Boden- bzw. Kapitalproduktivität steigen nicht entsprechend. Die zukünftige Entwicklung der Technik (Kunstdünger, Maschinisierung etc.) wurde offenbar unterschätzt.

Eine Möglichkeit zur Überwindung dieses Stagnationsproblems sah man damals im Freihandel – in der Internationalisierung der Wirtschaft (Ricardo: Theorie der komparativen Kosten im Außenhandel). Durch Welthandel kann die Stagnation deshalb überwunden werden, weil die Löhne durch billige Nahrungsmittelimporte niedriger werden, denn die Reproduktionskosten der Arbeit sinken durch sie, und weil die Grundrenten wegen Produktionsverlagerung ins Ausland (z.B. nach Übersee) nicht mehr stark steigen werden. Daher kann die Profitrate angemessen hoch bleiben. (Man beachte die kritische Aufnahme des Freihandelsarguments etwa in deutschen Landen, die damals auf niedrigerer Wirtschaftsstufe standen: Friedrich List – Deutscher Zollverein mit Freihandel im Inneren, aber mit Erziehungszöllen nach außen, um so die entwickelten Länder, wie z.B. England, einzuholen).

Die Idee, dass durch Internationalisierung der Wirtschaft Stagnationstendenzen in den jeweils hochentwickelten Industrieländern vermieden oder überwunden werden können, wurde im Laufe der modernen Wirtschaftsgeschichte immer wieder aufgegriffen, so

etwa durch den "Imperialismus" gegen Ende des 19. Jahrhunderts und die "Globalisierung" gegen Ende des 20. Jahrhunderts.

Karl Marx:

Tendenzieller Fall der Profitrate $\left(\frac{m}{c+v}\right)$

m = Mehrwert (Profit)

c = konstantes Kapital, (Maschinen, Anlagen)

v = variables Kapital (Löhne)

Im wirtschaftlichen Wachstum fällt die Profitrate deshalb tendenziell, weil das konstante Kapital c (Maschinen, Anlagen) dauernd zunimmt und die Mehrwertrate $\left(\frac{m}{v}\right)$ nicht entsprechend wächst. Offenbar wird unterstellt, dass der technische Fortschritt kapitalbrauchend und nicht genug arbeitssparend ist. Bei der damals vorherrschenden Dampftechnologie hatte eine solche Annahme durchaus ihre Berechtigung. Tatsächlich hat sich jedoch in der Folge der sogenannte Bias im technischen Fortschritt durch Elektronik, Benzinmotor etc. wesentlich gewandelt, so dass die Produktivität des eingesetzten Sachkapitals nicht mehr sank und das Wachstum über die Profitrate behinderte.

John Maynard Keynes:

Im Wirtschaftswachstum wirkt ein fundamentales psychologisches Gesetz: Die durchschnittliche Konsumneigung nimmt ab, weil entweder die marginale Konsumneigung mit höheren Einkommen sinkt oder weil die marginale Konsumneigung zwar gleich bleibt, aber kleiner als 1 ist und Konsumfunktion einen Basiskonsum (bei Einkommen von Null) aufweist.

Die dadurch entstehende zunehmende Nachfragerücke, die der Grund für die Stagnation ist, wird durch die Investition nicht geschlossen, weil die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals infolge abnehmender Erwartungen im Hinblick auf das Nachfrage-(Konsum)Wachstum geringer wird und die Zinssätze in Folge der Liquiditätspräferenz bei Sparern (Transaktions-, Spekulations- und

Vorsorgemotiv) nicht entsprechend sinken können. Die geringen Gewinnerwartungen in Bezug auf das einzusetzende Kapital führen zur Abschwächung des Wachstums bzw. zur Stagnation.

Hier wurde offenbar die Bedeutung von Produktinnovationen für die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Konsumneigung unterschätzt.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts glaubte man **weitere Ursachen für Stagnationstendenzen** gefunden zu haben, z.B. "Grenzen des Wachstums" infolge von Umweltproblemen (Bericht an den Club von Rom). Daher hat die Umweltpolitik in der letzten Zeit beachtlich an Bedeutung gewonnen.

Und schließlich schreibt man der zunehmenden Staatsquote Auswirkungen auf das Sinken der Profitrate zu, wegen zunehmender Abgabenlast, weil der Staat immer mehr Aufgaben mit nur geringen Produktivitätssteigerungsmöglichkeiten übernommen hat, von denen sich die private Wirtschaft fernhielt, die aber vom privaten Sektor nicht zuletzt auf Kosten der Gewinne finanziert werden müssen. Daher werden seit einiger Zeit Privatisierung und Verringerung der Staatsquote angestrebt.

Die systematische Vernachlässigung der Bedeutung des Zusammenhangs von Wettbewerbsführung und technischem Fortschritt für das Verständnis der letztlich doch mehr oder minder zyklisch verlaufenden Entwicklung der Gütermärkte ist nicht ohne Folgen für die Erklärung und Interpretation lang anhaltender Arbeitslosigkeit, wie sie in Deutschland seit nunmehr einem Viertel Jahrhundert beobachtet werden kann: Sie wird entweder im Sinne der Tradition der Stagnationsthesen als unausweichliche Entwicklung in Richtung "Zukunft ohne Arbeit", "der Gesellschaft geht die Arbeit aus" etc. angesehen oder als spezielles Problem der Arbeitsmärkte, etwa im Sinne zu hoher Lohnforderungen der Gewerkschaften, zu geringer Qualifikation, Flexibilität und Mobilität der Arbeitslosen oder zu geringer Effizienz der Arbeitsmarktverwaltung.

Meiner Meinung nach liegt aber nach wie vor die entscheidende Ursache der Arbeitslosigkeit in den Gütermärkten.

Überlegungen zum langfristigen und konjunkturellen Wachstum der Wirtschaft haben in Bezug auf die Arbeitslosigkeit nur dann einen Sinn, wenn man davon ausgeht, dass ein enger Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit besteht, und zwar in der Art, dass die Arbeitslosigkeit vom Wirtschaftswachstum abhängt, etwa dass sie *ceteris paribus* zunimmt, wenn die Wachstumsrate geringer ist als die Steigerung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität.

Diese Auffassung ist nicht selbstverständlich; manche Leute glauben nicht an einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum, z.B. weil man die Arbeitslosen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verstecken, oder umgekehrt durch großzügige sozialpolitische Regelungen zahlenmäßig „künstlich“ hochhalten kann. Andere Leute sind wiederum der Meinung, dass man durch Verringerung der Arbeitslosigkeit das Wachstum fördern kann, weil dadurch zusätzliche Produktivkräfte zum Einsatz kommen. Hier ist geringes Wachstum die Folge, nicht die Ursache von Arbeitslosigkeit.

Ich gehe hier allerdings davon aus, dass Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel unter Berücksichtigung der Arbeitsproduktivitätssteigerung Folgen der Stärke des Wirtschaftswachstums sind.

Die Lage der deutschen Wirtschaft kann gegenwärtig folgendermaßen charakterisiert werden: Sie befindet sich seit Mitte der siebziger Jahre im Abschwung einer langen Welle mit tendenziell abnehmenden Wachstumsraten und zur Zeit wieder (nach 1993) in einer konjunkturellen Rezession. Darüber hinaus durchläuft die Bauwirtschaft eine Sonderentwicklung: nach starkem Aufschwung bis 1994 (nicht zuletzt als Folge der Wiedervereinigung) befindet sie sich seither in einem Abschwung mit negativen Veränderungsdaten.

Diese reale Wirtschaftsentwicklung spiegelt sich trotz verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und exogener Änderungen im Arbeitskräftepotenzial ziemlich exakt in der Arbeitslosigkeit wider.

Sowohl der Abschwung der langen Welle als auch die ihn überlagernden konjunkturellen Schwankungen zeigen sich deutlich in den Arbeitslosenquoten, auch in der letzten Zeit. Das relativ starke

Wirtschaftswachstum im Jahr 2000 (3,0 %) war mit einem Sinken der Arbeitslosenquote von einem Prozentpunkt verbunden, das konjunkturell geringe Wachstum 2001/2002 erhöhte die Arbeitslosigkeit wieder. Im Aufschwung der langen Welle bis Anfang der siebziger Jahre und den damit einhergehenden Konjunkturschwankungen hingen Wachstum und Arbeitslosigkeit ebenfalls eng zusammen. Wenn also die Arbeitslosigkeit zu wesentlichen Teilen vom Stand der langen Welle und vom Stand im Konjunkturzyklus abhängt, dann ist zur Erklärung des größten Teils der Arbeitslosigkeit eine Erklärung der langen Wellen und der Konjunkturschwankungen wichtigste Voraussetzung. Diese Erklärung soll von den Gütermärkten her erfolgen und die besondere Rolle, die den Unternehmen und ihrer Wettbewerbsführung dabei zukommt, aufzeigen.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion in der Öffentlichkeit ist die Neigung weit verbreitet, wirtschaftliche Stabilitätsprobleme auf exogene Ereignisse zurückzuführen; so wurden z.B. die letzten Rezessionen mit folgenden Ereignissen erklärt: 1975 erste Ölkrise, 1982 zweite Ölkrise, 1993 Wiedervereinigungskrise, 2001 Viehseuchen und Terroranschläge. Solche exogenen Ereignisse mögen die Konjunkturschwankungen in ihrem zeitlichen Ablauf und ihrer Intensität beeinflussen können, sie sind aber sicherlich nicht ihre Ursachen.

Wodurch entstehen Konjunkturschwankungen wirklich?

Konjunkturschwankungen ergeben sich aus der Tatsache, dass die Investitionen zwei Effekte haben: einen Kapazitätseffekt, durch den die Produktionskapazität der Investoren und damit deren Angebot erhöht wird, und einen Einkommenseffekt, durch den das Einkommen derjenigen Wirtschaftssubjekte und damit deren Nachfrage erhöht wird, die diese Investitionsgüter erzeugen. Beide Effekte fallen zeitlich nicht zusammen; der Einkommenseffekt wirkt schneller auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage als der Kapazitätseffekt auf das gesamtwirtschaftliche Angebot. Daher kommt es zu einem Auseinanderfallen von gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und gesamtwirtschaftlichem Angebot. Im Konjunkturaufschwung erscheint den Unternehmen wegen des schneller wirkenden Einkommenseffekts die Nachfrage größer als ihr geplantes Angebot, und sie tendieren

zu einer Erhöhung der Investition und damit zu stärkerem Wachstum. Nach Wirksamwerden des Kapazitätseffekts auf das Angebot sehen die Unternehmen, dass die Nachfrage insgesamt kleiner ist als das Angebot, dass sie also überinvestiert haben und schränken ihre Investitionstätigkeit wieder ein, mit der Folge, dass die Nachfrage wegen des schneller wirkenden Einkommenseffekts zunehmend kleiner erscheint als das Angebot und die Wirtschaft in einen konjunkturellen Abschwung eintritt und so weiter...

Mit den konjunkturellen Schwankungen der Wachstumsraten schwankt auch der Bedarf an Arbeitskräften, und zwar unabhängig von deren Lohnhöhe, Mobilität und Ausbildung. Eventuelles Halten der Arbeitskräfte etwa in Verbindung mit Lohnsenkungen würde die Arbeitslosigkeit nur verstecken.

Um die nachteiligen Folgen der Konjunkturschwankungen für Wachstum, Beschäftigung, Geldwert etc. zu vermeiden, bietet sich die so genannte antizyklische Konjunkturpolitik an, in der durch geld- und fiskalpolitische Maßnahmen versucht wird, auf Teilaggregate der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, wie privater Konsum, private Investition, staatliche Nachfrage nach Gütern und Leistungen, derart Einfluss zu nehmen, dass die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage möglichst klein wird.

Dieses konjunkturpolitische Konzept – in Deutschland auch unter dem Namen „Globalsteuerung“ vertreten und im Stabilitätsgesetz (1967) gesetzlich fundiert – würde es nahelegen, in der gegenwärtigen Rezession eine expansive, nachfrageschaffende Geld- und Fiskalpolitik zu betreiben. Das wäre daher zur Zeit gegen den konjunkturell verursachten Teil der Arbeitslosigkeit zu tun. Dies geschieht jedoch nicht; im Gegenteil, der Bundeskanzler sprach von einer "Politik der ruhigen Hand" und der Sachverständigenrat (die fünf Weisen) gab seinem Jahresgutachten 2001/2002 den Titel "Für Stetigkeit – gegen Aktionismus". Nicht einmal eine schon beschlossene Steuerreform wird zur Ankurbelung der Nachfrage vorgezogen, von einem staatlichen Ausgabenprogramm ganz zu schweigen. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank beschränkt sich im Wesentlichen auf das Ziel der Stabilität des Preisniveaus. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit konzentriert sich auf Arbeitsmarkt-

politik bzw. versucht, bestimmte Gruppen von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenstatistik zu entfernen. Das seinerzeit so hoch gepriesene Konzept der Globalsteuerung ist offenbar obsolet geworden, obwohl ein nicht unbedeutender Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit offenbar konjunktureller Art ist, auch wenn man von der Sonderentwicklung in der Bauwirtschaft absieht.

Warum gibt es zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit keine entsprechende Konjunkturpolitik mehr?

Der Grund liegt im Abschwung der langen Welle seit Mitte der siebziger Jahre, den man zunächst mit den dafür vollkommen ungeeigneten Mitteln der Globalsteuerung zu bekämpfen versuchte, weil man ihn mit einem Konjunkturabschwung verwechselte bzw. an die Existenz langer Wellen nicht glaubte. Da nämlich die lange Welle andere Ursachen hat als die Konjunktur, führte diese Stabilisierungspolitik zu keinem Erfolg; im Gegenteil, die falsch eingesetzten Instrumente wurden stumpf und stehen heute – wie sich zeigt – nicht einmal mehr für die konjunkturelle Beschäftigungspolitik zur Verfügung, für die sie durchaus geeignet wären. Antizyklische Konjunkturpolitik scheint daher erst wieder möglich zu sein, wenn es gelingt, die viel gravierenderen Stabilitätsprobleme der langen Welle zu lösen.

Die Ursache für das Entstehen langer Wellen liegt nämlich nicht im mittelfristigen Auseinanderfallen von Gesamtnachfrage- und Gesamtangebotsvolumen wie bei der Konjunktur, das man durch Nachfragepolitik im Sinne der Globalsteuerung bekämpfen könnte, sondern sie liegt im langfristigen Auseinanderfallen von Angebotsstruktur und potenzieller Nachfragestruktur. Die lange Welle ist daher primär kein quantitatives, sondern ein strukturelles Problem, aus dem allerdings ein quantitatives folgt.

Ausgangspunkt für die Entstehung langer Wellen ist die Anwendung neuer Technologien in der Wirtschaft; sie erfolgt in Form radikaler Produkt- und Prozessinnovationen. Mit radikalen Produktinnovationen (das sind technologisch neue zusätzliche Konsumgüter) werden Sättigungstendenzen im Konsum überwunden; Produktinnovationen sind die Voraussetzung für langfristiges Wachstum von der Nachfrageseite her. Mit radikalen Prozessinnovationen

(das sind technologische Verbesserungen des Produktionsprozesses) wird die Arbeitsproduktivität gesteigert; sie sind die Voraussetzung für langfristiges Wachstum von der Angebotsseite her.

Lange Wellen kommen dadurch zustande, dass die Wirkungen von Prozess- und Produktinnovationen auf Angebot und Nachfrage auseinanderfallen. Im Kondratieff-Aufschwung überwiegt die Wirkung der Produktinnovationen, es herrscht ein Nachfragesog, das Wachstum wird begrenzt durch die Zunahme der Produktionskapazitäten, die Arbeitslosigkeit sinkt, es kommt zu Arbeitskräftemangel. Im Kondratieff-Abschwung überwiegt die Wirkung der Prozessinnovationen, das produktionstechnisch mögliche Wachstum wird allerdings wegen Sättigungstendenzen im Konsum infolge zu geringer Produktinnovationen nicht erreicht; es herrscht struktureller Nachfragemangel, die Wachstumsraten bleiben niedrig, die Arbeitslosigkeit steigt tendenziell an.

Bis in die erste Hälfte der siebziger Jahre befand sich die deutsche Wirtschaft in einem Kondratieff-Aufschwung mit vielen Produktinnovationen, etwa im Zusammenhang mit der Elektrifizierung und Motorisierung der Haushalte, seit Mitte der siebziger Jahre befindet sie sich in einem Kondratieff-Abschwung, weil die Unternehmen die neuen Technologien (Elektronik etc.) vorwiegend in Prozessinnovationen und nur sehr unzulänglich in radikalen Produktinnovationen einsetzen, da sie offenbar das große Risiko der Einführung wirklich neuer Produkte scheuen. Sie führen lieber einen Preiswettbewerb mit Hilfe von Prozessinnovationen als einen Produktneuerungswettbewerb mit Hilfe von Produktinnovationen, weshalb die Sättigungstendenzen im Konsum nicht überwunden werden und das Wachstum der Wirtschaft als Folge einer bereits ausgereizten veralteten Nachfragestruktur auf zu niedrigem Niveau stagniert.

Auch Lohnsenkungen könnten in dieser Situation die Unternehmer nicht veranlassen, höhere Wachstumsraten und damit einen Beschäftigungszuwachs zu planen. Vielmehr versuchten viele Unternehmer, ihre Profitraten durch spektakuläre Finanzinvestitionen zu erhöhen, ohne den Weg über die Produktion von Sachgütern und Dienstleistungen gehen zu müssen. Ohne reales Wachstum können aber die Profitraten gesamtwirtschaftlich nicht hoch bleiben.

Es zeigt sich somit, dass der größte Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit als Wachstumsdefizitarbeitslosigkeit interpretiert werden kann, die aus einem Mismatch auf den Gütermärkten folgt, einem Mismatch nämlich zwischen einer neuen potenziellen Nachfrage, für die es mangels ausreichender Produktinnovation kein Angebot gibt, und einem alten Angebot, das bei stagnierender Nachfrage unter zunehmenden Preiswettbewerbsdruck kommt und z.B. mit Hilfe von Prozessinnovationen die Arbeitsproduktivität zu steigern versucht, was zur Freisetzung von Arbeitskräften und lang anhaltender Arbeitslosigkeit führen muss mit negativen Konsequenzen, auch für die Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit.

Lilo Locher*

**Migration – Potenzial und Effekte
für den deutschen Arbeitsmarkt**

* *Lilo Locher ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn*

GLIEDERUNG

1. Einleitung
2. Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland:
Einige Fakten
 - 2.1 Spätaussiedler
 - 2.2 Asylanten
 - 2.3 Werkvertragsarbeitnehmer, Gastarbeiter und
Saisonarbeitskräfte
3. Kurz- und langfristiger Bedarf an ausländischen Arbeitskräften
 - 3.1 Fachkräftemangel auf dem deutschen Arbeitsmarkt
 - 3.2 Der demographische Wandel
4. Ansatzpunkte für eine Einwanderungspolitik
 - 4.1 Auktionen für zeitlich begrenzte Zuwanderungszertifikate
 - 4.2 Ein Punktesystem zur Auswahl von Einwanderern
5. Zusammenfassung

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Dieser Beitrag diskutiert Möglichkeiten, durch eine aktive Zuwanderungspolitik zwei Probleme des deutschen Arbeitsmarktes zu lösen: den Fachkräftemangel und die zunehmende Alterslast. Dabei werden zwei unterschiedliche Einwanderungsformen vorgeschlagen. Eine zeitlich begrenzte Einwanderung qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte kann dazu beitragen, einen vorübergehenden Fachkräftemangel in einzelnen Berufen zu vermindern. Das Problem der steigenden Abgabenlast durch die Überalterung der deutschen Bevölkerung kann dagegen besser durch eine dauerhafte Zuwanderung junger Arbeitnehmer verringert werden.

Beide Probleme können grundsätzlich auch anders als durch Zuwanderung gelöst werden. Der Fachkräftemangel in Deutschland, dessen Art und Ausmaß ohnehin sehr schwer abzuschätzen ist, ist zu einem nicht unerheblichen Teil auf eine geringe regionale und berufliche Flexibilität der einheimischen Erwerbstätigen zurückzuführen. Deshalb könnten im Rahmen des sozialen Sicherungssystems Anreize geschaffen werden, die die Bereitschaft der Erwerbstätigen zum Ortswechsel oder zur Umschulung erhöhen. Die Probleme der steigenden Altenlast rühren zu einem Großteil von dem System der Umlagefinanzierung bei der Rentenversicherung her, bei der die derzeit Erwerbstätigen die Renten für die derzeitigen Rentner finanzieren. Ein allmählicher Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren, wie er durch die Riester-Rente jetzt begonnen wurde, entkoppelt die Beitragssätze von der demographischen Entwicklung, da jede Generation ihre Rente selbst finanziert. Damit geht ein Rückgang der Bevölkerung nicht mehr automatisch mit einer Erhöhung der Abgabenlast für die Erwerbstätigen einher. Allerdings führt der Übergang von einem Umlage- zu einem Kapitaldeckungsverfahren zu einer Doppelbelastung der Generation, die diesen Übergang durchführt. Politisch besser durchführbar wäre also eine Politik, die lediglich darauf abzielt, die Zahl der Erwerbstätigen zu erhöhen, z.B. durch eine Erhöhung des Renteneinstiegsalters oder der Frauenerwerbstätigkeit.

In diesem Beitrag geht es jedoch um die Möglichkeit, das Problem des Fachkräftemangels und des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung

durch Zuwanderung zu lösen. Dazu werden zunächst im zweiten Abschnitt die wichtigsten derzeitigen Einwanderungsströme in die Bundesrepublik vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden das Ausmaß und die Auswirkungen des Fachkräftemangels und des demographischen Wandels in Deutschland diskutiert. Der vierte Abschnitt schlägt zwei Konzepte zur Gestaltung einer aktiven arbeitsmarktorientierten Zuwanderungspolitik vor, eine Auktion von Zuwanderungszertifikaten für temporäre und ein Punktesystem für dauerhafte Zuwanderung. Nach einem Exkurs über das neue Zuwanderungsgesetz endet der Beitrag mit abschließenden Bemerkungen im fünften Abschnitt.

2. Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland: Einige Fakten

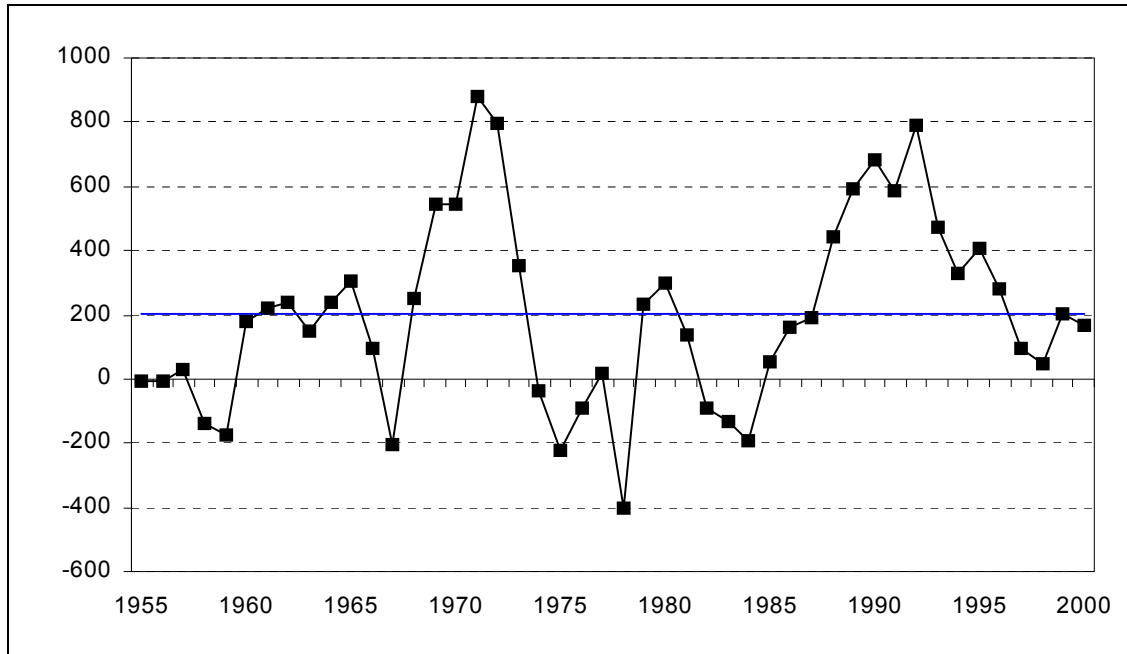
Deutschland ist *de facto* bereits ein Einwanderungsland. Im Zeitraum von 1991-1999 sind jährlich durchschnittlich 354.000 Menschen mehr nach Deutschland ein- als ausgewandert. Zu Beginn der 90er Jahre war der Saldo über die Zu- und Fortzüge in dieser Dekade am höchsten, weil in diesen Jahren die Zahl der Aussiedler und der Asylsuchenden ein Maximum erreichte. Abbildung 1 zeigt, dass die Nettozuwanderung in den 90er Jahren zwar etwas höher war als in den Jahrzehnten zuvor, aber auch über den gesamten Zeitraum von 1955 bis 2000 sind jährlich im Durchschnitt 202.000 mehr Menschen zu- als abgewandert¹.

In diesem Abschnitt werden drei der wichtigsten Einwanderungsgruppen in den 90er Jahren vorgestellt, um eine Vorstellung von den verschiedenen Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland, deren Begründung und deren Bedeutung zu vermitteln. Wir beschränken uns dabei auf Aussiedler und Asylanten, die beiden quantitativ stärksten Einwanderungswellen in diesem Zeitraum, sowie temporäre Arbeitskräfte, die im Rahmen unseres Themas von besonderer Bedeutung sind, weil sie nur nach Deutschland kommen, um dort zu arbeiten.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 1.

Abbildung 1: Nettozuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland

- jährliche Zahlen sowie Durchschnitt von 1955 - 2000 -



2.1 Spätaussiedler²

Seit der Öffnung der Grenzen nach Ost- und Mitteleuropa sind fast 3 Mio. Aussiedler bzw. Spätaussiedler nach Deutschland eingewandert. Während zu Beginn der 90er Jahre die meisten von ihnen aus Polen und Rumänien stammten, kommt der weitaus größte Anteil seit Mitte der 90er Jahre aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, vor allem aus Kasachstan und der russischen Föderation (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 2). Ein Grund für diese Verschiebung im Anteil der Herkunftsländer ist die Tatsache, dass die verbliebene deutsche Bevölkerung insbesondere in Rumänien nur noch sehr klein ist. Zudem müssen Antragsteller aus Ländern, die nicht zur GUS gehören, seit dem 1. Januar 1993 nachweisen, dass sie als Deutsche verfolgt oder benachteiligt wurden, um als Aussiedler anerkannt zu werden.

² Locher (2002) beschreibt ausführlicher die Fakten, Hintergründe und rechtlichen Bestimmungen der Aussiedlereinwanderung in den 90er Jahren.

Tabelle 1: Anzahl von (Spät-)Aussiedlern und Anträgen im Zeitraum von 1987 - 2001

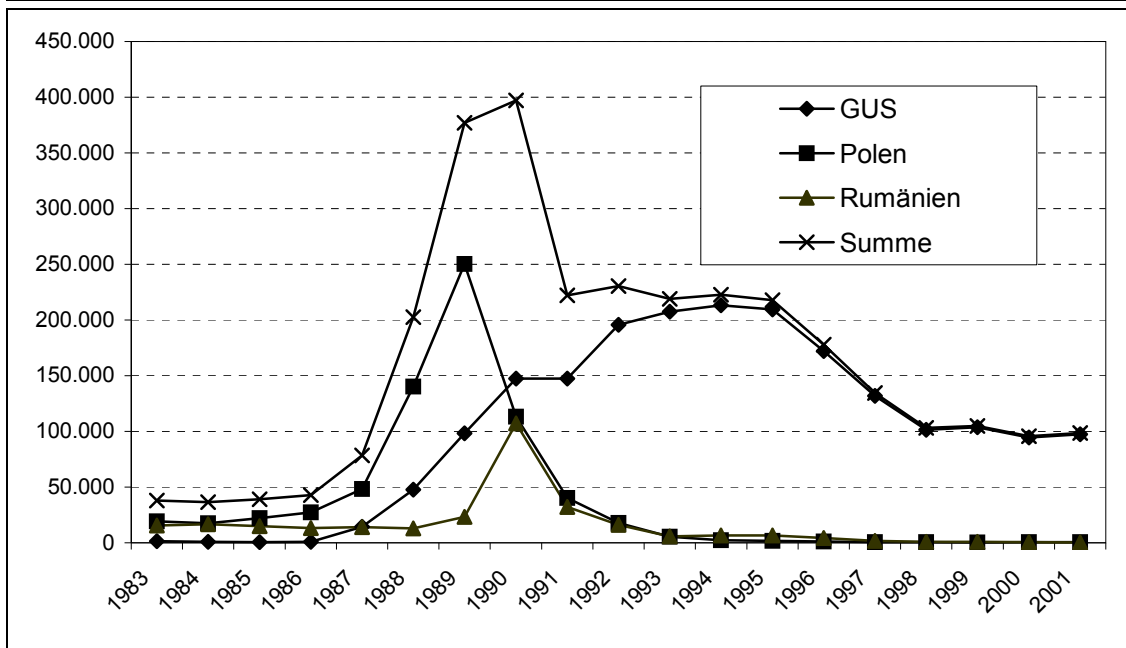
Jahr	GUS	Kasachstan	Russland	Kirgisien	Polen	Rumänien	Gesamt	Anträge
1987	14.488				48.419	13.990	78.523	
1988	47.572				140.226	12.902	202.673	
1989	98.134				250.340	23.387	377.055	
1990	147.455				113.253	107.189	397.075	128.844
1991	147.320				40.129	32.178	221.995	561.352
1992	195.576	114.382	55.875	12.618	17.742	16.146	230.565	402.375
1993	207.347	114.382	67.365	12.373	5.431	5.811	218.888	241.178
1994	213.214	121.517	68.397	10.847	2.440	6.615	222.591	237.291
1995	209.409	117.148	71.685	8.858	1.677	6.519	271.898	260.556
1996	172.181	92.125	63.311	7.467	1.175	4.284	177.751	168.758
1997	131.895	73.967	47.055	4.010	687	1.777	134.419	147.577
1998	101.550	51.132	41.054	3.253	488	1.005	103.080	100.421
1999	103.599	49.391	45.951	2.742	428	855	104.916	117.101
2000	94.558	45.657	41.478	2.317	484	547	95.615	106.895
2001	97.434	46.178	43.885	2.020	623	380	98.484	83.812

Quellen: Statistisches Jahrbuch, Tabelle 6.40, Wiesbaden (mehrere Jahre), S. 20; Bundesverwaltungsamt Köln, Anträge 1990 nur für Juli-Dezember.

Rechtliche Grundlage für die Einwanderung der Aussiedler ist Artikel 116 GG, welcher den deutschstämmigen Bewohnern Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion den Status der "deutschen Volkszugehörigkeit" zuspricht. Dieser ermöglicht es ihnen, nach Deutschland einzuwandern und die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten. Näheres regelt das Bundesvertriebenengesetz (BVFG), seit dem 1. Juli 1990 auch das Aussiedleraufnahmegesetz (AAG) und seit dem 1. Januar 1993 das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG).

Seit dem Inkrafttreten des AAG am 1. Juli 1990 müssen Deutschstämmige im Herkunftsland bereits einen Aufnahmeantrag stellen. Die Zahl der gestellten Anträge findet sich in der letzten Spalte von Tabelle 1. Erst wenn diesem stattgegeben worden ist, dürfen sie nach Deutschland einreisen. Dieses System ermöglichte es, durch Wartezeiten von mehreren Jahren den Einwanderungsstrom relativ gleichmäßig auf die 90er Jahre zu verteilen. Zusätzlich gibt es seit 1993 eine Einwanderungsquote. Die Zahl der jährlichen Zuwanderer wurde dabei auf ein Maximum von ungefähr 200.000 Personen (1993-1999) bzw. ca. 100.000 Personen (seit 2000) festgesetzt.³

Abbildung 2: Anzahl von (Spät-)Aussiedlern im Zeitraum von 1983 - 2001



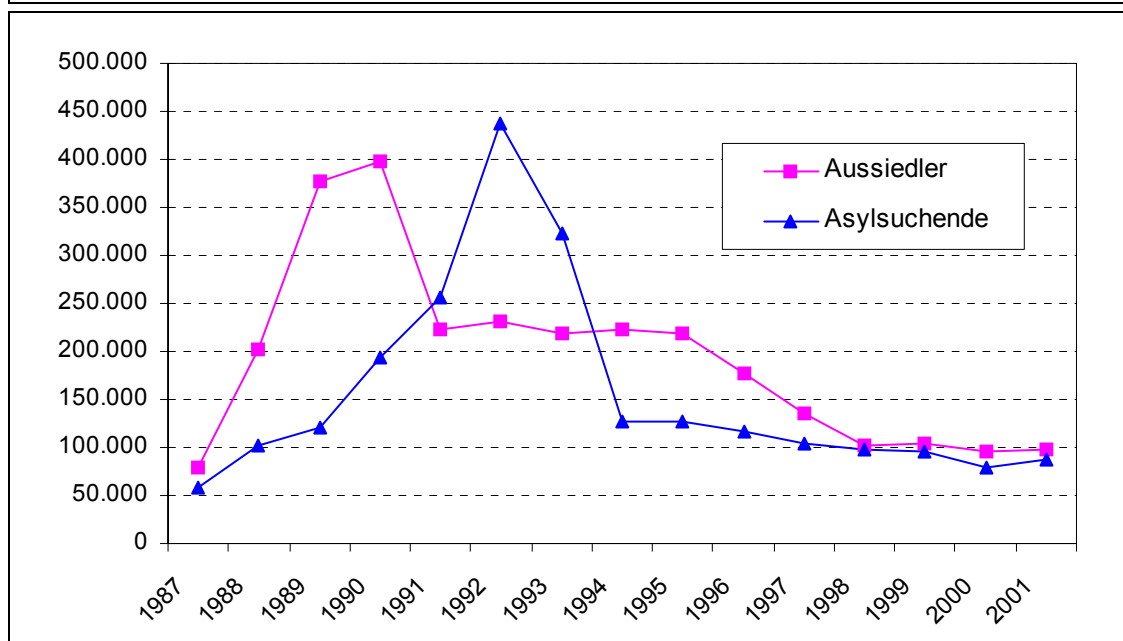
2.2 Asylanten

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention nimmt Deutschland politisch Verfolgte auf; nach Artikel 16a GG genießen sie das Recht auf Asyl. Abbildung 3 zeigt, dass die Zahl der Asylsuchenden in etwa

³ Die Obergrenze für die Jahre 1993-1999 war festgelegt als der 1,1fache Durchschnitt der Zahl der Einwanderer von 1991 und 1992. Seit 2000 ist die Obergrenze das 1,1fache der Zahl der Einwanderer von 1999.

mit der Zahl der Aussiedler vergleichbar ist. Zeitlich gesehen erreichte die Zahl der Einwanderer, die Asyl suchten, erst 1992 ihren Höhepunkt, nahm dann aber ebenfalls im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich auf weniger als 100.000 Erstantragsteller pro Jahr ab.

Abbildung 3: Anzahl von (Spät-)Aussiedlern und Asylsuchenden im Zeitraum von 1987 - 2001*



*Bei den Asylsuchenden werden ab 1994 nur noch Erstanträge erfasst.

Beim Vergleich der Zahlen muss jedoch berücksichtigt werden, dass praktisch alle Aussiedler, die nach Deutschland einwandern, dauerhaft in Deutschland bleiben. Dagegen werden von den Asylsuchenden die Mehrzahl abgelehnt, viele von ihnen erhalten als Flüchtlinge nur eine temporäre Aufenthaltserlaubnis, und es kann davon ausgegangen werden, dass nur ein kleiner Teil der Asylsuchenden letztlich in Deutschland bleibt.⁴ In den Jahren 2000 und

⁴ Zahlen zur Anerkennungsquote und zum Abschiebungsschutz von Asylsuchenden in Deutschland finden sich unter

http://www.bafl.de/bafl/template/statistiken/content_entscheidungen_teil1.htm,
sowie Erläuterungen dazu bei

<http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de/themen/mythen.htm>.

2001 kamen ungefähr die Hälfte der Asylsuchenden aus dem Irak, der Bundesrepublik Jugoslawien, der Türkei und Afghanistan.

Übrigens geht aus Abbildung 3 auch hervor, warum die Nettozuwanderung in Abbildung 1 in den Jahren 1990 und 1992 zwei Spitzen aufweist: 1990 war der Höhepunkt der Aussiedlerzuwanderung, 1992 erreichte die Zahl der Asylsuchenden ein Maximum. Noch höher war die Zuwanderung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nur zu Beginn der 70er Jahre, zu Zeiten der Gastarbeiterzuwanderung.

2.3 Werkvertragsarbeitnehmer, Gastarbeitnehmer und Saisonarbeitskräfte

Aufgrund des seit 1973 geltenden Anwerbestopps ist es Nicht-EU-Staatsangehörigen im Prinzip nicht möglich, in Deutschland zu arbeiten. Die Anwerbestopp-Ausnahmereverordnung (ASAV) sieht jedoch eine Reihe von Ausnahmen vor. Eine Möglichkeit, befristet in Deutschland zu arbeiten, sind Werkverträge. Diese sind vor allem für Arbeitnehmer aus den östlichen Nachbarstaaten konzipiert. Bilaterale Vereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmer sollen unter anderem die Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas verbessern.⁵

Bei dieser projektgebundenen Arbeit werden Arbeitnehmer für maximal zwei Jahre und sechs Monate von einem ausländischen Unternehmen nach Deutschland entsandt. Hierfür werden je nach Arbeitsmarktlage jährliche Kontingente für Herkunftsland und Berufssparte festgelegt. Der Lohn eines Werkvertragsarbeitnehmers muss dem eines vergleichbaren deutschen Arbeiters entsprechen. Die Sozialversicherungsbeiträge dieser Arbeiter werden jedoch von der Firma im Herkunftsland nach den dortigen Regelungen bezahlt, so

Unter Einbeziehung der Gerichtsentscheidungen lag die geschätzte jährliche Anerkennungquote von 1995 bis 2001 grob zwischen 20% und 30%.

⁵ Eine solche bilaterale Vereinbarung besteht zur Zeit mit den Regierungen der Länder Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Lettland, Mazedonien, Polen, der Bundesrepublik Jugoslawien, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, der Türkei und Ungarn.

dass die gesamten Lohnkosten in der Regel geringer als die für einen deutschen Arbeiter sind (Bauer und Zimmermann, 1999).

Die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer erreichte ein Maximum im Jahr 1992 mit 95.000 Personen. Seither wurden die Quoten zurückgefahren; im Jahr 2000 wurden nur noch knapp 65.000 Arbeitserlaubnisse für Werkvertragsarbeitnehmer erstmalig erteilt. Gut die Hälfte dieser Arbeitnehmer kommt aus Polen.

Gastarbeitnehmerprogramme mit Ländern Ost- und Mitteleuropas sollen die beruflichen und sprachlichen Fähigkeiten der Teilnehmer fördern. Gastarbeitnehmer dürfen höchstens 18 Monate in Deutschland arbeiten. Sie müssen zwischen 18 und 40 Jahren alt sein sowie über Grundkenntnisse der deutschen Sprache und eine Ausbildung verfügen. Sie kommen überwiegend aus Ungarn, der Tschechischen Republik und Polen. Zahlenmäßig spielen Gastarbeitnehmer jedoch kaum eine Rolle. Im Jahr 2000 wurden in dieser Kategorie lediglich 5.891 Arbeitserlaubnisse vergeben. Im Vergleich dazu wurden 218.958 Saisonarbeitnehmern Arbeitserlaubnisse erteilt, das sind fast zwei Drittel aller erstmalig erteilten Arbeitserlaubnisse. Saisonarbeiter werden überwiegend in der Landwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe eingesetzt. Ihre maximale Aufenthaltsdauer beträgt drei Monate; mehr als 90 % von ihnen kommen aus Polen.

Das ASAV sieht eine Reihe weiterer Gründe zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis vor. So können z. B. Grenzgänger, Lehrkräfte für muttersprachlichen Unterricht, Spezialitätenköche, Wissenschaftler, Künstler, Artisten, Fotomodelle unter anderem eine Arbeitserlaubnis erhalten. Im Jahr 2000 wurden insgesamt 342.050 Arbeitserlaubnisse erstmalig erteilt.

Das am 22. März 2002 vom Bundesrat verabschiedete neue Zuwanderungsgesetz weicht von dem Prinzip des Anwerbestopps ab. Nachdem bisher eine Einwanderung zum Zwecke der Arbeitsaufnahme nur im Ausnahmefall möglich war, sollen nun verschiedene Verfahren zur Zuwanderung von Erwerbstätigen eingeführt werden.

3. Kurz- und langfristiger Bedarf an ausländischen Arbeitskräften

Bereits im vorigen Kapitel wurde klar, dass es zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Einwanderung nach Deutschland gibt. Zum einen gibt es die temporäre Migration von Gast- und Saisonarbeitern, zum anderen die Einwanderung von Aussiedlern, aber auch jüdischen Kontingentflüchtlingen und teilweise Asylsuchenden, die als permanent angesehen wird. Auch wenn nicht immer klar zwischen den beiden Typen von Einwanderern unterschieden werden kann – so ist z.B. ein Teil der Gastarbeiter, die in den 60er Jahren vorübergehend nach Deutschland kamen, in Deutschland geblieben – so soll doch diese Unterscheidung weitergeführt werden. In diesem Kapitel werden der kurzfristige Bedarf nach Arbeitskräften in Kapitelabschnitt 3.1 und der langfristige Bedarf in Kapitelabschnitt 3.2 diskutiert.⁶

3.1 Fachkräftemangel auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Die Frage, ob es auf dem deutschen Arbeitsmarkt einen Fachkräftemangel gibt und wenn ja, in welchen Bereichen und in welchem Ausmaß, ist nicht einfach zu beantworten. In Zimmermann u.a. (2002), Kapitel 3, wird eine recht umfangreiche Analyse vorgestellt, um die Überschussnachfrage in ca. 270 verschiedenen Berufsordnungen zu messen. Dabei werden drei Größen untersucht, die mit einer Überschussnachfrage, also einem Fachkräftemangel in einem Beruf, in Zusammenhang stehen:

- Die *Arbeitslosenquote* in einer Berufsordnung sollte negativ mit der Überschussnachfrage korreliert sein: Wenn die Arbeitslosenquote einer Berufsordnung überdurchschnittlich hoch ist, sollte es relativ einfacher sein, offene Stellen zu besetzen.

⁶ Ein wichtiger Grund für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland, auf den hier nicht weiter eingegangen werden soll, ist die Notwendigkeit von Angestellten mit länderspezifischem Humankapital. Multinationale Firmen und Firmen, die viel exportieren oder importieren, brauchen Personal, das mit dem Land des Handelspartners vertraut ist, also im Idealfall von dort stammt. In diesem Fall sind Handel und die Wanderung von Humankapital nicht Substitute, sondern Komplemente (vgl. Winkelmann u.a., 2001).

