Statusbericht

Engpass Arbeitsmarkt?!
Chance und Risiko für den Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz

(Kurzfassung: Link)

Cottbus, 7. Februar 2024

Studie im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Brandenburg

Autoren

Wolfram Berger
Gunther Markwardt
Julia Rettig
Jan Schnellenbach
Mirko Titze
Stefan Zundel

Kontakt

gunther.markwardt@b-tu.de / zundel@b-tu.de

Begleitforschung Strukturwandel (BeForSt): Link

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 2
Tabellenverzeichnis 2
Die wichtigsten Botschaften im Überblick 3
1. Vorbemerkungen 5
2. Bestandsaufnahme 8
2.1 Arbeitsmarkt aktuell 8
2.2 Stellenbesetzungsschwierigkeiten 10
2.3 Zwischenbilanz der angekündigten Arbeitsplätze 12
2.4 Zwischenfazit 13
3. Bevölkerungsprognose und Anwendung auf den Arbeitsmarkt 15
3.1 Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung 15
3.2 Demografische Besonderheiten 17
4. Besondere Engpässe 20
4.1 Engpasslage bei Experten, Spezialisten und Fachkräften 20
4.2 Löhne und Tarifbindung 21
5. Ausgewählte Arbeitsmarktreserven in der Lausitz 24
5.1 Zuwanderung aus dem In- und Ausland 24
5.2 Pendler und Erwerbsbeteiligung 25
5.3 Weitere Arbeitsmarktreserven 29
5.4 Zwischenfazit 31
6. Produktivitätssteigerung 33
7. Öffentliche Fürsorge 37
8. Bestandsaufnahme Maßnahmen 41
9. Zusammenfassung und Empfehlungen 44
Literaturverzeichnis 47
Anhang 51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten (in %), 2001 bis 01/2024 9
Abbildung 2: Arbeitslose je gemeldeter Stelle 11
Abbildung 3: Durchschnittlich abgeschlossene Vakanzzeit in Tagen 11
Abbildung 4: Demografische Entwicklung in der brandenburgischen Lausitz, 2020 bis 2038 . 16
Abbildung 5: Altersverteilung der Bevölkerung, 2022 und 2038 17
Abbildung 6: Männerüberschuss im Alter von 18 bis unter 35 Jahren 18
Abbildung 7: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitsstunde (DEU = 100 %) 21
Abbildung 8: Tarifbindung in Brandenburg und Deutschland 23
Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssaldo, 2000 bis 2022 24
Abbildung 10: Ein- und Auspendler in der brandenburgischen Lausitz, 2022 26
Abbildung 11: Frauenerwerbsquote, 2005 bis 2022 27
Abbildung 12: Erwerbsquoten nach Alter (in %), 2022 28
Abbildung 13: Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Lausitz und ihren Teilregionen ... 34
Abbildung 14: Bevölkerungsentwicklung in der brandenburgischen Lausitz 51
Abbildung 15: Wanderungssaldo mit und ohne LDS, 2000 bis 2022 51
Abbildung 16: Bruttomedianentgelte, 2015 bis 2022 52
Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssaldo in CB, EE und LDS 53
Abbildung 18: Die relative Entwicklung der brandenburgischen Lausitz 54
Abbildung 19: Die relative Entwicklung der brandenburgischen Lausitz II 54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Durchschnittliche jährliche Veränderung der SV-Beschäftigten (in %) 10
Tabelle 2: Durchschnittliche jährliche Veränderung der Anzahl der offenen Stellen (in %) 10
Tabelle 3: Fachkräfteengpässe im Land Brandenburg 20
Tabelle 4: Weitere ausgewählte Arbeitsmarktreserven 30
Tabelle 5: Übersicht über Standortfaktoren, die das Wanderungsverhalten beeinflussen 39
Tabelle 6: Maßnahmen Arbeitsmarkt (Stand Oktober 2023) 41
Tabelle 7: Ausgewählte Förderprogramme mit regionalem Fokus (Stand September 2023) . 42

Die wichtigsten Botschaften im Überblick

Die Arbeitslosigkeit in der brandenburgischen Lausitz ist stark rückläufig. Es gibt einen Aufwuchs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die Zahl der offenen Stellen wächst und die durchschnittlich Vakanzzeit bei der Stellenbesetzung wird deutlich länger. Es kommt hinzu: Wenn die LEAG ihr neues Unternehmenskonzept erfolgreich umsetzt, werden deutlich weniger Stellen verloren gehen als vor Beginn des Ausstiegs aus der Braunkohleverstromung befürchtet wurde. Zusammen mit den Ankündigungen neuer Unternehmensansiedlungen könnte es in der brandenburgischen Lausitz im Gefolge des Strukturwandels ein positives Arbeitsplatzsaldo in vierstelliger Höhe geben. Es entwickelt sich ein neues Ungleichgewicht auf dem Lausitzer Arbeitsmarkt und es werden nicht Arbeitsplätze, sondern Arbeitskräfte fehlen.

Die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt betreffen nicht nur die Lausitz, sondern ganz Brandenburg und sie haben bereits eine ganze Reihe von Reaktionen hervorgerufen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind zu nennen die Fach- und Arbeitskräftestrategie des Landes Brandenburg, die Kampagne *Die Lausitz. Krasse Gegend*, die Aktivitäten der Kompetenzregion Lausitz, die Rückkehrerinitiativen, die strategische Anwerbeoffensive des Landes Brandenburg, die sich noch in Abstimmung befindet, und einige Maßnahmen in der Förderlinie Arm 1, die direkt das Arbeitskräfteproblem adressieren.

Der stärkste Treiber der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist nach wie vor die demografische Entwicklung in der Region. Auf der Basis der Zahlen von Eurostat geht die Begleitforschung davon aus, dass bei Zugrundlegung einer Erwerbsquote von knapp 85 % und der Fortschreibung der demografischen Trends bis 2038 in der Lausitz ca. 60.000 Beschäftigte fehlen werden. Ob sich diese Prognose bewahrheitet, hängt von einer Reihe von Faktoren ab.

Zuwanderung (und Rückwanderung) in die Lausitz ist ein solcher Faktor. Sie war in den vergangenen Jahren nicht ausreichend, um den Bevölkerungsrückgang zu kompensieren und konzentriert sich zu einem großen Teil auf den Landkreis Dahme-Spreewald. Im Jahr 2022 und im Jahr 2023 hat die Zuwanderung zu einem Bevölkerungsaufwuchs geführt, der auf die Flüchtlingswelle aus der Ukraine zurückgeführt werden kann. Die Flüchtlinge sind eine beachtliche Arbeitsmarktreserve. Wie groß diese ist, kann nicht seriös beziffert werden – zumal der Ausgang des Krieges ungewiss ist.

Eine weitere relevante Arbeitsmarktreserve sind die Auspendler aus der Region, die in fünfstelliger Größenordnung zum Teil sehr weite Strecken für eine Beschäftigung auf sich nehmen. Für diese Personengruppe kann ein hochwertiger Arbeitsplatz in den Unternehmen, die neu in die Region kommen, eine deutliche Verbesserung ihrer Lebensqualität darstellen und sie motivieren, eine Beschäftigung im nahräumlichen Umfeld zu suchen.

Auch wenn sie zahlenmäßig nicht an die vorgenannten Reserven heranreichen, sind die ausländischen Studierenden der BTU wegen den deutlich stärker ausgeprägten Engpässen auf Expertenniveau ebenfalls ein beachtliches Potential. Dies gilt insbesondere für die Studierenden in den englischsprachigen ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen, die bislang kaum einen Zugang zum Lausitzer Arbeitsmarkt gefunden haben – sei es, dass ihre Deutschkennt-

nisse unzureichend sind, sei es, dass ihr Ausbildungsprofil nicht hinreichend mit dem Anforderungsprofil der Unternehmen der Region übereinstimmt. Allerdings gilt umgekehrt auch für die ansässigen Unternehmen in der Lausitz, dass die Beherrschung der englischen Sprache im Geschäftsverkehr und eine Willkommenskultur gegenüber ausländischen Beschäftigten allen Beteiligten gut zu Gesicht stehen würde.

Daneben gibt es weitere, aber deutlich kleinere und zum Teil auch schwerer mobilisierbare Arbeitsmarktreserven (z. B. Langzeitarbeitslose und Teilzeitbeschäftigte). Zu den Hürden für deren Mobilisierung zählen auch die fehlenden Arbeitserlaubnisse für Flüchtlinge oder die Verlängerung der Lebensarbeitszeit; in diesen Fällen ist die Landes- und Regionalpolitik aber abhängig von bundespolitischen Entscheidungen. Angesichts der Größenordnung des absehbaren Arbeitskräftedefizites dürfte die Schlussfolgerung naheliegen, dass jede Arbeitsmarktreserve genutzt werden muss. Das schließt auch die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem europäischen und nicht-europäischen Ausland ein.

Für inländische wie auch für ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind gute Schulen, ein schneller Termin beim Arzt, eine gute Anbindung an den ÖPNV, ein leistungsstarkes Internet im öffentlichen Raum und andere Leistungen der öffentlichen Hand bedeutsame Aspekte der öffentlichen Fürsorge. Ein qualitativ ansprechendes Portfolio von (öffentlichen) Dienstleistungen ist ein wichtiger Halte- bzw. Attrahierungsfaktor für Ansässige wie für Zuwanderer. Angesichts der Notwendigkeit, knappe Mittel möglichst effizient einzusetzen, und weil die vorhandenen Mittel begrenzt sind, empfiehlt die Begleitforschung Mittel für Projekte der öffentlichen Fürsorge dort komplementär einzusetzen, wo die Ansiedlung neuer Unternehmen, Behörden und Wissenschaftseinrichtungen zu Mehrbedarfen bei der Versorgung führen können. Ein Ausrollen solcher Projekte in der ganzen Fläche des Fördergebietes würde die finanziellen Möglichkeiten in Arm 1 bei weitem überspannen und sind ökonomisch auch nicht angeraten.

Die Steigerung der Produktivität ist ein weiterer Hebel, um Arbeitsmarktungleichgewichte zu bearbeiten. Die erfolgreiche Ansiedlung von neuen Unternehmen wird eine Art Gratiseffekt erzeugen, da damit zu rechnen ist, dass sich Unternehmen mit einer – zumindest im Vergleich zum Lausitzer Durchschnitt – überdurchschnittlichen Produktivität ansiedeln werden. Investitionen in die Wissenschaft und erfolgreicher Transfer können die Produktivität mittel- und langfristig über weite Teile des Unternehmensspektrums erhöhen.

Die Antwort auf die Frage, welche Vorkehrungen in besonderer Weise dazu angetan sind, Investitionen in Wissenschaft umzumünzen in einen Entwicklungsschub für die regionale Wirtschaft, wird Gegenstand des nächsten Policy Briefs der Begleitforschung sein.

Statusbericht

Engpass Arbeitsmarkt?! Chancen und Risiken für den Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz

1. Vorbemerkungen

Wer in den letzten Monaten die regionale und überregionale Tagespresse verfolgt hat, konnte feststellen, dass die angekündigten Ansiedlungen von neuen Firmen, Wissenschaftseinrichtungen und Behörden in der brandenburgischen Lausitz den drohenden Verlust von Arbeitsplätzen in der Braunkohleverstromung mehr als kompensieren. Dieser Befund wird auch durch die Erhebung der Begleitforschung (Markwardt et al., 2023, S. 11) bestätigt. Gleichzeitig häufen sich die Stimmen aus der Region, dass zunehmend Stellen nicht besetzt werden können, weil es an geeigneten Arbeitskräften fehlt (siehe z. B. Igel, 2023). Angesichts der demografischen Prognosen für die Region ist das auch nicht verwunderlich. Der Arbeitsmarkt wird mehr und mehr zum Flaschenhals der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der Region. Die Begleitforschung ist deshalb im letzten Statusbericht zum Stand des Strukturwandels in der Lausitz (im April 2023) zu dem Ergebnis gekommen, dass die Bearbeitung dieses Themas in der Region eine kaum zu unterschätzende Bedeutung hat (Markwardt et al., 2023, S. 38).

Der vorliegende Policy Brief soll die Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt analysieren, mögliche Arbeitsmarktreserven und ihren Umfang diskutieren und einige Handlungsempfehlungen abgeben. Im Einzelnen haben wir uns vorgenommen, u.a. folgende Fragen, soweit es das statistische Material und die vorliegenden wissenschaftlichen Befunde zulassen, zu beantworten:

- Wie hat sich der Arbeitsmarkt, insbesondere die Arbeitslosigkeit über den Zeitablauf entwickelt?
- Haben die Strukturwandelprojekte schon eine Spur auf dem Brandenburger Arbeitsmarkt hinterlassen?
- Welchen Umfang haben die Arbeitsmarktreserven, die sich in der Lausitz mobilisieren lassen?
- Reichen die bislang ergriffenen Maßnahmen aus, um den sich abzeichnenden Mangel abzufedern?
- Welche Rolle spielen die Löhne (tariflich/untertariflich) bei der Gewinnung von Arbeitskräften?
- Welche Rolle spielen Maßnahmen der öffentlichen Fürsorge für die Gewinnung von Arbeitskräften?
- Und nicht zuletzt: Wie sehen die Antworten auf diese Fragen, insbesondere mit Blick auf Frauen in der Lausitz aus?