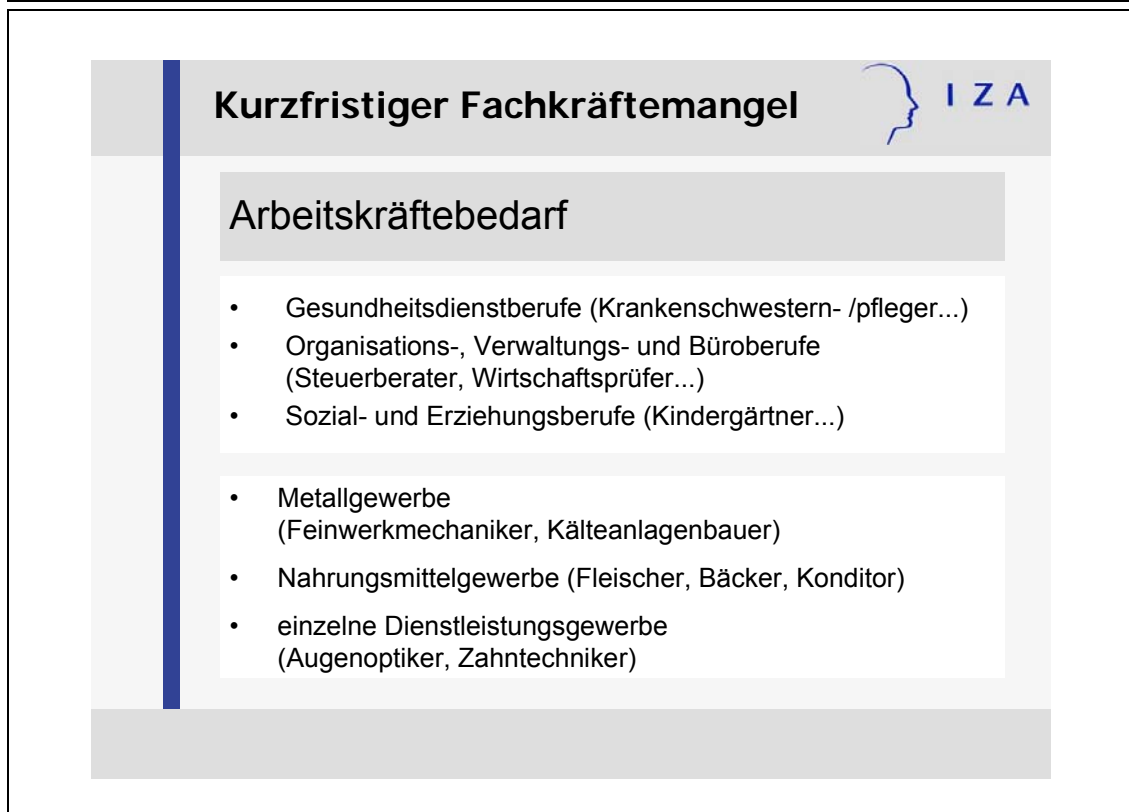
- Die *Vakanzquote* gibt an, wie hoch der Anteil an unbesetzten Stellen über alle Stellen in einer Berufsordnung ist. Je höher die Vakanzquote, desto höher die Überschussnachfrage. Leider können in der Vakanzquote nur diejenigen offenen Stellen berücksichtigt werden, die dem Arbeitsamt als offene Stellen gemeldet sind.
- Das *Beschäftigungswachstum* misst, um wie viel die Zahl der Beschäftigten in einer Berufsordnung im Zeitablauf steigt. Das Beschäftigungswachstum kann als Indikator für eine Überschussnachfrage angesehen werden, wenn angenommen wird, dass bei hoher Nachfrage nach einem Beruf die Zahl derjenigen, die in dem Beruf arbeiten, ansteigen wird.

Die Hauptkomponentenanalyse erlaubt es, die drei Größen zu einem Indikator zusammenzufassen und dabei die Korrelation zwischen den Variablen zu berücksichtigen. Nach diesem Indikator besteht ein großer Arbeitskräftebedarf in Gesundheitsdienstberufen wie z.B. Krankenschwestern/-pflegern und Hebammen, in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen wie z.B. Steuer- und Unternehmensberatern oder Datenverarbeitungsfachleuten, sowie in Sozial- und Erziehungsberufen (vgl. Abbildung 4).

Der Zentralverband des deutschen Handwerks hat im 3. Quartal 2001 im Rahmen einer Umfrage über Beschäftigungspotenziale im Handwerk ebenfalls versucht, den Fachkräftemangel in diesem Bereich zu messen. Die befragten Handwerksbetriebe sollten angeben, ob und gegebenenfalls wie viele unbesetzte Arbeitsplätze sie derzeit haben. Es wurde also eine Vakanzquote für handwerkliche Berufe ermittelt. Die durch Umfragen ermittelte Vakanzquote ist dann präziser, wenn offene Stellen in den Unternehmen dem Arbeitsamt nicht gemeldet, im Rahmen der Umfrage aber von einer repräsentativen Auswahl an Betrieben angegeben werden. Allerdings wurde bei der Auswertung der Befragung nicht berücksichtigt, dass größere Unternehmen grundsätzlich mit höherer Wahrscheinlichkeit offene Stellen haben, so dass der Fachkräftemangel in Handwerksbranchen mit einer größeren (kleineren) durchschnittlichen Betriebsgröße tendenziell überschätzt (unterschätzt) wird. Besonderer Bedarf an qualifizierten Fachkräften besteht der Umfrage zufolge

im Metallgewerbe, im Nahrungsmittelgewerbe sowie in einzelnen Dienstleistungsgewerben (Augenoptiker, Zahntechniker).

Abbildung 4: Kurzfristiger Fachkräftemangel



Ein Vergleich der Ergebnisse der beiden Untersuchungen zeigt bei einigen Berufen große Übereinstimmung. In beiden Fällen wird ein großer Bedarf an Landmaschinenmechanikern, Gebäudereinigern, Stukkateuren und Augenoptikern festgestellt. Die größten Widersprüche finden sich bei Textilreinigern, Konditoren und Elektromaschinenbauern, für die nach dem Indikator in der Studie von Zimmermann u.a. (2002) kein erhöhter Bedarf besteht, wohingegen die Umfrage des Zentralverbands des deutschen Handwerks hier einen besonders hohen Fachkräftemangel feststellt. Eine mögliche Erklärung für diese Unstimmigkeit könnte sein, dass in diesen Berufen nicht nur die Vakanz-, sondern auch die Arbeitslosenquote sehr hoch ist. Das bedeutet, dass die Vermittlung von Arbeitskräften besonders schwierig ist.

3.2 Der demographische Wandel

Ein häufig diskutierter Grund für die Notwendigkeit von Zuwanderung ist die starke Veränderung der Altersstruktur in Deutschland. Die *Altenlast*, definiert als das Verhältnis der über 64-jährigen Bevölkerung zur 18- bis 64-jährigen Bevölkerung, wird in den nächsten drei Jahrzehnten von 25,5 % auf 48,8 % steigen (Zimmermann u.a., 2002, Kapitel 4). Grund für diese Verschiebung sind einerseits die niedrige Geburtenrate von 1.300 bis 1.500 Kindern je 1.000 Frauen und andererseits die zunehmende Lebenserwartung. Da der Großteil der Altersrenten in Deutschland nach wie vor über ein Umlageverfahren finanziert wird, steigt bei einer sinkenden Bevölkerungszahl die zu tragende Last der Erwerbstätigen. Da Einwanderer im Schnitt jünger als die einheimische Bevölkerung sind, liegt es nahe, Einwanderung als eine mögliche Lösung oder zumindest Minderung des Problems der zunehmenden Altenlast in Betracht zu ziehen.

Allerdings löst Zuwanderung nicht das grundsätzliche Problem eines Umlageverfahrens, dass die gegenwärtig einzahlende Generation viel kleiner als die gegenwärtig Renten beziehende Generation sein kann. Wenn allerdings eine besonders kleine Generation durch Zuwanderung vergrößert wird, dann kann deren Last verringert werden. Wenn die Zugewanderten nach ihrer Erwerbstätigkeit in Deutschland wieder in ihr Heimatland zurückkehren, wird dadurch die Last der nachfolgenden Generation größer. Diese muss nämlich dann nicht nur für die Renten ihrer Eltern, sondern auch für die der wieder ausgewanderten ausländischen Arbeitnehmer aufkommen. Wenn die Zugewanderten mit ihren Nachkommen in Deutschland bleiben, so verbreitert sich lediglich die Zahl der Teilnehmer an einem Umlageverfahren.

Abgesehen von der optimalen Zahl ist die gewünschte Qualifikationsstruktur der potentiellen Zuwanderer von Interesse. Geht man davon aus, dass der Anteil der Akademiker in einem Jahrgang weiterhin ansteigt, wohingegen der Anteil der Absolventen mit Berufsausbildung und ohne Schulabschluss steigt, dann sollte in Zukunft ein besonders großer Bedarf an Arbeitskräften mit Berufsausbildung bestehen. Der Rückgang des Angebots an Arbeitskräften

ohne Berufsabschluss dagegen stellt voraussichtlich kein Problem dar, da die Arbeitslosigkeit in diesem Bereich bereits heute sehr hoch ist und die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften im Zuge des technischen Fortschritts eher noch weiter abnehmen wird.

4. Ansatzpunkte für eine Einwanderungspolitik

Nachdem im letzten Kapitel Fachkräftemangel und der demographische Wandel als Gründe für kurz- und langfristige Zuwanderung diskutiert wurden, sollen jetzt Möglichkeiten einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderungspolitik vorgestellt und diskutiert werden. Anknüpfend an die bereits in den vorherigen Abschnitten verwendete Gliederung in lang- und kurzfristigen Arbeitskräftebedarf soll auch hier zwischen lang- und kurzfristiger Einwanderung unterschieden werden. Dabei sollen Instrumente zur temporären Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften dazu dienen, einen vorübergehenden Fachkräftemangel in einzelnen Bereichen wie z. B. dem IT-Sektor zu mindern. Die Aufnahme dauerhafter Einwanderer muss sich dagegen an den durch die demographische Entwicklung vorgegebenen Erfordernissen orientieren.

4.1 Auktionen für zeitlich begrenzte Zuwanderungszertifikate

Wie im Kapitelabschnitt 2.3 dargestellt, gibt es auch jetzt schon Möglichkeiten, zeitlich befristet ausländische Arbeitnehmer einzustellen. Allerdings sind diese Möglichkeiten stark begrenzt, nicht nur durch Quoten, sondern auch durch die Anforderungen an das Alter, die Qualifikation, das Herkunftsland, die Aufenthaltsdauer und den Lohn des ausländischen Arbeitnehmers. Es besteht also eine Regulierung sowohl hinsichtlich der Menge, als auch hinsichtlich der Art der ausländischen Arbeitskräfte. Für die Arbeitgeber scheint es attraktiv, wenn sowohl die Quoten als auch die sonstigen Regulierungen abgeschafft würden.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erscheint es jedoch sinnvoll, die Zuwanderung einzuschränken. Das Problem vieler Betriebe, ihre

leeren Stellen geeignet zu besetzen, kann bei mehr als 4 Mio. Arbeitslosen nicht auf einen grundsätzlichen Mangel an Arbeitskräften zurückzuführen sein. Stattdessen besteht dieses Problem zu einem nicht unerheblichen Teil aufgrund der Inflexibilität der Arbeitsmärkte, das heißt einem recht starren Lohnsystem und einer niedrigen regionalen und beruflichen Mobilität. Der Wille, gegen diese Inflexibilität anzukämpfen, sinkt mit der Möglichkeit, einheimische durch ausländische Arbeitskräfte zu ersetzen. Auf der anderen Seite ermöglicht die zeitlich begrenzte Einwanderung von Fachkräften die Beseitigung von Engpässen, die die inländische Produktion hemmen und gegebenenfalls zu einem unmäßigen Lohnwachstum in den Engpassbereichen führen könnten. Demnach ist es sinnvoll, die Zahl ausländischer Arbeitskräfte so festzusetzen, dass die zusätzlichen Nutzen eines ausländischen Arbeitnehmers nicht dessen Kosten übersteigen.

Geht man von einer bestimmten Zahl von zu vergebenden zeitlich begrenzten Arbeitserlaubnissen aus, muss natürlich noch festgelegt werden, an wen und für welche Art von Arbeit diese vergeben werden. Zimmermann u.a. (2002), Kapitel 5, diskutieren die Möglichkeit, Zuwanderungszertifikate an Unternehmen im Rahmen einer Auktion zu versteigern. Diesem Gedanken liegt die Überlegung zugrunde, dass die ausländischen Arbeitskräfte in den Betrieben eingestellt werden sollten, die diesen Arbeitskräften den höchsten Wert beimessen. Natürlich kann der Staat versuchen, selbst eine Zuteilung vorzunehmen, es ist jedoch wahrscheinlich, dass die jeweiligen Arbeitgeber die genaueste Vorstellung davon haben, wie hoch für sie der Wert einer ausländischen Arbeitskraft ist. Bei einer Auktion von Zuwanderungszertifikaten wäre ein Arbeitgeber bereit, eine Summe in Höhe dieses Wertes zu bezahlen. Die Auktion könnte folgendermaßen ablaufen:

1. Der Staat legt eine Zahl an zu vergebenden Einwanderungszertifikaten fest.
2. Alle Arbeitgeber, die an der Einstellung eines ausländischen Arbeitnehmers interessiert sind, reichen ihr Gebot bei der zuständigen Behörde ein.

3. Die Gebote werden der Höhe nach sortiert. Die Einwanderungszertifikate werden an die höchsten Gebote vergeben.
4. Die Höhe des höchsten Gebots, das nicht zu Zuge gekommen ist, bestimmt den für das Zertifikat zu bezahlenden Preis. Dieser Preismechanismus garantiert, dass es für die Auktionsteilnehmer eine dominante Strategie ist, den wahren Wert des Zuwanderungszertifikates zu bieten und nicht zu versuchen, aus taktischen Gründen eine höhere oder niedrigere Wertschätzung als die wahre vorzutäuschen.

Das Auktionsverfahren garantiert, dass die ausländischen Arbeitnehmer in den Positionen eingesetzt werden, in denen sie den höchsten Nutzen bringen. Man beachte, dass bei diesem System dem Staat Einnahmen durch den Verkauf der Zertifikate entstehen.

4.2 Ein Punktesystem zur Auswahl von Einwanderern

Im Kapitelabschnitt 3.2 wurde dargelegt, dass Zuwanderung von Erwerbstätigen in den Jahren, in denen die Generation der arbeitenden Bevölkerung besonders klein ist, das Problem der übermäßigen Belastung dieser Generation lindern kann. Dieser Effekt tritt unabhängig davon ein, ob die Zuwanderer auf Dauer in Deutschland bleiben oder sich hier nur vorübergehend aufhalten. Trotzdem ist es sinnvoll, eine Einwanderung aus demographischen Gründen als eine permanente Zuwanderung zu planen. Die Möglichkeit einer endgültigen Einwanderung ist für viele potenzielle Immigranten attraktiver. Das bedeutet, dass die Zahl der Antragsteller für ein Visum, aus denen gewählt werden kann, größer ist. Vor allem aber ist die Integration von Zuwanderern, die selbst das Ziel haben, dauerhaft in ihrem neuen Aufenthaltsland zu bleiben, viel einfacher. Dustmann (1993) zeigt, dass deutsche Gastarbeiter, die eine längere Aufenthaltsdauer in Deutschland planen, selbst mehr in ihre Integration investieren und deshalb auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfolgreicher sind. Dagegen wird ein ausländischer Arbeitnehmer, der weiß, dass er nur für kurze Zeit in einem Land bleiben kann, sich nicht bemühen, dessen Sprache zu erlernen, Kontakte zu knüpfen und sich im gesellschaftlichen Leben zu integrieren.

Zur Auswahl derjenigen Einwanderer, die auf Dauer nach Deutschland kommen, bietet sich ein Punktesystem an, wie es bereits in Kanada, Neuseeland und Australien durchgeführt wird. Auch wenn sich die Systeme der drei Länder in Einzelheiten unterscheiden, so ist doch das Grundkonzept in allen drei Fällen das gleiche. Diejenigen Einwanderer, die nicht aus humanitären Gründen oder als Familiennachzug ein Visum erhalten, werden nach verschiedenen Kriterien wie ihrem Alter, ihrer Qualifikation, ihrer Berufserfahrung, ihrem Vermögen oder ihren Sprachkenntnissen ausgesucht. Für günstige Voraussetzung in jeder dieser Kategorien gibt es Punkte. Ab einer bestimmten Gesamtpunktzahl wird ein Visum erteilt. Dieses System ermöglicht es dem Einwanderungsland, unter den Antragstellern diejenigen auszuwählen, die als die geeignetsten erscheinen. Als geeignet gelten dabei Bewerber, bei denen erwartet wird, dass sich aufgrund ihrer Charakteristika die Integration im neuen Land schnell oder relativ vollständig vollzieht. Dabei wird Integration in der ökonomischen Literatur im allgemeinen als die Lohndifferenz zwischen einem Einwanderer und einem vergleichbaren einheimischen Arbeitnehmer gemessen. Wichtige Determinanten für die Integration sind das Alter, die Qualifikation und die Sprachkenntnisse eines Einwanderers. Außerdem spielt das Herkunftsland eine zentrale Rolle (Borjas, 1985 und 1995). Es ist deshalb verständlich, warum lange Zeit Quoten für Herkunftsländer eine Selbstverständlichkeit für die Einwanderungspolitik aller großen Einwanderungsländer war. Heute ist dies – wohl aus ethischen Gründen - in keinem dieser Länder mehr der Fall. Allerdings bewirkt das Punktesystem, dass Einwanderer aus bestimmten Ländern größere Chancen auf ein Visum haben.

Eine weitere wichtige Rolle für eine erfolgreiche Integration spielen Netzwerke. Bauer und Zimmermann (1997) zeigen beispielsweise für Aus- und Umsiedler in Deutschland, dass Hilfe von Freunden und Verwandten die Wahrscheinlichkeit, nicht arbeitslos zu sein, sowie den Lohn signifikant erhöhen. Dies könnte die Berücksichtigung von Verwandtschaftsverhältnissen bei der Visavergabe auch unter ökonomischen Gesichtspunkten rechtfertigen.

Ein Punktesystem, und sei es noch so sinnvoll ausgestaltet, kann nicht zu der gewünschten Zuwanderung führen, wenn nicht zwei Bedingungen erfüllt sind. Erstens muss ein nicht unbeträchtlicher Anteil der gesamten Zuwanderung eines Landes im Rahmen dieses Punktesystems erfolgen. Zweitens muss es genug Bewerber geben, die aus Sicht des Einwanderungslandes attraktiv sind.

Zu den Zuzügen nach Deutschland, die auch in Zukunft nicht steuerbar sein werden, gehören in erster Linie der Zuzug von Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit, Asylsuchende sowie EU-Ausländer. Im Zuge der EU-Osterweiterung könnte die zuletzt genannte Gruppe – zumindest vorübergehend – den Spielraum für die gesteuerte Zuwanderung beachtlich einschränken. Langfristig kann man jedoch davon ausgehen, dass sich Zu- und Wegzüge von Deutschen und EU-Ausländern gegenseitig aufheben.

Im Prinzip ist auch der Zuzug von Aussiedlern nicht steuerbar. Wie in Abschnitt 2.1 jedoch dargestellt wurde, gibt es für den Zuzug an Aussiedlern eine jährliche Quote, die derzeit bei ca. 100.000 Einwanderern liegt. Voraussichtlich wird jedoch die Zahl der Einwanderer bereits im Verlauf des nächsten Jahrzehnts weit unter diese Quote fallen. Gründe dafür sind, dass nur noch wenige Deutschstämmige in den Herkunftsländern verblieben sind und dass die Einreisebedingungen nach wie vor regelmäßig verschärft werden. Außerdem ist es Menschen, die nach dem 1. Januar 1993 geboren sind, nicht mehr möglich, selbst als Aussiedler anerkannt zu werden. Insgesamt scheint es also durchaus die Möglichkeit zu geben, einen nicht unbeträchtlichen Anteil der Zuwanderung politisch zu steuern.

Voraussichtlich wird das mangelnde Angebot an attraktiven Bewerbern ein größeres Problem darstellen. Die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien sind für viele Auswanderer attraktiver, weil diese Länder bereits über umfangreiche Migrantennetzwerke verfügen und Einwanderung Teil ihrer politischen Kultur ist.⁷ Zudem ist Englisch eine einfachere Sprache und

⁷ Dies spiegelt sich z.B. in der Einstellung der heimischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderern wider. Grundsätzlich muss die Bereitschaft der einheimischen Arbeitgeber bestehen, Zuwanderer zu beschäftigen und in die Gesellschaft zu

wird von vielen potenziellen Migranten bereits gesprochen. Einen Vorteil hätte Deutschland diesen Ländern gegenüber jedoch bei Migranten aus süd- und osteuropäischen Ländern, zum einen aufgrund der geographischen Nähe und zum anderen, da die Zahl der bisherigen Einwanderer aus diesen Ländern bereits relativ groß ist.

Entscheidend für den Erfolg einer Einwanderungspolitik ist jedoch oft weniger das Herkunftsland als vielmehr die intrinsische Motivation der Einwanderer, ihr Interesse an einer Integration und ihr Engagement für ein neues Leben in ihrem neuen Heimatland. Dies ist im allgemeinen nicht messbar oder beobachtbar, so dass man die Vergabe eines Visums nicht davon abhängig machen kann.

Borjas (1987) hat gezeigt, dass zwei Faktoren eine entscheidende Rolle bei der Selbstselektion der Einwanderer spielen. Zum einen wird ein Land mit einer relativ ungleichen Einkommensverteilung im allgemeinen bessere Einwanderer anziehen, da die Chancen, bei Erfolg sehr viel Geld zu verdienen, sehr hoch sind. Ein Land mit einer sehr gleichen Einkommensverteilung wird dagegen weniger gute Einwanderer anziehen, da für diese eine gute soziale Absicherung wichtiger ist als die Lohnhöhe im Falle eines ungewöhnlichen Erfolges. Da die Ungleichheit der Einkommen in Deutschland im Vergleich zu den USA relativ gering ist, ist Deutschland hier bei der Konkurrenz um die motiviertesten Zuwanderer im Nachteil.⁸

Ein zweiter Faktor, der eine wichtige Rolle spielt, ist die Übertragbarkeit von Humankapital. Juristen werden mit geringerer Wahr-

integrieren. In der bereits diskutierten Studie des Zentralverbandes des deutschen Handwerks verneinen 66 % der befragten Metallhandwerker und 51 % der Nahrungsmittelhandwerker aus dem alten Bundesgebiet die Frage, ob sie offene Stellen im Zuge der EU-Osterweiterung auch mit geeigneten Bewerbern aus den Beitrittsländern besetzen würden. Zu den Unterschieden in der Einstellung gegenüber Einwanderern siehe Bauer u.a. (2000).

⁸ Ebenso im Nachteil gegenüber den USA sind natürlich Kanada und Australien, die ebenfalls eine weniger ungleiche Einkommensverteilung als die USA aufweisen. Antecol u.a. (2001) vergleichen die Arbeitsmarktqualität von Einwanderern in die USA mit denen von Einwanderern, die aufgrund des Punktesystems ein Visum für Kanada oder Australien erhalten haben. Sie finden nur geringe Unterschiede, die ausschließlich auf eine unterschiedliche Verteilung der Herkunftsländer zurückzuführen sind.

scheinlichkeit die Migration in ein anderes Land erwägen als IT-Spezialisten, weil die Kenntnisse eines Juristen an das Rechtssystem eines Landes gebunden sind, wohingegen Computerprogramme auf der ganzen Welt die gleichen sind. Um eine größere Auswahl an Zuwanderern zu bekommen, ist es also wichtig, Humankapital möglichst einfach transferierbar zu machen. Dazu gehört, dass ausländische Universitäts- und Berufsabschlüsse möglichst problemlos in Deutschland anerkannt werden oder im Rahmen von Weiterbildungen recht einfach nachzuholen sind.

Exkurs: Das Zuwanderungsgesetz

Am 22.03.2002 hat der Bundesrat das "Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern" verabschiedet. Auch in diesem Gesetz wird zwischen kurz- und langfristiger Migration unterschieden, indem die Zahl der Aufenthaltstitel auf zwei reduziert wird. Die Niederlassungserlaubnis ist unbefristet, also für langfristige Zuwanderer gedacht; die Aufenthaltserlaubnis ist befristet und damit für einen vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland konzipiert.

Im Abschnitt 3 des Gesetzes über den „Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit“ sind vier verschiedene Möglichkeiten vorgesehen, wie ein Ausländer in Deutschland erwerbstätig werden kann. Zum einen gibt es das "Regelverfahren", bei dem wie bisher einzelne Arbeitserlaubnisse erteilt werden oder Sonderregelungen wie zwischenstaatliche Vereinbarungen gelten. Neben dem Regelverfahren ist die Zuwanderung Hochqualifizierter⁹ und Selbständiger ausdrücklich geregelt. Hochqualifizierte können sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Zudem sieht das Gesetz vor, dass durch Rechtsverordnung von der Bundesregierung ein Auswahlverfahren durch ein Punktesystem eingeführt werden kann, ähnlich den

⁹ Als hochqualifiziert gelten Wissenschaftler, Lehrpersonen sowie Spezialisten und leitende Angestellte, die ein Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.

Verfahren, die es schon in Kanada, Australien und Neuseeland gibt. In § 20 heißt es dazu:

„Als Mindestbedingungen für die Teilnahme sind die gesundheitliche Eignung, ein guter Leumund, die Sicherung des Lebensunterhalts und eine Berufsausbildung vorzusehen. Für die Auswahl der Zuwanderungsbewerber ist zumindest die Bewertung der folgenden Kriterien vorzusehen:

1. Alter des Zuwanderungsbewerbers;
2. schulische und berufliche Qualifikation sowie die Berufserfahrung des Zuwanderungsbewerbers; [...]
3. Familienstand des Zuwanderungsbewerbers;
4. Sprachkenntnisse des Zuwanderungsbewerbers;
5. Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland;
6. Herkunftsland.“

Diese Punkte decken sich im großen und ganzen mit den im vorigen Kapitelabschnitt diskutierten Indikatoren für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Staatsangehörige der Länder, mit denen die Verhandlungen über den Beitritt zur europäischen Union eröffnet sind, werden besonders berücksichtigt. Zuwanderung im Rahmen des Auswahlverfahrens wird als dauerhafte Zuwanderung angesehen. Wenn ein Ausländer erfolgreich am Auswahlverfahren teilgenommen hat, erhält er eine Niederlassungserlaubnis.

5. Zusammenfassung

Dieser Beitrag diskutiert die Möglichkeiten einer arbeitsmarktorientierten Einwanderungspolitik für die Bundesrepublik Deutschland. Nachdem die wichtigsten derzeitigen Einwanderungsgruppen kurz vorgestellt werden, wird versucht, den kurz- und langfristigen Bedarf an Zuwanderung abzuschätzen. Dabei wird der kurzfristige Bedarf insbesondere durch Mangel an Fachkräften in einigen spezifischen Berufen charakterisiert. Eine Möglichkeit, Arbeitserlaubnisse für temporäre ausländische Arbeitskräfte zu verteilen, wäre die Auktion von Zuwanderungszertifikaten unter interessierten Un-

ternehmen. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass die zuständige Behörde nicht selbst den Bedarf an Fachkräften messen muss, vielmehr liegt es im Ermessen der Unternehmen selbst, wie viel ihnen eine ausländische Arbeitskraft wert ist. Der langfristige Bedarf an Zuwanderung ergibt sich vor allem durch die demographische Entwicklung der deutschen Bevölkerung. Die steigende Lebenserwartung und geringe Geburtenziffern führen zu einer hohen Abgabenbelastung der erwerbstätigen Bevölkerung, die durch die Einwanderung junger Arbeitskräfte verringert oder besser auf mehrere Generationen verteilt werden könnte. Eine Möglichkeit, diese Arbeitskräfte auszuwählen, ist die Einführung eines Punktesystems, wie es bereits in Kanada, Australien und Neuseeland durchgeführt wird. In dem neuen Zuwanderungsgesetz, welches am 1. Januar 2003 in Kraft treten soll, ist ein solches System vorgesehen.

Literaturverzeichnis

- Antecol, Heather, Deborah A. Cobb-Clark and Stephen J. Trejo (2001):** Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, Canada, and the United States, IZA Discussion Paper No. 363, erscheint im Journal of Human Resources.
- Baaden, Andreas (1997):** Aussiedler-Migration: Historische und aktuelle Entwicklungen, Berlin.
- Bauer, Thomas und Klaus F. Zimmermann (1999):** Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, Study for the Department for Employment and Education of the United Kingdom, IZA Research Report No. 3.
- Dieselben (1997):** Unemployment and Wages of Ethnic Germans, The Quarterly Review of Economics and Finance 37, S. 361-377.
- Bauer, Thomas, Magnus Lofstrom und Klaus F. Zimmermann (2000):** Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries, IZA Discussion Paper No. 187.
- Borjas, George J. (1995):** Assimilation and Changes in Cohort Quality Revisited: What Happened to Immigrant Earnings in the 1980s? Journal of Labor Economics 13(2), S. 201-245.
- Derselbe (1987):** Self-Selection and the Earnings of Immigrants, American Economic Review 77(4), S. 531-553.
- Derselbe (1985):** Assimilation, Changes in Cohort quality, and the Earnings of Immigrants, Journal of Labor Economics 3(4), S. 463-489.
- Dustmann, Christian (1992):** Earnings adjustment of temporary migrants, Journal of Population Economics 6, S. 153-168.
- Locher, Lilo (2002):** Jewish and German emigration from the former Soviet Union in the 1990s, dissertation.de, Berlin.
- Winkelmann, Rainer, Lilo Locher, Astrid Kunze und Melanie Ward (2001):** Die Nachfrage nach internationalen hochqualifizierten Beschäftigten, IZA Research Report No. 4, Bonn.
- Zentralverband des deutschen Handwerks (2001):** Beschäftigungspotentiale im Handwerk. Ergebnisse einer Umfrage bei Handwerksbetrieben im 3. Quartal 2001, Berlin.
- Zimmermann, Klaus F., Thomas K. Bauer, Holger Bonin, René Fahr und Holger Hinte (2002):** Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit – Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, Berlin.

Johann Fuchs*

**Fachkräftemangel und demographischer Wandel –
Möglichkeiten und Grenzen der Aktivierung
heimischer Personalreserven**

* *Dr. Johann Fuchs ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg*

GLIEDERUNG

1. Fachkräftemangel als Folge der demographischen Herausforderung
 2. Umfang und Struktur des künftigen Arbeitskräfteangebots
 - 2.1 Die demographischen Trends aus der Arbeitsmarktperspektive
 - 2.2 Projektion des Arbeitskräftepotenzials bis 2040
 - 2.3 Zur Alterung des Arbeitskräftepotenzials
 3. Analysen zum künftigen Bedarf an Arbeitskräften
 - 3.1 Geht uns die Arbeit aus?
 - 3.2 Strukturwandel des Arbeitskräftebedarfs
 4. Erschließung von Personalreserven als Herausforderung für eine längerfristige Beschäftigungspolitik
 - 4.1 Aktivierungsstrategien für die kurze Frist
 - 4.2 Strategien zur Erweiterung des Erwerbspersonenpotenzials
 - 4.3 Aktivierung arbeitsmarktferner Personengruppen und andere Ansätze
 5. Schlussbemerkungen und Fazit
- Literaturverzeichnis
- Anhang

1. Fachkräftemangel als Folge der demographischen Herausforderung

Im Winter 2001 sah es so aus, als hätte sich die bundesdeutsche beschäftigungspolitische Debatte gedreht, als würde nach Jahrzehnten hoher Arbeitslosigkeit von nun an der Arbeitsmarkt vom Fachkräftemangel geprägt werden. Die Betriebe klagten über massive Stellenbesetzungsprobleme, und die Politik offerierte die Green Card. Eine hochrangig besetzte Kommission machte sich Gedanken, wie man Zuwanderung insbesondere unter Arbeitsmarktgesichtspunkten steuern könne. Inzwischen hat der Wind erneut gedreht. Die Zuwanderungsdiskussion steht – wie man meinen könnte – im scharfen Gegensatz zur hohen Arbeitslosigkeit. Immerhin registrierten die deutschen Arbeitsämter im Jahresdurchschnitt 2002 wieder mehr als 4 Mio. Arbeitslose.

Dieser scheinbare Widerspruch in der öffentlichen Diskussion klärt sich ein wenig, wenn man den Aspekt der Fristigkeit in die Betrachtung einbezieht, da sich Arbeitsmarktprobleme in der kurzen und in der langen Frist deutlich unterscheiden. Kurzfristig wird die *Veränderung* der Arbeitsmarktsituation im Wesentlichen durch die Wirtschaftskonjunktur bestimmt, während langfristig strukturelle Faktoren in den Vordergrund rücken.

Ein solcher struktureller Faktor ist die Bevölkerung. In Deutschland werden bereits seit Jahrzehnten zu wenige Kinder geboren. Die Geburten reichen nicht aus, um die Zahl der Sterbefälle auszugleichen, und damit nimmt die Bevölkerung an Zahl ab.

Das beeinflusst auch die Zahl der den Betrieben zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte, die unter diesen Bedingungen dramatisch abnimmt. Ein Fachkräftemangel, ja vielleicht sogar ein allgemeiner Arbeitskräftemangel wird denkbar, und für manche Berufe oder in vereinzelter Regionen dürfte er künftig eine nicht mehr so seltene Erscheinung sein.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich eingehend mit diesen *längerfristigen Perspektiven* und behandelt den oft zitierten und sehr wahrscheinlichen *Rückgang* des sogenannten Arbeitskräftepotenzials, der an der Schnittstelle zwischen Bevölkerungsrückgang und

Fachkräftemangel steht: Das Arbeitskräftepotenzial, auch Erwerbspersonenpotenzial, umfasst Erwerbstätige, Arbeitslose und die Personen der sogenannten Stillen Reserve. Es repräsentiert die Zahl der den Betrieben insgesamt zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte. Die aus Sicht des Autors größere Herausforderung ist allerdings weniger der Rückgang als vielmehr die *Alterung* des Arbeitskräftepotenzials, die deshalb in einem eigenen Abschnitt dargestellt wird.

Arbeitslosigkeit und auch Fachkräftemangel sind Ergebnis des Zusammenwirkens von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage. Um die Analyse zu komplettieren, wird in einem kurzen Abschnitt auf aktuelle Projektionen des *Bedarfs an Arbeitskräften* eingegangen.

Im anschließenden Kapitel werden Möglichkeiten diskutiert, einem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken. Im Mittelpunkt dieser Diskussion steht die Erschließung *heimischer Personalreserven*. Neben heimischen Personalreserven könnten auch aus dem Ausland zugezogene Arbeitskräfte dazu beitragen, Arbeitskräfteknappheiten zu mildern. Die Möglichkeiten und die Grenzen, die sich mit der Zuwanderung ergeben, werden im vorliegenden Beitrag nur am Rande erwähnt, weil das Thema in diesem Band von Lilo Locher ausführlich behandelt wird.¹

2. Umfang und Struktur des künftigen Arbeitskräfteangebots

Zwischen 1970 bis 1995 stieg das westdeutsche Erwerbspersonenpotenzial von beinahe 26,9 Mio. Erwerbspersonen in 1970 um 5,5 Mio. Personen auf fast 32,4 Mio. in 1995 an.² Nach aktuellen

¹ Vgl. hierzu den Beitrag in diesem Band von Locher, L.: Migration – Potenzial und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt. S. 59ff.

² Das Statistische Bundesamt hat für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) die (geschätzte!) Zahl der Erwerbstätigen rückwirkend deutlich erhöht, um die sog. geringfügige Beschäftigung angemessen zu berücksichtigen. So wurde für das Jahr 1998 die Erwerbstätigenzahl um insgesamt rd. 3,6 Mio. Personen nach oben korrigiert. Die Revision berührt viele Arbeitsmarktstatistiken. Nach neuesten Schätzungen des IAB ist anstelle des im Text genannten Wertes für das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 1995 nun von 34,8 Mio. Personen

Schätzungen für die Jahre 1996 bis 2001 veränderte sich das westdeutsche Erwerbspersonenpotenzial seit 1995 um mehr als 600.000 Arbeitskräfte (Autorengemeinschaft 2002).

In Ostdeutschland ging die Zahl der Beschäftigten nach der Wiedervereinigung dramatisch zurück. Dieser Rückgang im Beschäftigungsniveau spiegelt sich nur teilweise in der hohen Unterbeschäftigung wider, denn seit 1991 hat sich in den neuen Ländern auch eine beträchtliche Stille Reserve aufgebaut. Für das Jahr 2001 weist das IAB die gesamte Unterbeschäftigung, das heißt Arbeitslosigkeit und Stille Reserve, mit fast 1,9 Mio. aus. Zusammen mit den Erwerbstätigen ergibt das ein Potenzial an ostdeutschen Arbeitskräften von rd. 8,6 Mio. Personen im Jahr 2001 (Autorengemeinschaft 2002).

Das Arbeitskräfteangebot hängt ganz entscheidend von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab. Rechnerisch ergibt sich das Arbeitskräfteangebot aus der mit der Bevölkerungszahl multiplizierten Erwerbsquote, wobei die Erwerbsquote ihrerseits der Anteil der am Erwerbsleben teilnehmenden Bevölkerung ist.³ Somit erfordert auch die *Vorausschätzung* des künftigen Arbeitskräfteangebots Projektionen seiner Komponenten Bevölkerung und Erwerbsbeteiligung. Im Gegensatz zu früher ist die Bevölkerungsbewegung künftig nach unten gerichtet: Die Erwerbsbevölkerung, das ist die Bevölkerung im Alter 15 bis 64 Jahre, wird künftig dramatisch sinken. Es lohnt deshalb, den künftigen Bevölkerungstrend und seine Hintergründe näher zu beleuchten.

2.1 Die demographischen Trends aus der Arbeitsmarktperspektive

Heute leben in Deutschland rund 82 Mio. Menschen. In den kommenden 40 Jahren könnte unser Land jedes Jahr 500.000 Einwohner

auszugehen. Die im Text getroffenen Aussagen zum künftigen Erwerbspersonenpotenzial konnten die Datenrevision noch nicht berücksichtigen. Da die langfristige Tendenz durch die Demographie dominiert wird und die demographischen Trends weiterhin unverändert wirken, sind die Tendenzaussagen für das Arbeitskräftepotenzial nach wie vor gültig.

³ (Potenzial-)Erwerbsquote = Erwerbstätige + Erwerbslose (+ Stille Reserve) dividiert durch Bevölkerung.

verlieren – jährlich eine Stadt von der Größe Nürnbergs. Im Jahr 2040 hätte Deutschland dann nur noch etwa 60 Mio. Einwohner.

Der Grund dafür liegt in der Tatsache, dass in Deutschland mehr Menschen sterben als Kinder geboren werden. Die Geburtenziffern erreichen seit langem nicht mehr das Niveau, damit die Bevölkerungszahl langfristig konstant bleibt. Bei sinkender Einwohnerzahl nimmt mit jeder Generation die Zahl der Frauen ab, die Kinder gebären können. Das führt zu einer abwärtsgerichteten Bewegung ohne Ende. Wenn sich keine grundlegenden Änderungen bei den Geburtenraten ergeben, geht die Bevölkerungszahl immer weiter zurück.

Die niedrige Geburtenrate ist zum Teil sicherlich eine Folge der Pille. Aber schon die 1880 geborenen Frauen hatten nicht mehr genügend Kinder, um ihre eigene Reproduktion zu sichern (Dorbritz 2000, S. 13). Obwohl sie im Laufe ihres Lebens durchschnittlich drei Kinder zur Welt brachten, reichte dies wegen der damals noch hohen Sterblichkeit nicht mehr für ein langfristig konstantes Niveau der Bevölkerung aus. Dieser Trend setzte sich fort und wurde nur hin und wieder unterbrochen (nach dem 1. Weltkrieg, vor dem 2. Weltkrieg, zu Beginn der 60er Jahre). Die ehemalige DDR schaffte es zwar in den 80er Jahren durch familienpolitische Maßnahmen, die Geburtenrate zu erhöhen. Der Erfolg war jedoch nicht von Dauer. 1989/90 lagen die ostdeutsche und die westdeutsche Geburtenrate nahezu gleichauf.

Seit rund 30 Jahren verharrt die (westdeutsche) Nettoreproduktionsrate⁴ relativ konstant in einem Bereich von 0,60 bis 0,69. Eine Generation von 100 Frauen gebärt demnach so wenige Kinder, dass die Generation von Töchtern nur noch 60 bis 69 Frauen umfasst, die ihrerseits Kinder bekommen können.

⁴ Die Nettoreproduktionsrate (NRR) ist eine Maßzahl für den langfristigen Bevölkerungserhalt. Bei einem Wert von 1 werden genau so viele Mädchen geboren werden, wie benötigt werden, um die Mütter-Generation – unter Berücksichtigung der Sterbefälle – voll zu ersetzen. Ist die NRR größer 1 werden mehr Mädchen geboren und die Bevölkerungszahl steigt langfristig, ist sie kleiner 1 werden zu wenig Mädchen geboren und die Bevölkerungszahl schrumpft auf Dauer.

In langfristiger Perspektive wäre ein Anstieg der Geburtenziffern wichtig, weil nur so dem Bevölkerungsschwund "aus eigenen Kräften" entgegen gewirkt wird. Dazu sei folgende Interpretation der Nettoreproduktionsrate angemerkt. Der aktuelle Wert von 0,67 besagt, dass für den langfristigen Bevölkerungserhalt 50 % mehr Kinder geboren werden müssten, weil nur das die langfristig erforderliche Nettoreproduktionsrate von Eins ergibt. Die Familienpolitik dürfte deshalb wohl vor einer nahezu unlösbaren Aufgabe stehen.

Außerdem ist eine Entwicklung festzustellen, die zu denken gibt. Wie man anhand der folgenden Tabelle erkennen kann, bleiben in den alten Bundesländern zunehmend mehr Frauen zeitlebens kinderlos. Nachdem Ostdeutschland auf diesem Gebiet das Westniveau nahezu erreicht hat, heißt das für die Zukunft, ein großer Teil der (heute noch jungen) Frauen in Deutschland wird nie Kinder aufziehen (Dorbritz 2000, S. 14).

Tabelle 1: Kinderlosigkeit bei ausgewählten Jahrgängen westdeutscher Frauen	
Geburtsjahr	Anteil zeitlebens kinderloser Frauen am Geburtsjahrgang (alte Bundesländer) in %
1940	10,6
1950	15,8
1960	26,0
1965	32,1

Quelle: Birg (2001), S. 73.

Im Übrigen wirken sich selbst größere Änderungen in den Geburtenraten lange Zeit kaum auf den Arbeitsmarkt aus. Beispielsweise kommen im Jahr 2000 geborene Kinder erst im Jahr 2015 ins erwerbsfähige Alter (ab 15 Jahre). Dabei haben die wenigsten mit 15 ihre Ausbildung abgeschlossen. Zum Arbeitskräfteangebot zählen sie im allgemeinen aber erst nach Abschluss ihrer (schulischen/universitären) Ausbildung. Wir kennen schon heute ziemlich genau den Umfang der Erwerbsbevölkerung der nächsten 20 Jahre.