Die Bearbeitung der Fragen in diesem Policy Brief orientiert sich an der Systematik der Einflussfaktoren im Arbeitsmarkt. Für eine hilfreiche Veranschaulichung dient ein einfaches Arbeitsmarktmodell.

Auf dem Markt für Arbeit[1] treffen die Nachfrage nach Arbeit (durch Unternehmen, Behörden und Wissenschaftseinrichtungen) auf das Angebot an Arbeit (durch die Erwerbspersonen) aufeinander. Der Ausgleich von Angebot und Nachfrage determiniert im Idealfall den gleichgewichtigen Preis für Arbeit (Lohn) und die gleichgewichtige Arbeitsmenge. Ist der aktuelle Marktlohn niedriger als der gleichgewichtige Lohn, gibt es eine Überschussnachfrage und offene Stellen bleiben unbesetzt; im umgekehrten Fall, wenn der Marktlohn höher ist als der Gleichgewichtslohn, herrscht ein Überschussangebot und es gibt unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Dabei gilt das Prinzip der Dominanz der kürzeren Marktseite, d. h. die knappe Marktseite rationiert die längere Marktseite.

Die Arbeitsnachfrage ändert sich unter anderem durch Wirtschaftswachstum, Produktivitätsveränderungen (z. B. durch Digitalisierung und Strukturwandel), durch Änderungen im Steuer- und Subventionssystem und durch die Bedingungen auf dem Kapitalmarkt. Die demografische Entwicklung, der Umfang der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung, die Zu- und Abwanderung aus Deutschland und aus dem Ausland sowie die Rahmenbedingungen des Steuer- und Sozialsystems bestimmen unter anderem das Arbeitsangebot.

Alle im Policy Brief analysierten und diskutierten Einflussfaktoren auf dem Arbeitsmarkt lassen sich grundsätzlich eine der beiden Marktseiten zuordnen. So vergrößern beispielsweise die Neuansiedlungen von Unternehmen, Behörden und Forschungseinrichtungen in der Lausitz den Umfang der Arbeitsnachfrage. Bei unverändertem Angebot, d. h. ohne Zuwanderung oder Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, sollten Lohnerhöhungen und eine größere Zahl unbesetzter Stellen zu beobachten sein. Die prognostizierte demografische Entwicklung lässt die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte schrumpfen, das Arbeitsangebot sinkt. In der Folge werden die Löhne steigen, die Zahl der Beschäftigten wird sinken und die Unternehmen substituieren vermehrt Arbeit durch Kapital. Treten Angebots- und Nachfrageeffekte, wie im Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz, parallel auf, muss mit größeren Engpässen im Arbeitsmarkt gerechnet werden.

Der Gang der Darstellung in diesem Policy Brief wird wie folgt sein. Im zweiten Kapitel dieses Policy Briefs nehmen wir eine kurze Bestandsaufnahme des Arbeitsmarktes in der brandenburgischen Lausitz vor. Im dritten Kapitel prognostizieren wir auf der Grundlage der vorliegenden Fortschreibungen der Bevölkerungsentwicklung in die Zukunft den möglichen zusätzlichen Bedarf an Arbeitskräften bis 2038. Das Land Brandenburg hat im Rahmen der Entwicklung der Fachkräftestrategie auf der Grundlage der Daten der Bundesagentur für Arbeit Engpässe auf dem Arbeitsmarkt in Brandenburg identifiziert (MWAE, 2022). Wir gehen davon aus,

[1] Strenggenommen gibt es keinen einheitlichen Gesamtarbeitsmarkt. Der Arbeitsmarkt untergliedert sich in eine Vielzahl von Teilarbeitsmärkten z. B. nach Regionen, nach Berufen oder nach Qualifikationen. Die aktuellen Bedingungen und die Lage auf den jeweiligen Teilmärkten können sich stark unterschieden, die grundsätzlichen Einflussfaktoren sind aber stets vergleichbar.

dass diese Engpässe sich im Großen und Ganzen auch in der brandenburgischen Lausitz abbilden werden und haben ein Kapitel der Beschreibung dieser Engpässe gewidmet, um Prioritäten für eine Arbeitsmarktstrategie entwickeln zu können. Diesen Engpässen stellen wir im fünften Kapitel einen Überblick ausgewählter Arbeitsmarktreserven gegenüber, der mögliche Zielgruppen hinsichtlich ihrer Größenordnung und Mobilisierbarkeit diskutiert.

Produktivitätssteigerungen sind ebenfalls ein Mittel, um einen Nachfrageüberhang auf dem Arbeitsmarkt abzubauen. Welche Rolle Produktivitätssteigerungen für die Lausitz spielen können, wird im sechsten Kapitel thematisiert. Maßnahmen der öffentlichen Fürsorge werden oft als Instrument der Attraktivitätsverbesserung einer Region und damit als indirekte Maßnahme zur Beseitigung von Arbeitsmarktungleichgewichten adressiert. Im siebten Kapitel geben wir einen kurzen Überblick über den wissenschaftlichen Stand der Diskussion zu diesem Thema und erörtern, welche Schlussfolgerungen sich für die Strukturentwicklung in der Lausitz daraus ziehen lassen.

Maßnahmen zur Bekämpfung des Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels sind nicht neu. Dass sich auf dem Arbeitsmarkt in Brandenburg eine Wende vollzogen hat, ist überall zu spüren. Auch ohne den Einsatz der Strukturstärkungsmittel gibt es schon eine Vielzahl von Instrumenten, die sich auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik einsetzen lassen. Auch im Rahmen des sogenannten Arm 1 sind bereits einige Maßnahmen geplant oder bereits in der Umsetzung. Das achte Kapitel liefert einen kurzen Überblick. Ein Policy Brief darf nicht enden ohne einige Handlungsempfehlungen. Im neunten Kapitel wird daher die Frage diskutiert, ob die ergriffenen Maßnahmen schon ausreichen und was gegebenenfalls noch getan werden sollte bzw. verbessert werden kann.

2. Bestandsaufnahme

Der Arbeitsmarkt stand und steht im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmungen hinsichtlich der erfolgreichen Bewältigung des Strukturwandels in der Lausitz. Allerdings ist ein Perspektivenwechsel angezeigt. Die Sorge um eine neue Massenarbeitslosigkeit in der Lausitz ist unbegründet (vgl. z. B. Markwardt & Zundel, 2017; Markwardt et al., 2023; Jacobsen & Knuth, 2023). Vielmehr gilt: die aktuellen Ansiedlungserfolge und Arbeitsplatzankündigungen werden nur dann nachhaltig sein, wenn es auch gelingt, genügend Menschen zu finden, um diese Arbeitsplätze auch zu besetzen.

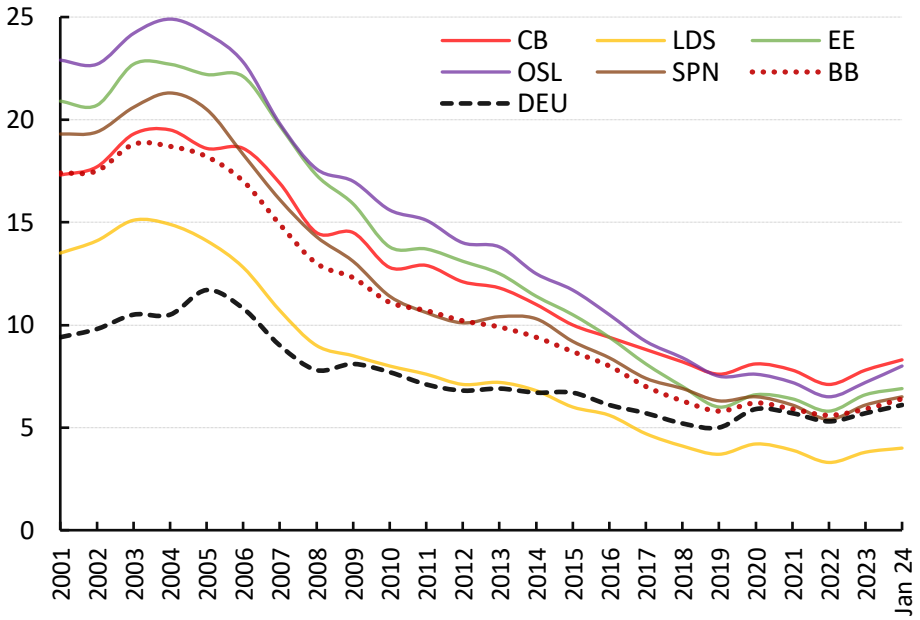
Das folgende Kapitel ist eine kurze Bestandsaufnahme der Arbeitsmarktsituation in den Landkreisen der brandenburgischen Lausitz. Hierfür wird zunächst die zeitliche Entwicklung des wichtigsten Indikators für den regionalen Arbeitsmarkt – die Arbeitslosenquote – beschrieben. Anschließend wird die aktuelle Veränderung der SV-Beschäftigung im Lausitzer Revier mit der Entwicklung in den anderen ostdeutschen Kreisen verglichen. Hieraus kann, bei aller Vorsicht, auf erste Erfolge der Strukturstärkungsmaßnahmen geschlossenen werden. Die Darstellung von Indikatoren, die einen Fachkräfteengpass anzeigen, und eine Zwischenbilanz über die angekündigten Arbeitsplätze schließen sich an. Ein kurzes Zwischenfazit schließt die Bestandsaufnahme ab.

2.1 Arbeitsmarkt aktuell

Wie die Abbildung 1 eindrücklich zeigt, ist in allen Landkreisen der Lausitz ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Die Arbeitslosenquoten liegen nur noch leicht über dem bundesweiten Durchschnitt, im Landkreis Dahme-Spreewald sogar deutlich darunter. Dieser langfristig positive Trend wurde auch durch die Corona-Krise in den Jahren 2020 und 2021 kaum unterbrochen. Aktuell bremsen die schlechte konjunkturelle Lage und die Schwierigkeiten bei der Integration der Flüchtlinge aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt die positive Entwicklung etwas aus.

Ursächlich für diese in der Gesamtschau positive Entwicklung sind einerseits die gute Verfassung der Wirtschaft der Region in den vergangenen Jahren (vgl. Berger et al., 2019) und andererseits die demografische Entlastung. Es haben mehr Menschen den Lausitzer Arbeitsmarkt durch Fortzug oder durch Renteneintritt verlassen, als junge Menschen aus dem Bildungssystem in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Beides hat dazu geführt, dass, bei gleichzeitig steigender Erwerbsbeteiligung, sich die Arbeitslosenquoten seit den Höchstständen in 2004/05 mehr als gedrittelt haben. Die Beschreibung der brandenburgischen Lausitz als Region mit Massenarbeitslosigkeit ist schon länger nicht mehr zutreffend. Der Vergleich der Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen zeigt, dass diese im Zeitverlauf eine sehr ähnliche Entwicklung genommen haben, wobei die Arbeitslosenquote der Frauen in allen Landkreisen leicht unter der von Männern liegt (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2024a und Tabelle 4 im Kapitel 5).

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten (in %), 2001 bis 01/2024



Anmerkung: Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024a), eigene Darstellung.

Trotz der sehr positiven Gesamtentwicklung muss auf Problemlagen bei der Arbeitslosigkeit hingewiesen werden. Zu nennen sind z. B. die hohe Langzeitarbeitslosigkeit, die hohe Ausländerarbeitslosenquote und die weit überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote der Menschen ohne Berufsabschluss.

Darüber hinaus gibt es nach wie vor große räumliche Disparitäten innerhalb der Lausitz, die regional unterschiedlichen Handlungsdruck begründen können. So ist z. B. die Arbeitslosenquote in der Stadt Cottbus mit 7,8 % (im Januar 2024) mehr als doppelt so hoch wie die im Landkreis Dahme-Spreewald (3,8 %).

Die Erwerbstätigkeit, im Folgenden angenähert durch die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (SV-Beschäftigten), ist die zentrale Einkommensquelle privater Haushalte, sichert den Lebensunterhalt und ermöglicht gesellschaftliche Teilhabe (IWH, 2023, S. 105). Tabelle 1 zeigt die durchschnittliche jährliche Veränderungsrate der SV-Beschäftigten im Lausitzer Revier in Brandenburg und in Sachsen im Vergleich zu den anderen Kreisen Ostdeutschlands ohne Berlin. Seit dem vierten Quartal 2019 hat die Zahl der SV-Beschäftigten leicht zugenommen. Auffällig ist dabei, dass die SV-Beschäftigung im brandenburgischen Teil des Lausitzer Reviers nach Start des InvKG (2020) etwas schneller gewachsen ist als in den Vergleichsregionen. Vorsichtig interpretiert scheinen schon die Ankündigungseffekte und erste Maßnahmen, die bereits kurzfristig auf die Beschäftigung wirken, einen positiven Einfluss auf die gesamte Beschäftigungsentwicklung zu haben.