Die Sterblichkeit wurde bislang noch nicht angesprochen. Aus gutem Grund! Die Sterberaten zwischen dem 15. und 60. Lebensjahr sind zu niedrig, als dass die Sterblichkeit für den Arbeitsmarkt eine größere Bedeutung hätte.

Die Sterblichkeit in der Bundesrepublik Deutschland sank in den vergangenen Dekaden deutlich. Entsprechend stieg die Lebenserwartung, und zwar beinahe stetig.⁵ Das Statistische Bundesamt hat jüngst in einer Pressemitteilung erste Ergebnisse aus der neuesten Sterbetafel mitgeteilt: Danach liegt die Lebenserwartung für einen neugeborenen Jungen bei 74,8 Jahren und für ein Mädchen bei 80,6 Jahren (Statistisches Bundesamt 2002). Im Allgemeinen wird erwartet, dass die Lebenserwartung in den kommenden Jahren weiter zunimmt.

Ein großer Teil der gewonnenen Lebensjahre ist der sinkenden Sterblichkeit älterer Menschen zuzuschreiben. Beispielsweise hatte eine 60-jährige Frau um die Jahrhundertwende (1900) eine fernere Lebenserwartung von 11 Jahren. Nach der neuesten Sterbetafel darf sie mit 23,5 weiteren Lebensjahren rechnen, und Bevölkerungswissenschaftler gehen von einem weiteren Anstieg der ferneren Lebenserwartung aus. Offensichtlich ist dieser Gewinn an Lebenserwartung für Arbeitsmarktvorausschätzungen ohne besondere Relevanz.

Auf die Bevölkerungsentwicklung und das Arbeitskräfteangebot hatte in der Vergangenheit die Außenwanderung einen besonders

⁵ Dies trifft für Ost- und Westdeutschland zu, wobei die westdeutsche Lebenserwartung deutlich höher war und trotz starker Angleichungstendenzen immer noch ist.

großen Einfluss, denn Deutschland ist seit langem de facto ein Einwanderungsland. In den letzten Jahrzehnten war der Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland zumeist positiv; es sind also mehr Personen nach Deutschland zu- als fortgezogen. Zwischen 1965 bis 2001 sind im Saldo, also unter Berücksichtigung der durchaus beachtlichen Fortzüge etwa 5,6 Millionen Ausländer und beinahe 2,7 Mio. Deutsche (Aussiedler) zugezogen. Daraus errechnet sich ein durchschnittlicher Wanderungssaldo von jährlich 225.000 Menschen. Nur in sehr wenigen Jahren, oft im Zuge einer Rezession, sind übrigens mehr Menschen fort- als zugezogen.

Aus der Abwärtsspirale der Bevölkerung folgt zugleich deren Alterung, da die jeweils jüngere Generation zahlenmäßig kleiner ist als die ältere. Aus der bekannten Bevölkerungspyramide wurde längst ein Pilz. Wenn die Zahl der Geburten nicht deutlich zunimmt, wird die Basis des Pilzes immer kleiner und der gesamte Pilz wird – bei konstanter Sterblichkeit – immer schlanker.

An dieser Entwicklung ändert Zuwanderung aus dem Ausland wenig, denn auch Zuwanderer werden älter und die Geburtenziffern der Zugewanderten bzw. ihrer Kinder gleichen sich erfahrungsgemäß denen der Einheimischen an.

2.2 Projektion des Arbeitskräftepotenzials bis 2040

Die (Erwerbs-)Bevölkerung ist die eine – sehr wichtige – Komponente, die den Umfang des den Betrieben und öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung stehenden Arbeitskräftepotenzials bestimmt. Die andere Komponente ist die Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote). Je mehr Menschen arbeiten wollen (oder einfach müssen), desto mehr Arbeitskräfte gibt es.

Die Entwicklungsperspektiven für die Erwerbsbeteiligung sind je nach Personenkreis sehr differenziert zu sehen. Außerdem sind sie in den alten und neuen Bundesländern teilweise gegenläufig (vgl. Fuchs/Thon 1999).

- In den alten Bundesländern nahm die Erwerbsbeteiligung der deutschen Frauen in den letzten 30 Jahren stark zu. Schätzungen sagen auch für die Zukunft einen weiteren Anstieg dieser Er-

werbsquoten voraus. Insbesondere die Erwerbsquoten der verheirateten 30- bis 50-jährigen deutschen Frauen dürften künftig deutlich höher liegen als heute. Um eine beliebige Gruppe als Beispiel herauszugreifen: Vor 40 Jahren war die Erwerbsquote verheirateter 40- bis 44-jähriger Frauen mit 37 % etwa halb so hoch wie 1996 (75 %). In 40 Jahren werden diese Frauen noch häufiger am Arbeitsmarkt aktiv sein. Für die Erwerbsquote im Jahr 2040 wird mit – je nach Rahmenbedingungen – 93 % bis 98 % gerechnet.

- Die Frauen in der ehemaligen DDR hatten wohl die höchsten Erwerbsquoten weltweit. Für die künftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in den neuen Ländern wird - wegen der weitgehenden Übereinstimmung vieler wichtiger Rahmenbedingungen - ein Prozess der langfristigen Angleichung ost- und westdeutscher Erwerbsquoten angenommen, der vom Generationenwechsel getragen wird. Das bedeutet, dass die Erwerbsquoten jüngerer ostdeutscher Frauen tendenziell sinken, die der mittleren Jahrgänge nahezu konstant bleiben und die der Älteren sich je nach Rentenrecht entwickeln, worauf gleich noch eingegangen wird.
- Sofern sich der in der Vergangenheit beobachtete Trend zu einer steigenden Bildungsbeteiligung (insbesondere mehr Hochschüler) fortsetzt, ist damit zu rechnen, dass die Erwerbsquoten der Jüngeren tendenziell eher zurückgehen, wobei dies im Osten mehr, im Westen weniger der Fall sein wird.
- Nicht zu erwarten sind größere Veränderungen der Erwerbsquoten von Männern und nichtverheirateten Frauen in mittleren Altersgruppen, denn schon heute liegen deren Erwerbsquoten nahe am möglichen Maximum von 100 %.
- Für die Erwerbsquoten der Bürger mit ausländischer Nationalität werden entsprechend der Vergangenheitstrends keine größere Veränderungen erwartet.
- Steigen werden wahrscheinlich die Erwerbsquoten der Älteren. Dies ist eine Konsequenz der Rentenreformen aus den 90er Jahren. Die Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung er-

schweren eine Inanspruchnahme der Altersrente vor dem 65. Lebensjahr. Im Grund genommen hatten zwar alle Reformen das Ziel, die gesetzliche Rentenversicherung zu entlasten, doch letztlich heißt das für die Älteren, sie müssen länger arbeiten – oder Abschläge auf die Rente in Kauf nehmen. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Erwerbsbeteiligung der Älteren und damit das Arbeitskräftepotenzial insgesamt steigt.

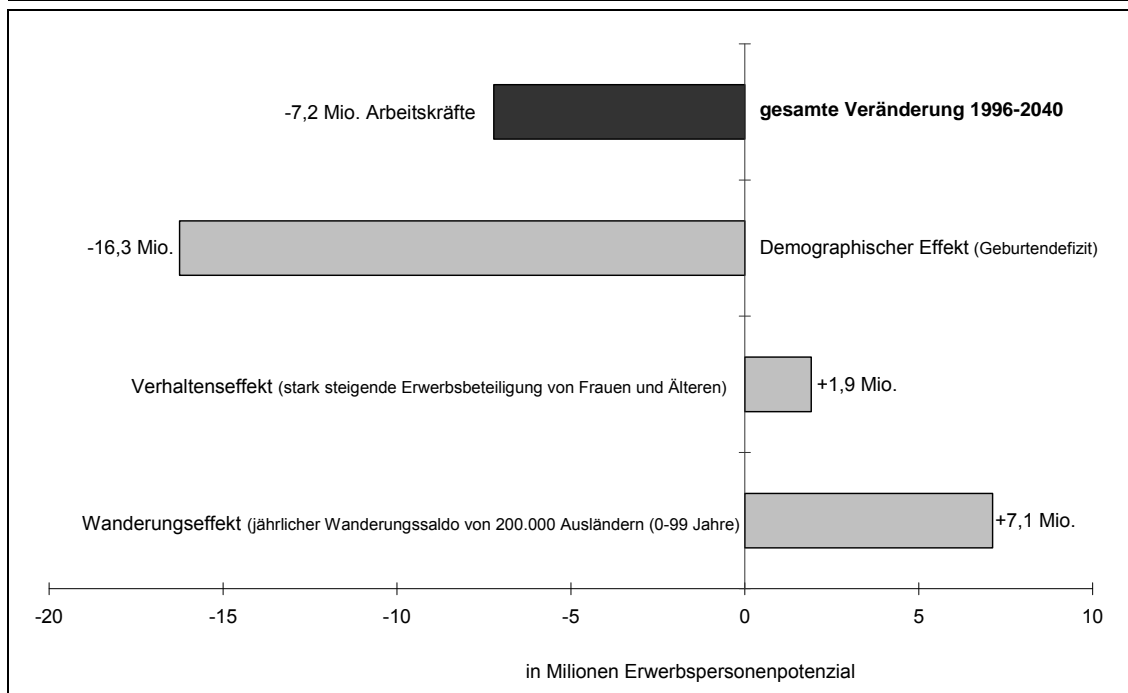
Im Jahr 2001 standen den Betrieben und Verwaltungen rund 41 Mio. Menschen potenziell als Arbeitskräfte zur Verfügung. Aus den bisherigen Ausführungen folgt, dass sich die beiden Komponenten (Bevölkerung und Erwerbsbeteiligung), aus denen sich das Arbeitskräftepotenzial rechnerisch ergibt, mit großer Wahrscheinlichkeit in unterschiedliche Richtungen bewegen werden.

Die Quantifizierung der Effekte zeigt einen deutlichen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials, und zwar ausschließlich aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahl. Das Geburtendefizit würde für sich allein genommen das Arbeitskräftepotenzial in einem Umfang reduzieren, dass dieses im Jahr 2040 um etwa 19 Mio. Erwerbspersonen niedriger liegt als im Jahr 2000 (vgl. Abbildung 1).

Höhere Erwerbsquoten wirken diesem Trend entgegen, können ihn aber nicht aufheben. Die fast 2 Mio. Zugewinn reichen bei weitem nicht aus, um die aufgrund des Geburtendefizits entstehenden Lücken zu schließen.

Wie bereits erwähnt wurde, ist auch für die Zukunft von einer Nettozuwanderung auszugehen. Es ist jedoch nicht möglich, für das Wanderungsgeschehen eine wahrscheinliche Prognose zu erstellen. Unter der Annahme eines jährlichen Wanderungssaldos⁶ von 200.000 Ausländern (und einigen Tausend Aussiedlern) ergibt sich ein Wanderungseffekt, der im Jahr 2040 eine Größenordnung von rund 7,1 Mio. erreicht.

⁶ Unter Wanderung wird im gesamten Text immer die Wanderung von Menschen jeglichen Alters (0 bis 99 Jahre) über die nationalen Grenzen verstanden und nicht nur die Zu- und Fortzüge von Arbeitskräften.

Abbildung 1: Von 1996 bis 2040: 7,2 Mio. weniger Arbeitskräfte

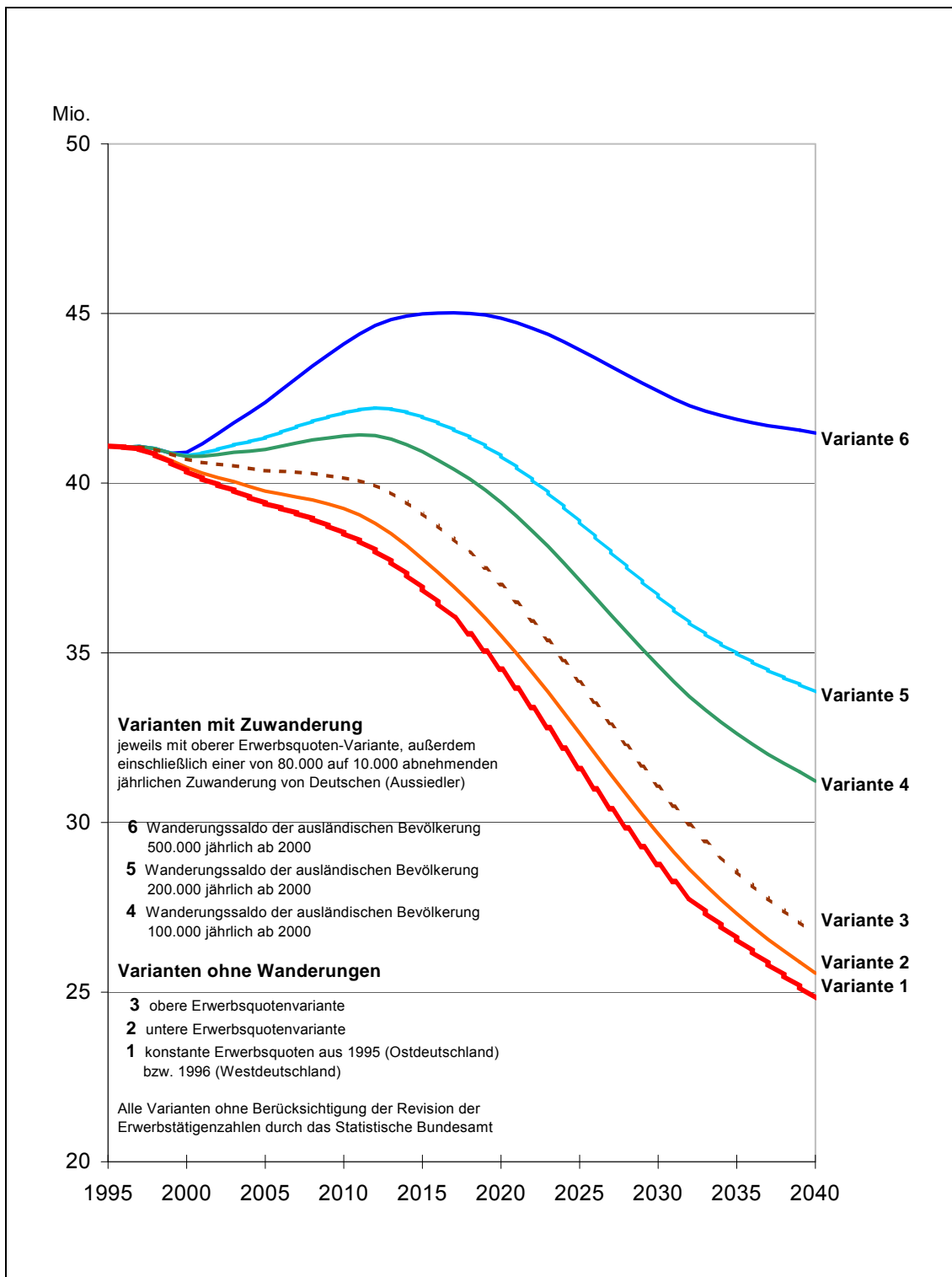
Quelle: Fuchs/Thon 1999.

Zusammen gerechnet übersteigt unter diesen Umständen der Einfluss des Geburtendefizits die höhere Erwerbsbeteiligung und die Zuwanderung um etwa 7,2 Mio. Erwerbspersonen, d.h. das Arbeitskräftepotenzial nimmt um diese Anzahl an Menschen ab.

Je nachdem, wie hoch die Zuwanderung tatsächlich ausfällt und wie sie sich zeitlich verteilt, können Nettozuwanderungen vorübergehend sogar zu einem Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials führen. Die Abbildung 2 verdeutlicht diese zeitliche Struktur anhand der Ergebnisse einer Modellrechnung.

- Ohne Zuwanderung würde das Erwerbspersonenpotenzial jedes Jahr sinken, und zwar völlig unabhängig von der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, wie die Varianten 1 bis 3 zeigen.
- Ein jährlichen Wanderungssaldo von 100.000 (Variante 4) oder 200.000 (Variante 5) Ausländern schwächt den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials deutlich ab. Bis etwa 2010/2015 wäre sogar ein leichter Anstieg zu verzeichnen, aber am Ende des Projektionszeitraumes fehlen gegenüber der heutigen Situa-

Abbildung 2: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials in Gesamtdeutschland 1995 bis 2040
(Wohnortkonzept, in Mio. Erwerbspersonen)



Quelle: Fuchs/Thon (1999)

tion bis zu 10 Mio. Erwerbspersonen. Erst in den folgenden Jahren überwiegt der negative Einfluss der natürlichen demographischen Entwicklung.

- Auf Dauer reicht sogar ein Wanderungssaldo von 500.000 Ausländern (Variante 6) pro Jahr nicht aus, das Geburtendefizit auszugleichen. Zwar steigt bei Annahme eines solchen jährlichen Wanderungssaldos das Erwerbspersonenpotenzial bis zum Jahr 2017 auf über 45 Mio. Personen an, doch selbst diese enorme Zuwanderung reicht in den Folgejahren nicht mehr aus, den demografisch bedingten Rückgang des Arbeitskräftepotenzials auszugleichen. Im Jahr 2040 wäre das Ausgangsniveau von 1996 fast wieder erreicht, wobei der Trend weiter eindeutig nach unten gerichtet ist.

Die Varianten der Modellrechnung verdeutlichen, dass Zuwanderung zeitliche Spielräume verschafft, um Maßnahmen gegen die ungünstigen Auswirkungen des demographischen Wandels zu ergreifen. (Die günstigen Effekte sind nicht Thema dieses Beitrages.) Aber die Zuwanderung schafft es nicht, den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu stoppen.

Die vorliegenden Projektionen sollte man hinsichtlich des absoluten Umfanges der Bevölkerung und des Erwerbspersonenpotenzials nicht als Punktprognosen auffassen. Vielmehr sind es Tendenzen, die allerdings in ein und dieselbe Richtung weisen: Die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte geht in Zukunft deutlich zurück.

Die wichtigsten Annahmen, die in diese Projektionen eingehen, wurden im Text explizit genannt. Im vierten Kapitel "Personalreserven" werden Möglichkeiten diskutiert, das Arbeitskräftepotenzial auszuweiten.

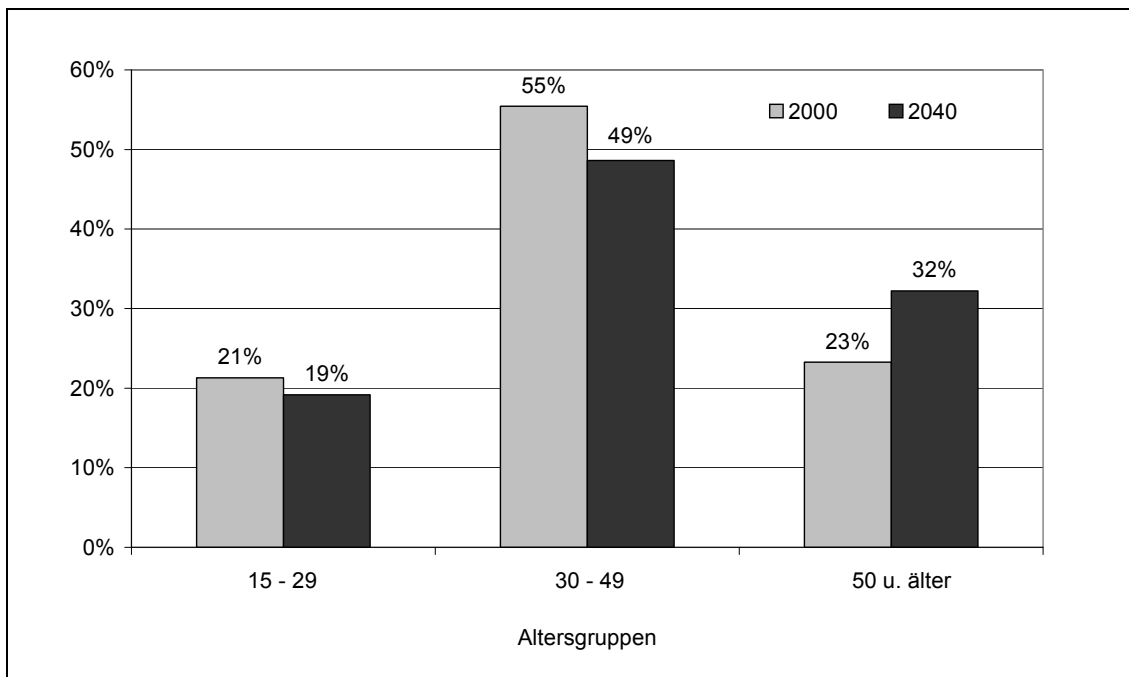
2.3 Zur Alterung des Arbeitskräftepotenzials

Wie strukturiert sich unter diesen absehbaren Trends das künftige Arbeitskräfteangebot? Es werden mehr Frauen arbeiten (wollen), der Anteil ausländischer Arbeitskräfte wird zunehmen, und der Altersdurchschnitt wird deutlich höher sein. Aufgrund der gegenwärtigen Diskussion um die Alterung der Bevölkerung interessiert

hier vor allem der Altersaufbau des Arbeitskräfteangebots. Dieser entwickelt sich weitgehend parallel zu dem der Bevölkerung.

Für das Jahr 2040 werden prozentual deutlich mehr ältere Arbeitskräfte (50 Jahre und älter) erwartet als heute (vgl. Abbildung 3). Diese Verschiebung in der altersmäßigen Zusammensetzung der Arbeitskräfte geht hauptsächlich zu Lasten der mittleren Altersgruppe, deren Anteil deutlich sinkt. Der Anteil der jüngeren Arbeitskräfte (im Alter von 15 bis unter 30 Jahre) verändert sich nämlich nur wenig.

Abbildung 3: Altersstruktur des Arbeitskräftepotenzials von 2000 bis 2040
(jährlicher Wanderungssaldo 200.000; untere Variante der Erwerbsquoten)



Quelle: Fuchs/Thon (1999).

Simulationsrechnungen zeigen, dass diese Alterstruktur des Arbeitskräfteangebots von anderen Annahmen (bzw. tatsächlich eintretenden Entwicklungen) wenig beeinflusst wird. Mit hoher

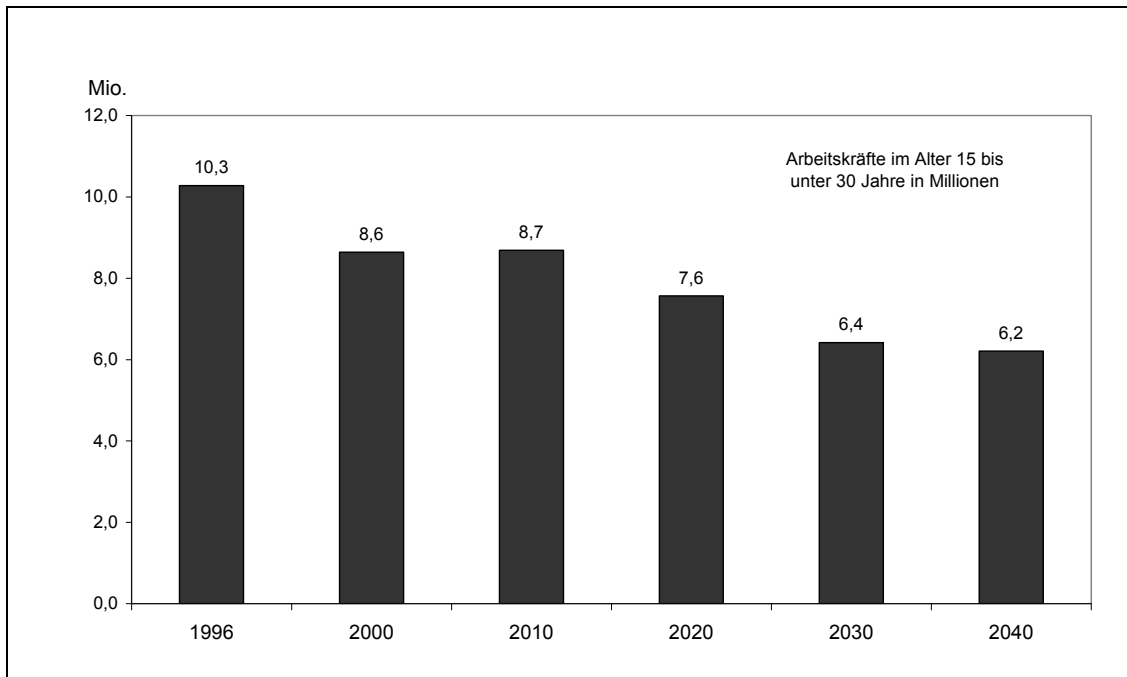
Wahrscheinlichkeit wird das Personal in den Betrieben künftig im Durchschnitt also deutlich älter sein.⁷

In Hinblick auf die Diskussion um einen Arbeitskräftemangel ist ein Blick auf die absoluten Zahlen nützlich, denn die relativen Angaben geben nicht Auskunft über alle relevanten Entwicklungen. Die Betriebe werden sich darauf einstellen müssen, dass es künftig weitaus weniger jüngere Arbeitskräfte gibt. Im Jahr 1996 standen dem Arbeitsmarkt noch rund 10,3 Mio. jüngere Arbeitskräfte zur Verfügung (vgl. Abbildung 4). Selbst bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen (alle Altersgruppen) wird die Zahl der jüngeren Arbeitskräfte bis zum Jahr 2040 – je nach Entwicklung der Erwerbsbeteiligung – auf etwa 6,2 Mio. bis 6,6 Mio. sinken.

⁷ Welche Branchen von der Alterung weniger, welche mehr betroffen sein werden, lässt sich schwer abschätzen. Mit Blick auf das Handwerk ist festzustellen, dass dort nach einer repräsentativen Untersuchung des Bundesinstituts für berufliche Bildung (BiBB) und des IAB die Altersstruktur etwas günstiger ist als in der gesamten Wirtschaft. Mit 39 % waren 1998/99 mehr jüngere Menschen (unter 35 Jahre) erwerbstätig als insgesamt (33 %) und der Anteil älterer Arbeitskräfte (50 Jahre und älter) war mit 22 % niedriger als im Durchschnitt der gesamten Wirtschaft (25 %) (Biersack u.a. 2001, S. 18 und S. 184). Diese relativ günstige Struktur dürfte in Zukunft kaum mehr aufrecht zu erhalten sein.

Abbildung 4: Erwerbspersonenpotenzial der Altersgruppe 15 bis unter 30 Jahre

(bei 200.000 Nettozuwanderung pro Jahr und unterer Erwerbsquoten-Variante; in Mio. Personen)



Quelle: Fuchs/Thon (2001).

3. Analysen zum künftigen Bedarf an Arbeitskräften

3.1 Geht uns die Arbeit aus?

Die vorliegenden Tendenzen beim Arbeitskräfteangebot sind im Kontext mit der künftigen Arbeitsnachfrage zu sehen. Wenn aufgrund der demographischen Entwicklung die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte sinkt, dann könnte dies den Arbeitsmarkt entlasten, denn bilanztechnisch gesehen würde ceteris paribus die Unterbeschäftigung reduziert, die nichts anderes als der Unterschied von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage ist. Es stellt sich die Frage, wie viele Arbeitskräfte die Wirtschaft in Zukunft braucht. Möglicherweise reichen ja angesichts der Produktivitätsentwicklung viel weniger Arbeitskräfte, um die Gesellschaft mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen.

Eine Projektion des Arbeitskräftebedarfs für die "ganz lange Sicht" ist mit gewaltigen Schwierigkeiten behaftet. Zu groß sind die Unsicherheiten hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Produktivität und der Arbeitszeit, um die prinzipiellen Determinanten der Arbeitskräftenachfrage zu nennen. Mit dieser nicht unwesentlichen Einschränkung versehen, lassen sich aktuellsten Langfristszenarien so zusammenfassen, dass ihre Tendenzaussagen zwar von verhalten optimistisch bis pessimistisch reichen, aber in keinem einzigen Fall wird ein Krisenszenario erwartet (Eitenmüller/Gramke/Sönke 2001; Munz/Ochel 2001, S. 42).

Nach jüngsten Ergebnissen des IAB könnte bis 2015 ein Beschäftigungsniveau erreicht werden, das mit 39,7 Mio. Erwerbstätigen um eine Million höher liegt als im Jahr 2000 (Schnur/Zika 2002, S. 2). Allerdings beschränkt sich diese expansive Entwicklung ausschließlich auf Westdeutschland, während für Ostdeutschland ein weiterer Rückgang der Erwerbstätigenzahl befürchtet wird.

Diese und andere quantitative Langfristszenarien widersprechen der verbreiteten Vorstellung, der Industriegesellschaft gehe die Arbeit aus. Vertreter dieser These übersehen, dass zum einen selbst im Rezessionsjahr 1993 in Westdeutschland mehr Menschen beschäftigt waren als im letzten Hochkonjunkturjahr 1971 und zum anderen das Arbeitsvolumen, also die geleisteten Arbeitsstunden, beileibe nicht durchgängig abgenommen hat – im Jahr 2000 stieg das Arbeitsvolumen auch in Deutschland (Bach 2001). Darüber hinaus stehen dieser These auch Befunde aus internationalen Vergleichen entgegen (siehe Ochel 2000). „Das Beschäftigungsproblem ist im Wesentlichen ein Problem der alten Industrieländer, insbesondere der Bundesrepublik, ...“ (Klauder 2001, S. 3).

3.2 Strukturwandel des Arbeitskräftebedarfs

Die künftige Wirtschaftsstruktur Deutschlands dürfte durch primär hochwertige Produkte mit hoher Forschungs- und Entwicklungsintensität und durch hochwertige, überwiegend unternehmensbezogene Dienstleistungen (wie z.B. Beratungs- und Finanzdienste) sowie eine weiter zunehmende internationale Arbeitsteilung ge-

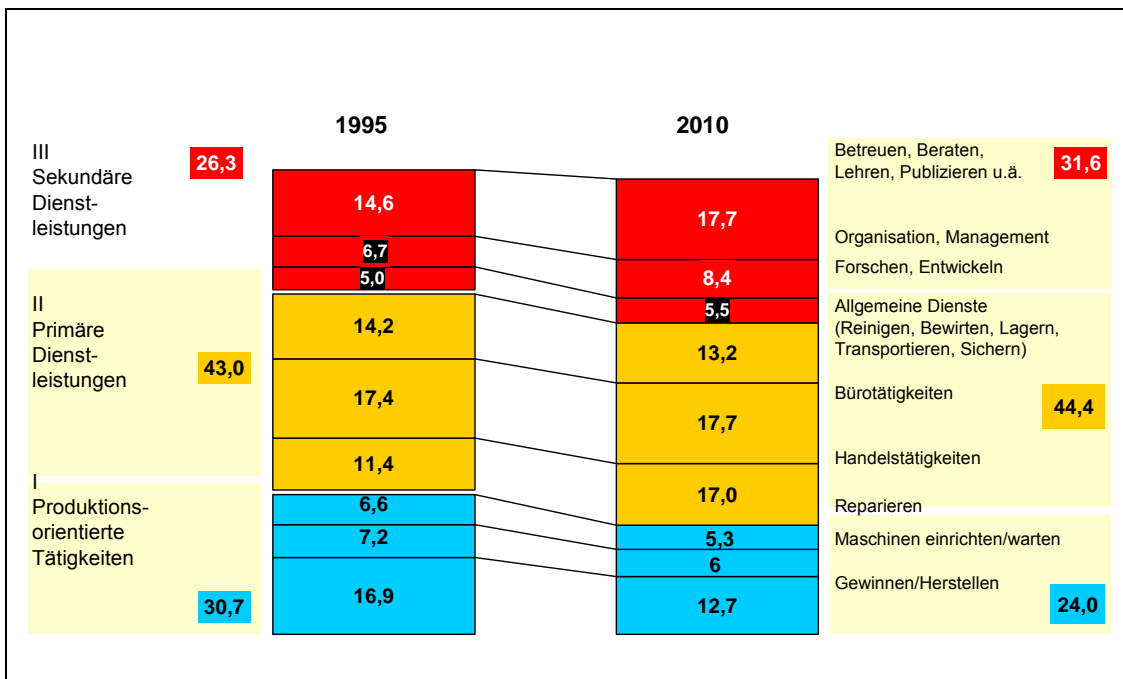
kennzeichnet sein. Globalisierung und technologische Entwicklung stehen dabei in einer engen Wechselbeziehung zueinander. Verschärfter internationaler Wettbewerb durch Fortschritte im Bereich der IT-Techniken zwingt zu zusätzlichen Innovationsbemühungen und immer kürzeren Produktzyklen. Dies erhöht den Druck auf Ausweitung und Internationalisierung der Absatzgebiete, um bei verkürzter Produktlebensdauer die hohen Entwicklungskosten amortisieren zu können.

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich alles in allem folgende Tendenzen des Strukturwandels auf der Nachfrageseite ab:

- Der sektorale Wandel und die technologischen und sozioökonomischen Veränderungen wirken sich auf die Art und die erforderliche Qualifikation der Tätigkeiten aus. Den größten Anteil an den Veränderungen der Tätigkeitsstruktur haben die Tätigkeiten, die in den Bereichen der Disposition/Entscheidungsvorbereitung, der Forschung und Entwicklung und der Dienstleistungen angesiedelt sind (vgl. Abbildung 5). Hier sind die Qualifikationsanforderungen bereits relativ hoch und werden weiter steigen. Die meisten der übrigen Tätigkeiten werden an Gewicht verlieren, auch bei ihnen ist jedoch eine deutliche Tendenz zur Höherqualifizierung erkennbar.
- Der Tätigkeitswandel erfordert eine kontinuierliche Höherqualifizierung der Erwerbstätigen. Der Bedarf an betrieblich ausgebildeten Fachkräften (einschl. Berufsfachschulen) und vor allem an Hochschulabsolventen wird künftig höher sein als heute. Der Bedarf an ungelerten Arbeitskräften wird dagegen zurückgehen (vgl. Abbildung 6).⁸

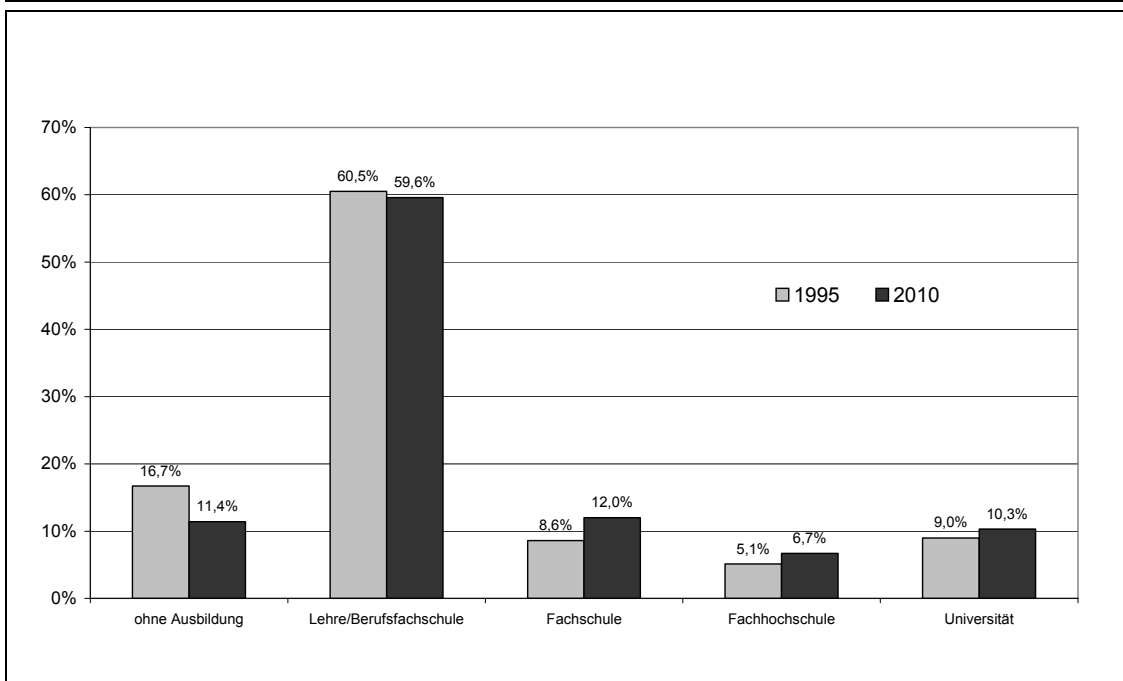
⁸ Die Abbildung 6 weist die Ergebnisse für Westdeutschland aus. Tendenziell dürfte die Entwicklung in Ostdeutschland ähnlich verlaufen, allerdings liegen dafür (noch) keine verwertbaren quantitativen Resultate vor.

Abbildung 5: Erwerbstätige nach Tätigkeitsgruppen 1995 und 2010
(Gesamtdeutschland, ohne Auszubildende; Anteile in %)



Quelle: Dostal/Reinberg (1999).

Abbildung 6: Projektion des Qualifikationsbedarfs bis 2010: Arbeitskräfte nach Qualifikationsebenen
(Westdeutschland, ohne Auszubildende; Anteile in %)



Quelle: Dostal/Reinberg (1999).

4. Erschließung von Personalreserven als Herausforderung für eine längerfristige Beschäftigungspolitik

Der demographische Wandel stellt eine große Herausforderung für nahezu alle westlichen Industrieländer dar. Das Arbeitskräfteangebot könnte – legt man einmal nur die demographische Entwicklung zugrunde – bis 2040 um mehr als ein Viertel auf weniger als 30 Mio. Erwerbspersonen zurückgehen. Und die mit dem Bevölkerungs- und Arbeitskräfterrückgang verbundene Alterung stellt Wirtschaft und Gesellschaft vor zusätzliche Probleme.

Es könnte sogar zu einem allgemeinen Arbeitskräftemangel kommen. Dieser droht aber frühestens wohl ab dem Jahr 2020. Jedoch ist es durchaus realistisch, dass schon vorher in Teilarbeitsmärkten (für einzelne Branchen oder Berufe, oder auch in bestimmten Regionen) Knappheiten auftreten, so wie sie zeitweilig die IT-Branche verspürte.

Reaktionen dagegen benötigen Zeit (und bestimmt auch Geld). Deshalb sind schon jetzt Überlegungen zur Ausschöpfung von Beschäftigungsreserven anzustellen und zu ergründen, welche Reserven es gibt und welche Hürden bei der Aktivierung zu überwinden sind.⁹

4.1 Aktivierungsstrategien für die kurze Frist

Bei der Aktivierung des heimischen Arbeitskräftepotenzials steht an erster Stelle die Eingliederung der Arbeitslosen und der sogenannten Stillen Reserve in den Arbeitsmarkt. Nach derzeitigem Stand könnten dann zusätzlich rund 6 Mio. Personen (4 Mio. Arbeitslose und 2 Mio. aus der Stillen Reserve) aktiv am Erwerbsleben teilhaben. Allerdings dürfte die Nachfrage nach Arbeitskräften allein zur Integration dieser Personen in den Produktionsprozess nicht genügen. Hierfür sind weitere Anstrengungen bei Qualifizierung und Flexibilisierung (insbesondere der Arbeitszeiten) sowie bei der

⁹ Für eine eingehende Diskussion siehe Walwei (2001); Fuchs/Thon (2001) sowie Fuchs (1999).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf notwendig. Darüber hinaus muss beachtet werden, dass die Arbeitslosen wie auch die Personen der Stillen Reserve Teil des Erwerbspersonenpotenzials sind und ihre Aktivierung dieses nicht erhöht. Deshalb ergibt die Eingliederung von Arbeitslosen/der Stillen Reserve nur kurzfristig zusätzliche Arbeitskraft.

4.2 Strategien zur Erweiterung des Erwerbspersonenpotenzials

Welche Chancen einer Erweiterung des Erwerbspersonenpotenzials bestehen, soll zunächst anhand der Frauenerwerbsbeteiligung verdeutlicht werden. Häufig werden in der öffentlichen Diskussion Überlegungen laut, die Erwerbstätigkeit von Frauen müsse nur steigen, dann würde das demographische Problem schon (fast) gelöst sein. In der in Kapitel 2 dargestellten Projektion (vgl. Abbildungen 1 und 2) sind aber bereits Schätzungen enthalten, die das weibliche Erwerbspersonenpotenzial deutlich erweitern. Nach der oberen Erwerbsquotenvariante steigt die Frauenerwerbsbeteiligung bis auf ein Niveau, wie es bei den Männern beobachtet wird. Dies wurde am Beispiel der Potenzialerwerbsquote verheirateter deutscher Frauen im Alter von 40 - 44 Jahren erläutert. Alles in allem dürfte die Erwerbsbeteiligung der Frauen darüber hinaus kaum mehr steigerungsfähig sein.

Zugleich ist ein derartig kräftiger Anstieg der potenziellen Frauenerwerbsbeteiligung nur unter bestimmten Voraussetzungen zu verwirklichen. Zum einen wird eine weitere Steigerung der Erwerbswünsche von Frauen vorausgesetzt (Stichwort: Wertewandel). Zum anderen muss es eine realistische Möglichkeit zur Berufstätigkeit geben (Stichwort: Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Es bedarf also weiterer Anstrengungen, die Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit von Frauen zu verbessern (unter anderen durch mehr Teilzeitarbeitsplätze).

Auch die Erwerbsquoten der Älteren, hier der 55- bis unter 65-jährigen, wurden in der Projektion – entgegen dem langjährigen Trend – langfristig angehoben, und zwar um die angestrebte Her-

aufsetzung der gesetzlichen Altersgrenzen zu berücksichtigen. (Es ist allerdings zu bedenken, dass in Zukunft der reguläre Übergang in Rente wahlweise ab 62 Jahren möglich ist, wenn auch mit Abschlägen bei der Rente.)

Deutlich ausweiten (gegenüber der Potenzialprojektion) ließe sich das Erwerbspotenzial der Älteren eventuell noch bei den Frauen, nachdem die spezielle Altersgrenze für Frauen, die unter bestimmten Voraussetzungen mit Erreichen des 60. Lebensjahres in Rente gehen konnten, auf 65 Jahre angehoben wurde. Sobald die Übergangsregelungen (Vertrauensschutz) ausgelaufen sind, können Frauen nur noch mit einer gekürzten Rente vorzeitig in Ruhestand gehen. Mit einer längeren Lebensarbeitszeit würden die Erwerbsquoten steigen. Rein rechnerisch könnte dies zu einem zusätzlichen Erwerbspotenzial von rund 900.000 60- bis 64-jährigen deutschen Frauen im Jahr 2040 führen (vgl. Fuchs/Thon 2001). Ob dies allerdings angesichts von Wahlmöglichkeiten beim Zeitpunkt des Übergangs in Rente, von familiären Zusammenhängen (z.B. dem Wunsch von Eheleuten nach einem gleichzeitigen Übergang in den Ruhestand) und von vermehrt durchgängigen Erwerbsbiographien bei Frauen tatsächlich gelingt, muss dahin gestellt bleiben.

4.3 Aktivierung arbeitsmarktferner Personengruppen und andere Ansätze

Eine substantielle Vergrößerung des Erwerbspotenzials ließe sich durch die Aktivierung arbeitsmarktferner Personengruppen erreichen.

Als erstes ist an einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Ausländerinnen auf das Erwerbstätigkeitsniveau der deutschen Frauen zu denken. Für die letzten 25 Jahre lässt sich aber bei keiner Altersgruppe ausländischer Frauen ein langfristig steigender Trend der Erwerbsbeteiligung ausmachen. Eine Variante mit steigender Erwerbsbeteiligung ausländischer Frauen würde also ein ganz neues Szenario darstellen, für das bislang jegliche Anhaltspunkte fehlen und wofür wohl erhebliche Integrationsbemühungen erforderlich

wären. Würde man – als Setzung – die Erwerbsbeteiligung ausländischer Frauen langfristig derjenigen der deutschen angleichen, kommt man z.B. für Westdeutschland rein rechnerisch auf eine Potenzialausweitung von etwa 400.000 Personen bis 2040 (ohne Wanderungen, obere Erwerbsquoten-Variante) (vgl. Fuchs/Thon 2001).

Nachdem die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze für die gesetzliche Altersrente auf 67 Jahre diskutiert wird, könnte man an eine weitere Steigerung der Alterserwerbstätigkeit denken, die über den bereits berücksichtigten Ansatz hinausgeht. Es ist aber zu beachten, dass der vorliegenden Projektion das *Potenzialkonzept* des IAB zu Grunde liegt. Demgemäß sind auch die aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Älteren im Erwerbspersonenpotenzial enthalten. Wer mit 60 in Rente ging, weil er keinen Arbeitsplatz finden konnte, zählt zur Stillen Reserve und damit zum Erwerbspersonenpotenzial. Eine Potenzialausweitung bei den Älteren würde auf eine erhebliche Steigerung der *Alterserwerbstätigkeit* hinauslaufen.¹⁰ Dies wäre zumindest aus heutiger Sicht keine realitätsnahe Annahme. Denn derzeit ist nicht das fehlende Potenzial an Älteren das Problem, sondern die fehlende Eingliederung älterer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt. Das Ziel, Ältere stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren, erfordert erhebliche Anstrengungen und einen grundlegenden Einstellungswandel bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern, denn derzeit fehlt die Bereitschaft auf beiden Seiten.

Neben einem späteren Renteneintritt wird auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch eine Verkürzung der Ausbildungsdauer diskutiert. Verkürzte Erstausbildungszeiten führen zu mehr jüngeren

¹⁰ Unter sehr weit gehenden Annahmen sieht Klauder die Möglichkeit einer Zunahme älterer Arbeitskräfte im Umfang von bis zu 5 Mio., schränkt aber ein, dass dies „wohl nur zu reduzierten Arbeitszeiten realisierbar sei“ (Klauder (2000), S. 535). Dies würde natürlich bedeuten, dass der Anteil älterer Arbeitskräfte in den Betrieben noch viel stärker steigt, als es mit hoher Wahrscheinlichkeit sowieso schon geschehen wird. Auf die möglichen Probleme dieses "alternden Erwerbspersonenpotenzials" für die Arbeitswelt kann hier nicht näher eingegangen werden. Das Spannungsfeld dieser Diskussion erstreckt sich von der Frage nach der Leistungsfähigkeit älterer Menschen bis hin zu arbeitsorganisatorischen Fragen.

Arbeitskräften, könnten aber angesichts der steigenden Qualifikationsanforderungen, denen sich die Beschäftigten nach IAB-Projektionen gegenübersehen werden, kontraproduktiv sein. Zudem wird wegen des raschen Veraltens von Wissen künftig mehr denn je eine laufende Weiterbildung nötig sein. Sollte es also zu einem früheren Einstieg in das Erwerbsleben kommen, so müssten diesen Gewinnen an Arbeitspotential die Verluste aus einer wachsenden (vorübergehenden) Nichterwerbstätigkeit wegen Fortbildung gegengerechnet werden.

Hinzuweisen ist noch auf die qualitative Dimension. Eine Politik, die alleine auf die – in Personen gemessene – *quantitative* Beeinflussung des Erwerbspersonenpotenzials abzielt, wird den künftigen Problemstellungen nicht gerecht. Entscheidend wird auch die *Qualifikationsstruktur* der Erwerbspersonen sein. Diese könnte sich – mehr noch als die rein quantitative Komponente des Arbeitskräfteangebots – als Engpassfaktor für das Wirtschaftswachstum herausstellen. Die Befunde des IAB zu den derzeit zu beobachtenden Tendenzen sprechen eine deutliche Sprache: Die Bildungsexpansion ist zum Stillstand gekommen (Reinberg 2001). Dieses Problem drückt in sehr drastischer Weise auch die oft zitierte "Pisa-Studie" aus.

Späterer Renteneintritt und früherer Berufsbeginn verlängern die Lebensarbeitszeit. Daneben ist an eine Verlängerung der jährlichen Arbeitszeit zu denken. Man könnte die durch die Arbeitszeitverkürzung der letzten Jahrzehnte entstandenen "Zeitreserven" gewissermaßen als Puffer nutzen, um den – in Köpfen gerechneten – Rückgang beim Arbeitskräftepotenzial teilweise auszugleichen. Im Vordergrund werden dabei sicher nicht so sehr Veränderungen im Rahmen der tariflich vereinbarten Wochenarbeitszeit stehen können. Eine große Rolle dürften dabei die individuellen Arbeitszeitpräferenzen spielen. Da es sowohl unerfüllte Verlängerungswünsche (mehr Stunden wöchentlich) als auch Verkürzungswünsche (das heißt Teilzeit) gibt, dürfte der Nettoeffekt dieser Wünsche zunächst einmal offen sein (Walwei 2001, S. 7).

Die Analysen weisen darauf hin, welche enge Grenzen der Erschließung bzw. der Aktivierung heimischer Personalreserven gesetzt

sind und dass es dazu gewaltiger Anstrengungen bedarf. Langfristig wird aus diesem Grund die Bedeutung von Zuwanderung zunehmen, so wie es in der Grafik zur Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2040 zum Ausdruck kommt (vgl. Abbildung 2).

5. Schlussbemerkungen und Fazit

Offenkundig gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, den – oft befürchteten – Rückgang des Arbeitskräftepotenzials abzubremsen. Jeder Weg hat seine eigenen Vor- und Nachteile. Aus heutiger Sicht – unter dem Eindruck einer Rezession – und selbst in den kommenden 10 bis 15 Jahren mögen Gedanken um die Erschließung von heimischen Personalreserven vielleicht nicht vordringlich sein. Bedenkt man die Wirksamkeit und die Fristigkeit eines jeden Ansatzes, spricht vieles dafür, dieses Problem rechtzeitig anzugehen und mehrere Wege zugleich einzuschlagen. Die Verengung der Diskussion um den Fachkräftemangel auf Zuwanderungsfragen sollte aufgebrochen und das weite Feld der Erschließung heimischer Personalreserven ebenfalls auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Nachdem fast alle entwickelten Länder den gleichen demographischen Trends unterworfen sind, wird sich die westliche Welt darauf einstellen müssen, dass der grenzüberschreitende Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte zunehmen wird. Dabei wird es für die Länder und jeweiligen Arbeitgeber darauf ankommen, möglichst attraktiv für die Qualifiziertesten zu sein. Es ist nämlich zu bedenken, dass es nicht nur auf die Anzahl der Arbeitskräfte – oder Arbeitsstunden – ankommt. Vielmehr muss auch die Qualifikation der Arbeitskräfte berücksichtigt werden. In diese argumentative Lücke stößt die – wohl berechtigte – Forderung nach einem lebenslangen Lernen, die als Konsequenz den Ausbau des Systems der Fort- und Weiterbildung beinhaltet (vgl. Naegele 2001). Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die in der langen Frist im Vergleich zu heute sicher anderen Beschäftigungsprobleme lösbar sind, wenn Zukunft nicht als Schicksal, sondern als gestaltbare Aufgabe verstanden wird.

Literaturverzeichnis

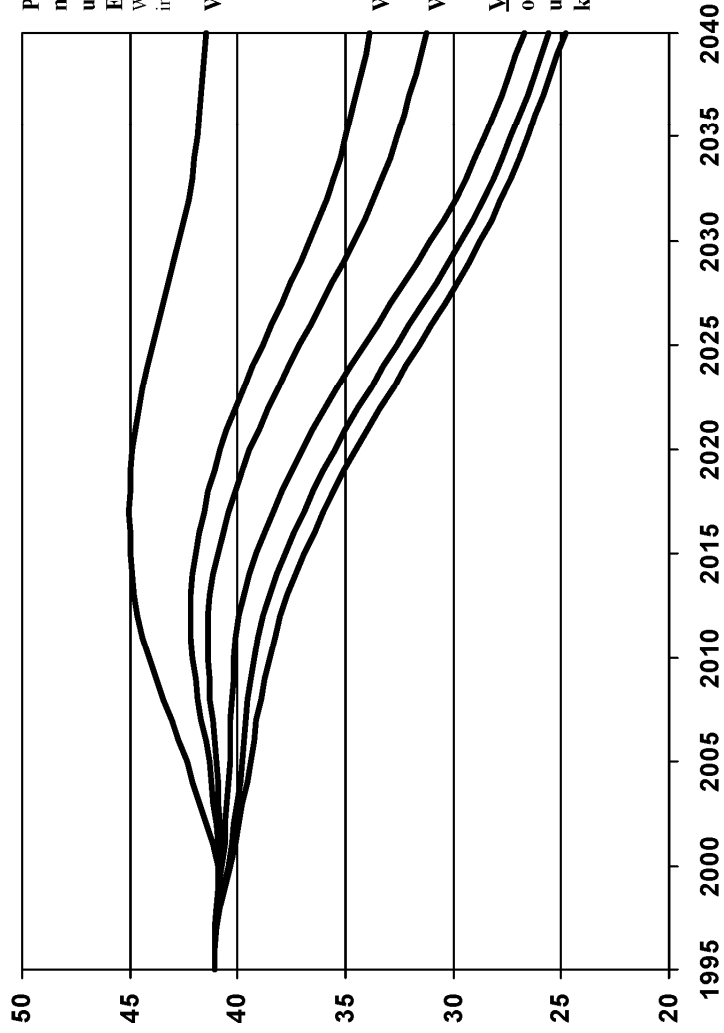
- Autorengemeinschaft (2002):** Der Arbeitsmarkt in den Jahren 2001 und 2002 mit Ausblick auf 2003. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 1, S. 7- 36.
- Bach, U. (2001):** Arbeitszeit und Arbeitsvolumen – Teil I: Arbeitsvolumen steigt wieder dank mehr Beschäftigung. IAB Kurzbericht, Nr. 3, 20.2.2001.
- Biersack, W. u.a. (2001):** Arbeitssituation, Tätigkeitsprofil und Qualifikationsstruktur von Personengruppen des Arbeitsmarktes. Ergebnisse der BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 im Überblick. Nürnberg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 248.
- Birg, H. (2001):** Die demographische Zeitenwende, München.
- Dorbritz, J. (2000):** Fertilitätsannahmen im Prognos-Gutachten 1998, in: BiB-Mitteilungen (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung), S. 13-15.
- Dostal, W. u. Reinberg, A. (1999):** Arbeitslandschaft 2010 – Teil II: Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft. IAB Kurzbericht, Nr. 10, 27.8.1999.
- Eitenmüller, St., Gramke, K. u. Sönke, J. (2001):** Zuwanderung und Wohlstandswirkungen. Endbericht für die unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Prognos AG, Basel).
- Fuchs, J. (1999):** Die langfristige Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung demographischer Aspekte, in: Evelyn Grünheid, Charlotte Höhe (Hrsg.): Demographische Alterung und Wirtschaftswachstum: Seminar des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung 1998 in Bingen, Opladen (Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung; Bd. 299), S. 69-88.
- Fuchs, J. u. Thon, M. (2001):** Wie viel Potenzial steckt in den heimischen Personalreserven? IAB Kurzbericht, Nr. 15, 27.8.2001.
- Fuchs, J. u. Thon, M. (1999):** Potenzialprojektion bis 2040: Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, IAB Kurzbericht, Nr. 4, 20.5.1999.
- Klauder, W. (2001):** Ende oder Wandel der Erwerbsarbeit. Die hausgemachte Arbeitslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, B21/2001, S. 3–7.
- Klauder, W. (2000):** Geburtenrückgang und Arbeitsmarkt. Wirtschaftsdienst, Heft 9, S. 531-536.
- Munz, S. u. Ochel, W. (2001):** Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Endbericht. (ifo Institut für Wirtschaftsforschung, www.ifo.de).
- Naegele, G. (2001):** Demographischer Wandel und „Erwerbsarbeit“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, B3 - 4/2001, S. 3–4.

- Ochel, W. (2000):** Geht uns wirklich die Arbeit aus? In: Ifo Schnelldienst 24/2000, S. 36-37.
- Reinberg, A. (2001):** Bildungsexpansion in Westdeutschland. Stillstand ist Rückschritt. Wirtschaftlicher und demographischer Wandel erfordern einen neuen Anlauf in den Bildungsanstrengungen auf allen Ebenen. IAB Kurzbericht, Nr. 8, 18.4.2001.
- Schnur, P. u. Zika, G. (2002):** Projektion bis 2015: Gute Chancen für moderaten Aufbau der Beschäftigung. IAB Kurzbericht, Nr. 10, 16.5.2002.
- Schwarz, K. (2001):** Bericht 2000 über die demographische Lage in Deutschland. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 26. Jg., Heft 1, S. 3-54.
- Schwarz, K. (1997):** 100 Jahre Geburtenentwicklung. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 22. Jg., Heft 4, S. 481-492.
- Statistisches Bundesamt (2002):** Weitere Zunahme der Lebenserwartung. Pressemitteilung vom 20. November 2002.
- Thon, M. u. Bach, H.-U. (1998):** Die Schätzung von Potenzial-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotenzial für die alten Bundesländer 1970 bis 1995. IABWerkstattbericht, Nr. 8, 4.8.1998.
- Walwei, U. (2001):** Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und bedenkenswerte Alternativen. Strategien zur Erschließung von Personalreserven. IAB Werkstattbericht, Nr. 4, 21.3.2001.

ANHANG

Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland 1995 bis 2040

in Mio.



Projektionsvarianten mit Zuwanderung und jeweils oberer Erwerbsquoten-Variante
Wanderungen von Ausländer im Alter 0 bis 99 ab dem Jahr 2000

Wanderungssaldo 500.000

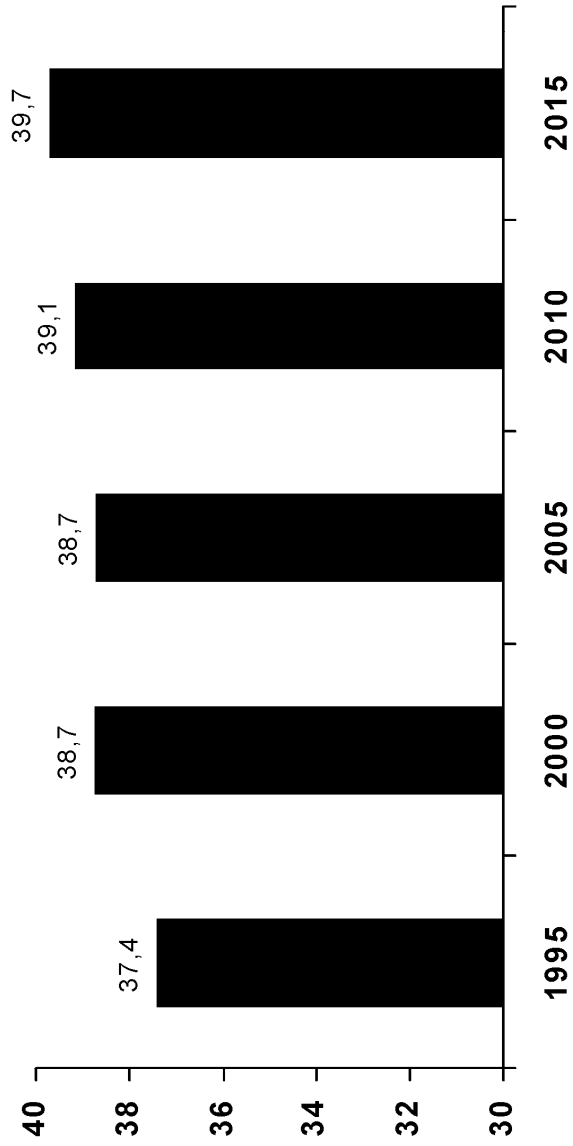
Wanderungssaldo 200.000

Wanderungssaldo 100.000

Varianten ohne Wanderungen
obere Erwerbsquotenvariante
untere Erwerbsquotenvariante
konstante Erwerbsquoten

Erwerbstätigkeit in Deutschland

- in Millionen Personen -



Quelle: Peter Schmur, Gerd Zika, IAB Kurzbericht, Nr. 10/16.5.2002

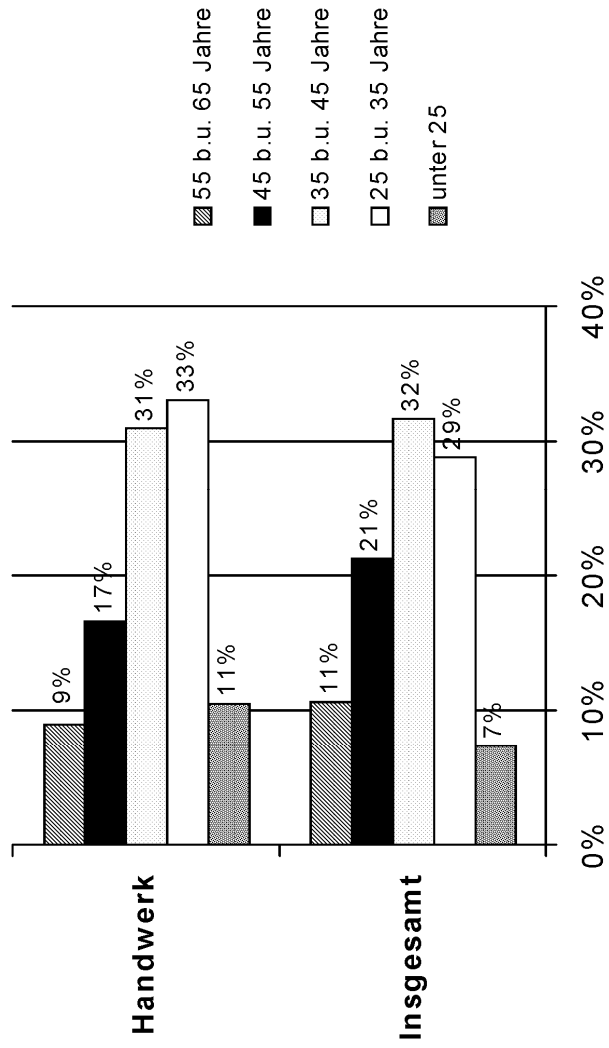


Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Arbeitsmarkt und demografischer Wandel

Altersstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Auszubildende, in Prozent

BiBB/IAB-Befragung Herbst 1998/Frühjahr 1999





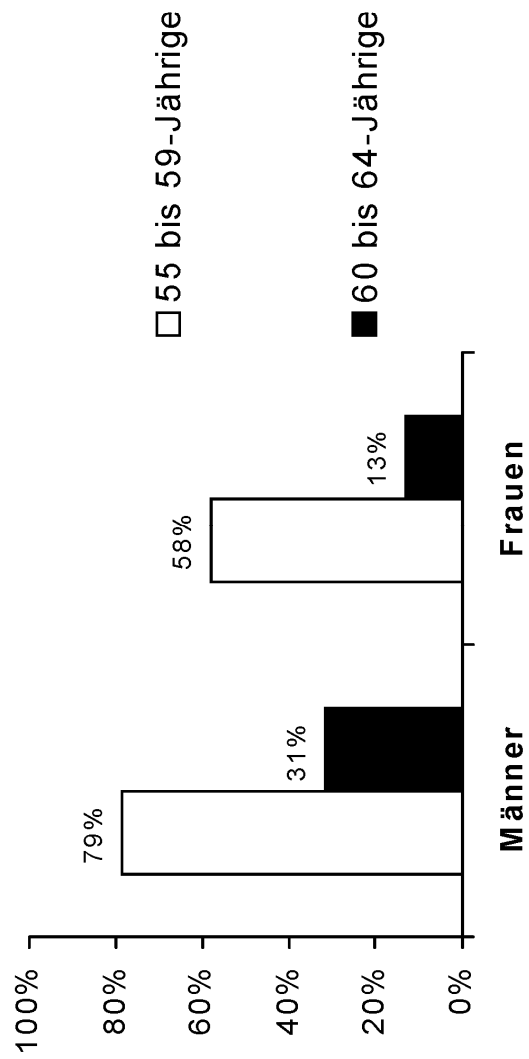
Wie viele Kinder bekommt eine Frau? endgültige Kinderzahl verschiedener Geburtsjahrgänge

Geburtsjahr der Frau	endgültige Kinderzahl		Bestandserhaltungsniveau
	West	Ost	
um 1865		4,66	ca. 3,5
um 1885		2,88	ca. 3,1
um 1900		2,11	ca. 2,9
1955	1,64	1,81	ca. 2,2
1960	1,57	1,85	ca. 2,2

Quelle: Karl Schwarz, 1991 und 1997, sowie Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

Erwerbsbeteiligung Älterer im Jahr 2000

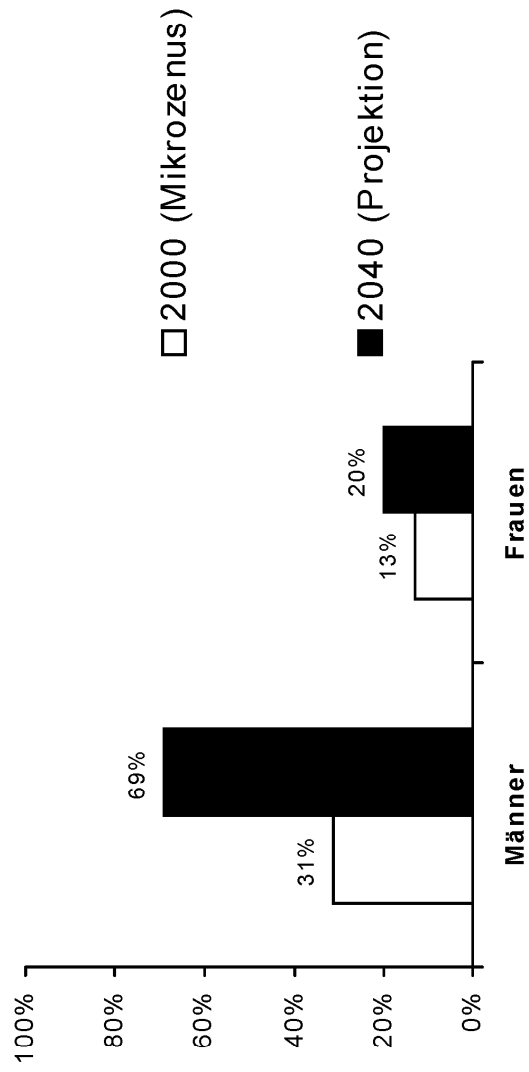
Erwerbsquoten aus dem Mikrozensus
- in Prozent -





Erwerbsbeteiligung Älterer (60-64 Jahre)

Projektionsergebnis
- in Prozent -



Hans Gerhard Mendijs*

**Fachkräfteversorgung im Handwerk
bei alternder Bevölkerung**

* *Dr. Hans Gerhard Mendijs ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. (ISF) in München*

GLIEDERUNG

- I. Der demographische Umbruch: Ein Desaster für die Fachkräfteversorgung im Handwerk?
 1. Grundstrukturen des demographischen Wandels
 2. Der demographische Umbruch – Wendepunkt für die Fachkräfteversorgung im Handwerk?
 3. Der demographische Umbruch rollt – Wie sehen Experten aus dem Handwerk die derzeitige Situation und künftige Entwicklung?

- II. Ansätze einer zukunftsfähigen Fachkräfteversorgung in den Betrieben des Handwerks
 1. Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland – auch künftig Garant für die Fachkräfteversorgung im Handwerk?
 2. Ausreichende Fachkräfteversorgung nur durch Gewichtsverschiebung von der Erstausbildung zur Fort- und Weiterbildung?
 3. Ansätze zur Sicherung der Arbeitskräfteversorgung im Handwerk

- III. Szenarien zu möglichen Entwicklungen – Ausbildung im dualen System vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen bis 2015

I. Der demographische Umbruch: Ein Desaster für die Fachkräfteversorgung im Handwerk?

1. Grundstrukturen des demographischen Wandels

Warum ist der demographische Wandel auch für Personalentwicklung im Handwerk wichtig?

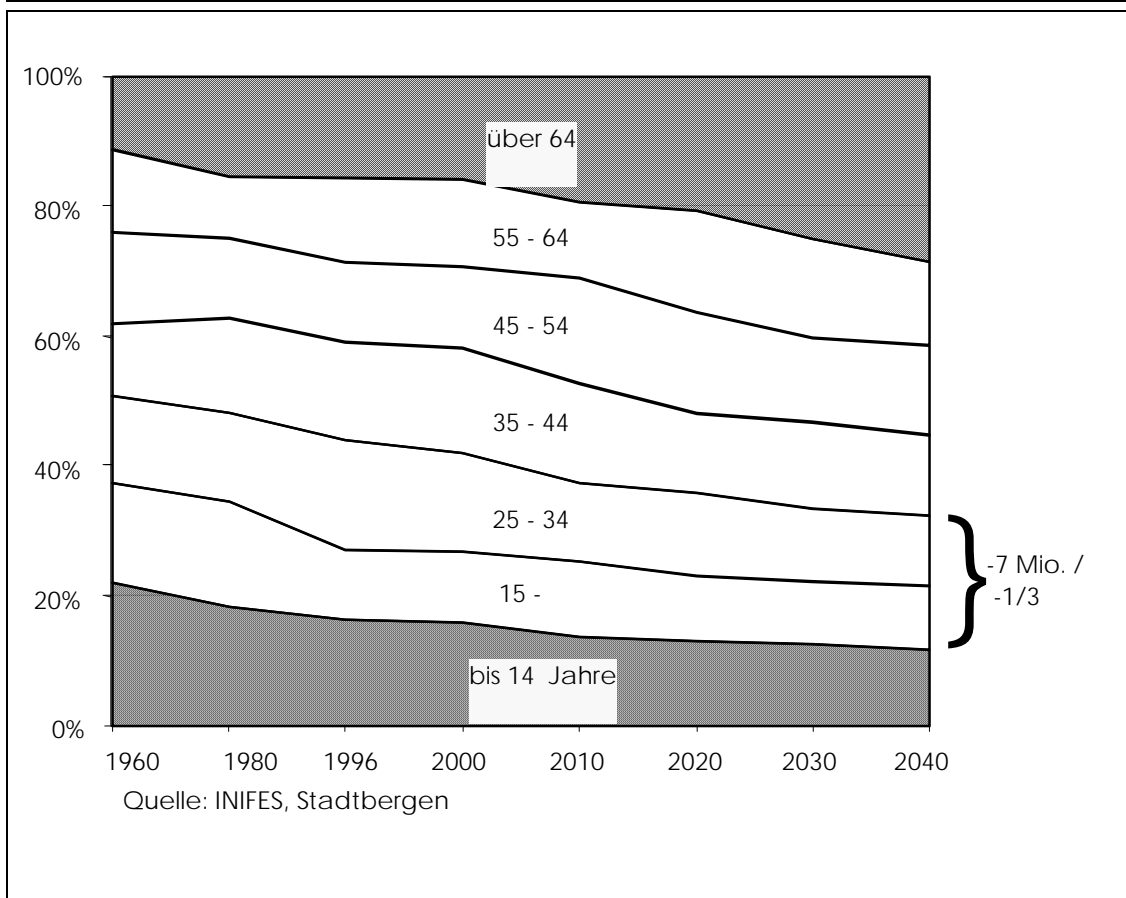
Der bevölkerungspolitische Umbruch in Deutschland ist bereits seit längerem in vollem Gange – auch wenn das vielfach noch nicht bemerkt wird:

- die Geburtenzahlen gehen laufend zurück;
- die Menschen werden – bislang zumindest – immer älter;
- das Durchschnittsalter der Belegschaften wird steigen;
- die ins Erwerbsleben eintretenden Jahrgänge werden demnächst deutlich kleiner;
- Engpässe bei der Versorgung mit Nachwuchs sind zwar noch nicht durchweg akut, aber in jedem Falle absehbar (ab ca. 2007/2008).

Zugleich ist es wichtig, sich klar zu machen, dass keineswegs alle prognostizierten Entwicklungen tatsächlich so eintreten müssen, da es eine Fülle von Einflussfaktoren gibt, die keineswegs jeder Steuerungsmöglichkeit entzogen sind. Beispielsweise sollte man bei der Beurteilung von Aussagen über die demographische Entwicklung immer beachten, was tatsächlich auf Daten (z.B. über die schon geborenen bzw. im Erwerbsleben befindlichen Personen) beruht und wann mit Prognosen über das Anhalten oder sich Verschärfen von in der Vergangenheit zu beobachtenden Trends gearbeitet wird. Das weithin erwartete Anhalten niedriger Geburtenraten oder das unterstellte Weiterwachsen der künftig erreichten Lebensdauer ("Lebenserwartung") sind Annahmen, die sich bewahrheiten können, aber keineswegs zwangsläufig eintreten müssen. Dass sich derartige Größen auch rasch und in unerwarteter Weise ändern können, hat die Vergangenheit häufig gezeigt, man denke nur an den gewaltigen Einbruch der Geburtenhäufigkeit in den neuen Bundesländern nach dem Beitritt oder an den rasanten, noch immer nicht endgültig ab-

schätzbaren Rückgang der "Lebenserwartung" in afrikanischen Staaten durch die Aids-Epidemie. Auch das für die Bevölkerungsentwicklung außerordentlich wichtige tatsächliche Ausmaß der künftigen Zuwanderung aus dem Ausland hängt von einer Fülle von Faktoren ab, was eindeutige Prognosen mit Sicherheit ausschließt. So weiß derzeit auch noch niemand präzise zu sagen, wie sich letztlich die 2004 anstehende EU-Osterweiterung auf die Zuwanderung aus diesen Staaten auswirken wird. Die Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die zu erwartende Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen. Dabei ist im oben angesprochenen Sinne zu beachten, dass für die späteren Zeiträume die Sicherheit der Prognose abnimmt, da die dabei eingesetzten Personen zu großen Teilen heute überhaupt noch nicht geboren sind.

Abbildung 1: Bevölkerung nach Altersgruppen in Deutschland von 1960 bis 2040



Wie ist die aktuelle Lage?

Versucht man die derzeitige Situation auf einen knappen Nenner zu bringen so lässt sich sagen:¹

- Die Bevölkerung altert derzeit schnell.
- Auch die Erwerbsbevölkerung (15 bis 64 Jahre) wird älter, wenn auch weniger rasch.
- Wenn es heute zu Änderungen käme (z.B. durch verstärkte Geburtenraten), würde sich das erst in 15 bis 20 Jahren im Beschäftigungssystem auswirken. Die Folgen des Geburtenrückgangs der vergangenen Jahrzehnte werden dagegen in jedem Falle noch über lange Zeit zu spüren sein.
- Nicht auszuschließen sind auch Einbrüche bei der "Lebenserwartung" (Aids, BSE, andere Epidemien; fraglich ist auch, ob sämtliche Potenziale des lebensverlängernden medizinischen Fortschritts künftig noch für alle finanziert werden können bzw. sollen).
- Nur ausgeprägte Auslandszuwanderung in kaum realistischem Ausmaß würde rasch wirken.

Ob forcierte Zuwanderung aus dem Ausland aber als Patentrezept anzusehen ist, kann aus einer Reihe von Gründen, von denen hier nur einige angerissen werden können, bezweifelt werden:

- "Naturwüchsige" nicht im Einzelnen gesteuerte Zuwanderung (wie sie in der Vergangenheit zu beobachten war) bringt zwar u.U. durchaus jüngere, aber in der Regel zugleich auch niedrigqualifizierte Arbeitskräfte ins Land. Für diese gibt es aber kaum Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt.
- Ein gezieltes "Einkaufen" von jüngeren Hochqualifizierten aus dem Ausland (siehe die Green-Card-Debatte) ist problematisch (man erinnere sich an die erregte Diskussion über das "Wegkau-

¹ Weitere Informationen zum Thema "Demographischer Wandel in der Arbeitswelt" sind zu finden unter www.demotrans.de sowie der dort bestellbaren kostenlosen Broschüre H. Buck; E. Kistler; H.G. Mendius: Demographischer Wandel in der Arbeitswelt, Stuttgart 2002.

fen" deutscher Wissenschaftler durch die USA in den 60er Jahren).

- Vor allem darf die Zuwanderungsdiskussion nicht dafür funktionalisiert werden, um eigene Versäumnisse sowohl seitens der Unternehmen wie im Bereich des Bildungssystems bei der Bereitstellung qualifizierter Arbeitskräfte zu verschleiern und fällige Umorientierungen zu vermeiden oder zu verschieben.

2. Der demographische Umbruch – Wendepunkt für die Fachkräfteversorgung im Handwerk?

Die Versorgung mit qualifizierten Arbeitskräften erweist sich schon seit längerem als die Achillesferse des Handwerks. Die in letzter Zeit wieder verstärkt auftretenden Klagen über eine unzulängliche Arbeitskräfteversorgung im Handwerk sind daher bei weitem nicht zum ersten Mal zu hören, sondern sie kehren in gewissen Abständen immer wieder.

Zwei Hauptaspekte sind dabei zu unterscheiden:

Zum einen werden Mängel in der *qualitativen Dimension* beklagt. Soweit es überhaupt gelingt, die gewünschten qualifizierten und motivierten Arbeitskräfte zu gewinnen, scheitert häufig der Versuch, sie dauerhaft ans Handwerk zu binden.

Zum anderen geht es um Defizite in der *quantitativen Dimension*, also eine zu geringe Zahl von Fachkräften. Dies kann daraus resultieren, dass

- die Zahl der Ausgebildeten überhaupt zu gering ist,
- und/oder es zu Abwanderung von ausgelernten Gesellen kommt.

Fragt man nach den Gründen der Versorgungsschwierigkeiten, so ist zunächst festzuhalten:

- Demographische Umbrüche (weniger Junge, mehr Ältere) werden zwar in Zukunft (ab ca. 2007/2008) wesentlich zur Verschärfung der Situation beitragen,

- sie sind aber zumindest bislang eindeutig nicht die Ursache der Schwierigkeiten, denn noch gibt es relativ starke ins Erwerbsleben nachrückende Jahrgänge.

Die schwache Position großer Teile des Handwerks auf dem Arbeitsmarkt

Die Ursachen von im Handwerk gleichwohl bereits jetzt auftretenden Versorgungsproblemen kann man sich folgendermaßen verdeutlichen:

Die Arbeitskräftenachfrager (Unternehmen) bilden eine *Schlange* und kommen je nach dem Platz, den sie dort einnehmen (also gemäß ihrer "Arbeitsmarktposition"), zum Zuge. Wer die (vermeintlich oder tatsächlich) attraktivsten Arbeitsplätze anbietet, hat die größte Auswahl. Daher gilt:

- Auch ausgeprägte generelle Arbeitskräfteknappheit – wie sie z.B. in der Vollbeschäftigungsphase in Deutschland zu verzeichnen war – trifft bei weitem nicht alle Unternehmen in gleicher Weise. Unternehmen mit starker Arbeitsmarktposition können sich auch dann ausreichend versorgen.
- Umgekehrt gilt, dass auch bei quantitativem Überangebot (Massenarbeitslosigkeit, wie bei uns seit Mitte der 70er Jahre) durchaus erhebliche qualitative Engpässe auftreten können (z.B. bei der Versorgung mit motivierten Auszubildenden mit höheren Schulabschlüssen oder Arbeitskräften mit modernen Abschlüssen).
- Arbeitskraftnachfrager "am Ende der Schlange" (und darunter befinden sich viele Betriebe aus dem Handwerk) wiederum sind von derartigen Engpässen weit überproportional betroffen.
- Festzuhalten ist, dass es generell (aber auch innerhalb des Handwerks) massive regionale und branchenbezogene Unterschiede sowohl bezüglich der quantitativen wie bezüglich der qualitativen Engpässen gibt.

Warum besondere Probleme mit der Arbeitskräfteversorgung im Handwerk?

Bevor man von besonderen Schwierigkeiten des Handwerks bei der Versorgung mit qualifizierten Arbeitskräften spricht, muss man sich aber vorab bewusst machen (und immer wieder ins Gedächtnis rufen):

- "Das Handwerk" im Sinne eines einheitlichen Wirtschaftsbereiches mit hochgradig homogener Struktur gibt es nicht.
- Die ca. 600.000 Betriebe des Handwerks haben höchst unterschiedliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen:
 - fast 100 verschiedene Gewerke und dazugehörige "Produktmärkte",
 - starke regionale Unterschiede,
 - Betriebsgrößen von 1 bis weit über 1.000 Beschäftigte.

Trotz dieser extrem heterogenen Zusammensetzung kann man aber beim Thema Arbeitskräfteversorgung wegen der breiten Betroffenheit vielleicht noch am ehesten generalisierend von Problemen "des Handwerks" – oder jedenfalls eines großen Teils des Handwerks – sprechen.

Arbeitskräfteversorgung in der Nachkriegsperiode im Handwerk

Versucht man die Situation bei der Nachwuchsgewinnung und Arbeitskräfterekrutierung im Bereich des Handwerks zu skizzieren, so lassen sich folgende charakteristische Punkte benennen:

- Eine gegenüber Industrie und Dienstleistungssektor schwächere Arbeitsmarktposition der meisten Betriebe (d.h. sie rangieren "weit hinten in der Nachfragerschlange").
- Die starke Konzentration auf die eigene Ausbildung als den einzig wirklich bedeutenden Weg der Rekrutierung:
 - 84 % der im Handwerk Beschäftigten wurden auch dort ausgebildet,
 - in der Industrie sind es nur 54 % und

- im öffentlichen Dienst sogar nur 41 %.²

Demographische Veränderungen machten sich im Handwerk daher stets am direktesten bei der Versorgung mit Auszubildenden bemerkbar.

Weiter ist von besonderer Bedeutung, dass im Handwerk Ausbildungsleistungen weit über dem eigenen Bedarf seit langem verbreitet sind. Das Handwerk fungiert daher auch als wichtiger "Arbeitskräfte-lieferant" für andere Wirtschaftszweige.³

- 29,4 % der in der Industrie und
- 23 % der im öffentlichen Dienst Tätigen haben ihre Ausbildung im Handwerk gemacht.⁴
- Verloren gingen dem Handwerk nicht zuletzt besser qualifizierte Arbeitskräfte, die es gerne gehalten hätte.
- Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt haben daran nichts Grundlegendes geändert.

3. Der demographische Umbruch rollt – Wie sehen Experten aus dem Handwerk die derzeitige Situation und künftige Entwicklung?

Im folgenden soll anhand ausgewählter Ergebnisse einer im Sommer 2001 durchgeführten Befragung "Handwerk vor großen Herausforderungen: Innovative Arbeitsgestaltung und umfassende Qualifizierung als Instrumente zur Bewältigung der demographischen Herausforderung" verdeutlicht werden, wie die Problematik in Expertenkreisen eingeschätzt wird, wie sich die Einschätzungen

² Mendius, Hans Gerhard, unter Mitarbeit von Braun, Stefan; Heidling, Eckhard; Jaudas, Joachim: Betriebliche Personalpolitik und Ausgliederungsprozesse. In: Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern. Material- und Analyseband der wissenschaftlichen Projektgruppe, hrsg. v. Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen & Gesundheit, München 1999, S. 187-236.

³ Vgl. Mendius; Schütt; Weimer: Umfassender Strukturwandel mit alternden Belegschaften, München 2001.

⁴ Mendius u.a., 1999, S. 198.

dazu in den letzten Jahren verändert haben und welche Lösungsansätze gesehen werden.⁵

Zunächst einige Überblicks-Informationen zur Expertenbefragung 2001:

Es wurden insgesamt 1.308 Fragebögen versandt. Davon sind 468 zurückgekommen, 447 erwiesen sich als auswertbar (34,4 % von 1.308).

Angaben der Befragten zu ihrem Arbeitsbereich

	Häufigkeit ⁶	Prozent
Handwerksorganisationen auf allgemeiner Ebene	225	51,0
Handwerksorganisationen auf fachlicher Ebene	168	38,2
Handwerksbetriebe (i.d.R. zusätzliche Funktion in einer Handwerksorganisation)	134	30,5
Gewerkschaften	45	10,1
Wirtschaftsbehörden	62	13,9
Forschung	14	3,1
Berufsgenossenschaften	14	3,1
Versicherer	11	2,5
Arbeitsämter	10	2,2
Sonstige	2	0,5

Hauptzielsetzung war die Erfassung von Personen mit übergreifender allgemeiner Handwerksexpertise. Darüber hinaus wurde aber auch ermittelt, ob die Befragten zusätzlich über spezielle Kenntnisse der Befragten in einem oder mehreren Gewerken verfügten. Dies war bei 38 % der Befragten nicht der Fall.

⁵ Mendius; Schütt: Handwerk vor großen Herausforderungen: Innovative Arbeitsgestaltung und umfassende Qualifizierung als Instrumente zur Bewältigung der demographischen Herausforderung, München November 2002, unter: http://www.isf-muenchen.de/iah/iah_index.htm.

⁶ Mehrfachnennungen

Besondere Kenntnisse gab es bei 62 % der Befragten und zwar vor allem im

- Ausbaugewerbe 36 %
- Elektro- und Metallgewerbe 29 %
- Bauhauptgewerbe 27 %
- Nahrungsmittelgewerbe 25 %

Angaben zur Person

87 % der Befragten kommen aus den alten, 13 % aus den neuen Bundesländern.

93 % der Teilnehmer an der Befragung waren – für Kenner des Handwerks kaum überraschend – Männer.

Altersstruktur der Befragten

Alter/Jahre	Befragte (in %)		Gesamt
	Frauen	Männer	
23 – 40	19,3	8,8	9,1
41 – 50	45,2	25,1	26,6
51 – 60	35,5	42,6	42,1
61 – 75	0,0	23,9	22,2
Summe:	100,0	100,0	100,0

Durchschnittsalter der Befragten

Es handelt sich also – auch das dürfte diejenigen, die sich im Handwerk einigermaßen auskennen nicht verwundern – schon zum Befragungszeitpunkt, also bevor der Alterungsprozess in der Gesamtbevölkerung wirklich zum Tragen gekommen ist, um eine um relativ "alte Gruppe". Das Durchschnittsalter lag

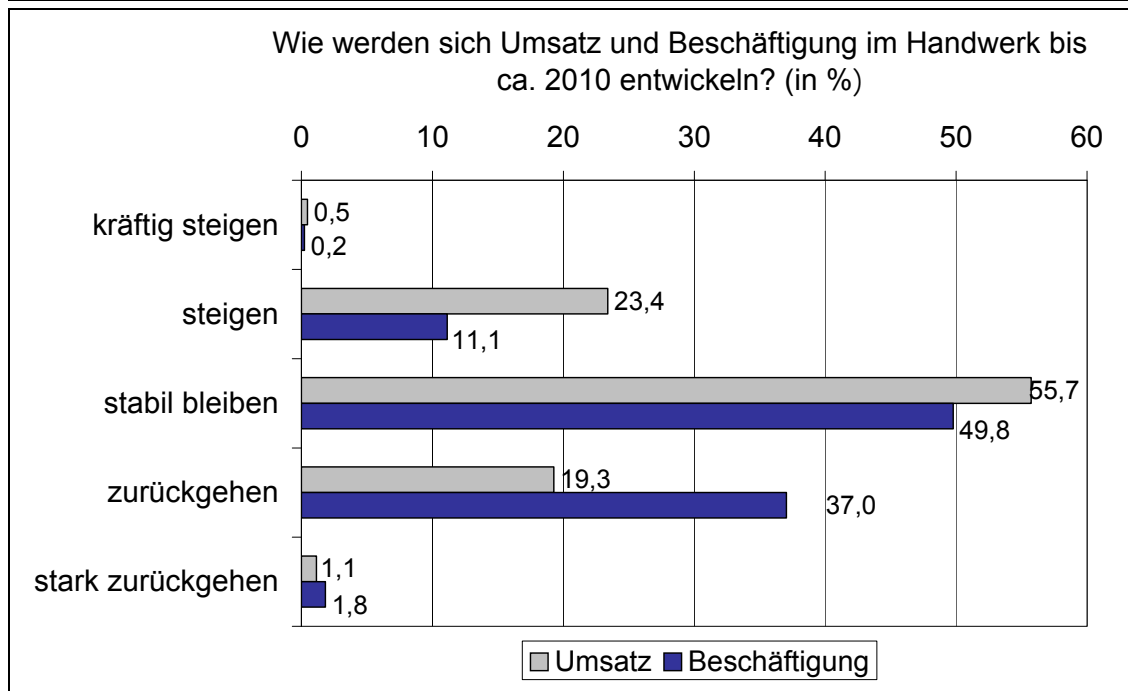
- für alle Befragten bei 53 Jahren,
- bei den Männern bei 54 Jahren,
- bei den Frauen bei 46 Jahren.