Tabelle 1: Durchschnittliche jährliche Veränderung der SV-Beschäftigten (in %)

	12/2013 – 12/2019	12/2016 – 12/2019	12/2019 – 09/2022
Lausitzer Revier (BB)	**1,1**	**1,0**	**0,9**
Lausitzer Revier (SN)	1,2	1,2	0,4
weitere Kreise Ostdeutschland (ohne Berlin)	1,1	0,9	0,6

Quelle: Rohdaten Bundesagentur für Arbeit und IAB, eigene Berechnungen des IWH (2023).

Deutlich dynamischer als die Entwicklung der SV-Beschäftigung ist die Veränderung der Anzahl der offenen Stellen. Insbesondere im brandenburgischen Teil des Lausitzer Reviers ist seit dem Start des InvKG ein signifikanter Anstieg (+9,8 %) der offenen Stellen zu beobachten. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der sofort zu besetzenden Stellen ist mit fast 15 % sehr hoch und liegt deutlich über dem Durchschnitt der weiteren Kreise in Ostdeutschland. Im Bereich der humankapitalintensiven Beschäftigung ist die Entwicklung besonderes stark. Hier lag die Wachstumsrate der offenen Stellen für das Anforderungsniveau Experte/Spezialist bei fast 12 %. Auch hier scheint die begonnene Umsetzung des InvKGs, insbesondere im brandenburgischen Teil des Fördergebiets, eine neue Dynamik ausgelöst zu haben.

Tabelle 2: Durchschnittliche jährliche Veränderung der Anzahl der offenen Stellen (in %)

	offene Stellen insgesamt		sofort zu besetzenden Stellen		offene Stellen mit Anforderungsniveau Experte/Spezialist	
	12/2016 – 12/2019	12/2019 – 11/2022	12/2016 – 12/2019	12/2019 – 11/2022	12/2016 – 12/2019	12/2019 – 11/2022
Lausitzer Revier (BB)	**3,7**	**9,8**	**-1,7**	**14,7**	**4,9**	**11,9**
Lausitzer Revier (SN)	5,3	0,6	7,4	4,5	7,3	1,8
weitere Kreise Ostdeutschland (ohne Berlin)	2,9	5,0	4,8	10,5	4,2	6,4

Quelle: Rohdaten Bundesagentur für Arbeit und IAB, eigene Berechnungen des IWH (2023).

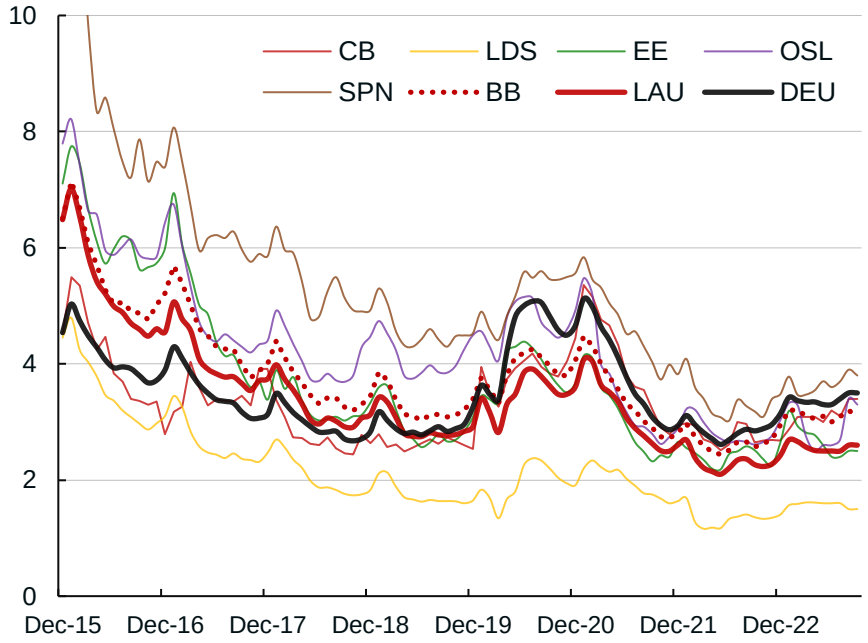
Die beiden Befunde, eine stark rückläufige Arbeitslosigkeit und der Aufwuchs der SV-Beschäftigung, bei gleichzeitig starkem Wachstum der offenen Stellen, legen die Vermutung der Entstehung eines neuen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt nahe. Im nächsten Abschnitt wird diese Vermutung durch die Darstellung der zunehmenden Stellenbesetzungsschwierigkeiten untermauert.

2.2 Stellenbesetzungsschwierigkeiten

Die aktuelle konjunkturelle und demografische Entwicklung spiegelt sich in der Entwicklung der Engpass-Indikatoren auf dem Arbeitsmarkt wider. Die Firmen der Region leiden zunehmend unter Stellenbesetzungsschwierigkeiten (vgl. Markwardt et al., 2016; Berger et al., 2019; IAB, 2023; Bossler & Popp, 2023).

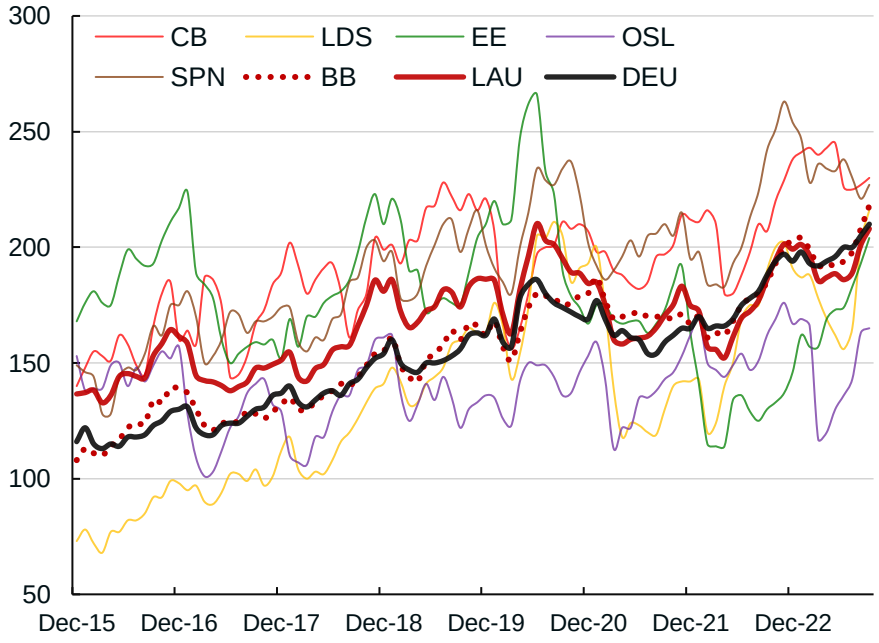
Die Abbildung 2 zeigt das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen in den Landkreisen der brandenburgischen Lausitz. Während im Januar 2016 im Durchschnitt der Region noch 7,0 Arbeitslose auf eine offene Stelle kamen, hat sich dieses Verhältnis im September 2023 auf 2,6 verringert und liegt mittlerweile deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt, der in der Abbildung 2 durch die schwarze Linie visualisiert wird.