Formuliert man diesen Sachverhalt positiv, ergibt sich daraus ein ganz erhebliches versammeltes Erfahrungswissen. Da die Befragten ihre derzeitige Tätigkeit im Durchschnitt seit 18 Jahren ausüben, ist ein Expertenwissen aus etwa 23.000 Berufsjahren in der Befragung repräsentiert.

Erwartungen zu Umsatz und Beschäftigung im Handwerk

Um bei der Interpretation der Aussagen berücksichtigen zu können, vor welchem "Erwartungsszenario" die Befragten ihre Aussagen zu einzelnen Entwicklungen im Handwerk machten, wurden zunächst einige generellere Einschätzungen abgefragt.

Abbildung 2: Einschätzung der künftigen Entwicklung von Umsatz und Beschäftigung im Handwerk



Aus der Abbildung 2 wird deutlich, dass die meisten Befragten zwar von einer insgesamt stabilen Entwicklung bei Umsatz und Beschäftigung ausgehen, aber 37 % mit einer rückläufigen Beschäftigung rechnen, während beim Umsatz nur 20 % einen Rückgang

kommen sehen. Mit starken Einbrüchen rechnet aber – sowohl bei Umsatz wie bei der Beschäftigung – kaum jemand.

Einschätzung der Entwicklung auf dem Gesamtarbeitsmarkt bis 2010

Bei dieser Fragestellung konnte ein Vergleich mit Daten aus einer 1997 durchgeführten Befragung vorgenommen werden.⁷ Damals hatte die übergroße Mehrheit (93 %) ein Überangebot an Arbeitskräften für den fraglichen Zeitraum für wahrscheinlich gehalten.

2001 dagegen sahen die Einschätzungen wie folgt aus:

- 29 % hielten auch jetzt noch ein Überangebot für wahrscheinlich,
- 13 % rechneten mit einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt,
- 58 % gingen dagegen von einem zu erwartenden Arbeitskräftemangel aus.

Der These "Das Handwerk wird angesichts der demographischen Entwicklung nicht mehr genügend Arbeitskräfte finden" stimmten 1997 nur 13 %, 2001 dagegen bereits 62 % zu.

Einschätzung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis 2010

Die Frage nach der erwarteten Entwicklung der Arbeitslosigkeit führte zu folgenden Ergebnissen. Es meinten

- 48 %, dass die Arbeitslosigkeit zurückgehen wird (davon 42 % leicht, 6 % stark),
- 30 %, ein gleich bleibendes Niveau zu verzeichnen sein wird und
- 22 %, dass es zu einem Anstieg kommt.

⁷ Die Befragung "Chancen und Risiken des demographischen Wandels – Eine Strategiestudie für das Handwerk" wurde von der Zukunftswerkstatt e.V. der Handwerkskammer Hamburg im Rahmen des vom BMBF geförderten Schwerpunkts "Demographischer Wandel und Zukunft der Erwerbsarbeit am Standort Deutschland" durchgeführt, vgl. Ax; Mendius; Packebusch; Weber; Weimer: Die alternde Gesellschaft. Herausforderung und Chance für das Handwerk, Hannover 2000.

Trotz dieser unterschiedlichen Wahrnehmungen wird aber fast durchgängig (nämlich von 97 % der Befragten) von einem künftigen Mangel an Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen ausgegangen.

Die Engpässe werden insbesondere erwartet bei:

- Fachkräften mit gewerblicher Ausbildung im dualen System (85 %),
- Fachkräften mit technischen Qualifikationen (Fachhoch- bzw. Hochschulabschlüssen: 68 %),
- Fachkräften mit Meisterqualifikation (45 %).

Fachkräfteabwanderung aus dem Handwerk – Hauptursache der Versorgungsprobleme

Einen Schwerpunkt in der Befragung bildeten die Gründe für die starke Fluktuation aus dem Handwerk. Während von Wissenschaftlern ein starker Rückgang der Abwanderung wegen schrumpfender Aufnahmekapazitäten anderer Wirtschaftszweige erwartet wird⁸, stellt sich die Einschätzung der befragten Handwerksexperten deutlich anders dar. Es äußerten:

- | | |
|--|------|
| – die Abwanderung wird zunehmen | 37 % |
| – die Abwanderung wird etwa gleich bleiben | 59 % |
| – die Abwanderung wird abnehmen | 4 %. |

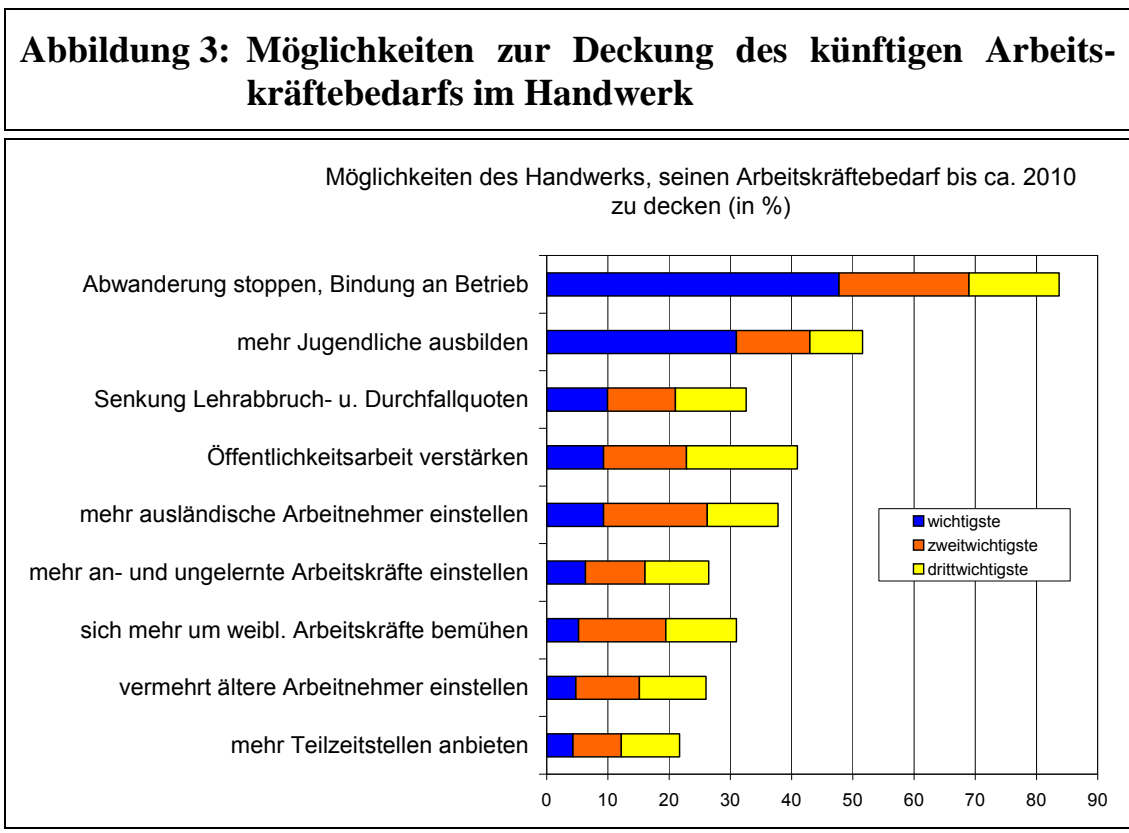
Bewertung der Hauptabwanderungsmotive

Die Experten wurden auch um eine Bewertung der wichtigsten Ursachen für die "Flucht aus dem Handwerk" gebeten. Hier zeigte sich eine weitgehende Übereinstimmung mit Befunden, wie sie im Rahmen von Untersuchungen im Handwerk erhoben wurden. Es nannten:

⁸ Vgl. Dokumentation der Fachtagung am 26.06.2002 im Rahmen des Projekts: Erstausbildung im dualen System – und was kommt dann? Übergangsprobleme von der beruflichen Ausbildung ins Beschäftigungssystem, unter: <http://www.isf-muenchen.de/projekte.htm>.

- 76 % geringe Verdienstmöglichkeit im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen;
- 47 % körperliche Belastung im Handwerk;
- 46 % geringe Aufstiegsmöglichkeiten;
- 45 % niedrigere Sozialleistungen im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen;
- 42 % gesellschaftliche Stellung der Beschäftigten im Handwerk;
- 32 % Arbeitszeit im Handwerk;
- 31 % vermutete geringere Arbeitsplatzsicherheit im Handwerk;
- 18 % weniger wirksame Interessenvertretung durch Betriebsräte und Gewerkschaften;
- 15 % psychische Belastungen.

Arbeitskräftebedarf des Handwerks decken – aber wie?



Vor dem Hintergrund der durchweg konstatierten Defizite bei der Arbeitskräfteversorgung bildeten Fragen zu möglichen Ansatzpunkten zur Deckung des Fachkräftebedarfs einen weiteren wichtigen Themenbereich der Befragung. Betrachtet man die entsprechenden Aussagen der Experten, so fällt auf, dass zwar Verringerung der Abwanderung und Erhöhung der Betriebsbindung mittlerweile einen sehr hohen Stellenwert haben, aber zugleich noch immer stark auf die künftig schon aus demographischen Gründen kaum realistische Ausweitung der Ausbildung gesetzt wird⁹, während die Mobilisierung von Arbeitsmarktreserven (zu nennen sind hier vor allem die weiblichen Arbeitskräfte mit ihrem enormen Qualifizierungspotenzial) bislang kaum ins Blickfeld gerät.

Alternde Belegschaften auch im Handwerk ?

Zwar ist die Erkenntnis, dass es zu einem tiefgreifenden demographischen Wandel kommen wird, noch nicht umfassend und in der vollen Tragweite ins breite Bewusstsein gelangt. Nachdem in den letzten Jahren aber doch zumindest eine Sensibilisierung für die Thematik erreicht werden konnte, lag es nahe zu fragen, von welchen Folgen man für den Bereich des Handwerks ausgeht. Bei dieser Frage konnte wiederum ein Vergleich zwischen den Befragungen von 1997 und 2001 vorgenommen werden.

Es antworteten auf die Frage "Wird es auch im Handwerk Ihrer Ansicht nach alternde Belegschaften" geben?"

	2001		1997
ja	92 %	eher nicht	44 %
nein	8 %	überhaupt nicht	7 %

Hier zeigt sich also, dass es binnen weniger Jahre offenbar zu einer weitgehenden Änderung der Einschätzung gekommen ist. War noch 1997 über die Hälfte der befragten Experten der Ansicht, dass "alternde Belegschaften" keine Thema im Handwerk sein würden, ist dies mittlerweile zu einer ausgesprochenen Minderheitsposition geworden.

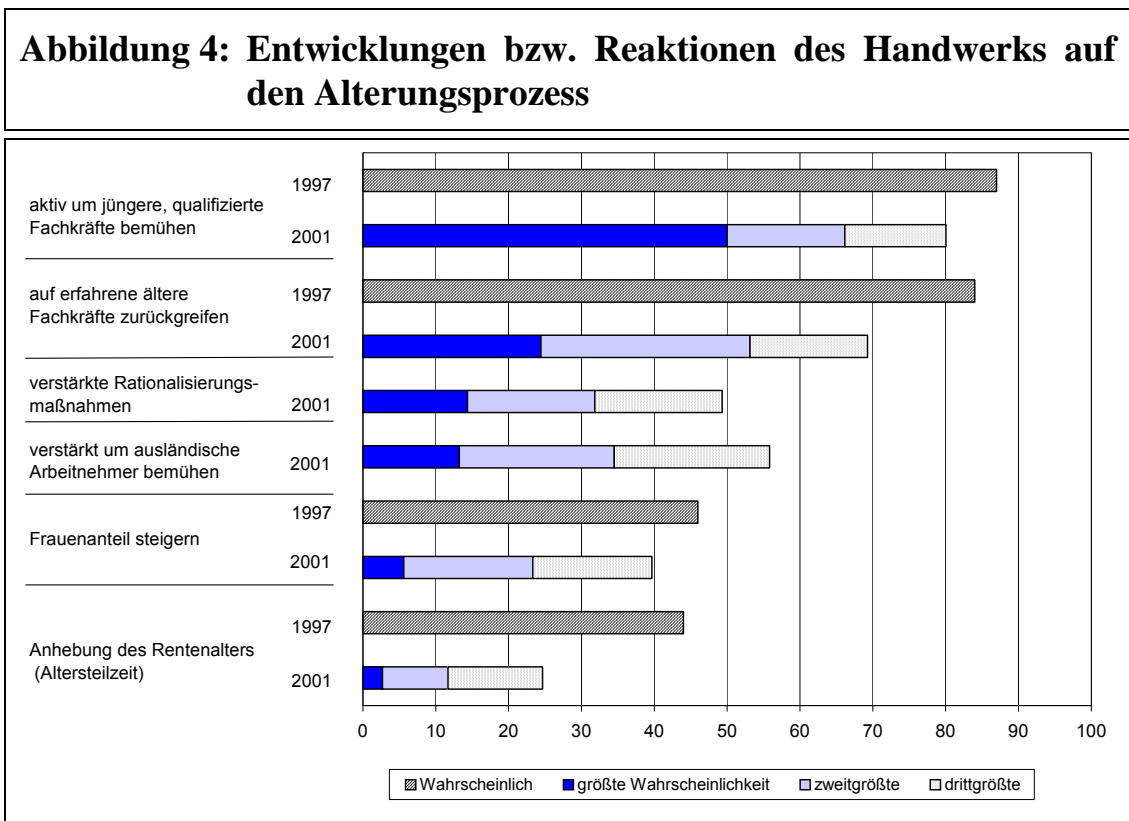
⁹ Siehe hierzu auch die Ausführungen weiter unten.

Alternde Belegschaften – was tun?

Folgerichtig geht mittlerweile auch eine deutliche Mehrheit davon aus, dass "Alternde Belegschaften bis zum Jahr 2010 zu Veränderungen in der Arbeitswelt im Handwerk führen werden".

Es antworteten mit

- trifft zu 30 %
- trifft teilweise zu 61 %
- trifft nicht zu 9 %



Der in der Abbildung 4 vorgenommene Vergleich der Befragungsergebnisse zu einigen wichtigen Reaktionsmöglichkeiten auf das Altern in den Betrieben zwischen den Befragungen 1997 und 2001 zeigt allerdings keine wesentlichen Veränderungen. Im Vordergrund steht nach wie vor das Bemühen um jüngere Fachkräfte, während der Rückgriff auf erfahrene Ältere sogar an Bedeutung verloren zu haben scheint.

Schulabschlüsse

Seit langem wird im Handwerk darüber debattiert, welchen Typ von Schulabsolventen man für die Erstausbildung rekrutieren soll. Dabei herrscht zwar allgemein die Einschätzung vor, dass es eigentlich wünschenswert wäre, verstärkt auch Auszubildende mit weiterführenden Abschlüssen zu gewinnen. Unterschiedlich wird dagegen beurteilt, wie realistisch eine derartige Strategie ist.

Auf die Frage nach der erwartete Reihenfolge der Schulabschlüsse bei Auszubildenden bis ca. 2010 ergab sich folgendes Bild:

Als Abschluss mit dem höchsten Anteil erwarteten

- den qualifizierenden Hauptschulabschluss 60 %
- die Mittlere Reife 32 %
- die Hauptschule ohne Abschluss 4 %

Als Abschluss mit dem zweithöchsten Anteil sahen

- die Mittlere Reife 48 %
- den qualifizierenden Hauptschulabschluss 24 %
- die Hauptschule ohne Abschluss 12 %

Als Abschluss mit dem voraussichtlich dritthöchsten Anteil sahen an

- das Fachabitur 33 %
- die Hauptschule ohne Abschluss 26 %
- die Mittlere Reife 13 %

Insgesamt kann man also konstatieren, dass die Mehrheit der Experten nicht mit einer tiefergehenden Veränderung bei den Auszubildenden nach der Verteilung auf Schulabschlüsse rechnet: Es wird erwartet dass wie bisher Hauptschüler weiterhin die Kerngruppe bilden, gefolgt von den Realschülern.

Qualifikationsanforderungen und Weiterbildung

In der Diskussion über absehbare Veränderungen bei den Qualifikationsanforderungen handwerklicher Tätigkeiten ist die Erwartung

recht verbreitet, dass es zu einer Polarisierung der Tätigkeiten im Handwerk kommen könnte. Gefragt wurde daher, ob mit einem "künftig steigenden Anteil von Tätigkeiten, die nur von hoch qualifizierten Fachkräften ausgeübt werden können, und zugleich einem steigenden Anteil von Tätigkeiten, die auch ohne spezielle Vorkenntnisse und Qualifikationen bewältigt werden können" gerechnet wird. Es antworteten:

- ja 65 %
- nein 32 %
- weiß nicht 3 %

Fast zwei Drittel der Befragten können also als Vertreter der "Polarisierungsthese" angesehen werden.

Auf die Frage, ob sie erwarten, "dass die Beschäftigten im Handwerk auch in Zukunft überwiegend hoch qualifizierte Fachkräfte sein werden", verteilten sich die Antworten der Experten folgendermaßen:

- ja 79 %
- nein 17 %
- weiß nicht 4 %

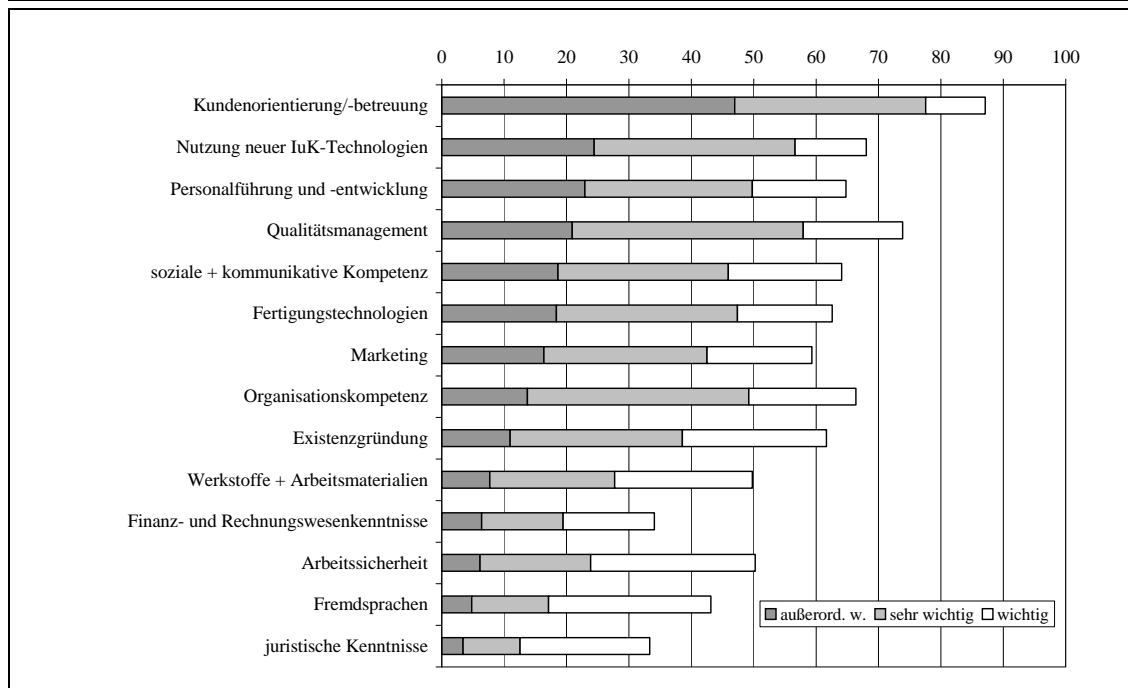
Es bestehen demnach nur bei einer kleinen Minderheit Zweifel daran, dass das Handwerk seinen Status als sehr fachkräfteintensiver Wirtschaftsbereich behalten wird.

Besondere Bedeutung für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen an die Betriebe des Handwerks kommt – das ist in der einschlägigen Diskussion völlig unstrittig – einer Intensivierung der Weiterbildung zu. Wie der Abbildung 5 zu entnehmen ist, steht bei den Experten der Bereich der Kundenorientierung und Betreuung stark im Vordergrund. Auch die an nächster Stelle genannten Gegenstandsbereiche sind zweifellos von erheblicher Bedeutung. Eher überraschend wirkt dagegen der Befund, dass juristische Kenntnisse ganz unten rangieren. Noch verblüffender scheint, dass auch nur eine kleine Minderheit Fremdsprachenkenntnissen eine hohe Bedeutung zumessen will. Und das, obwohl beispielsweise von Spitzenvertretern der Handwerksorganisation dieser Aspekt im Zusam-

menhang mit dem wachsenden Stellenwert der Europäischen Union (und hier speziell vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Osterweiterung) nicht nur deklamatorisch hochgehalten wird, sondern auch über eine ganze Reihe von Aktivitäten versucht wird, dem praktisch Rechnung zu tragen (z.B. Austauschprogramme für Auszubildende und Gesellen).

Abbildung 5: Weiterbildungsbereiche für Beschäftigte im Handwerk

- Angaben in %; Mehrfachnennungen -



II. Ansätze einer zukunftsfähigen Fachkräfteversorgung in den Betrieben des Handwerks

1. Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland – auch künftig Garant für die Fachkräfteversorgung im Handwerk?

In Deutschland bildet nach wie vor eine Berufsausbildung im dualen System für einen erheblichen Teil der Schulabsolventen (vor allem für Haupt- und Realschüler) die Basis für den Einstieg ins Beschäftigungssystem. Als besondere Vorteile dieser Ausbildungsform gelten,

- dass die Kombination der Ausbildungsorte Betriebe und Berufsschule dazu beiträgt, "realitätsnahe" Qualifikationen zu erzeugen.
- dass durch die ständige Konfrontation mit dem betrieblichen Alltag auch schon während der Lehre nach Beendigung der Ausbildung beim Übergang in die Berufstätigkeit der "Praxischock", der bei Absolventen rein schulischer oder universitärer Bildungsgänge häufig konstatiert wird, weitgehend vermieden werden kann.
- dass der Erwerb allgemein anerkannter, öffentlich regulierter, zertifizierter und damit "mobilitätsförderlicher" Qualifikationen ermöglicht wird.

Als weitere Pluspunkte des dualen Systems werden darüber hinaus häufig folgende Punkte genannt:

- der hohe Qualifikationsstand vor allem der gewerblichen (industriellen und handwerklichen) Fachkräfte sowie ihre auf dieser soliden Grundausbildung basierende
- Kompetenz, innovatorische Herausforderungen problemlos zu bewältigen, zumindest solange sie keine völligen Umbrüche mit sich bringen, sondern allmählich und/oder schrittweise auftreten sowie die
- Fähigkeit, die Arbeitsstätte im Bereich des eigenen berufsfachlichen Marktes (also beispielsweise innerhalb eines Gewerkes im Handwerk) zu wechseln und danach ohne großen Einarbeitungs-

aufwand wieder auf dem selben Niveau produktiv einsetzbar zu sein.

Insgesamt hat die Verfügbarkeit von im dualen System ausgebildeten Fachkräften zweifellos einen wesentlichen Anteil daran, dass die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland über lange Abschnitte der Nachkriegszeit besonders erfolgreich war. Noch heute stößt das Konzept daher in vielen anderen Industriestaaten, aber auch in so genannten Schwellenländern auf großes Interesse und hat häufig Vorbildfunktion bei der Umstrukturierung der dortigen Berufsbildungssysteme.

Das duale System – Gewähr für einen reibungslos laufenden Arbeitsmarkt?

Die Verfügbarkeit von im dualen System erzeugten berufsfachlichen Qualifikationen fördert zweifellos die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes,

- weil für alle Arbeitskraftsuchenden transparent ist, was ein Absolvent einer Ausbildung im dualen System (mindestens) können muss,
- weil ein derartiger Abschluss aber zugleich darüber hinaus signalisiert, dass vom Absolventen eine verlässliche Basis an sogenannten extrafunktionalen Qualifikationen ("Arbeitstugenden") wie Pünktlichkeit, Genauigkeit, Vertrautheit mit betrieblichen Abläufen aber auch Kooperationsfähigkeit erworben wurde,
- weil daher die Tatsache des Durchlaufens einer Ausbildung im dualen System auch für Arbeitskraftnachfrager, die nicht primär an der jeweiligen spezifischen fachlichen Qualifikation interessiert sind, eine Reihe wichtiger Informationen liefert,
- weil eine berufsfachliche Qualifikation deshalb auch über ihren eigentlichen "Geltungsbereich" hinaus wenigstens teilweise in einem breiten Sinne "arbeitsmarktgängig" ist, oder anders ausgedrückt, weil sie "die Beschäftigungsfähigkeit" erhöht.

Trotz lang anhaltender Massenarbeitslosigkeit und z.T. bescheidenem Wirtschaftswachstum: Das duale System gilt weiter als "Grundpfeiler"

Zweifellos basiert das hohe Ansehen des dualen Systems in der Bundesrepublik nicht zuletzt darauf, dass seine Absolventen in der Nachkriegszeit mindestens bis Mitte der 70er-Jahre auf dem Arbeitsmarkt insgesamt überaus gesucht waren – bei allen Unterschieden, die es zwischen den einzelnen Berufen gegeben hat. Daran hat sich auch danach mit dem Auftreten von Massenarbeitslosigkeit zunächst nichts grundlegendes geändert: Facharbeiter mit Abschluss waren nach wie vor stark unterdurchschnittlich von Arbeitsplatzverlust und vor allem von länger anhaltender Beschäftigungslosigkeit betroffen. Erst der weitgehende Zusammenbruch der Industrie in den neuen Bundesländern führte nicht nur insgesamt zu bisher nicht gekannten Arbeitslosigkeitsquoten, sondern auch dazu, dass nunmehr auch in größerem Umfang Facharbeiter tangiert waren.

Gleichwohl steht die Legitimationsgrundlage des dualen Systems offenbar nicht in Frage, mindestens solange nicht, wie es sich als imstande erweist, allen Bewerbern Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Den Hintergrund dafür bildet die, auf der Erfahrungen der Vollbeschäftigungsphase basierende, noch immer verbreitete Zuversicht, dass ein Lehrabschluss im dualen System nicht nur eine notwendige, sondern i.d.R. auch eine hinreichende Voraussetzung darstellt, um einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden.

Damit, dass dem Finden eines Ausbildungsplatzes ein besonderer Stellenwert beigemessen wird, erklärt es sich auch, dass im Falle von Lehrstellenknappheit stets eine Vielzahl von im breitem Konsens getragenen Maßnahmen zur Überwindung eingeleitet werden. Trotz regional noch bestehender Engpässe (insbesondere in den neuen Bundesländern) sind diese Aktivitäten auch in jüngster Zeit wieder insgesamt erfolgreich, die meisten Jugendlichen finden einen Ausbildungsplatz, die so genannte "erste Schwelle" wird also in der Regel überwunden.

Das Meistern der "ersten Schwelle" ist zweifellos überaus wichtig, aber keineswegs die Lösung aller Probleme. Einige Gründe:

- Oft kann ein Ausbildungsplatz nur bei "Verzicht" auf den Wunschberuf gefunden werden.
- Beim Berufswahlverhalten müssen die Lehrstellensuchenden in den neuen Bundesländern noch weit flexibler sein als in den alten Bundesländern und zwar wegen der noch schwierigeren Arbeitsmarktsituation dort, vermutlich aber auch aufgrund der "DDR"-Tradition der Zuweisung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

Die Schaffung neuer Ausbildungsplätze ist aber i.d.R. vor allem "mengenorientiert". Das Hauptziel besteht darin, genügend Ausbildungsplätze anzubieten. Bei der Bereitstellung von Lehrstellen spielen dagegen kaum oder nur eine zweitrangige Rolle

- welche Qualität die Ausbildungsmöglichkeiten aufweisen,
- ob dem Ausbildungsvolumen nachher auch ein entsprechender Bedarf an Fachkräften mit Abschluss gegenüber steht und
- wieweit die angebotenen Lehrstellen den Vorstellungen der Bewerber entsprechen.

Probleme nach der "ersten Schwelle"

Versucht man die Konsequenzen der skizzierten Konstellation zusammenzufassen, so lässt sich festhalten:

- Das Meistern der "ersten Schwelle" ist eine notwendige, keineswegs aber eine hinreichende Voraussetzung für eine dauerhaft erfolgreiche Berufseinmündung.
- Auch an der "zweiten Schwelle", also beim Übergang nach der Ausbildung in eine entsprechende Berufstätigkeit, kann man durchaus noch scheitern.
- Diese Problematik hat aber dennoch nie eine vergleichbare Aufmerksamkeit gefunden wie fehlende Ausbildungsplätze.

Ein gewisses Maß an Nichtübernahme nach erfolgreichem Abschluss einer dualen Ausbildung lässt sich – das sei ausdrücklich eingeräumt – nie ausschließen. Selbst wenn nur nach absehbarem betrieblichem Bedarf ausgebildet würde, wäre das wegen der während der Lehrzeit u.U. eintretender nicht vorhersehbarer Verände-

rungen bei den Rahmenbedingungen unvermeidbar. Ebenso eindeutig ist es aber auch, dass die Problematik sich zwingend verschärft, wenn Ausbildung über Bedarf betrieben wird.

Nichtübernahme nach der Ausbildung – Lange Zeit häufig kein Drama!

Wenn Lehrlinge nach erfolgreicher Gesellenprüfung vom Ausbildungsbetrieb nicht weiterbeschäftigt wurden, war das über längere Zeit für alle Beteiligten häufig nicht besonders problematisch.

Für die Arbeitskräfte war die Nichtübernahme

- ganz unproblematisch, wenn ein Arbeitsplatz im gleichen Beruf zu finden war,
- akzeptabel, wenn es eine Wechselmöglichkeit in andere Tätigkeiten mit gleichen oder besseren Arbeitsbedingungen gab (Entlohnung, Sicherheit des Arbeitsplatzes, Arbeitszeiten, sozialer Status, Arbeitszeiten usw.).

Für die beteiligten Unternehmen stellte sich Nichtübernahme folgendermaßen dar:

- Vorteilhaft war sie für aufnehmende Unternehmen aus der Industrie und dem Dienstleistungssektor, die auf vorqualifizierte, gleichwohl dann meist als un- oder angelernte eingesetzte Arbeitskräfte zurückgreifen konnten.
- Akzeptabel war sie für abgebende Unternehmen (vor allem aus dem Handwerk),
 - denn sie waren einerseits nicht in der Lage, abwanderungsbereite Fachkräfte nach der Ausbildung an sich zu binden,
 - andererseits bildeten sie in einem Umfang aus, der es ausgeschlossen hätte, alle zu übernehmen, auch wenn sie dazu bereit gewesen wären.

Kontrovers beurteilt wird, ob eher die Überausbildung zur Abwanderung führte oder die Abwanderung zur Überausbildung. Vermutlich gab es unter unterschiedlichen Konstellationen sowohl den einen wie den anderen Fall (es handelt sich erkennbar um eine Variante des "Henne/Ei"-Problems).

Symbiose zwischen Handwerk und aufnehmenden Wirtschaftsbereichen (etwa bis Ende der 80er-Jahre)

Im Ergebnis führte die skizzierte Entwicklung zu einer Konstellation, mit der alle Beteiligten (mehr oder weniger gut) leben konnten:

- Industrie und Dienstleistungssektor (vor allem auch Öffentlicher Dienst) nutzten anderweitig erzeugte Qualifikationen und sparten dadurch Ausbildungskosten.
- Diese Wirtschaftszweige konnten zugleich Personalkosten durch Einsatz von qualifizierten Fachkräften als Un- und Angelernte reduzieren.
- Im Handwerk konnten Lehrlinge schon während der Ausbildung in vielen Gewerken produktiv eingesetzt werden und Deckungsbeiträge erbringen, in diesen Fällen bot sich eine Ausbildung über Bedarf also auch in wirtschaftlicher Perspektive an.
- Die Ausbildung über Bedarf wurde für den ausbildenden Betrieb, aber i.d.R. auch für den Ausgebildeten vor allem deshalb nicht zum massiven Problem, weil es Abwanderungsmöglichkeiten gab und
- die aufnehmenden Wirtschaftsbereiche – vermeintlich oder tatsächlich – größere Beschäftigungssicherheit als das Handwerk boten.

Das Ende der Symbiose

Dieses längere Zeit recht stabile System geriet aber ab Anfang der 90er Jahre zunehmend aus dem Gleichgewicht. Maßgeblich dafür waren unter anderem folgende Entwicklungen:

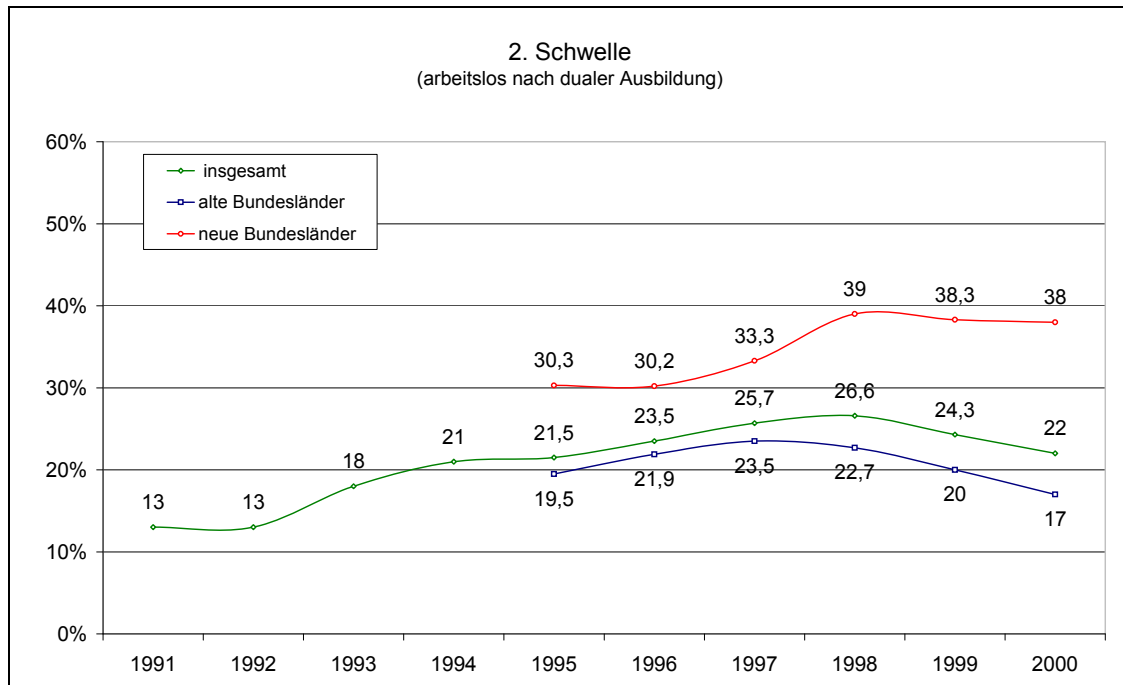
- In Wirtschaftsbereichen, die wegen anders nicht abzudeckendem Personalbedarf stark auf Fachkräfte aus dem Handwerk zurückgegriffen hatten, kam es zu einem erheblichen Beschäftigungsabbau.
- Bei Industrie und Dienstleistungssektor
 - werden vor allem die Arbeitsplätze für Un- und Angelernte massiv reduziert.

- Zugleich wird verstärkt in Bereichen selbst ausgebildet, für die man früher "fachnahe" Handwerker bevorzugt einsetzte.
- Außerdem werden zielgerichtet neue Ausbildungsberufe geschaffen.
- Expandierende Wirtschaftsbereiche (insbesondere der IT-Bereich) entwickeln eigene neue Berufe und benötigen kaum Fachkräfte aus dem Handwerk.

In der Folge stieg der Anteil derjenigen, die nach einer Ausbildung im dualen System arbeitslos wurden seit Anfang der 90er Jahre stark an und erreichte in den neuen Bundesländern 1998 fast 40 % (vgl. Abbildung 6).¹⁰

¹⁰ Das verfügbare Datenmaterial erlaubt keine Differenzierung danach, in welchem Wirtschaftszweig die Ausbildung durchlaufen wurde. Es spricht aber nichts dafür, dass die Werte im Handwerk etwa unter dem Durchschnitt lägen. Arbeitslosigkeit nach der Ausbildung bedeutet nicht in jedem Fall, dass eine Integration in den erlernten Beruf endgültig mißlingt. Beispielsweise dürften sich Absolventen, bei denen der Wehr- oder Zivildienst anstand, bis dahin arbeitslos gemeldet haben, insofern sind die Zahlen vermutlich etwas überhöht. Andererseits sind aber auch diejenigen nicht erfasst, die aufgrund von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen im Anschluss an eine Ausbildung einen befristeten Arbeitsplatz erhalten haben und nach Ablauf der Frist arbeitslos wurden. Unabhängig von solchen Effekten und den absoluten Zahlen ist aber in jedem Fall der starke Anstieg der Werte ein eindeutiges Indiz.

Abbildung 6: Arbeitslosigkeit nach dualer Ausbildung (zweite Schwelle)



Quelle: Berufsbildungsbericht 1996, S. 95 und 2000, S. 156.

Die zweite Schwelle – kein Grund zur Aufregung?

Gegenüber der Problematik fehlender Lehrstellen, zu deren Überwindung ("Meistern der ersten Schwelle") wie angedeutet eine Fülle von insgesamt durchaus erfolgreichen Maßnahmen eingesetzt werden, findet die zweite Schwelle, also die Schwierigkeit nach erfolgreichem Absolvieren einer Ausbildung auch einen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden, weit weniger Aufmerksamkeit, obwohl ein Scheitern bei der Einmündung in das Beschäftigungssystem doch als mindestens genau so prekär anzusehen ist. Zu den möglichen Ursachen für diesen Sachverhalt einige Thesen:

Die gesellschaftspolitische Brisanz der zweiten Schwelle ist offenbar geringer, unter anderem weil

- die Betroffenen nicht mehr so jung sind,
- das Elternhaus sich weniger stark zuständig fühlt,

- man glaubt, den jungen Menschen dadurch, dass sie eine Erstausbildung durchlaufen konnten, ausreichendes Rüstzeug für das Berufsleben auf den Weg gegeben zu haben.

Es gibt weniger gezielte Aktivitäten zur Sicherung eines erfolgreichen Übergangs nach der Ausbildung, weil

- das Finden konsensfähiger Lösungen zur Überwindung der zweiten Schwelle weit schwieriger ist, als bei der Erstausbildung, unter anderem weil
- es dazu erforderlich wäre, die Tragfähigkeit der Maßnahmen an der "ersten Schwelle" zu hinterfragen und die damit verbundenen "Nebenfolgen" genauer in den Blick zu nehmen,
- weil dabei deutlich werden könnte, dass nicht alles, was dazu beiträgt Schulabsolventen in Ausbildung zu bringen, unbedingt in jedem Fall zugleich auch einen Beitrag zu einer nachhaltigen Integration ins Beschäftigungssystem darstellt.

Warum ist und bleibt im Handwerk die Vermittlung berufsfachlicher Qualifikation über die Lehre das dominante Rekrutierungsinstrument?

Wenn trotz weitreichender Umbrüche im Berufsbildungssystem und obwohl immer häufiger "Schwanengesänge" über eine Krise oder gar das absehbare Ende der Ausbildung im dualen System zu hören sind, die Lehre im Handwerk nach wie vor das Hauptinstrument zur Versorgung mit Arbeitskräftenachwuchs bleibt, dann stellt sich die Frage nach den dafür maßgeblichen Gründen. Im Folgenden wird versucht die zentralen Aspekte zusammenzufassen.

- Die Gewerke des Handwerks zählen zwischen hunderten und zehntausenden von Betrieben, ein funktionierender transparenter berufsfachlicher Markt ist daher von größter Bedeutung.
- Wenn sich prinzipiell alle Betriebe an der dualen Ausbildung beteiligen, haben auch alle die Chance, bei Mehrbedarf problemlos vom berufsfachlichen Markt rekrutieren und bei Minderbedarf dorthin Personal abgeben zu können.

- Die durch die Berufsfachlichkeit geförderte zwischenbetriebliche Mobilität war und ist gerade im Handwerk auch ein Medium der Verbreitung von Fachkenntnissen, Erfahrungswissen und Innovationen und verbessert so tendenziell die Leistungsfähigkeit der Betriebe.
- Im dualen System muss der einzelne Betrieb keine eigenen Ausbildungskonzepte entwickeln (womit er i.d.R. bei weitem überfordert wäre), sondern findet Standards vor und wird bei der Durchführung der Ausbildung umfassend unterstützt.
- Die Alternative zur Beteiligung an einem berufsfachlichen Markt, nämlich die Konzipierung und Durchführung von betriebspezifischer Qualifizierung oder von gezielten Betriebsbindungsmaßnahmen käme für die meist kleinen Betriebe des Handwerks nicht in Betracht, weil sie dies sowohl bezüglich ihrer verfügbaren personellen wie finanziellen Ressourcen überfordern würde.
- Hinzu kommt, dass die Beteiligung an der dualen Ausbildung traditionell im handwerklichen Selbstverständnis stark verankert ist (viele Betriebsinhaber bezeichnen sie als eine "Herzensangelegenheit").

Aus der wenig ausgeprägten Fähigkeit zur Betriebsbindung resultiert wiederum ein Druck, die Ausbildung im dualen System möglichst kostendeckend oder sogar rentabel zu gestalten, da die Amortisation von "Zukunftsinvestitionen" in Arbeitskräfte nicht gesichert werden kann. Umso wichtiger allerdings sind andere Ansätze zur Verbesserung der handwerklichen Arbeitsmarktposition.

Merkmale eines "geschlossenen" berufsfachlichen Marktes

Die wichtigsten Charakteristika eines idealtypischen "geschlossenen" berufsfachlichen Teilarbeitsmarktes lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Die ausgebildeten Fachkräfte sind zwar zwischen den Unternehmen des Teilarbeitsmarktes potenziell hoch mobil,

- sie verlassen den jeweiligen fachlichen Teilmarkt aber in der Regel nicht;
- es besteht daher für die auf diesem Markt agierenden Betriebe kein Anlass, insgesamt stark abweichend vom Bedarf auszubilden;
- da alle am Teilmarkt partizipieren (d.h. für ihn Qualifikationen produzieren und sie von dort beziehen), wäre es bezüglich der Kostendeckung bei der Ausbildung sowohl denkbar, dass sie so gestaltet wird, dass entweder
 - alle in die Ausbildung investieren oder
 - alle mit der Ausbildung Überschüsse erwirtschaften oder
 - alle eine kostendeckende Ausbildung betreiben.

Für die kostendeckende Ausbildung spricht, dass sich dann "Trittbrettfahren" nicht auszahlt (wäre bei "investiver" Ausbildung attraktiv), ebenso wenig wie "Überausbildung" sich lohnt (sie wäre bei rentabler Ausbildung reizvoll). Daraus wiederum ergibt sich, dass unter den skizzierten Bedingungen "bedarfsgerechte" und kostendeckende Ausbildung die naheliegende Lösung ist.

Warum haben wir dennoch – vor allem im Handwerk – seit langem ausgeprägte "Überausbildung"?

Während also im idealen berufsfachlichen Markt eigentlich mit einem bedarfsgerechten Ausbildungsvolumen gerechnet werden müsste, beobachten wir empirisch im Handwerk seit langem eine konjunkturabhängig mehr oder weniger ausgeprägte Ausbildung oberhalb des rechnerischen Bedarfs. Was sind die Gründe?

- Bei den berufsfachlichen Märkten – insbesondere bei denen, auf denen das Handwerk agiert – handelt es sich längst nicht mehr um geschlossene Systeme.
- Aus den berufsfachlichen handwerklichen Märkten haben sich zunehmend "fachfremde Nachfrager" bedient.

Die Folge waren:

- Fachkräftemangel bei den ausbildenden Betrieben,

- Ausbildung über den Bedarf im Handwerk.

Auch in diesem Fall lässt sich kaum entscheiden, was Auslöser und was Reaktion war ("Henne-Ei"-Problematik). In jedem Fall ergab sich als Konsequenz, dass die Grundlagen einer stabilen friktionsarmen Entwicklung der berufsfachlichen Märkte damit zunehmend entfielen.

Wie können Handwerksbetriebe mit der "Öffnung" ihrer berufsfachlichen Märkte umgehen?

Zur Lösung der mit dem beschriebenen "Abwanderungs-Überausbildungssyndroms" verbundenen Probleme bei der Arbeitskräfteversorgung wären unterschiedliche Ansätze denkbar gewesen.

Das Ersetzen der Beteiligung am berufsfachlichen Markt durch betriebsspezifische Qualifizierung stellt aber wie angedeutet für das Gros der Handwerksbetriebe keine realistische Alternative dar, die Voraussetzungen für Betriebsbindungsstrategien waren i.d.R. nicht vorhanden. Daher sahen die meisten Betriebe nur den Weg, den Verlust von Fachkräften mehr oder weniger passiv hinzunehmen ("Kapitulation vor der Abwanderung") und stattdessen auf die Ausweitung der Ausbildung zu setzen.

Ausweitung der Ausbildung als vermeintliches "Patentrezept"

Befragt, ob sie der These "Das Handwerk wird auch in Zukunft weit über den Bedarf hinaus ausbilden" zustimmen, antworteten die Teilnehmer der Expertenbefragung¹¹ folgendermaßen:

- ja 83 %
- nein 17 %

Die große Mehrheit, die mit einer Fortsetzung der Überausbildung rechnete (282 Nennungen, Mehrfachnennungen erlaubt), erwartete das, weil

- nur dadurch der quantitative Nachwuchskräftebedarf gesichert werden kann 73 %

¹¹ Vgl. Fußnote 5

- dies die Auswahl an qualifizierten Fachkräften erhöht 65 %
- Auszubildende als produktive Arbeitskräfte wichtig sind 41 %
- die Betriebe sich gesellschaftlich zur Ausbildung von
von Jugendlichen verpflichtet sehen 34 %

Weit geringer war die Zahl derer, die nicht mit Überausbildung rechneten (58 Nennungen, Mehrfachnennungen erlaubt). Allerdings hatten sie aus unserer Sicht die plausibleren Argumente auf ihrer Seite. Als Gründe wurden vor allem genannt, dass

- die Absolventen der Gesellenprüfungen dann auch i.d.R.
vom Ausbildungsbetrieb übernommen werden können 65 %
- dadurch die Attraktivität der Ausbildung steigt und
qualifizierte Auszubildende rekrutiert werden können 39 %
- die Qualität der Ausbildung dadurch erhöht wird 32 %
- dadurch das Handwerk Entwicklungsperspektiven
bieten kann 28 %

Ausweitung der Ausbildung – wirklich die Lösung?

Wer mit der Ausweitung der Ausbildung bei gleichzeitig schwacher Arbeitsmarktposition Rekrutierungsengpässe beseitigen will, schafft sich u.U. mehr Probleme, als er löst. Einige zentrale Punkte sollen nochmals zusammengefasst werden:

- Wegen der relativ schwachen Stellung gegenüber den Lehrstellenbewerbern ist die Mehrausbildung überhaupt nur durch Rückgriff auf Auszubildende mit weniger günstigen Voraussetzungen bei Vorbildung, Qualifizierungsfähigkeit und -bereitschaft, sozialer Herkunft usw. realisierbar.
- Wegen der daraus resultierenden Folgeprobleme (Schwierigkeiten bei der Durchführung der Ausbildung, hohe Wahrscheinlichkeit des Lehrabbruchs oder des Durchfallens bei der Gesellenprüfung) ist die Überausbildung für die meisten Betriebe nur attraktiv, wenn die Ausbildung kostendeckend oder möglichst sogar rentabel zu gestalten ist.

- Wenn Ausbildung über den Bedarf zu Nichtübernahme in größerem Umfang führt, kann das dem Image des Berufs auf dem Ausbildungsstellenmarkt schaden und so die Rekrutierung von Lehrlingen in Zukunft erschweren.
- Eine hoch aufwendige Ausbildung mit Investitionscharakter setzt nicht nur qualifizierte und motivierte Auszubildende voraus, sondern sie ist auch ohne ausreichende Möglichkeiten der Ertragssicherung schon auf geschlossenen berufsfachlichen Märkten unwahrscheinlich, bei Abwanderungsgefahr der Absolventen auf den äußeren Arbeitsmarkt wird sie völlig unplausibel.
- Überausbildung, die tatsächlich Nettokosten verursacht (d.h. Investitionscharakter hat), wäre unter diesen Voraussetzungen nur denkbar,
 - wenn die Kosten auf alle Marktteilnehmer (d.h. unter Einschluss der aufnehmenden Wirtschaftszweige) umgelegt werden,
 - oder wenn sie von Dritten übernommen werden (Beispiele liefern etwa die außerbetriebliche Ausbildung oder in den neuen Bundesländern gewährte Zuschüsse für die Schaffung von Ausbildungsplätzen).

Ausgeweitete Ausbildung = Zusätzliche Arbeitsplätze – Die Rechnung muss nicht aufgehen!

Oft wird argumentiert, dass durch eine Ausweitung der Ausbildung auch über den absehbaren Bedarf hinaus letztlich ein Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet würde. Das ist zwar durchaus möglich, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen tatsächlich der Fall:

- Mit einem Anstieg der Beschäftigung ist nur zu rechnen, wenn es in den entsprechenden Berufen nicht besetzbare Arbeitsplätze gibt oder wenn diese während der Ausbildung entstehen.
- Wird dagegen die Ausbildung in Bereichen ausgeweitet, bei denen kein Fachkräftemangel besteht, sind keine positiven Be-

schäftigungseffekte zu erwarten, es handelt es sich dann um Überausbildung.

- Zahlreiche Befunde, die Aussagen von Experten, die Ausbildungsstatistiken ebenso wie unsere Untersuchungsergebnisse verweisen darauf, dass es insbesondere im Bereich des Handwerks Ausbildung über Bedarf in erheblichem Umfang gab und gibt.
- Überausbildung führt zu vermehrten Problemen an der "zweiten Schwelle", insbesondere wenn zugleich – wie das seit einigen Jahren zu beobachten ist – die Abwanderungsmöglichkeiten in andere Wirtschaftsbereiche zurückgehen.
- Gelingt der früher sehr verbreitete Übergang in „fachfremde“ Berufe weniger gut oder gar nicht mehr, entsteht vermehrt Arbeitslosigkeit nach der Ausbildung.

Mittelbare gesellschaftliche Funktionen des dualen Systems (Nebenwirkungen)

Wie wir zu zeigen versucht haben, hat Ausbildung im dualen System für die Wirtschaft insgesamt und ganz besonders für den Bereich des Handwerks nach wie vor eine außerordentliche Bedeutung. Allein mit seinem unmittelbaren funktionalen Beitrag ist aber der enorme Stellenwert nicht ausreichend erklärt. Weitere Momente kommen dazu:

Ein Abschluss im dualen System war (und ist weitgehend noch heute) für Angehörige der sogenannten unteren sozialen Schichten (respektive Absolventen der Haupt- z.T. auch Realschulen) das wichtigste Instrument bzw. die Ausgangsbasis um

- einen qualifizierten, relativ sicheren Arbeitsplatz und ein akzeptables Einkommen zu erlangen;
- einen sozialen Aufstieg zu durchlaufen (innerbetriebliche Karriereleitern, Meisterprüfung mit der Chance, sich selbstständig zu machen, zunehmend auch Basis für den Einstieg in weiterführende Bildungsgänge).

Das duale System hat außerdem maßgeblich zur Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts in Deutschland beigetragen – ein wesentlicher Vorteil gegenüber durch betriebsspezifische Qualifikationen und/oder stark durch Senioritätssystem geprägte (bzw. gehandicapte) Volkswirtschaften.

Ausbildung im dualen System wird – vorausgesetzt sie wird weiter konsequent fortentwickelt – zweifellos auch künftig ein Stützpfiler der Berufsausbildung in Deutschland sein. Dennoch muss problematischen Entwicklungen entgegengetreten werden.

- Das Argument "irgendeine Ausbildung ist besser als keine" wird seit Jahrzehnten bei jedem Auftreten von Lehrstellenmangel immer wieder erfolgreich bemüht. Solange es an besseren Alternativen fehlt, lässt sich dieser Ansatz im Sinne des "kleineren Übels" gegenüber unmittelbar drohender Arbeitslosigkeit auch nicht grundsätzlich ablehnen.
- Fatal ist es aber, wenn diese Formel als Alibi dafür herhalten muss, auf dringend erforderliche Aktivitäten zur Optimierung der Ausbildung ganz zu verzichten oder sie aber immer wieder auf unbestimmte Zeit zu vertagen.
- Die Herausforderung der Zukunft besteht daher darin, nicht nur genügend, sondern soweit möglich auch "bedarfsgerecht" auszubilden, um die Probleme an der zweiten Schwelle so gering wie möglich zu halten.
- Geschieht das weiterhin nicht, läuft das duale System Gefahr, einen Teil seiner Absolventen sehenden Auges in eine Sackgasse zu lenken. Dann würde Ausbildung im dualen System zum kurz-sichtigen Kaschieren von Arbeitslosigkeit missbraucht, ohne weiterführende Perspektive für die Betroffenen und das Berufsbildungssystem.

Resümee

Das Aufkommen und längerfristige Fortbestehen von Überausbildung bedeutet nicht mehr und nicht weniger als einen Funktionswandel im dualen System.

- Ausbildung im dualen System war als Vorbereitung auf eine Berufstätigkeit, die eine bestimmte Qualifikation erfordert, zu verstehen.
- Daraus ließ sich auch der damit bei den Auszubildenden verbundene Einkommensverzicht rechtfertigen.

Mit der Überausbildung verwandelt die Lehre für diejenigen, die nicht im erlernten Beruf unterkommen, ihren Charakter:

- beim Einmünden in fachfremden Einsatz (lange Zeit bei großen Teilen der Handwerksabsolventen der Fall) mutiert sie zu einer unspezifischen, schlecht entlohten (angelernten-)berufsvorbereitenden Phase;
- für diejenigen, denen nicht einmal dieser "unterqualifizierte" Einstieg gelingt, erweist sich das Absolvieren der Lehre als "Fehlausbildung" und wird damit oft zu einer Station vor der Arbeitslosigkeit.

Mit diesem Funktionswandels im dualen System können überaus problematische Langzeitfolgen einhergehen:

- Der Funktionswandel und seine Konsequenzen sind dem Großteil der Betroffenen bei Einstieg in eine Lehre im dualen System nicht bekannt und wird auch im Laufe der Ausbildung oft nicht transparent.
- Hinzu kommt, dass die Chancen (bzw. die Gefahr), sich mit einer mehrjährigen Lehre statt einem Einstiegsticket in qualifizierte Fachtätigkeit lediglich eine diffuse Verbesserung der allgemeinen Arbeitsmarktchancen einzuhandeln (auch das gilt vor allem nur im Vergleich mit der stark geschrumpften Gruppe der Personen ohne Schulabschluss und/oder jegliche Berufsausbildung), sozial sehr ungleich verteilt sind.
- Die Ausbildung im dualen System, die zweifellos eines der erfolgreichsten Instrumente der sozialen Integration und der vermutlich wichtigste Kanal der beruflichen Aufwärtsmobilität für Mitglieder der unteren gesellschaftlichen Schichten war, läuft damit Gefahr – ob das intendiert ist oder nicht –, zu einer sozialen Ausgrenzung beizutragen. Das wird jedenfalls dann der Fall

sein, wenn es nicht gelingt, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass auch bei Lehrstellenknappheit und bei Fehlen von Übernahmemöglichkeiten nach Abschluss der Erstausbildung auch denjenigen faire Chancen des dauerhaften Übergangs ins Beschäftigungssystem geboten werden, die – aus welchen Gründen auch immer – ihre Ausbildung in Berufen durchlaufen haben, die nicht genügend Arbeitsplätze bieten.¹²

2. Ausreichende Fachkräfteversorgung nur durch Gewichtsverschiebung von der Erstausbildung zur Fort- und Weiterbildung?

In den vorausgegangenen Abschnitten wurde gezeigt, dass es in den kommenden Jahren nicht zuletzt aufgrund der demographischen Umbrüche zu erheblichen Verschiebungen bei der Arbeitskräfteversorgung kommen wird, und dass davon voraussichtlich viele Betriebe des Handwerks aufgrund ihrer vergleichsweise schwachen Position auf dem Arbeitsmarkt besonders betroffen sein werden. Die maßgeblichen Faktoren lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

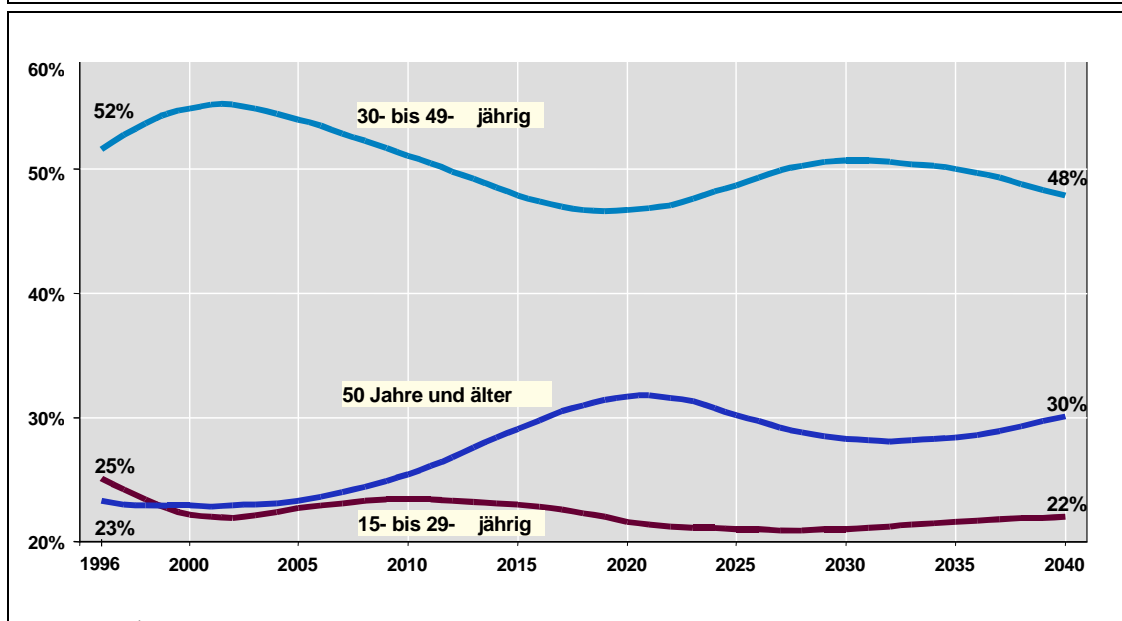
- Die nachrückenden Jahrgänge werden wegen der niedrigen Geburtenraten ab etwa 2010 deutlich kleiner.
- Da von einem Anhalten des Trends zu weiterführenden Schulen und Studium auszugehen ist, der kaum mehr durch eine weitere

¹² Diese Anforderung ist unabhängig davon zu stellen, worauf die „Fehlsteuerung“ im Einzelfall zurückzuführen ist. Zweifellos ist es richtig und wichtig, alles daran zu setzen, die Informationsbasis für die Berufswahl bei allen Beteiligten zu verbessern, und zweifellos wird sich auf diese Weise die Diskrepanz zwischen ausgebildeten und nachgefragten Qualifikationen (man spricht heute gerne von „mismatch“) verringern. Ganz zu beseitigen wird sie aber – wie gezeigt – nie sein. Das bedeutet, dass entsprechende Angebote zur Anpassungsqualifizierung unbedingt erforderlich sind. Damit ist eine sehr wichtige, keineswegs aber schon eine hinreichende Bedingung geschaffen. Hinzukommen müsste eine ausreichende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Das beste Mittel auch Arbeitskräfte mit nicht völlig passenden Qualifikationen erfolgreich in den Arbeitsprozess einzubinden ist – wie langjährige Erfahrungen im Deutschland der 60er und 70er Jahre gezeigt haben (Integration u.a. von Millionen ausländischen Arbeitnehmern) – Arbeitskräfteknappheit.

Verringerung des Rückgangs des Anteils von Personen ohne Bildungsabschluss kompensiert werden kann, wird bei diesen schrumpfenden Jahrgängen zusätzlich die Quote derjenigen sinken, die eine Ausbildung im dualen System aufnehmen (siehe Kapitelabschnitt III.).

- Bei geringer werdendem Nachwuchsangebot dürfte darüber hinaus der Anteil des Handwerks an den Ausbildungseinsteigern sogar überproportional zurückgehen, wenn es nicht gelingt, die Arbeitsmarktposition der Betriebe des Handwerks zu verbessern (siehe Kapitelabschnitt III.).
- Zugleich steigt der Anteil der über 50-jährigen rasant an, die Belegschaften in den Betrieben werden daher zunehmend altern (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Projektion der Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland 1996 bis 2040



Quelle: Fuchs/Thon: Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, IAB-Kurzbericht.

- Weiter verstärkt wird diese Tendenz, sollte die vor allem aus Gründen der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme angestrebte Heraufsetzung der Altersgrenzen nicht nur auf dem Papier beschlossen, sondern auch tatsächlich umgesetzt werden.

Der Trend zu weiter steigenden Qualifikationsanforderungen setzt sich fort

Wenn einerseits – und darüber sind sich die Experten einig – von einem stetig ansteigendem Bedarf an modernen Qualifikationen auszugehen ist (auf dem Weg zur "Wissensgesellschaft") und andererseits die Zahl der Absolventen des dualen Systems zunächst stagniert und später voraussichtlich abnimmt, ergeben sich für den Bereich der beruflichen Bildung zwangsläufig zwei Konsequenzen:

- Es müssen nicht nur insgesamt mehr Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden,
- sondern dabei sind vor allem auch zunehmend ältere Arbeitskräfte gezielt einzubeziehen.

Die bisherigen Anbieter von beruflicher Erstausbildung und von Fort- und Weiterbildung werden von dieser Entwicklung nachhaltig betroffen, sind aber bislang kaum darauf vorbereitet.

Als Folgen des Rückgangs der Erstausbildung ist mit folgenden Entwicklungen zu rechnen:

- Wegen der rückläufigen Schülerzahlen wird sich die Auslastung der beruflichen Schulen verringern.
- Auch die in den letzten Jahren stark ausgebaute überbetriebliche Unterweisung im Rahmen der Erstausbildung wird betroffen sein, die dort tätigen Einrichtungen (oft von Kammern oder Innungen getragen) müssen mit niedrigerer Auslastung rechnen.
- Auch bei den von einem breiten Spektrum von Trägern durchgeführten außerbetrieblichen Ausbildungsgängen¹³ dürften diese Entwicklungen zu merklich verringerter Auslastung führen.

¹³ Allerdings kann man mit guten Argumenten der Meinung sein, dass diese außerbetrieblichen Ausbildungsgänge eigentlich nicht dem dualen System zuzurechnen sind, eben weil ihnen die eigentlich konstitutive unmittelbare Anbindung an die betriebliche Praxis fehlt.

Auswirkungen auf den Markt für berufliche Fort- und Weiterbildung

Zu erwarten ist, dass es zu erheblichen Turbulenzen auf dem Markt für berufliche Fort- und Weiterbildung kommt, der derzeit dadurch charakterisiert ist, dass dort eine enorme Fülle von überaus heterogenen Anbietern tätig ist:

- Die "Branche" hat vor allem durch die Ausweitung von Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit und über europäische Programme – nochmals stark forciert nach dem Beitritt der neuen Bundesländer – einen enormen Boom erlebt.
- Zu erfahrenen und bewährten Trägern kamen damals viele Anbieter von zweifelhafter Provenienz und Qualität hinzu.
- Die Kritik an unzulänglicher Qualitätskontrolle bei den Maßnahmen ist verbreitet.
- Zum Teil erfolgte Qualifizierung am Bedarf vorbei und/oder auf unzulänglichem Niveau, selbst kriminelle Praktiken waren zu beobachten.

Wegen des Überangebots an Maßnahmenträgern kam es zu einem überaus harten Wettbewerb auf dem Weiterbildungsmarkt, auch unter Einsatz von unseriösen Mitteln. Bei der Vergabe von Maßnahmen (qualitative Kriterien, Stellenwert der Preise) gab es erhebliche Defizite, und es kann mit Fug und Recht bezweifelt werden, ob tatsächlich stets die geeignetsten Anbieter zum Zuge kamen. Da zu erwarten ist, dass insbesondere die von der Bundesanstalt für Arbeit vergebenen Mitteln, die einen erheblichen Teil des Volumens ausmachen, im Zuge der geplanten Arbeitsmarktreform und der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen deutlich zurückgefahren werden, ist ohnedies mit einer weiteren Verschärfung des Konkurrenzkampfes zu rechnen. Wenn zusätzliche neue Anbieter (etwa berufliche Schulen) auftreten, wird sich die Entwicklung noch mehr zuspitzen.

Die demographisch bedingte Bedarfsverschiebung

Obwohl der sich ab Ende des Jahrzehnts verstärkt auswirkende demographische Strukturbruch also zweifellos auch weitgehende Konsequenzen für den Bereich der Aus- und Weiterbildung haben wird, ist festzustellen, dass

- die verschiedenen Bildungsanbieter noch nicht über genaue Kenntnisse der erwartbaren Verschiebungen verfügen, geschweige denn sich darauf gezielt vorbereiten;
- die Erarbeitung detaillierter Datenaufbereitungen und Prognosen über die absehbaren Veränderungen beim Bedarf und über die Verschiebungen zwischen den Altersgruppen daher unbedingt sinnvoll wäre.

Weiter ist zu fragen mit welchen Reaktionen zu rechnen ist, wenn die faktischen Bedarfsverschiebung wirksam bzw. in ihrer Tragweite erkannt werden: Werden dann die bisher ganz oder überwiegend in der dualen Ausbildung tätigen Einrichtungen verstärkt versuchen, im Bereich der Fort- und Weiterbildung Fuß zu fassen, wie werden die dort bislang etablierten Institutionen reagieren?

Ist der Kampf "Jeder gegen Jeden" als Folge der Bedarfsverschiebung eine sinnvolle Lösung?

In einer derartig unstrukturierten Situation und durch das Fehlen verlässlicher Informationen ist ein chaotischer Kampf ums Überleben nicht unwahrscheinlich. Es stellen sich in diesem Zusammenhang eine Reihe von Fragen:

- Kann der reine Marktmechanismus bei einem schwer beurteilbaren Gut wie "Fortbildung" eine adäquate Auswahl sicherstellen?
- Ist auszuschließen, dass auch auf diesem Feld – wie anderweitig zu beobachten – ökonomisch starke Anbieter über das vorübergehende Einsetzen von Dumpingpreisen versuchen, Konkurrenten mit qualitativ hochwertigen Angeboten, aber ohne entsprechende finanzielle Reserven, aus dem Feld zu schlagen?
- Besteht die Gefahr, dass bei einem rein ökonomisch orientierten Ausleseprozess der Bildungseinrichtungen für die Weiterbil-

dungsaufgabe dringend benötigtes Humankapital stillgelegt und vorhandene Sachkapazitäten brachgelegt werden?¹⁴

Die einzige Alternative zu derartigen Prozessen liegt darin, der Frage nachzugehen, ob bei der Fort- und Weiterbildung Ansätze der Kooperation verschiedener Einrichtungen (z.B. zwischen handwerklichen Bildungszentren und Berufsschulen) mit entsprechenden Synergieeffekten denkbar sind und – wenn man die Frage bejaht – zu klären, welche Voraussetzungen dafür zu schaffen wären (z.B. Ermittlung der Bedarfsverschiebungen, Bewertung der vorhandenen Qualifizierungskapazitäten, räumliche Verteilung, inhaltliche Schwerpunkte, innovative Finanzierungsmodelle).

Wenn die These von der absehbaren strukturellen Verschiebung von der Erstausbildung hin zur Fort- und Weiterbildung zutrifft, erfordern akzeptable Lösungen aber auch Antworten auf eine Reihe weiterer Fragen. An dieser Stelle ist es nur möglich, einige davon aufzuwerfen, ohne zugleich Antworten liefern zu können:

- Können die vorhandenen Träger der Fort- und Weiterbildung den anstehenden Aufgaben gerecht werden? Welche Änderungen wären ggf. erforderlich?
- Wie lässt sich sicherstellen, dass von den Bildungsträgern bedarfsgerechte Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden?
- Wie lässt sich ein fairer Wettbewerb zwischen den Anbietern gewährleisten?
- Gibt es Möglichkeiten der Kooperation zwischen unterschiedlichen Bildungsträgern?
- Sollten verstärkt bundesweit anerkannte Fortbildungsabschlüsse geschaffen werden (z.B. Kraftfahrzeug-Servicetechniker), die auf der dualen Ausbildung aufbauen?

¹⁴ Damit wären auch erhebliche "Sekundärkosten", z.B. über entstehende Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung, verbunden. Soweit es beispielsweise zur Unterauslastung öffentlicher beruflicher Schulen kommt und die Betroffenen Beamtenstatus haben oder langjährige Beschäftigung im Öffentlichen Dienst aufweisen, müssten sie auch weiterbezahlt werden, wenn sie nicht mehr angemessen ausgelastet sind.

- Ist Qualitätssicherung sinnvoll und machbar (z.B. Zertifizierung von Maßnahmen)?
- Welche Formen der Zusammenarbeit mit Unternehmen sind denkbar?
 - z.B. Durchführung von "dualen" Fortbildungsmaßnahmen (d.h. mit schulischen und betrieblichen Phasen);
 - Altersgruppenübergreifende Qualifizierung (Sicherung moderner Kenntnisse und Transfers von Erfahrungswissen zwischen den Generationen);
 - Ansätze der Kooperation zwischen Handwerk und Großunternehmen mit ausgebauter Fortbildungsinfrastruktur.
- Wie kann es gelingen, die für diesen Umbruch (Verschiebung von der Erstausbildung zur Fort- und Weiterbildung) notwendige Aufmerksamkeit und die erforderliche Unterstützung zu mobilisieren, bzw. wie kann verhindert werden, dass diese entscheidende Entwicklung vom derzeit alles beherrschenden „PISA-Schock“ überlagert und deshalb weitgehend ignoriert wird?
- Müssen dazu strukturpolitische Vorgaben/Leitlinien im politischen Raum modifiziert werden?
- Welche Institutionen können dabei welche Aufgaben übernehmen (Länderkultusministerien, BMBF, BMWA, Tarifparteien usw.)?
- Können, sollen, dürfen sich auch öffentliche berufliche Schulen verstärkt im Bereich Fort- und Weiterbildung betätigen?
 - Was spricht dafür, was dagegen?
 - Sind öffentliche Berufsschulen daran überhaupt interessiert?
 - Verfügen sie über die notwendigen personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen?
 - Gibt es diesbezüglich wesentliche Unterschiede z.B. zwischen den Bundesländern?
 - Sind für ein breiteres Engagement der beruflichen Schulen im Bereich der Weiterbildung Änderungen bei den geltenden institutionellen Regelungen sinnvoll oder erforderlich?

Zweifellos ist es unbefriedigend, hauptsächlich Fragen aufzuwerfen und die Antworten weitgehend offen zu lassen. In der derzeitigen Situation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass das Problem der unumgänglichen Verlagerung zwischen den Bildungsbereichen Erstausbildung und Fort- und Weiterbildung von vielen relevanten Akteuren noch nicht oder jedenfalls nicht annähernd in seiner gesamten Tragweite gesehen wird, obwohl es aufgrund der angesprochenen strukturellen Verschiebungen ohne Zweifel auftreten wird, ist das aber nicht zu vermeiden. Daher geht es zunächst einmal darum, ein ausreichendes Problembewusstsein bei den Verantwortlichen zu schaffen und die erforderlichen Informationen und Daten bereitzustellen, um im nächsten Schritt dann Lösungsansätze entwickeln zu können.

3. Ansätze zur Sicherung der Arbeitskräfteversorgung im Handwerk

Es dürfte kaum strittig sein, dass die Betriebe des Handwerks angesichts der skizzierten Entwicklungen vor weitgehenden personalpolitischen Herausforderungen stehen. Ebenso plausibel ist die These, dass die meisten darauf noch keineswegs angemessen vorbereitet sind. Im Folgenden werden daher kurz einige Ergebnisse der "Expertenbefragung 2001"¹⁵ zu diesem Themenbereich vorgestellt, und dann wird versucht vor dem Hintergrund dieser Resultate und auf Basis der Ergebnisse unserer qualitativen Recherchen stichwortartig Ansatzpunkte zur Sicherstellung einer qualifizierten Fachkräfteversorgung für die Betriebe des Handwerks zu formulieren.

Arbeitskräftebedarf des Handwerks decken – aber wie?

Die Experten wurden danach gefragt, wie das Handwerk seinen Arbeitskräftebedarf bis 2010 decken kann. Die Abbildung 3 aus Kapitelabschnitt 3 zeigt die Bewertung verschiedener Ansatzpunkte. Ein Vergleich mit der Befragung von 1977 ist hier nur teilweise möglich: "Mehr an- und ungelernte Arbeitskräfte zu beschäftigen"

¹⁵ Vgl. Fußnote 5.

wurde 1997 von 35% und 2001 von 27 % der Befragten angeführt. Die Nennung von "mehr ausländische Arbeitskräfte einstellen" ging von 52 % auf 38 % zurück. Bei der Option, "sich mehr um weibliche Arbeitskräfte bemühen", sank der Wert von 55 % auf 31 %.

Die neue Situation für Handwerksunternehmen

Personalpolitisch stehen die Betriebe des Handwerks vor einer grundlegend veränderten Situation. Aufgrund der verringerten Abwanderungsmöglichkeiten und des damit vorgezeichneten längeren Verbleibs im Handwerks sowie der Erschwerung der vorzeitigen Verrentung und einer möglichen weiteren Erhöhung der Altersgrenzen stellt sich die Aufgabe,

- ältere Belegschaftsmitglieder in den Betrieben zu halten,
- ggf. auch zusätzliche ältere Arbeitskräfte zu integrieren,
- Arbeitsplätze so zu gestalten, dass sie von Älteren dauerhaft ausgefüllt werden können.

Das heißt unter anderem:

- Förderung lebenslangen Lernens;
- Entwicklung von Konzepten für altersgerechte Weiterbildung;
- Schaffung der Voraussetzungen für generationenübergreifenden Erfahrungstransfer und Qualifizierung;
- Abbau der noch immer in vielen Handwerksbereichen hohen körperlichen und psychischen Belastungen.

Von entscheidender Bedeutung wird es darüber hinaus sein, ob es gelingt, Ansatzpunkte zur Verbesserung der Arbeitsmarktposition von Handwerksbetrieben zu finden und in entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Zu nennen sind hier:

- Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Abbau von Belastungen;
- Innovative Arbeitsgestaltung (Delegation von Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen, Autonomiespielräume schaffen, Führungsverhalten optimieren);

- Schaffen von Aufstiegs- und Entwicklungsperspektiven (Beispiele: qualifikatorische Zwischenstufen wie Kfz-Servicetechniker einführen, den "Großen Befähigungsnachweis" als Qualifikationsnachweis aufwerten);
- Angebot berufsbegleitender Qualifizierung, Integration von Arbeiten und Lernen;
- Verbesserung der Sozialleistungen, Entwicklung leistungsgerechter, "motivationsorientierter" Bezahlungskonzepte;
- Ausbildung stärker am mittelfristigen Bedarf ausrichten;
- Möglichst qualifizierte und motivierte Auszubildende gewinnen;
- Qualität der Ausbildung verbessern, nicht zuletzt durch ausreichende Freistellung und Weiterqualifizierung der Ausbilder;
- Für die Ausgebildeten betriebliche (Personal-)Entwicklungsperspektiven bieten;
- Wegen künftig rückläufiger Nachwuchsjahrgänge jetzt Lösungen zur Integration der in den letzten Jahren nicht übernommenen Handwerksabsolventen suchen;
- Ansätze zur Mobilisierung von Arbeitsmarktreserven entwickeln (z.B. Ausschöpfung der Erwerbspotenziale bei Frauen, Weiter- oder Wiederbeschäftigung Älterer usw.).

Nur wenn diese Maßnahmen nicht ausreichen macht es Sinn, die Option verstärkter Zuwanderung ins Auge zu fassen. Dann aber gilt es, auch detaillierte Konzepte zur wirksamen Integration von Zuwanderern zu erarbeiten.¹⁶ Wenn beispielsweise aus Handwerkskreisen die Erleichterung der Zuwanderung von Auszubildenden aus dem Ausland gefordert wird, sollte nicht übersehen werden, dass es mit der Einführung von „Green Cards“ oder vergleichbaren Regelungen bei weitem nicht getan ist. Das gilt jedenfalls dann, wenn man auf diese Weise nicht nur den einen oder anderen kurz-

¹⁶ Die Erkenntnis, dass dies bislang keinesfalls zufriedenstellend gelungen ist, setzt sich – sehr spät zwar – aber doch zunehmend durch. So zeigt die Erfahrung, dass wenig gewonnen ist, wenn beispielsweise Zuwanderer ohne ausreichende Sprachkenntnisse in außerbetriebliche Ausbildungsgänge vermittelt werden: Selbst wenn es nicht – wie häufig der Fall – zum Abbruch oder zum Scheitern bei der Abschlussprüfung kommt, gelingt eine dauerhafte Integration ins Erwerbssystem nur selten.

fristigen regionalen oder gewerkespezifischen Rekrutierungsengpass beseitigen, sondern zugleich sicherstellen will, dass man mit dieser "Lösung" nicht mittel- und längerfristig weit schwer wiegende Probleme schafft.

III. Szenarien zu möglichen Entwicklungen – Ausbildung im dualen System vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen bis 2015¹⁷

Um zu verdeutlichen, welche Umbrüche möglicherweise im Bereich des dualen Systems in den nächsten Jahren auftreten, haben wir einige einfache Szenarien entwickelt. Ausgangsbasis waren dabei Prognosen zur

- Entwicklung der Bevölkerung und der 15 – 20-jährigen;
- Entwicklung des Bildungsverhaltens;
- Entwicklung des Ausbildungsverhaltens.

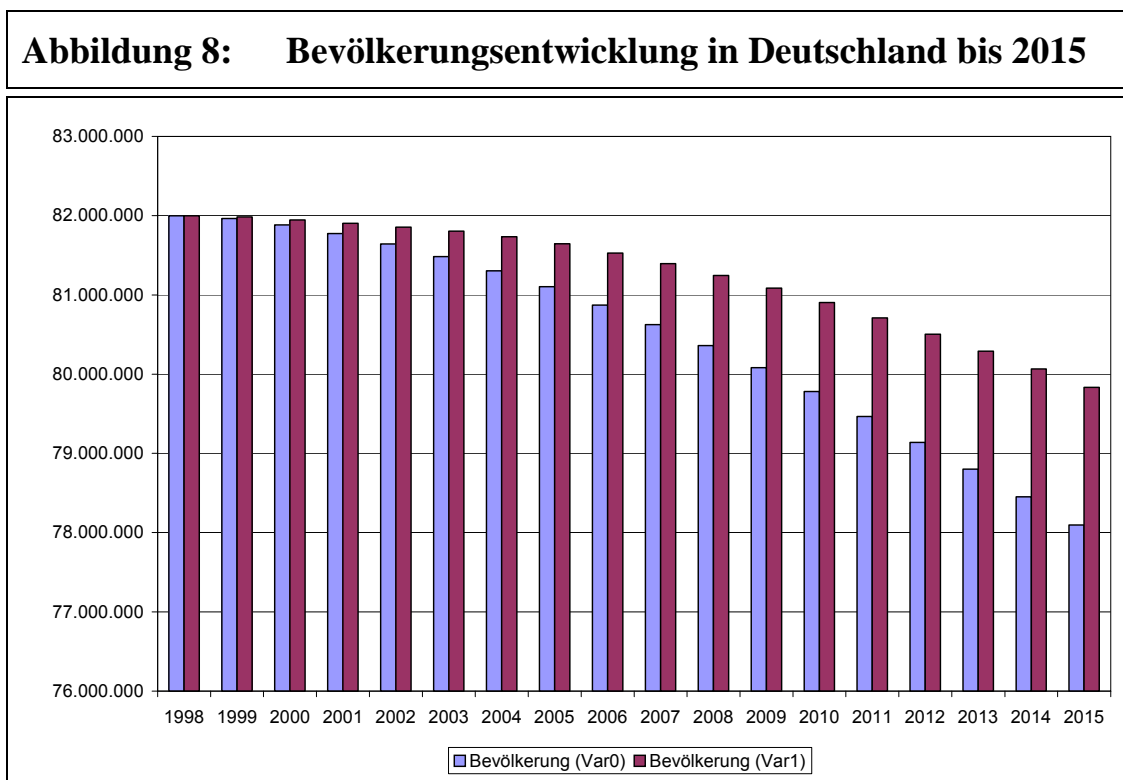
Es handelt sich also um Entwicklungspfade, die angesichts der zahlreichen Unsicherheiten, die sich mit Bevölkerungsvorausberechnungen verbinden, eintreten können, aber keineswegs eintreten müssen. Das Ziel, das mit der Erstellung der Szenarien verfolgt wird, besteht daher auch nicht darin, tatsächlich erfolgende Entwicklungen vorherzusagen, sondern deutlich zu machen unter welchen Voraussetzungen sich bestimmte Trends durchsetzen bzw. welche Interventionen erforderlich wären, um sich abzeichnende Tendenzen zu konterkarieren. Bis 2001 wurden die verfügbaren Daten genutzt, ab 2002 auf Schätzwerte zurückgegriffen.

Die Ausgangsbasis der Betrachtungen bilden die Prognosen des statistischen Bundesamtes zur Bevölkerungsentwicklung,¹⁸ wobei hier die beiden Varianten berücksichtigt wurden, die von keinem

¹⁷ Die Szenarien wurden von Petra Schütt in Zusammenarbeit mit dem Autor entwickelt.

¹⁸ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050. 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000 (CD-ROM), FN 2.

(Variante 0) bzw. von einem relativ geringen Zuwanderungssaldo (Variante 1) ausgehen (vgl. Abbildung 8).

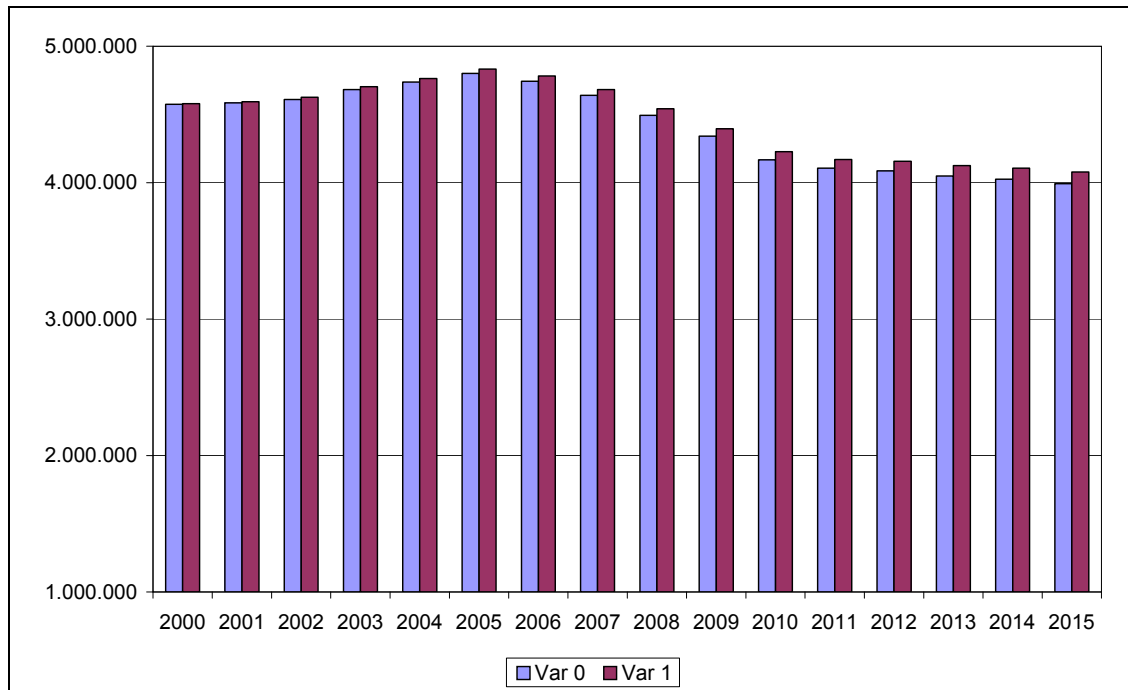


(Variante 0 = keine Wanderung; Variante 1 = Wanderungsplus jährlich 100.000)

Im Ergebnis wäre mit einem Rückgang der Bevölkerung zu rechnen, der ohne Zuwanderungsgewinne bis 2015 bereits sehr beträchtlich ausfällt.

Da sich Auszubildende im dualen System hauptsächlich aus der Gruppe der 15 – 20-jährigen rekrutieren, ist die Entwicklung in diesem Altersbereich von besonderem Interesse. Sie wird in Abbildung 9 dargestellt.