Abbildung 2: Arbeitslose je gemeldeter Stelle



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a, 2023b), eigene Darstellung.

Abbildung 3: Durchschnittlich abgeschlossene Vakanzzeit in Tagen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2023b), eigene Darstellung.

Spiegelbildlich dazu hat sich, wie die Abbildung 3 zeigt, die durchschnittliche abgeschlossene Vakanzzeit[2] zur Besetzung einer offenen Stelle im selben Zeitraum von 137 Tagen auf 208 Tage erhöht. Insbesondere in den Landkreisen LDS, SPN und CB lässt sich ein eindeutiger trendmäßiger Anstieg ausmachen. Auch wenn es schwierig ist zu bestimmen, ab welcher Dauer von einem echten Engpass gesprochen werden muss (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2011), so deuten beide Indikatoren daraufhin, dass sich der Arbeitsmarkt der Lausitz in den vergangenen Jahren von einem nachfragedominierten Markt hin zu einem angebotsdominierten Markt entwickelt hat, auf dem es mittlerweile einen deutlichen Stellenüberhang in Fachkräfteberufen gibt (Jacobsen & Knuth, 2023, S. 245f.). Auf besondere Engpässe im Arbeitsmarkt der Lausitz wird im Kapitel 4 eingegangen.

Die geschilderte Problematik wird voraussichtlich noch weiter verschärft, wenn die Ankündigungen von Ansiedlungen auch umgesetzt werden. Dies wird im folgenden Abschnitt thematisiert.

2.3 Zwischenbilanz der angekündigten Arbeitsplätze

Ein erster sichtbarer Erfolg der Strukturstärkungsmaßnahmen sind die umfangreichen Ankündigungen über die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in der brandenburgischen Lausitz. Mit Stand Juli 2023 belaufen sich die Ankündigungen auf rund 6.350 Arbeitsplätze. Hinter dieser Zahl verbergen sich ungefähr 4.650 Industriearbeitsplätze, ca. 1.050 Arbeitsplätze in wissenschaftlichen Einrichtungen und etwa 650 Arbeitsplätze in Behörden (Markwardt et al., 2023). Neben den direkten Arbeitsmarkteffekten aus den Ankündigungen sind weitere indirekte positive Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Die Gesamtzahl der in der Region neu geschaffenen Arbeitsplätze wird vermutlich noch deutlich größer ausfallen. Nicht berücksichtigt in dieser Aufzählung sind bis zu 1.800 Arbeitsplätze im Industriepark Schwarze Pumpe, zusätzliche Arbeitsplätze durch den Ausbau des Carl-Thiem-Klinikums zu einem Universitätsklinikum und die Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen im Lausitz Science Park. Darüber hinaus werden die neuen Großprojekte in den unmittelbar angrenzenden Landkreisen eine erhebliche Sogwirkung auf den regionalen Arbeitsmarkt entfalten. So plant z. B. Tesla in Grünheide für die erste Ausbaustufe der Gigafactory Berlin-Brandenburg mit rund 12.000 Arbeitsplätzen (vgl. rbb24, 2022); perspektivisch könnten hier bis zu 40.000 Stellen entstehen (FAZ, 2020). Das Deutsche Zentrum für Astrophysik im sächsischen Teil der Lausitz schafft 1.000 Arbeitsplätze (vgl. DZA, 2023); auch hier ist mit weiteren indirekten Beschäftigungseffekten zu rechnen.

Demgegenüber stehen die durch den Ausstieg aus der Kohleverstromung gefährdeten Arbeitsplätze in den Bereichen Tagebau und Stromerzeugung sowie bei den Zulieferern in der

[2] In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wird die abgeschlossene Vakanzzeit berechnet aus der Differenz zwischen dem Zeitpunkt des Abgangs der Stelle und dem frühestmöglichem Besetzungstermin (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2023b). Von Engpass oder Problemen bei der Besetzung von freien Stellen wird dann gesprochen, wenn die Besetzung freier Stellen deutlich länger als üblich dauert. Die Vakanzzeit sollte als Messmittel für Besetzungsprobleme offener Stellen nur mit Vorsicht interpretiert werden, da Arbeitgeber Stellenangebote auch stornieren können, beispielsweise wenn die Suche zu lange andauert.

Region. Wenn angenommen wird, dass etwa 2/3 der gefährdeten Arbeitsplätze – in den Modellberechnungen ca. 13.000 – in der Braunkohleverstromung auf die brandenburgische Lausitz entfallen (vgl. RWI, 2018; Frondel, 2018; BMWi, 2019), sind dies, im Sinne eines Worstcase-Szenarios, rund 8.700 Arbeitsplätze (Markwardt et al., 2023). Die Annahme, dass diese Arbeitsplätze vollständig wegfallen werden, ist jedoch nicht realistisch.

Schon in unmittelbarer Reaktion auf die im Jahr 2015 begonnene Debatte um eine mögliche Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland, haben die betroffenen Unternehmen in der Region mit der Anpassung ihrer Geschäftsmodelle begonnen (siehe Markwardt et al., 2016; Markwardt & Zundel, 2017). Das bekannteste Beispiel ist aktuell die LEAG, die ein neues Unternehmenskonzept entwickelt hat und plant, die Lausitz mit ihrer GigawattFactory und zeitgleichen Entwicklung von Solar- und Windkraftanlagen zum größten Zentrum für erneuerbare Energien Deutschlands zu transformieren (LEAG, 2023). Unter der Annahme, dass von den gefährdeten Arbeitsplätzen bei der LEAG und ihren Zulieferern ungefähr die Hälfte nicht durch eine Anpassung der Geschäftsmodelle an die neuen Rahmenbedingungen gesichert werden können, ergibt sich ein deutlich geringerer Ersatzbedarf von etwa 4.500 Arbeitsplätzen.