Abbildung 9: Entwicklung der 15 – 20-jährigen in Deutschland bis 2015



(Variante 0 = keine Wanderung; Variante 1 = Wanderungsplus jährlich 100.000)

Aus der Abbildung wird deutlich – und das wird manchen überraschen –, dass wir in den nächsten Jahren bei dieser Altersgruppe sogar noch mit einem Anstieg rechnen können, ab 2006 wird es dann aber zu einem nennenswerter Rückgang kommen.

Verteilung der Jugendlichen nach Bildungsverhalten bis 2015

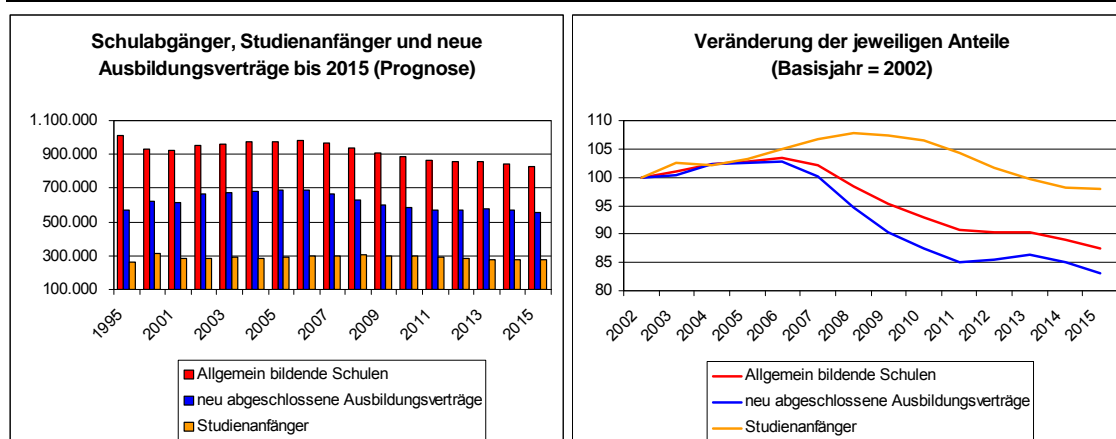
Entscheidend für den Zustrom ins duale System ist aber nicht nur die Größe der Altersjahrgänge, sondern auch die Verteilung auf die verschiedenen Bildungswege. Prognosen der Kultusministerkonferenz gehen davon aus, dass sich der Trend der letzten Jahrzehnte zu weiterführenden Bildungsgängen fortsetzt und rechnen daher mit einem Rückgang der Schulabgänger und einer Zunahme der Studienanfänger.¹⁹

¹⁹ Kultusministerkonferenz: Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2015. Dokumentation Nr. 154, Kultusministerkonferenz (2001): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 1999 bis

Zukünftige Entwicklung der dualen Ausbildung ?

Im Folgenden wird versucht, von diesen Annahmen ausgehend abzuleiten, was sich daraus für die Zugänge zum dualen System ergibt (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Schulabgänger, Studienanfänger, neue Ausbildungsverträge bis 2015



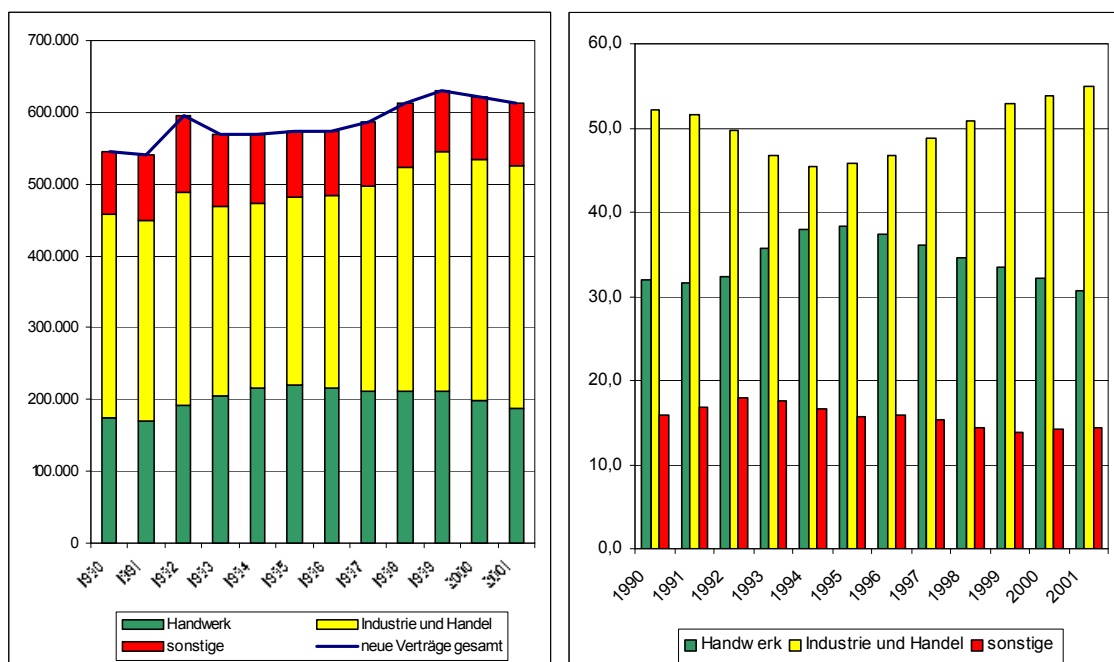
Faustregel: neu abgeschlossene Ausbildungsverträge = Absolventen allgemein bildender Schulen – Studienanfänger.

Unter der Annahme, dass die Jugendlichen, die kein Studium beginnen, eine Ausbildung aufnehmen, wird das duale System bis 2006 seine absoluten Zahlen etwas ausbauen. Erst ab 2007 wird die Zahl derjenigen, die eine Lehre im dualen System aufnehmen, rückläufig. Deutlicher wird die Entwicklung, wenn man das Jahr 2002 als Basis nimmt und die Veränderungen betrachtet. So wird die Zahl der Studienanfänger bis 2013 über dem Niveau von 2002 liegen (2015 = 98), die Zahl der Schulabgänger wird bereits ab 2008 unter diese Marke fallen (2015 = 88), und die Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge fällt bereits 2007 unter das Niveau von 2002 und sinkt bis 2015 am stärksten, auf 83 % des Ausgangswertes von 2002.

Die zukünftige Entwicklung wird unter diesen Annahmen eindeutig zulasten des dualen Systems gehen und wird eine überproportionale Zunahme von Studienanfängern mit sich bringen.

Vor diesem Hintergrund haben wir – auf Basis der bisherigen Entwicklung – ein paar einfache Szenarien zur möglichen Verteilung der Auszubildenden bzw. neu abgeschlossener Ausbildungsverträge auf die Wirtschaftszweige Industrie und Handel, Handwerk sowie "sonstige" entwickelt. Basis hierfür ist die bisherige Entwicklung (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Verteilung der Ausbildungszahlen von 1980 bis 2001 (absolut und in %)

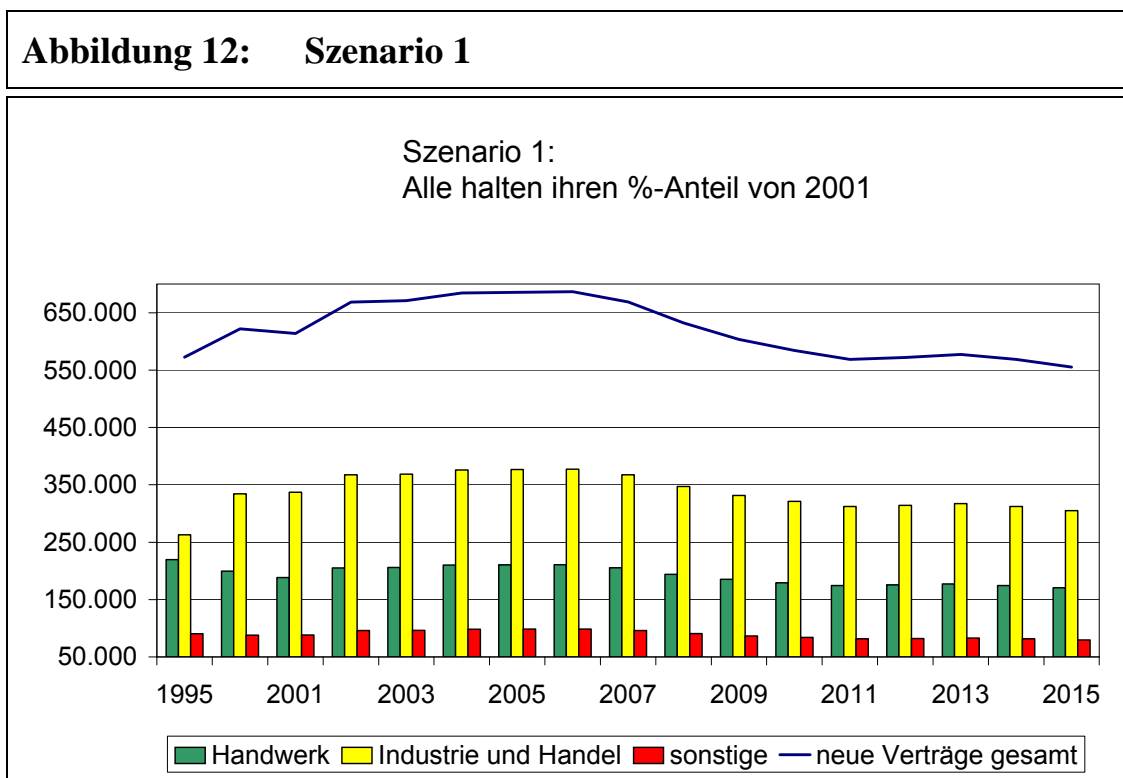


Szenarien zu neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen bis 2015

Szenario 1:

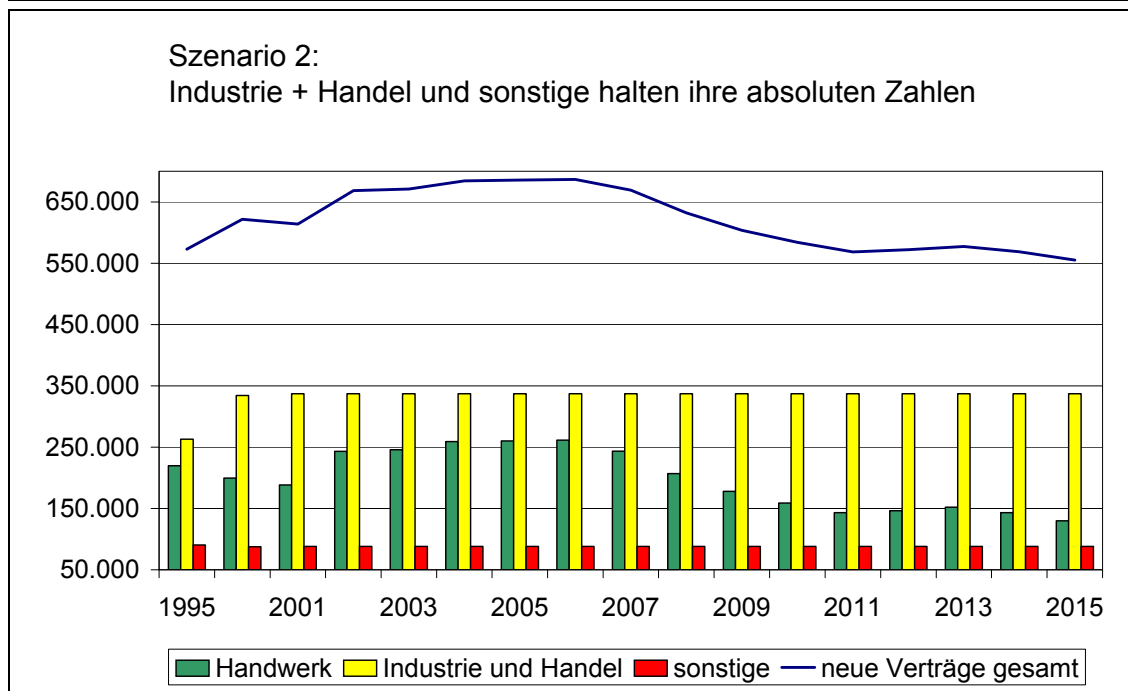
Hier wird die Annahme zu Grunde gelegt, dass alle Wirtschaftszweige ihre 2001 erreichten prozentualen Anteile an den jeweils jährlich geschlossenen Ausbildungsverträgen halten. Diese Anteile betragen 2001 im Handwerk 30 %, in Industrie und Handel 55 % und bei den "sonstigen" Wirtschaftszweigen 15 % und werden für

die Folgejahre "fortgeschrieben" (dieses Szenario unterstellt eine etwa gleich starke Position aller Beteiligten auf dem Ausbildungsstellenmarkt; vgl. Abbildung 12).



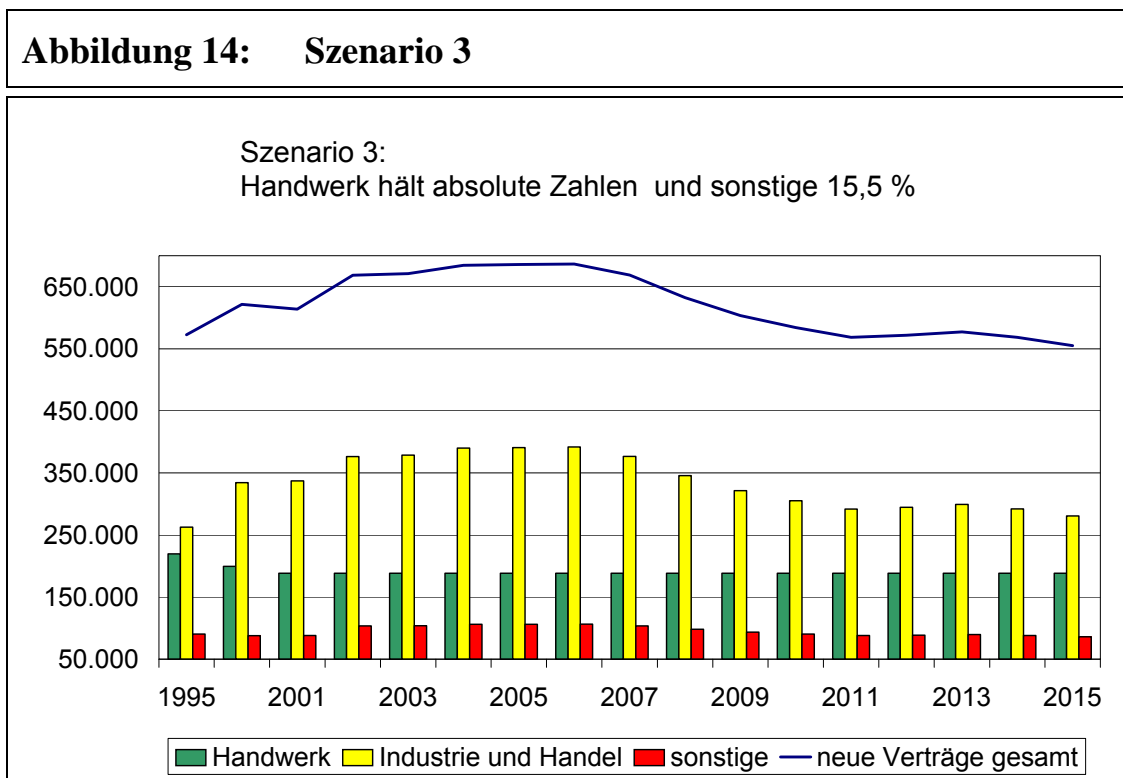
Szenario 2:

Hier ist die Annahme getroffen, dass Industrie und Handel und "sonstige" Wirtschaftszweige jeweils die 2001 erreichten absoluten Zahlen an Ausbildungsverträgen konstant halten. Veränderungen bei der Zahl der neuen Ausbildungsverträge wirken sich daher nur beim Handwerk aus (hier wäre das Handwerk in der passiven, reagierenden Rolle; vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Szenario 2

Szenario 3:

Hier wird mit der Annahme gearbeitet, dass es dem Handwerk gelingt, ungeachtet der sich verändernden Zahlen bei den Ausbildungsverträgen seine absolute Zahl zu halten, sich also von der Entwicklung abzuschotten (es würden demnach bis 2015 jährlich dort unverändert ca. 188.000 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen). Weiter wird (weil es hier in den letzten Jahren kaum Schwankungen gab) unterstellt, dass die "sonstigen" konstant bei 15,5 % Anteil bleiben, und dass Industrie und Handel die verbleibenden Ausbildungsverträge abschließen (bei diesem Szenario ist das Handwerk also imstande, sich von den Veränderungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt abzuschotten; vgl. Abbildung 14).



Käme es zu der im Szenario 1 unterstellten Entwicklung (Halten der Prozentanteile), würde die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge bis 2015 um 17 % zurückgehen. Für das Handwerk würde das einen Rückgang um knapp 35.000 Verträge gegenüber dem Ausgangsjahr 2002 bedeuten.

Wenn – wie in Szenario 2 – alle anderen Wirtschaftszweige ihre absoluten Zahlen konstant halten, würde das aufgrund der bis 2006 steigenden Schulabgängerzahlen zunächst zur Zunahme der Ausbildungsverträge im Handwerk führen, dann aber würde der Rückgang voll auf den Bereich des Handwerks durchschlagen, mit der Folge, dass dort 2015 nur mehr 53 % der 2002 abgeschlossenen Lehrverträge zustande kämen.

Im Szenario 3 würde das Festhalten an den absoluten Zahlen beim Abschluss von Ausbildungsverträgen zunächst (solange die Zahl der Schulabgänger steigt) bedeuten, dass Industrie und Handel ihre Ausbildungsleistungen erhöhen könnten, ab 2007 würde die Fortsetzung dieser Strategie aber voraussetzen, dass das Handwerk verstärkt Anteile auf Kosten von Industrie und Handel gewinnt.

Selbstverständlich wird keine der drei modellierten Trends so in Reinkultur auftreten. Die Szenarien können aber wichtige Hinweise darauf liefern, innerhalb welcher Korridore die Entwicklung ablaufen wird und welche Verschiebungen z.B. erforderlich wären, wenn im Bereich des Handwerks die vielfach propagierte Fortsetzung der Ausbildung über Bedarf tatsächlich praktiziert werden sollte.

Entwicklungen und Konsequenzen für die Ausbildung im dualen System

Fragt man nach den Schlussfolgerungen, die sich für die Ausbildung im dualen System und insbesondere für die Rolle des Handwerks dabei ziehen lassen, so lässt sich festhalten:

- Die relevanten Jahrgänge der "Kandidaten" für eine Ausbildung im dualen System werden kleiner.
- Die Zahl der Schulabgänger sinkt, die der Studienanfänger steigt, damit verringert sich das Potenzial für das duale System.
- In den letzten 10 Jahren gab es insgesamt eine Zunahme neuer Ausbildungsverträge um durchschnittlich 1,14 % (beim Handwerk 0,95 %).
- Angesichts seiner schwachen Arbeitsmarktposition wird das Handwerk nochmals überproportional von der Verringerung des Nachwuchses betroffen sein, wenn es nicht gelingt, durchgreifende Verbesserungen zu erreichen.
- Die Ausbildungsleistung des Handwerks ist – unfreiwillig – rückläufig.
- Das Handwerk konstatiert also jetzt schon Versorgungsschwierigkeiten im Bereich der Erstausbildung, obwohl die Verknappung der Auszubildenden noch nicht begonnen hat.
- Angesichts der ungebrochenen Tendenz im Handwerk, über den eigentlichen Bedarf auszubilden, stellt sich allerdings die Frage, ob und wie weit es tatsächlich nicht gelingt, in dem Umfang auszubilden, der zur Besetzung der Arbeitsplätze im Handwerk notwendig wäre oder wie weit es sich nur um Schwierigkeiten

handelt, die Überausbildung im gewünschten Umfang fortzusetzen.

Wenn sich also die oben dargestellten Prognosen zur demographischen Entwicklung und zum zukünftigem Bildungsverhalten der Tendenz nach als zutreffend erweisen, wird für das Handwerk ein Aufrechterhalten des derzeitigen Ausbildungsvolumens und erst recht eine weitere Steigerung (wie sie von vielen immer noch angestrebt wird) kaum gelingen. Angesichts des sich verschärfenden Wettbewerbs um die Auszubildenden innerhalb des dualen Systems wird es schon schwierig genug werden, künftig auch nur sicherzustellen, dass der tatsächliche Bedarf quantitativ und qualitativ abgedeckt werden kann. Selbst das kann nur gelingen, wenn umgehend Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktposition der Betriebe des Handwerks in die Wege geleitet werden.

Christian Henke*

**Ausländerbeschäftigung im Handwerk
– Ergebnisse einer empirischen Untersuchung –**

* *Dr. Christian Henke ist persönlicher Referent des Präsidenten der Handwerkskammer Düsseldorf*

GLIEDERUNG

1. Ausgangslage
2. Die Bedeutung ausländischer Mitarbeiter für das Handwerk im Kammerbezirk Düsseldorf
3. Problemfelder der Integration ausländischer Arbeitskräfte in den handwerklichen Arbeitsmarkt
 - 3.1 Schulbildung
 - 3.2 Berufsausbildung
4. Handlungsfelder
 - 4.1 Schule
 - 4.2 Sprachkompetenz
 - 4.3 Übergang von der Schule in den Beruf – Berufswahl
 - 4.4 Ausländische Ausbildungsbetriebe

Durch die jüngste Diskussion um das Zuwanderungsgesetz ist die Frage, wie kann und muss die Integration ausländischer Mitbürger aussehen, zunehmend ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Die Handwerkskammer Düsseldorf hat dies zum Anlass genommen, Daten aus allen handwerksrelevanten Bereichen zu sammeln und eine bereits vorliegende Studie zur Integration ausländischer Beschäftigter in das Handwerk aus dem Jahr 1996 zu aktualisieren.¹ Basis der Untersuchung ist eine Umfrage unter 8.000 Handwerksunternehmen im Kammerbezirk Düsseldorf, die im März 2002 stattfand.²

1. Ausgangslage

Unbestritten ist, dass schulische Bildung sowie berufliche Aus- und Weiterbildung wichtige Faktoren im Integrationsprozess sind. Qualifikation ist eine wichtige Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben in Deutschland. Ein weiterer wichtiger Schlüssel zur Integration ausländischer Mitbürger liegt in einer erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Über die Sicherung des Lebensunterhalts hinaus ist Erwerbstätigkeit in unserer Gesellschaft prägend für die Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit. Der Beruf ist mitverantwortlich für die soziale Identität und das Prestige des Einzelnen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie wichtig die Eingliederung der Zuwanderer in die Arbeitswelt ist.

Zu den Hoffnungsträgern für eine erfolgreiche berufliche Integration ausländischer Mitbürger zählt ohne Zweifel das Handwerk. Gerade die Arbeit und Ausbildung in kleinen und mittleren Unterneh-

¹ Vgl. Beitrag des Handwerks zur Integration ausländischer Mitbürger. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung bei rund 8.000 Handwerksunternehmen im Regierungsbezirk Düsseldorf, hrsg. v. Handwerkskammer Düsseldorf (Schriftenreihe Information/Dokumentation 2/96), Düsseldorf 1996.

² Die Untersuchungsergebnisse wurden in der Schriftenreihe der Handwerkskammer Düsseldorf veröffentlicht. Vgl. Ausländer - Stütze des Handwerk. Die berufliche Integration ausländischer Mitbürger in das Handwerk, hrsg. v. Handwerkskammer Düsseldorf (Schriftenreihe Information/Dokumentation 2/02), Düsseldorf 2002.

men bietet erhebliche Integrationsvorteile gegenüber der Anonymität vieler Großbetriebe. Nur hier gibt es den engen Kontakt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zwischen deutschen und ausländischen Beschäftigten, mit dementsprechend positiven Folgen: Man kennt sich, man redet miteinander und respektiert die handwerkliche Leistung des Anderen. Dies fördert in idealer Weise Toleranz und gegenseitiges Verständnis.

Im Hinblick auf die künftige Fachkräftesicherung im Handwerk gewinnen ausländische Mitarbeiter aber auch für die Handwerkswirtschaft zunehmend an Bedeutung. Die Branchengruppe konstatiert seit Jahren einen wachsenden Facharbeitermangel, obwohl es gerade in jüngster Zeit zugleich einen konjunkturbedingten Personalabbau gab. Erschwerend kommt hinzu, dass dem Handwerk ein qualifizierter Berufsnachwuchs fehlt – und das mit steigender Tendenz. Jugendliche mit einer soliden Schulbildung sind immer schwerer für das Handwerk zu begeistern. Trotz eines unverändert hohen Ausbildungsplatzangebots gehen die aktuellen Lehrlingszahlen zurück. Zahlreiche Lehrstellen bleiben daher im Kammerbezirk Düsseldorf unbesetzt. Verantwortlich hierfür ist sowohl der Trend in die sogenannten "weiße Kragen-Berufe", wie auch der immer härter werdende Wettbewerb der Wirtschaftszweige um geeignete Jugendliche.

Negativ ist auch die Entwicklung auf dem Weiterbildungsmarkt für den handwerklichen Führungskräftenachwuchs. Die Zahl der bestandenen Meisterprüfungen entwickelt sich seit Jahren rückläufig. In den ersten Monaten 2002 konnte die Kammer Düsseldorf erstmals seit längerem wieder eine leichte Zunahme der Meisterschülerzahlen verzeichnen. Verantwortlich hierfür ist die jüngste Reform des Meisterbafögs. Allerdings wird erst die weitere Entwicklung zeigen, ob es sich hierbei um eine Trendumkehr oder nur um ein Strohfeuer handelt.

Die bereits vorhandenen Trends werden in naher Zukunft durch die demographische Entwicklung in Deutschland verschärft werden. Aktuelle Prognosen gehen von einem starken Rückgang der Bevölkerung aus, der ab 2010 deutlicher spürbar sein wird. Die Bevölkerungszahl wird von heute 82 Mio. auf ca. 77 Mio. im Jahr 2020 und

voraussichtlich etwa 65 Mio. im Jahr 2050 fallen. Eine natürliche Folge dieser Entwicklung wird ein dramatischer Rückgang des Arbeitskräftepotentials sein. Von 2010 ab wird die Zahl der Erwerbstätigen von heute ca. 36 Mio. auf etwa 26 Mio. im Jahr 2040 abnehmen. Einhergehen wird diese Entwicklung mit einer starken Überalterung der Erwerbsbevölkerung.³

Aufgrund dieser Prognose muss die Wirtschaft mit folgendem Szenario rechnen: Einem Rückgang der Auszubildendenzahlen wird schon bald ein akuter Facharbeitermangel folgen. Münden wird dieser Prozess schließlich in einem allgemeinen Arbeitskräftemangel, der ein Wachstum der Branchengruppe be- oder sogar verhindern kann. Entsprechend groß muss deshalb schon heute das Interesse des Handwerks sein, jungen Menschen sichere Arbeitsplätze mit langfristigen Beschäftigungsperspektiven zu offerieren – und das unabhängig von ihrer Herkunft und Nationalität.

Von Interesse ist für das Handwerk auch die weitere Entwicklung bei den Schulabschlüssen der jungen Generation. Eine Hochrechnung, die für den Regierungsbezirk Düsseldorf die Schulabgängerzahlen bis 2010 nach Schulabschlüssen aufschlüsselt, zeigt auf, dass sich der Trend zu immer höheren Schulabschlüssen in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Während die Zahl der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss abnehmen wird, ist bei den Abschlüssen Fachhochschul- bzw. Hochschulreife eine Zunahme zu erwarten.⁴ Unabhängig von den steigenden Qualifikationsanforderungen des Handwerks ergeben sich hieraus Konsequenzen für den Wirtschaftszweig. In Zukunft wird sich immer zwingender die Frage stellen, wo das Handwerk bei kleiner werdenden Schulabgängerzahlen und einem veränderten Mix der Schulabschlüsse einen qualifizierten Berufsnachwuchs findet. Aus dieser Herausforderung ergeben sich vor allem zwei Konsequenzen:

³ Vgl. Einwanderung ermöglichen, Familien fördern. Analyse- und Positionspapier des deutschen Handwerks zur Einwanderungs- und Familienpolitik, Berlin 2000.

⁴ Vgl. Ausländer - Stütze des Handwerks (2002), S. 8 f. und S. 42.

1. Die Bemühungen um Schüler mit höheren Schulabschlüssen müssen weiter verstärkt werden.
2. Künftig müssen vermehrt Bevölkerungsgruppen für die handwerkliche Ausbildung gewonnen werden, die heute in der dualen Ausbildung unterrepräsentiert sind.

Zu den derzeit noch unterrepräsentierten Gruppen gehören vor allem auch die ausländischen Jugendlichen. Obwohl mittlerweile 67 % von ihnen über einen Haupt- oder Realschulabschluss verfügen, nehmen sie nur unterproportional am Dualen System teil. Trotz ihrer unbestreitbaren Erfolge im deutschen Schulsystem beginnen nur 39 % von ihnen eine Ausbildung, während dies rund zwei Drittel ihrer deutschen Altersgenossen tun. Gering vertreten sind mit einem Anteil von nur 33 % vor allem junge ausländische Frauen. Im Vergleich dazu ist die Quote bei ausländischen Männern mit 44 % noch relativ hoch.⁵

Allein diese Zahlen zeigen, dass in der Bevölkerungsgruppe der ausländischen Mitbürger ein künftiges Bewerberpotential schlummert, mit dem der steigende Bedarf an qualifizierten Fachkräften gedeckt werden kann. Im Umkehrschluss heißt das aber auch, dass das Handwerk künftig noch stärker als bisher auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein wird.

Eine wichtige Zukunftsaufgabe des Handwerks besteht deshalb darin, mehr ausländische Jugendliche auf der Basis eines differenzierten und qualifizierten Bildungssystems an den Wirtschaftszweig heranzuführen. Dies kann mit Erfolg nur dann gelingen, wenn die Betriebe ihre hervorragenden Ausbildungsmöglichkeiten und Aufstiegschancen gerade für ausländische Jugendliche deutlicher herausarbeiten. Zugleich müssen die ausländischen Betriebsinhaber vermehrt für die Berufsausbildung motiviert und gewonnen werden.

⁵ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2001, Bonn 2001, S. 82.

2. Die Bedeutung ausländischer Mitarbeiter für das Handwerk im Kammerbezirk Düsseldorf

Das Handwerk leistet nach wie vor einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Integration ausländischer Mitbürger in die Arbeitswelt. Im Regierungsbezirk Düsseldorf arbeiten 52.646 der rund 177.000 ausländischen Arbeitnehmer und Auszubildenden im Handwerk. Einschließlich der ausländischen Selbstständigen verdienen über 59.000 ausländische Mitbürger ihren Lebensunterhalt in der Branchengruppe (vgl. Tabelle 1).

Die Bedeutung des Handwerks als Arbeitgeber hat sich damit in den letzten sechs Jahren weiter erhöht.⁶ Waren 1996 22,3 % aller sozialversicherungspflichtigen ausländischen Arbeitnehmer im Handwerk beschäftigt, so sind es heute 29,7 %. Während in der Gesamtwirtschaft der Anteil der ausländischen Mitarbeiter von 10,5 % im Jahr 1996 auf jetzt 9,7 % zurückging, stieg die Ausländerquote im Handwerk von 14,3 % auf 17,9 %.

Mehr als jedes zweite Handwerksunternehmen beschäftigt heute ausländische Mitarbeiter. Auch dies ist eine deutliche Steigerung gegenüber 1996, denn damals galt dies nur für jedes dritte Unternehmen. Lag dieser Wert 1996 noch bei 35,7 %, so stieg er auf jetzt 52,5 %.

Jeder vierte Betriebsinhaber gibt darüber hinaus zu Protokoll, dass er auf ausländische Mitarbeiter angewiesen sei, um betriebliche Abläufe zu sichern. Ohne ausländische Beschäftigte hätten die Unternehmen demnach erhebliche Kapazitätsprobleme, weil der Arbeitsmarkt derzeit zu wenige qualifizierte einheimische Arbeitskräfte zur Verfügung stelle. 1996 vertraten lediglich 22 % der Betriebsinhaber diese Ansicht.

⁶ Vergleichsgröße ist die bereits genannte Kammer-Untersuchung aus dem Jahr 1996. Vgl. Fn. 1.

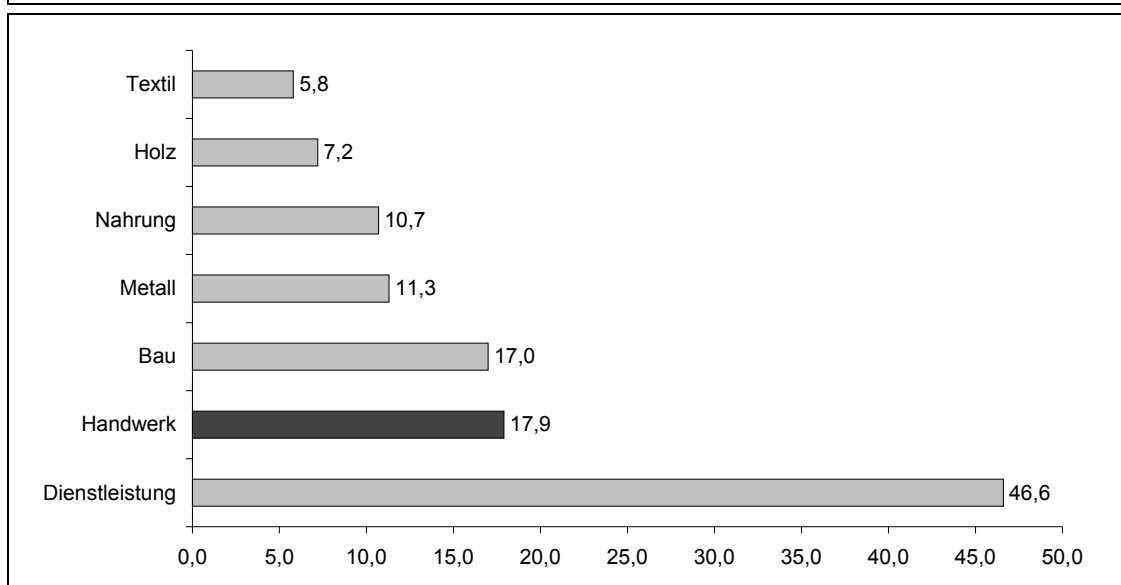
Tabelle 1: Ausländische Beschäftigte im Handwerk im Kammerbezirk Düsseldorf 2002			
	Beschäftigte insgesamt	darunter Ausländer	Ausländeranteil in %
Inhaber	46.520	6.605	14,2
Fachkräfte	198.152	21.400	10,8
Hilfskräfte	69.080	28.320	41,0
Auszubildende	27.638	2.926	10,6
Insgesamt	341.390	59.251	17,4
<i>nachrichtlich:</i> ohne Inhaber	294.870	52.646	17,9
<i>nachrichtlich:</i> Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer⁷			
	insgesamt	darunter Ausländer	Ausländeranteil in %
Regierungsbezirk Düsseldorf	1.821.363	a) 177.066 b) 52.646 c) 29,7	9,7
a) insgesamt b) Handwerk c) Anteil Handwerk in %			

Der Anteil der ausländischen Beschäftigten ist besonders hoch in den Dienstleistungshandwerken, hier vor allem bei den Friseuren sowie bei den Textil- und den Gebäudereinigern. Ihr Anteil macht hier mit 46,6 % nahezu die Hälfte aus (vgl. Abbildung 1).

⁷ Zahlen einschl. Auszubildender. Quelle: LDS NRW.

Abbildung 1: Beschäftigung ausländischer Mitarbeiter in den Branchen des Handwerks

(Anteil der ausländischen Mitarbeiter an allen Mitarbeitern in %)



Die nationale Zusammensetzung der ausländischen Mitarbeiter stellt sich im Handwerk des Regierungsbezirks Düsseldorf wie folgt dar: Der überwiegende Anteil kommt mit 28,3 % aus den EU-Staaten, hier vor allem aus den ehemaligen Anwerbeländern Italien, Spanien, Portugal und Griechenland. An zweiter Stelle folgen mit 25,9 % ausländische Mitarbeiter aus der Türkei, gefolgt von Arbeitnehmern aus dem ehemaligen Jugoslawien mit 16,5 % (vgl. Abbildung 2).

Die Abbildung 3 zeigt, dass das Einsatzprofil ausländischer Arbeitnehmer im Handwerk in seinem Schwerpunkt auf den Hilfskräftebereich konzentriert bleibt. In diesem Segment sind sie deutlich überrepräsentiert. Während 47,8 % der ausländischen Beschäftigten in diesem Bereich arbeiten, sind es nur 20,2 % der Erwerbstätigen im Handwerk insgesamt. Damit ist mehr als jede dritte handwerkliche Hilfskraft nichtdeutscher Nationalität (41 %). Besonders stark ist ihr Anteil in den Gesundheitsberufen und hier vor allem im dienstleistungsintensiven Gebäudereinigerhandwerk. Hier sind etwa zwei Drittel aller ausländischen Hilfskräfte beschäftigt. Obwohl der Hilfskräfteanteil ausländischer Mitarbeiter immer noch sehr hoch

ist, hat doch seit 1996 eine positive Entwicklung stattgefunden. Damals war noch mehr als jeder zweite ausländische Beschäftigte als Hilfskraft tätig (53,5 %).

Abbildung 2: Nationale Zusammensetzung der ausländischen Mitarbeiter im Handwerk
(Angaben in % aller ausländischen Mitarbeiter)

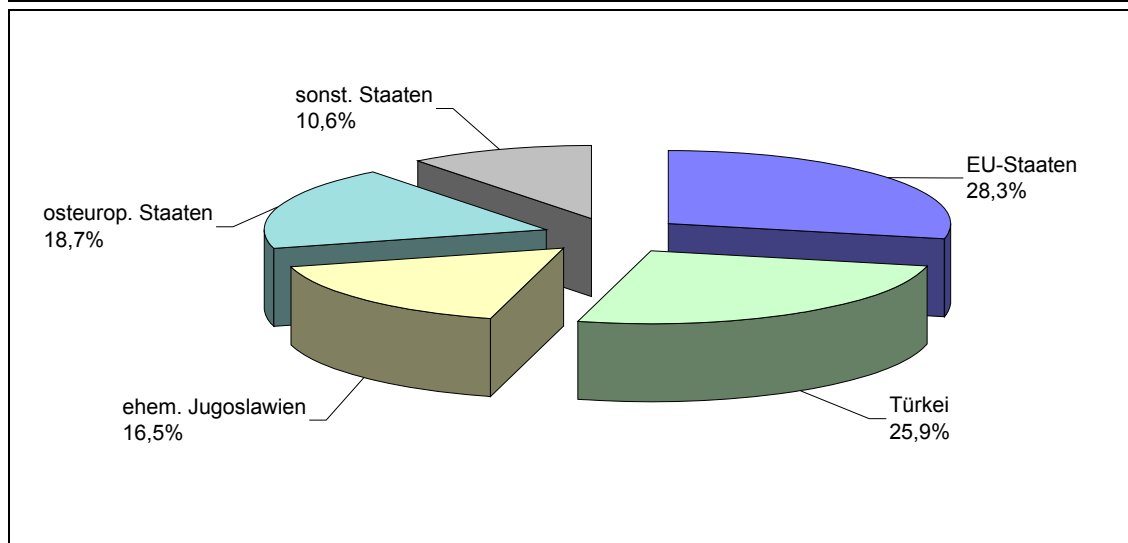
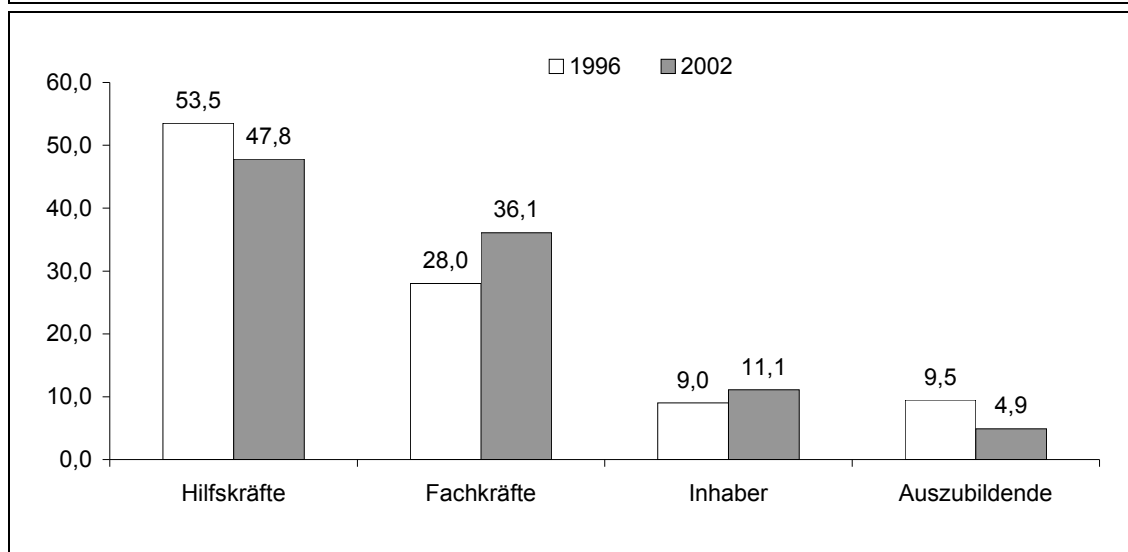


Abbildung 3: Ausländische Mitarbeiter im Handwerk nach der Stellung im Unternehmen 1996 und 2002
(Angaben in % aller ausländischen Mitarbeiter)



Positiv zu beurteilen ist zweifellos der Anstieg des Fachkräfteanteils. Der Anteil ausländischer Facharbeiter erhöhte sich von 28 % im Jahre 1996 auf 36,1 % im Jahr 2002. Die ausländischen Facharbeiter leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Leistungsfähigkeit des Handwerks. Dennoch schlummert gerade in diesem Segment Steigerungspotential. Mit einem Anteil von 10,8 % an allen Beschäftigten der Branchengruppe liegt der Facharbeiteranteil immer noch deutlich unter der Ausländerquote im Handwerk insgesamt (17,9 %).

Eine negative Entwicklung muss dagegen bei den ausländischen Auszubildenden konstatiert werden. Ihr Anteil an den ausländischen Arbeitnehmern ging von 9,5 % im Jahr 1996 kontinuierlich auf jetzt nur noch 4,9 % zurück. Auch der Anteil ausländischer Lehrlinge an der Gesamtzahl der Auszubildenden nahm von 16,4 % im Jahr 1996 auf 10,8 % im Jahr 2000 ab (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausländische Auszubildende im Handwerk		
Jahr	Ausländische Auszubildende im Handwerk	
	insgesamt	Ausländeranteil in %
1993	4.605	16,1
1994	4.753	16,9
1995	4.562	16,4
1996	4.281	15,6
1997	3.893	14,1
1998	3.531	12,5
1999	3.219	11,3
2000	3.032	10,8

Trotz des Rückgangs liegt der Kammerbezirk Düsseldorf mit seinen Zahlen aber immer noch über dem gesamtdeutschen Schnitt: 1999 lag dieser im Handwerk bei 8,5 % und in der Wirtschaft als Ganzes bei nur 7,5 %. Seit einem Hoch Mitte der 90er Jahre ist in allen Wirtschaftsbereichen der Trend zu beobachten, dass sich die jungen

Ausländer aus dem Ausbildungssystem zurückziehen. Sie weisen bundesweit eine rückläufige Ausbildungsquote auf.

Allerdings muss dieser statistische Befund mit der gebotenen Vorsicht behandelt werden. Durch die jüngste Reform des Staatsbürgerschaftsrechts hat insbesondere bei Jugendlichen mit türkischer Staatsangehörigkeit die Zahl der Einbürgerungen zugenommen. Durch die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft fallen sie automatisch aus der Statistik. Auf der anderen Seite finden junge Aussiedler als deutsche Staatsangehörige ebenfalls keine Berücksichtigung, obwohl sie ähnliche Probleme wie viele Jugendliche ausländischer Nationalität haben.

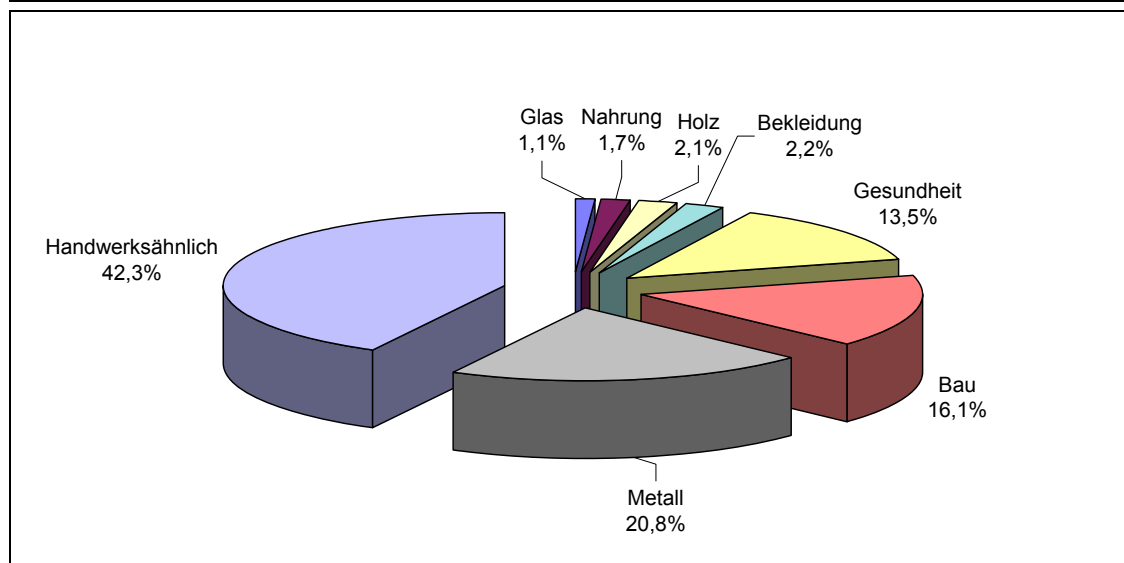
Die nationale Struktur der ausländischen Auszubildenden hat sich dagegen über die Jahre kaum verändert. Die stärkste Gruppe bilden türkische Jugendliche. Ihr Anteil lag 2000 bei 44,3 %. Es folgten die Jugendlichen aus Italien mit 13,2 %, aus Jugoslawien mit 7,2 % und aus Griechenland mit 7,1 %.

Zwei Drittel der ausländischen Auszubildenden absolvieren ihre Ausbildung im Bereich Elektro- und Metall (1.460) sowie in der Gruppe der Gesundheitshandwerke (675). Besonders gefragt sind die Berufe Kraftfahrzeugmechaniker, Metallbauer, Gas- und Wasserinstallateur, Friseur und Gebäudereiniger. Im Hinblick auf das Berufswahlverhalten junger Ausländer erscheint gerade diese starke Konzentration auf wenige Berufe problematisch.

Mittlerweile haben 6.605 der rund 46.500 Handwerksunternehmen im Regierungsbezirk Düsseldorf einen ausländischen Inhaber. Unter den im Handwerk beschäftigten Ausländern liegt die Inhaberquote bei 11,1 %. Gegenüber der Kammeruntersuchung aus dem Jahr 1996 ist dies eine Steigerung um 2,1 Prozentpunkte. Die Zahl der ausländischen Betriebsinhaber hat sich in diesem Zeitraum von 4.300 auf jetzt 6.605 erhöht. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 53,6 %. Im Vergleich dazu lag die Zunahmequote des Handwerks insgesamt bei lediglich 2,6 %. Die Zahl der Betriebe stieg von 45.344 auf jetzt 46.520. Dieses Ergebnis spricht damit für eine stark ausgeprägte Gründermentalität unter ausländischen Handwerkern.

Ein Blick auf die fachliche Struktur ausländischer Betriebsinhaber zeigt, dass sie in den handwerksähnlichen Gewerben überrepräsentiert sind (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Fachliche Struktur ausländischer Betriebsinhaber im Handwerk



Ihr Anteil liegt hier bei 42,3 %. Zum Vergleich: im Handwerk insgesamt beträgt der Anteil dieser Gewerbe­gruppe lediglich 22,3 %. Stark vertreten sind sie darüber hinaus im metallverarbeitenden Gewerbe (20,8 %), im Bau- und Ausbaubereich (16,1 %) sowie in den Gesundheitsberufen (13,5 %).

Positiv ist schließlich auch die Entwicklung bei den ausländischen Meisterschülern. Der Anteil ausländischer Jungmeister hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich erhöht. Lag ihr Anteil 1995 noch bei 3,7 %, so waren es 2001 bereits 8 % (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausländische Jungmeister

Jahr	Bestandene Meisterprüfungen		
	insgesamt	Ausländische Absolventen	Ausländeranteil in %
1995	2.066	76	3,7
1996	1.863	73	3,9
1997	1.748	88	5,0
1998	1.604	85	5,3
1999	1.554	81	5,2
2000	1.362	77	5,7
2001	1.232	99	8,0

Die Erfolgsquote der ausländischen Meisterschüler hat sich in den vergangenen Jahren auf einem hohen Niveau stabilisiert. 83,9 % des Meisterjahrgangs 2001 bestanden ihre Prüfung, gegenüber 62,4 % im Jahr 1996. Die Erfolgsquote der ausländischen Prüfungsabsolventen liegt damit mittlerweile im Gesamtdurchschnitt, der sich in der vergangenen Jahren bei knapp über 80 % eingependelt hat (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Erfolgsquote ausländischer Meisterschüler

Jahr	Erfolgsquote der ausländischen Meisterschüler in %
1996	62,4
1997	71,0
1998	81,2
1999	71,7
2000	79,2
2001	83,9

Ähnlich wie bei den ausländischen Lehrlingen hat sich auch bei den Meisterschülern ein Trend zur Konzentration auf wenige Berufe verfestigt. Die beliebtesten Berufe sind das Friseur- und Kraftfahr-

zeugmechanikerhandwerk sowie die Qualifikation zum Elektroinstallateurmeister. Annähernd 66 % der ausländischen Jungmeister bestanden ihre Prüfung in einem dieser drei Berufe (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Wahlberufe ausländischer Jungmeister des Jahrgangs 2000

Beruf / Gewerk	Zahl der bestandenen Prüfungen von ausländischen Absolventen	Ausländeranteil an den bestandenen Prüfungen insgesamt in %
Friseur	27	35,1
Kraftfahrzeugmechaniker	14	18,2
Elektroinstallateur	11	14,3
Damenschneider	3	3,9
Gas- und Wasserinstallateur	3	3,9
Maurer und Betonbauer	3	3,9
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer	2	2,6
Gebäudereiniger	2	2,6
Goldschmied	2	2,6
Maler und Lackierer	2	2,6
Metallbauer	2	2,6
Radio- und Fernmeldetechniker	2	2,6
Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer	1	1,3
Galvaniseur und Metallschleifer	1	1,3
Karosserie- und Fahrzeugbauer	1	1,3
Werkzeugmacher	1	1,3

Unter den Jungmeistern des Jahres 2000 fanden sich Absolventen aus 18 Nationen. Die größten Gruppen unter ihnen bilden die Meisterschüler türkischer, italienischer und griechischer Nationalität. Sie machten zusammen über 50 % der ausländischen Absolventen aus (vgl. Tabelle 6).

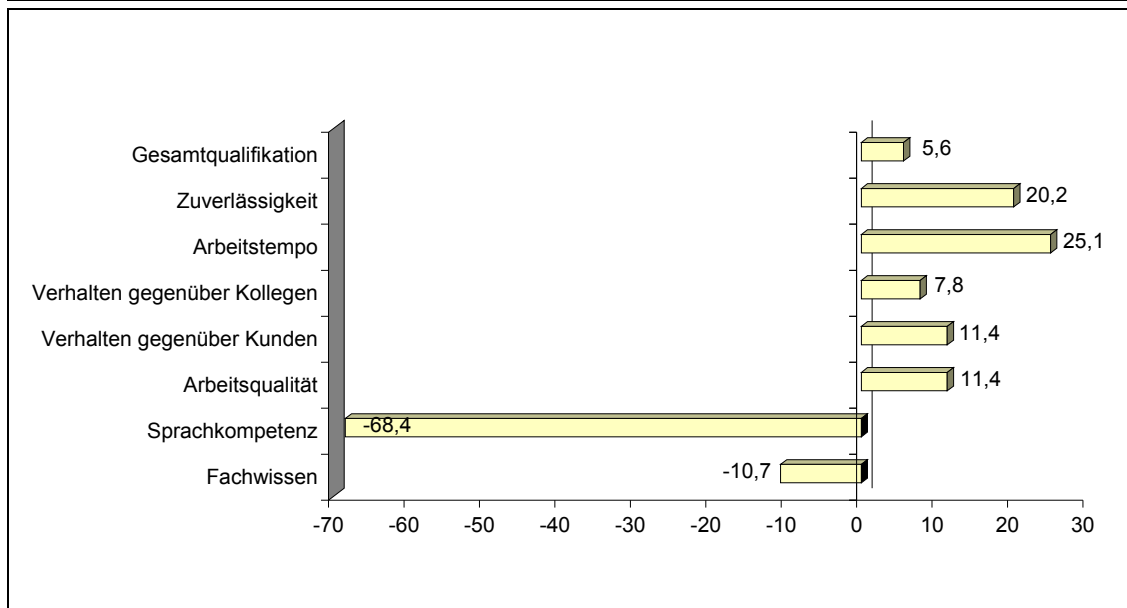
Tabelle 6: Herkunftsländer ausländischer Jungmeister des Jahrgangs 2000

Nationalität	Bestandene Prüfungen von Absolventen der jeweiligen Nationalität	Anteil an den bestandenen Prüfungen ausländischer Absolventen insgesamt in %
Türkei	21	27,3
Italien	13	16,9
Griechenland	8	10,4
Kroatien	7	9,1
Jugoslawien (Serbien u. Montenegro)	5	6,5
Iran	5	6,5
Niederlande	3	3,9
Spanien	3	3,9
Österreich	2	2,6
Portugal	2	2,6
Großbritannien	1	1,3
Polen	1	1,3
Rumänien	1	1,3
Belgien	1	1,3
Bosnien/Herzegovina	1	1,3
Mazedonien	1	1,3
Ungarn	1	1,3
Marokko	1	1,3

Im Zusammenhang mit der Kammer-Untersuchung des Jahres 1996 hatte vor allem die positive Beurteilung der ausländischen Beschäftigten durch die Betriebsinhaber für Aufsehen gesorgt. Aus diesem Grund wurden die Handwerksunternehmer erneut nach der Qualifikation ihrer ausländischen Mitarbeiter im Vergleich zu einheimischen Kollegen befragt. Wie schon vor sechs Jahren stellte sich heraus, dass die Betriebsinhaber überwiegend sehr zufrieden mit ihren ausländischen Arbeitnehmern sind (vgl. Abbildung 5). Vor allem im Bereich der Sekundärtugenden erteilen sie den ausländischen Beschäftigten sehr gute Noten. Bei der Zuverlässigkeit, der Arbeitsqualität und dem Arbeitstempo sind die Arbeitgeber mit ihren aus-

ländischen Mitarbeitern sogar zufriedener als mit deren einheimischen Kollegen.

Abbildung 5: Qualifikation ausländischer Mitarbeiter im Handwerk im Vergleich zu einheimischen Arbeitnehmern aus der Sicht der Handwerksunternehmer
(Saldo aus den Beurteilungen "besser" oder "schlechter" in %)



Geschätzt wird auch das Sozialverhalten der ausländischen Beschäftigten. Das Verhalten gegenüber Kollegen und Kunden wird im Durchschnitt besser beurteilt als bei ihren einheimischen Kollegen.

Große Defizite werden allerdings weiterhin im Bereich der mündlichen und schriftlichen Ausdrucksform sowie beim Fachwissen beklagt. Gerade im Bereich Sprachkompetenz wird von den Meistern ein erheblicher Qualifikations- und Weiterbildungsbedarf gesehen.

3. Problemfelder der Integration ausländischer Arbeitskräfte in den handwerklichen Arbeitsmarkt

3.1 Schulbildung

Die schulische Qualifikation ausländischer Schülerinnen und Schüler hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. 1999 erreichten 35,4 % von ihnen einen Haupt- und 31,6 % einen Realschulabschluss. Nach wie vor gilt aber, dass sie an Haupt- und Sonderschulen über- und an Realschulen und Gymnasien unterrepräsentiert sind. Problematisch ist auch die hohe Sonderschulquote ausländischer Jugendlicher, die mit 6,4 % deutlich über der gleichaltriger deutscher Kindern liegt (3,9 %).

Was für viele deutsche Schüler gilt, ist in gleichem Maße auch bei ausländischen Schulabgängern festzustellen. Am Ende ihrer Schullaufbahn weisen sie trotz eines formalen Schulabschlusses große Mängel auf, zu denen nicht selten sprachliche Schwächen hinzukommen. Darüber hinaus verlassen fast 17 % der ausländischen Jugendlichen die Schule ohne einen Abschluss. Auch diese Quote liegt deutlich höher als bei gleichaltrigen deutschen Schulabgängern (9 %). Ohne Abschluss fallen die ausländischen Jugendlichen schnell durch die Maschen des Dualen Systems. Sie sind deshalb in überdurchschnittlichem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht.⁸

Im Vergleich mit ihren deutschen Altersgenossen verfügen die Migrantenkinder also immer noch über schlechtere Schulabschlüsse. Ihre schulische Vorbereitung auf Arbeitswelt und Berufsausbildung ist deshalb oftmals unzureichend. Die erhöhten Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft stellen daher gerade für junge Ausländer besondere Hürden dar.

⁸ Vgl. Berufsbildungsbericht 2001, S. 78 u. 82.

3.2 Berufsausbildung

Obwohl eine große Zahl ausländischer Jugendlicher die formalen Voraussetzungen für die Aufnahme einer Berufsausbildung erfüllt, konnte ihr Anteil am Dualen System in den letzten Jahren nicht entscheidend erhöht werden. Seit Mitte der 90er Jahre geht ihre Ausbildungsquote sogar zurück.

Es gibt viele Gründe dafür, warum ausländische Jugendliche im Dualen System und damit auch im Handwerk unterrepräsentiert sind. Wie bereits ausgeführt zählen hierzu ihre im Vergleich zu deutschen Jugendlichen immer noch schlechteren Schulabschlüsse sowie die häufig vorhandenen sprachlichen Mängel. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten der Berufsberatung oft nur unzureichend wahrgenommen. Vielfach bestehen Hemmschwellen, bei einer Behörde um "Hilfe" nachzusuchen. Die Berufsberatung ist ihrerseits wenig auf die spezifische Situation ausländischer Jugendlicher vorbereitet. Junge Migrantinnen werden zum Beispiel oft auf typische Berufe wie Friseurin oder Arzthelferin hin beraten.

Bestätigt hat die aktuelle Kammeruntersuchung auch nochmals die Beobachtung, dass sich ausländische Jugendliche viel zu stark auf einige wenige Berufe konzentrieren. Häufig fehlen jungen Ausländern Handlungsstrategien und Kompetenzen, um alternative Wege der Berufswahl zu gehen. So zum Beispiel durch Eigenbewerbungen oder durch das Knüpfen persönlicher Kontakte. Die Eltern der Migranten verfügen schließlich häufig nicht über geeignete Möglichkeiten und Strategien, um den Berufswahlprozess ihrer Kinder effektiv zu unterstützen. Oft fehlt ihnen ein Verständnis über Sinn und Zweck einer Ausbildung. Die Idee, drei Jahre für relativ geringes Gehalt als Lehrling zu arbeiten und obendrein eine Berufsschule zu besuchen, ist sowohl ausländischen Jugendlichen als auch ihren Eltern zum Teil sehr fremd, zumal sich kurzfristig als Hilfsarbeiter mehr Geld verdienen lässt.

4. Handlungsfelder

4.1 Schule

Wenn immer mehr Jugendliche an den Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft scheitern, dann ist das zu aller erst ein Versagen der Bildungspolitik. Langfristig müssen deshalb die schulischen Qualifikationen der jungen Ausländer verbessert werden. Zielvorgabe muss sein, unabhängig von der Schulform einen möglichst hochwertigen Schulabschluss zu erreichen. Ein erfolgreicher Schulabschluss verbessert immer auch die Chancen für die Aufnahme einer Berufsausbildung.

Kurzfristig sinnvoll erscheinen vor allem flankierende Stützmaßnahmen, um die schulische Qualifikation ausländischer Jugendlicher zu verbessern. Denkbar wäre zum Beispiel eine gezielte und intensive Vorbereitung auf die Berufsausbildung. Darüber hinaus erscheint gerade für ausländische Jugendliche eine Förderung durch Ganztagsbetreuung erfolgversprechend.

4.2 Sprachkompetenz

Die Sprachkompetenz der ausländischen Jugendlichen muss im Mittelpunkt jeder Förderung stehen. Die Beherrschung der deutschen Sprache ist Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Integration in das Wirtschaftsleben und in den Betrieb. Gerade für das Handwerk als kunden- und verbrauchernaher Wirtschaftszweig gilt, dass Sprachkompetenz und Kommunikationsfähigkeit unverzichtbare Qualifikationen sind.

Untersuchungen zur Sprachkompetenz zeigen, dass die Kenntnisse der jungen Ausländer meist für die Alltagskommunikation und die fachpraktische Ausbildung ausreichen. Schwierigkeiten bereitet dagegen die fachtheoretische Sprache.⁹ Mängel in diesem Bereich

⁹ Vgl. Nordhaus, Hans-Ulrich: Bildung und arbeitsmarktpolitische Interessen und Forderungen, in: Schulbildung und ausländische Jugendliche - schlechte Startchancen für eine Berufsausbildung, hrsg. v. Deutschen Gewerkschaftsbund, Tagungsdokumentation 20.-23.5.1997, S. 48.

verhindern aber eine erfolgreiche Teilnahme am theoretischen Fachunterricht. An dieser Stelle muss deshalb Hilfe ansetzen. Konzepte müssen erarbeitet werden, die sich mit den besonderen Problemen und Bedürfnissen ausländischer Auszubildender befassen. Sinnvoll ist sicherlich eine ausbildungsbegleitende fachliche und sprachliche Förderung. Hier ist auch die Berufsschule gefordert. Mögliche Verständigungsprobleme müssen vorbeugend in den Lehrplänen berücksichtigt, zielgruppengerichtete Maßnahmen und Initiativen sollten ergriffen werden. Grundsätzlich eröffnen Differenzierung und Modularisierung sinnvolle Möglichkeiten einer berufsbegleitenden Sprachförderung. In der Praxis kann das zum Beispiel eine Kombination von fachlicher Ausbildung mit intensiven Kursen im Bereich der Fachsprache sein.

4.3 Übergang von der Schule in den Beruf - Berufswahl

Gerade dieser Themenkomplex ist wichtig für die Frage: Wie kann man mehr ausländische Jugendliche für eine Ausbildung im Handwerk gewinnen. Ziel muss letztlich eine Veränderung des Berufswahlverhaltens sein, das immer noch zu sehr auf einige wenige Berufe fixiert ist.

Ein entscheidendes Manko der ausländischen Schulabgänger ist ihr Informationsdefizit über das Duale System und seine Möglichkeiten. Den ausländischen Schulabgängern und ihren Familien müssen deshalb Kenntnisse über die deutsche Berufsausbildung vermittelt werden. Hierzu gehört vor allem auch eine gezielte Aufklärungsarbeit über die Karrierechancen und die Vielfalt des Handwerks. Eine frühzeitige Beratung sollte bereits in den allgemeinbildenden Schulen beginnen. Wichtig sind vor allem Informationen über das deutsche Aus- und Weiterbildungssystem. Zugleich müssen die Schülerinnen und Schüler intensiver auf die Arbeitswelt und die Berufswahl vorbereitet werden. Erfolgversprechend ist eine personenbezogene und zielgruppengerechte Förderung, die aber immer an der Arbeitswelt orientiert sein muss (Schnupperkurse, Praktika, Betriebsbesuche, Kontakte Schule-Betriebe usw.). Darüber hinaus müssen Hilfen angeboten werden, um den Übergang von der Schule in die Berufswelt zu vereinfachen. Es müssen Maßnahmen ergriffen

werden, um die Ausbildungsfähigkeit ausländischer Jugendlicher durch gezielte Fördermaßnahmen zu verbessern. Ziel muss wiederum sein, sie besser auf die Aufnahme einer Berufsausbildung vorzubereiten. Eine sinnvolle berufsvorbereitende Maßnahme könnte beispielsweise ein speziell auf die Berufswelt bezogenes Fachsprachentraining sein. Erfolgversprechend erscheint auch eine Ausweitung der ausländerspezifischen Berufsberatung. Das Berufswahlbereich der jungen Ausländer muss erweitert werden. Nur wer die ganze Bandbreite der modernen Handwerksberufe kennt, weiß um die hohe Attraktivität und die Vielseitigkeit des Wirtschaftszweiges.

Zugleich ist schließlich eine intensive Aufklärungsarbeit bei den Eltern der jungen Migranten notwendig, die immer noch einen großen Einfluss auf die Berufswahlentscheidung ihrer Kinder haben. Auch bei ihnen muss ein Umdenken erreicht werden.

4.4 Ausländische Ausbildungsbetriebe

Ausländische Ausbildungsbetriebe bilden heute seltener aus als deutsche Unternehmen. Während rund 22 % der ausländischen Handwerksunternehmen ausbilden, liegt diese Quote bei deutschen Vollhandwerksbetrieben bei gut einem Drittel. Geringer fällt auch die Zahl der Lehrstellen je Ausbildungsbetrieb aus. Während auf jeden deutschen Ausbildungsbetrieb 2,8 Lehrstellen kommen, liegt diese Quote bei Firmen mit einem ausländischen Inhaber bei 2,1.¹⁰

Ziel muss deshalb sein, die unterdurchschnittliche Ausbildungsquote ausländischer Handwerksbetriebe zu erhöhen. Vieles spricht dafür, dass hierdurch auch die Zahl der ausländischen Auszubildenden gesteigert werden kann. Erfahrungsgemäß finden nichtdeutsche Selbstständige nämlich einen leichteren Zugang zur Bewerbergruppe der ausbildungswilligen ausländischen Jugendlichen.

¹⁰ Lenske, Werner, Werner, Dirk: Ausländische Unternehmer in Deutschland. Ausbildungssituation und Ausbildungspotential, in: Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, hrsg. v. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2/1998, S. 16.

Auch in dieser Frage ist vor allem Aufklärungsarbeit gefordert. Das Duale System ist vielen ausländischen Selbstständigen immer noch sehr fremd. Und das, obwohl sie dieses System als Meister zum Teil selbst durchlaufen haben.

Eine Untersuchung aus dem Jahr 1997 hat festgestellt, dass 45 % der Betriebe keine oder nur rudimentäre Informationen hinsichtlich des Dualen Systems haben. Informationsdefizite bestanden vor allem bei denjenigen Betrieben, die derzeit noch nicht ausbilden. Fehlende Ausbildungserfahrung geht in diesen Fällen einher mit einer großen Unkenntnis in allen Fragen rund um die Ausbildungsvoraussetzungen und die Ausbildereignung. Die vorhandenen Informations- und Beratungsangebote der Handwerkskammern werden nicht genutzt. Verantwortlich hierfür scheinen zum Teil Berührungsgänge gegenüber einer offiziellen, halbstaatlichen Stelle zu sein, wie es eine Kammer nun einmal ist.

Ausländische Betriebe müssen daher gezielt mit Informationen zur Berufsausbildung versorgt werden. Den Bereichen Ausbildungsvoraussetzungen und Ausbildereignung muss dabei eine besondere Aufmerksamkeit gelten. Denkbar sind Seminare, die speziell auf die ausländischen Betriebsinhaber und ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Ziel muss es darüber hinaus sein, einen Kontakt gerade zu den derzeit noch nicht ausbildenden Betrieben aufzubauen.

Karl Spelberg*

**Nachwuchs- und Fachkräftesicherung
im Handwerk**

* *Karl Spelberg ist Leiter der Abteilung Berufliche Bildung beim Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) in Berlin*

GLIEDERUNG

1. Ausgangslage
2. Differenzierung der beruflichen Qualitäten
 - 2.1 Berufsausbildung für Jugendliche mit schlechteren Startchancen
 - 2.2 Überarbeitung bestehender Ausbildungsordnungen
 - 2.3 Berufliche Weiterbildung
3. Europäisierung und Durchlässigkeit

1. Ausgangslage

Aufgrund der unterschiedlichen demografischen Struktur in den alten und neuen Ländern wird es bis zum Jahr 2015 in beiden Regionen Deutschlands oft zu einer sehr unterschiedlichen Nachfrage nach Lehrstellen kommen. Nach dem Berufsbildungsbericht 2002 der Bundesregierung muss für die neuen Länder und Berlin nach den Ergebnissen des Demographiegestützten Strukturquotenvergleichs mit folgender Entwicklung gerechnet werden:

Bis 2004 sinkt die wohnortbezogene Nachfrage (Nachfrage einschließlich Ost-West-Pendler) nur leicht, ab 2005/2006 aber drastisch mit jährlichen Veränderungsraten bis zu - 18.000 bzw. 14 %. Spätestens im Jahr 2012 wird sich der Nachfrageumfang aufgrund der demografischen Entwicklung halbiert haben. Danach ist wieder mit einer sehr leichten Steigerung der Nachfrage zu rechnen.

In den alten Ländern wird die wohnortbezogene Nachfrage (Nachfrage ohne Pendler und Pendlerinnen aus den neuen Ländern) bis zum Jahr 2008 stetig ansteigen und dann etwa um 50.000 Nachfrager höher ausfallen als heute. Von 2009/2010 an ist dann wieder mit einer sinkenden Nachfrage zu rechnen. Die Nachfrage nach Ausbildungsstellen wird aber auch im Jahr 2015 immer noch um rund 20.000 höher ausfallen als im Jahr 2001.

Die demografische Entwicklung, die bereits vielfach als Grund für den Rückgang der Lehrlinge im Handwerk herangezogen wird, ist somit in den alten Bundesländern auf absehbare Zeit kein taugliches Argument für die fehlende Besetzung von handwerklichen Lehrstellen, auch in den neuen Bundesländern gilt dieses Argument erst ab 2005.

Allerdings ist eine gewisse Relativierung erforderlich. Die Ausbildung im Handwerk ist nach wie vor konzentriert auf Hauptschulabgänger. Sie machen rund 60 % der Lehrlinge aus, 30 % mit Mittlerer Reife, 5 % mit Hochschulabschluss und 5 % ohne Schulabschluss. Dagegen verteilt sich die Schülerpopulation – grob gerechnet – zu je ein Drittel auf Hauptschule, Realschule und Gymnasium. Zu beachten ist dabei allerdings die unterschiedliche Situation in Ballungsräumen mit ihrer ausgeprägten unterschiedlichen Vertei-

lung auf die einzelnen Schulformen. Insofern kann man sagen, dass das Handwerk in Ländern mit einem höheren Hauptschulanteil größere Schwierigkeiten bei der Nachwuchsgewinnung bekommen wird als in Ländern mit einem höheren Anteil an Realschülern. Ursächlich hierfür ist, dass das Handwerk überwiegend Hauptschüler ausbildet und deren Zahl in den alten Ländern leicht abnimmt, während die Zahl der Absolventen mit Realschulabschluss und Abitur insgesamt steigt.

Überträgt man diese Entwicklung auf die einzelnen Handwerksberufe, so zeigt sich ebenfalls eine unterschiedliche Betroffenheit. Ausbildungsberufe mit überdurchschnittlich vielen Hauptschülern werden größere Probleme haben als solche mit einem höheren Realschulanteil. Als weitere Schlussfolgerung aus der demografischen Entwicklung ist zu ziehen, dass das Handwerk seine Bemühungen um Realschüler als wesentliche Zielgruppe verstärken muss. Dies wird nicht ganz leicht sein, da in den Realschulen eine höherer Anteil an Schülerinnen vertreten ist, die schwerer für gewerblich-technische Berufe zu gewinnen sind.

Wenn die demografische Entwicklung sich somit vor allem regional und für bestimmte Handwerksberufe negativ auswirken wird, insgesamt aber das Volumen an Schulabgängern für eine absehbare Zeit noch eine ausreichende Ausbildungsquote sichert, muss anderen Entwicklungen eine größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die bisherigen und auch in Zukunft erforderlichen Anstrengungen, eine ausreichende Zahl an Schulabgängern als Lehrlinge zu gewinnen, müssen verstärkt um Bemühungen ergänzt werden, die Abwanderung ausgebildeter Fachkräfte aus dem Handwerk zu senken. Die folgenden Zahlen untermauern den Handlungsbedarf: Während im Handwerk 84 % der Beschäftigten auch im Handwerk ausgebildet wurden, sind es in der Industrie nur 54 % und im öffentlichen Dienst 41 %. 30 % der Industriebeschäftigten und 23 % der im öffentlichen Dienst Tätigen haben eine Ausbildung im Handwerk erhalten. Allerdings geht diese Fluktuation aus dem Handwerk in andere Wirtschaftsbereiche wegen des rückläufigen Bedarfs zurück.

Der immer noch hohen Abwanderung aus dem Handwerk nach der Lehre bzw. durch ältere Arbeitnehmer muss durch Qualifizierungs-

und Personalkonzepte begegnet werden. Dazu gehört, dass Arbeitsplätze auch noch von älteren Arbeitnehmern ausgefüllt werden können, was wiederum eine altersgerechte Weiterbildung erfordert. Für eine Gesamtstrategie ist es somit wichtig, nicht einseitig auf eine Nachwuchswerbekampagne zu setzen, sondern das Handwerk als Qualifizierungs- und Beschäftigungsbereich herauszustellen.

2. Differenzierung der beruflichen Qualifizierung

Die Aktivitäten des Handwerks im Bereich der beruflichen Bildung werden insbesondere zwei Bereiche umfassen müssen:

- Differenzierung der beruflichen Qualifizierung, um dem unterschiedlichen Bedarf der Betriebe und den unterschiedlichen Begabungen der Jugendlichen besser Rechnung zu tragen
- Eine größere Durchlässigkeit der beruflichen Bildung in Verbindung mit dem allgemein bildenden Schulwesen und der Hochschule.

2.1 Berufsausbildung für Jugendliche mit schlechteren Startchancen

Für den Kreis von Jugendlichen mit schlechteren Startchancen ergeben sich im Handwerk insbesondere folgende Möglichkeiten:

a. Einführung einer Stufenausbildung

Erfolgreich konnte dieses Modell bisher leider nur in der Bauwirtschaft umgesetzt werden. Seit neuestem ist auch für den Maler und Lackierer eine entsprechende Regelung, allerdings nur für den Maler vorgesehen. Die IG Metall, die der wichtigste Gesprächspartner für die Neuordnung ist, lehnt eine Stufenausbildung grundsätzlich ab. Das Argument, die Arbeitgeber würden sich dann mehrheitlich nur für eine Ausbildung in der ersten Stufe entscheiden, ist am Beispiel der Bauwirtschaft deutlich widerlegt worden. Hier muss weiter politisch Druck gemacht werden, um diesen Jugendlichen über eine Stufenausbildung eine abgeschlossene Berufsausbildung zu ermöglichen.

b. Entwicklung von Ausbildungsberufen mit weniger komplexen Anforderungen

Diese Entwicklung ist bereits im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vereinbart worden. Auch hier scheitert eine Umsetzung in der Regel am Widerstand der IG Metall, weil der Erlass von neuen Ausbildungsordnungen vielfach mit dem Problem der Zeitdauer verknüpft ist. Ein Beispiel für eine derartige Ausbildungsordnung ist der in diesem Jahr in Kraft getretene Bodenleger. Weitere Vorschläge sind aus Sicht des Handwerks gemacht worden, so z.B. Änderungsschneider oder der Schädlingsbekämpfer.

c. Eine weitere Alternative insbesondere für ältere Jugendliche, die keine abgeschlossene Ausbildung durchlaufen haben, ist die Qualifizierung auf der Grundlage von Bausteinen aus bestehenden Ausbildungsordnungen.

Zurzeit sind wir bei der Entwicklung derartiger Qualifizierungsbausteine. Wir halten diesen neueren Ansatz für ein sachgerechtes Instrument, da die Betriebe zumindest für Teilbereiche entsprechende Tätigkeiten vergeben können.

2.2 Überarbeitung bestehender Ausbildungsordnungen

Bis zum 1. August 2003 wird die Neuordnung der Metall- und Elektroberufe, der Nahrungsmittelhandwerke sowie weiterer stark besetzter Ausbildungsberufe wie Maler und Lackierer abgeschlossen sein. Damit sind diese neuen Ausbildungsordnungen auf dem neuesten Stand der technischen und methodischen Entwicklung. Von der Neuordnung sind über die Hälfte der handwerklichen Lehrlinge betroffen.

Der nach wie vor existierende Ist-Zustand für die meisten Handwerke, nämlich nur eine einzige Ausbildungsordnung pro Gewerk, wird den differenzierten Anforderungen der Betriebe und der Jugendlichen in vielen Handwerken nicht gerecht.

Insbesondere die zentralen Fachverbände müssen sich bei der Konzeption von Ausbildungsberufen über die Konsequenzen im Klaren

sein, wenn diese vielfach breit angelegten Ausbildungsberufe immer mehr Betriebe von der Ausbildung ausschließen. Die überbetriebliche Unterweisung kann nicht als Allheilmittel für den Ausgleich zur Vermittlung von Ausbildungsinhalten in größerem Umfang herangezogen werden.

Bei der Neuordnung der Ausbildungsberufe konnten die Vorstellungen des Handwerks, wie sie in "Aus- und Weiterbildung nach Maß" vorgeschlagen worden sind, wegen des Widerstandes der Gewerkschaften nicht durchgesetzt werden. Um insbesondere leistungsstärkere Jugendliche für eine handwerkliche Ausbildung zu gewinnen, muss stattdessen das Instrument von Zusatzqualifikationen während der Lehre ausgebaut werden. Dies betrifft sowohl berufsübergreifende als auch berufsspezifische Zusatzqualifikationen. Angeboten werden könnten insbesondere berufsbezogene Sprachkenntnisse, die Vermittlung des europäischen Computerführerscheins ECDL, der Betriebsassistent im Handwerk, der kaufmännische und der technische Fachwirt. Die Umsetzung dieser Maßnahmen kann auch in Zusammenarbeit mit den Berufsschulen erfolgen, wie es z.B. in Baden-Württemberg bei der Umsetzung der Fortbildung zum Betriebsassistenten geschieht. Dies stellt auch eine preisgünstige Lösung dar, da die Vermittlung der Zusatzqualifikationen im Rahmen des normalen Berufsschulunterrichts erfolgt.

Die Vermittlung berufsspezifischer Zusatzqualifikationen, z.B. Mechatronik für Metallberufe oder CAD-Qualifikationen, kann in den überbetrieblichen Berufsbildungszentren erfolgen. Insbesondere die zentralen Fachverbände sind gefordert, hierzu mehr Vorschläge zu unterbreiten. Unseres Erachtens sind die Betriebe durchaus bereit, fortbildungswillige Lehrlinge für die Vermittlung derartiger Kenntnisse freizustellen und die entsprechenden Kosten zu übernehmen.

2.3 Berufliche Weiterbildung

Die Struktur der Fortbildung muss insbesondere auf der Gesellenebene berufsspezifisch fortentwickelt werden. Leider haben die zentralen Fachverbände die Entwicklung von Fortbildungsregelun-

gen nicht mit dem genügenden Nachdruck betrieben. Lehrling, Geselle, Meister ist für die Berufsbildungsplanung von Schulabgängern nicht mehr der allein seligmachende Bildungsweg, sondern es müssen sehr viel mehr anerkannte Fortbildungsregelungen auf der Gesellenebene geschaffen werden, um auch die Betriebsinhaber von bestimmten Aufgaben zu entlasten. Darüber hinaus kann damit ein größeres Spektrum an Aufgaben durch die Betriebe geleistet werden. Von Bedeutung sind bisher die Fortbildungsregelungen für den Polier sowie für den Kfz-Servicetechniker. Für andere große Handwerksbereiche sind Fortbildungsregelungen in der Entwicklung, so z.B. für den Tischler sowie den Installateur- und Heizungsbauer. Die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Fachverbänden und den Kammern als die großen Träger der Vorbereitungskurse und als prüfende Stelle muss wesentlich verbessert werden.

Bei diesen Fortbildungsregelungen muss auch verstärkt darauf geachtet werden, dass sie für weiterführende Fortbildungen anrechnungsfähig sind. Dies ist z.B. beim Kfz-Servicetechniker der Fall, dessen Prüfung als Teil 2 auf eine Meisterprüfung angerechnet wird.

Nicht alle Fortbildungsmaßnahmen müssen mit einer Fortbildungsprüfung durch eine Kammer abgeschlossen werden. Auch Anpassungsmaßnahmen sowie die Weiterbildung am Arbeitsplatz werden eine immer größere Bedeutung gewinnen und müssen positiv herausgestellt werden. Ganz wichtig dabei ist es, die Qualifikationsentwicklung in den Berufen des Handwerks und den Branchen rechtzeitig zu erkennen und umzusetzen. Über das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung haben wir eine entsprechende Untersuchung für bestimmte Bereiche des Handwerks durchgeführt. Diese Qualifikationsuntersuchung wird fortgeführt. Dabei ist auch der Sachverstand der Betriebsberater gefragt. Überhaupt sollten sie ihre Rolle im Bereich der vorausschauenden Beurteilung von Entwicklungen auch für die berufliche Bildung stärker wahrnehmen. Es ist für uns unerlässlich, dass sie ihren Sachverstand auch bei der Beurteilung derartiger Regelungen zur Geltung bringen. Ein besonders plastisches Beispiel ist hier die Überarbeitung der Fortbildung zum Betriebswirt (HWK). Dies ist keine

Sache allein der Bildungsexperten, sondern es bedarf einer Rückkoppelung mit Personen, die täglich mit der betriebswirtschaftlichen Entwicklung in Unternehmen zu tun haben. Auch die Fortbildungsregelungen für den technischen und kaufmännischen Fachwirt bedürfen einer ständigen Anpassung insbesondere beim Rahmestoffplan. Auch hier wäre es wünschenswert, wenn von ihrer Seite ein Input geleistet würde. Wo sehen sie derzeit und in absehbarer Zukunft die Notwendigkeiten für eine bessere betriebswirtschaftliche Qualifizierung, welche neuen Akzente müssen gesetzt werden?

3. Europäisierung und Durchlässigkeit

Bei der Erhöhung der Attraktivität der handwerklichen Ausbildung müssen auch stärker europäische Akzente gesetzt werden. Auf europäischer Ebene stehen vor allem folgende Fragen an:

- Qualitätssicherung der beruflichen Bildung in der EU
- Transparenz, Anrechnung und Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen
- Förderung von Mobilität
- Förderung des lebenslangen Lernens
- Gemeinsame Entwicklung von Bildungsangeboten in Europa

Als Antworten auf diese Fragestellungen kommen u. a. in Betracht:

Verstärkter Einsatz des Euro-Passes als "Grundstock" für ein Gesamtsystem der Transparenz von Qualifikationen, europäischer Lebenslauf, mehrsprachige Kurzbeschreibungen von Berufsabschlüssen und der vermittelten Qualifikationen, Entwicklung gemeinsamer europäischer Berufsbilder (entsprechende Überlegungen gibt es z.B. für das Kfz-Gewerbe), eine europäische Internetplattform zur Mobilität, der Aufbau eines Netzwerks über die europäischen Handwerksorganisationen sowie die verstärkte Werbung für die Vermittlung von Qualifizierungsbausteinen im Ausland.

Hierzu gibt es zahlreiche Förderprogramme auf nationaler und europäischer Ebene, die von den Betrieben stärker genutzt werden sollten. Eine Qualifizierungszeit im Ausland ist keine Abwesenheit

vom Betrieb, sondern stellt nicht nur für den einzelnen Teilnehmer, sondern auch im Regelfall für den Betrieb einen Gewinn in Form von zusätzlichen Erkenntnissen bei den Mitarbeitern sowie möglichen wirtschaftlichen Kontakten zu ausländischen Betrieben dar.

Neben europäischen Akzenten spielt auch die Durchlässigkeit eine weitere Rolle für die Attraktivität. Dazu gehört die Forderung des Handwerks nach Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung. Erfreulich ist, dass die berufsbildenden Abschlüsse zunehmend für eine Weiterbildung im allgemein bildenden Bereich und dem Hochschulsektor anerkannt werden. Diese Durchlässigkeit sollte nicht als "Flucht aus dem Handwerk" negativ bewertet werden, sondern entspricht in der Regel der Bildungsplanung von vielen Schulabgängern. So wird ab 1. September 2002 die Handwerksmeisterprüfung in Niedersachsen mit einer allgemeinen Studienberechtigung verbunden sein. Diese Forderung sollte auch in anderen Bundesländern umgesetzt werden. Darüber hinaus ist ein dem Hochschulbereich vergleichbares ECTS-System zu entwickeln, wodurch Abschlüsse im Berufsbildungssektor auf ein anschließendes Studium angerechnet werden kann. Warum sollte ein Handwerksmeister nicht bei einem anschließenden Fachstudium z.B. an einer Fachhochschule ein Semester in bestimmten Fächern erlassen bekommen? Ein erster Ansatz hierzu wird über die IT-Fortbildung entwickelt. Wir werden diese Möglichkeit auch für die Handwerksmeisterprüfungen stärker fördern.

Die Fachkräftesicherung kann – darüber sind wir uns alle im Klaren – nicht nur über Maßnahmen der beruflichen Bildung erfolgen. Hierzu gehören auch andere Erfordernisse, wie leistungsgerechte Bezahlung, Arbeitsklima, betriebliches Umfeld, Arbeitsbedingungen usw. Berufliche Qualifizierung ist jedoch sicherlich eins der wichtigsten Elemente geworden, um Betriebe erfolgreich zu führen. Aus meiner Sicht wäre es sehr wünschenswert, wenn auch die Betriebsberater bei ihrer Beratungstätigkeit die große Bedeutung der beruflichen Qualifizierung gegenüber den Betrieben verdeutlichen.