Diesem Ersatzbedarf steht schon heute eine größere Zahl angekündigter Arbeitsplätze gegenüber, davon 4.650 in der Industrie. Zu beachten ist dabei weiter, dass die meisten Maßnahmen, die im Rahmen des InvKG umgesetzt werden sollen (Arm 1 und Arm 2), bislang noch gar nicht angefangen haben bzw. noch ganz am Anfang der Umsetzung stehen. Sie können daher weder nachfragewirksam sein noch auf der Angebotsseite zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben. Daher ist mit einer zweiten Welle an Beschäftigungseffekten zu rechnen.

2.4 Zwischenfazit

Der Arbeitsmarkt wandelt sich zunehmend von einem arbeitsgeberbestimmten Markt (Nachfrage) zu einem arbeitnehmerbestimmten Markt (Angebot). All dies deutet darauf hin, dass die Verhandlungsmacht der abhängig Beschäftigten in Zukunft stärker werden wird, Lohn- und Gehaltssteigerungen und verbesserte Arbeitsbedingungen können die Folge sein.

Realisieren sich die bisherigen Arbeitsplatzankündigungen und nimmt man ferner an, dass die LEAG ihr neues Unternehmenskonzept erfolgreich umsetzt, wird es in der Lausitz einen positiven Arbeitsplatzsaldo in vierstelliger Höhe (im Worstcase-Szenario von über 60.000 fehlenden Arbeitskräften) geben. D. h. im Ergebnis des Strukturwandels wird es in der brandenburgischen Lausitz mehr Arbeitsplätze und nicht weniger geben.

Ob sich der angekündigte positive Arbeitsplatzsaldo realisieren lässt, hängt maßgeblich davon ab, ob es gelingt die neuen Arbeitsplätze zu besetzen, ohne vorhandene Arbeitsplätze zu gefährden. Es wäre wenig gewonnen, wenn die neuen Stellen aus dem vorhandenen Beschäftigtenreservoir besetzt werden und im vorhandenen Unternehmensbestand Arbeitsplätze wegfallen, weil sie nicht mehr besetzt werden können.

Ein wesentlicher Faktor für die Beantwortung der Frage, ob sich alle Anforderungen an den Lausitzer Arbeitsmarkt erfüllen lassen, ist die demografische Entwicklung der Region, die im folgenden Kapitel analysiert wird.

3. Bevölkerungsprognose und Anwendung auf den Arbeitsmarkt

Seit fast drei Jahrzehnten schrumpft und altert die Bevölkerung der brandenburgischen Lausitz (siehe Abbildung 14 im Anhang). Während bisher diese Entwicklung zu einer demografischen Entlastung auf dem Arbeitsmarkt beigetragen hat, liegt die aktuelle Herausforderung in der Deckung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs. Wie die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Lausitz aussehen wird, hängt maßgeblich davon ab, wie erfolgreich die Region das Problem der Arbeitskräftesicherung und Arbeitskräftegewinnung bewältigen wird.

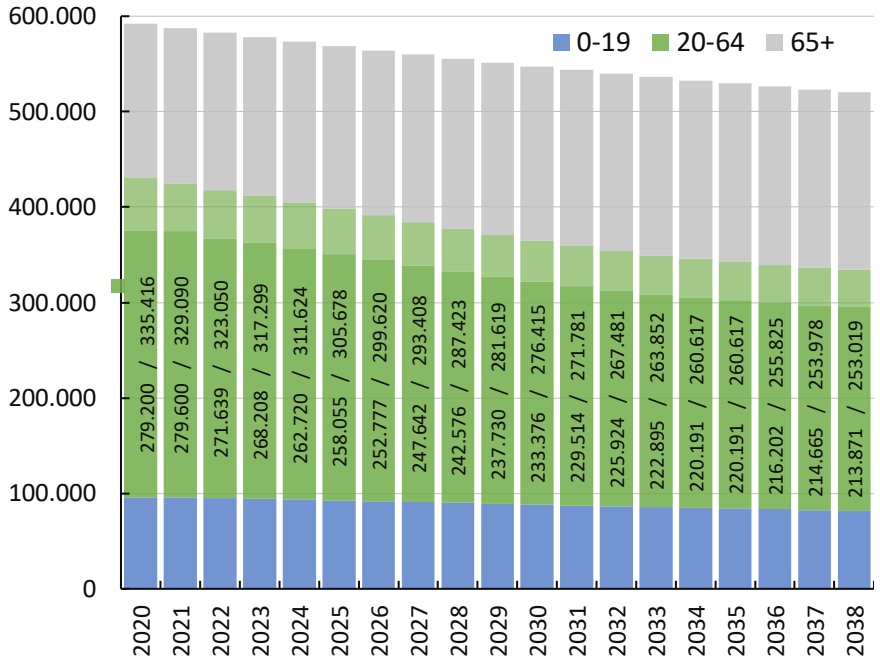
Kern dieses Kapitels ist die Anwendung der Bevölkerungsprognose von Eurostat auf den regionalen Arbeitsmarkt der brandenburgischen Lausitz. Hierbei wird das zukünftige Arbeitskräftedefizit nicht aus der Differenz von Arbeitsangebot und -nachfrage, sondern ausschließlich als Zahl der potenziell vorhandenen Arbeitskräfte prognostiziert (für die Methodik siehe Berger et al., 2019, S. 125ff.). Insofern ist die Prognose eine Fortschreibung des Status quo und stellt ein Worstcase-Szenario dar. Diese Projektion berücksichtigt nicht, dass das Wissen um die zunehmende Arbeitskräfteknappheit bereits heute Gegenreaktionen auf dem Arbeitsmarkt und politische Interventionen auslöst, die das Eintreffen dieses Szenarios unwahrscheinlicher machen.

Natürlich wird sich im Prozess des Strukturwandels die Zahl der nachgefragten Arbeitskräfte und deren Qualitäts- und Anforderungsprofile erheblich verändern. Damit wird sich auch das Arbeitskräfteangebot, z. B. durch Zu- und Fortzug sowie Aus- und Weiterbildung, an die neuen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt anpassen. Wie genau diese im Jahr 2038 aussehen werden, ist wissenschaftlich nicht valide zu prognostizieren. Die in diesem Kapitel vorgestellte Prognose zeigt im Kern lediglich den Ersatzbedarf an Arbeitskräften aufgrund demografischer Veränderungen. Wie zu sehen sein wird, stellt die Größenordnung des demografischen Ersatzbedarfs an Arbeitskräften die Region vor außerordentlich große Herausforderungen.

3.1 Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung

Nach vielen Jahren, in dem das Arbeitskräfteangebot in Deutschland gestiegen ist, wird in naher Zukunft die Zahl der Personen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, deutlich sinken (Fuchs et al., 2022). So prognostiziert z. B. das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einer aktuellen Studie, dass trotz steigender Erwerbsquoten und steigender Zuwanderungszahlen das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bis zum Jahr 2038 um rund drei Millionen Personen zurückgehen wird (siehe Hellwagner et al., 2023). Im Vergleich zum Jahr 2020 entspricht dies einem Rückgang von ca. 6 %; bis zum Jahr 2060 wird das Arbeitskräfteangebot um über 11 % schrumpfen. Die brandenburgische Lausitz kann sich von dieser gesamtdeutschen Entwicklung nicht abkoppeln. Ganz im Gegenteil, hier ist der Trend bisher sogar noch deutlich stärker, wie die nachfolgende Abbildung 4 über die zukünftige demografische Entwicklung illustriert.

Abbildung 4: Demografische Entwicklung in der brandenburgischen Lausitz, 2020 bis 2038[3]



Anmerkung: Die obenstehende Zahl ist die Anzahl der Personen im Alter von 20-64 Jahren, die untenstehende Zahl ist die Anzahl der Erwerbstätigen unter Annahme einer Erwerbsquote von 84 % (gemäß Eurostat, 2023b).
Quelle: Eurostat (2023a), eigene Darstellung.

Die Abbildung 4 zeigt die Basisvariante der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung von Eurostat (2023a). Demnach wird die Gesamtbevölkerung in der brandenburgischen Lausitz bis zum gesetzlich bestimmten Ende der Kohleverstromung im Jahr 2038 um rund 72.000 Personen (das entspricht einem Minus von ca. 12 %) zurückgehen. Deutlich dramatischer ist die Schrumpfung der Zahl der potenziell erwerbsfähigen Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren, welche im Prognosezeitraum um über 80.000 Personen (ein Minus von fast 25 %) abnehmen wird. Die einfache Fortschreibung der Bevölkerungsprognose unter der Annahme einer konstanten Erwerbsquote (rund 84 % im Jahr 2020, vgl. Eurostat, 2023b) und gleichbleibender Arbeitsnachfrage ergibt ein Arbeitskräftedefizit von über 60.000 Beschäftigten.

Diese Zahl, plus den geplanten Aufwuchs an Arbeitsplätzen, stellt - rein rechnerisch - den Bedarf an zusätzlichen Beschäftigten dar. Das sind mehr als viermal so viele Personen wie der prognostizierte maximal mögliche Verlust an Arbeitsplätzen in der Wertschöpfungskette Braunkohleverstromung im fraglichen Zeitraum (Frondel et al., 2018). Alternative Bevölkerungsvorausberechnungen z. B. des Bundes, des Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg oder des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung kommen zu vergleichbaren Ergebnissen (siehe Statistische Bundesamt, 2022; LBV, 2021 und BBSR, 2021)[4].

[3] Aktuell liegt die Bevölkerungsentwicklung in der Lausitz, vor allem bedingt durch die Fluchtbewegungen aus der Ukraine, deutlich über den gängigen Prognosen.

[4] Wir stützen uns auf die Prognose von Eurostat, weil hier die zeitliche, räumliche und die Auflösung der Daten nach Alterskohorten für unsere Zwecke am geeignetsten ist.

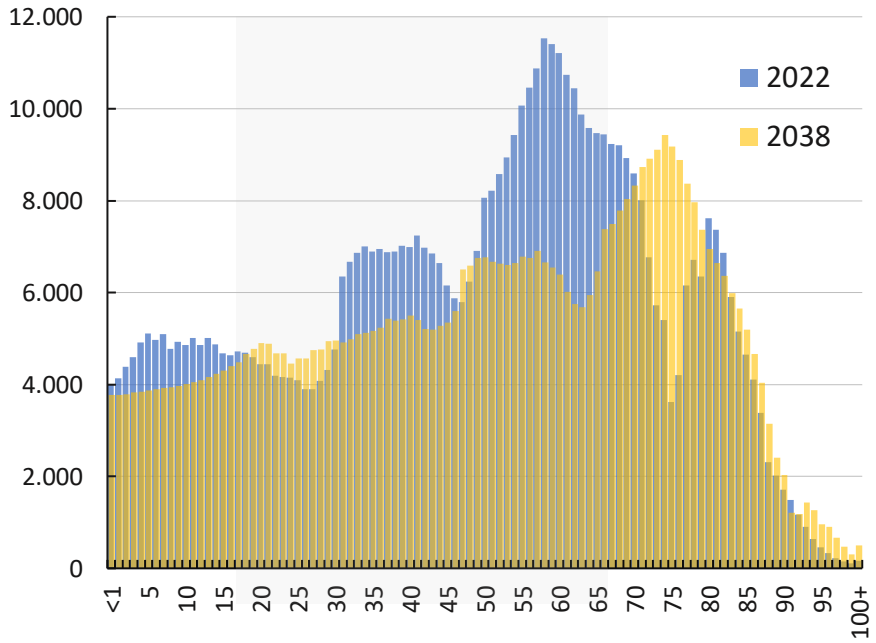
Natürlich repräsentieren diese Zahlen eine Fortschreibung des Status quo in die Zukunft. Mögliche Änderungen in der Binnen- und Außenmigration, Änderungen bei der Erwerbsbeteiligung und Arbeitsproduktivitätsfortschritte (siehe Kapitel 6) sind in dieser Fortschreibung nicht berücksichtigt.

Eine mögliche Marktreaktion auf den Erwerbspersonenrückgang und den damit verbundenen Arbeits- und Fachkräfteengpässen in der Region kann darin bestehen, dass weniger Einwohner der Lausitz aus der Region pendeln und stattdessen Arbeitsplätze in Heimatnähe annehmen (zu den Potenzialen siehe Kapitel 5). Die in Relation zum Arbeitskräfteangebot größer werdende Arbeitsnachfrage wird zu steigenden Löhnen und Gehältern sowie verbesserten Arbeitsbedingungen in der Region führen. Dies steigert die Attraktivität der Lausitz als Arbeits- und Wohnort und kann zu verstärktem Zuzug von Arbeitskräften aus dem In- und Ausland führen. Angesichts der Dimension des demografischen Problems, des starken Wettbewerbs mit anderen deutschen Kreisen um die knapper werdenden Fachkräfte und der demografischen Entwicklung in den benachbarten europäischen Ländern (vgl. Berger et al. 2019, S. 176ff.), stellt die beschriebene demografische Entwicklung gleichwohl eine außerordentliche Herausforderung für die erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels dar.

3.2 Demografische Besonderheiten

In diesem Abschnitt soll auf einige demografische Besonderheiten in der brandenburgischen Lausitz hingewiesen werden, welche direkt oder indirekt Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben. Dies sind die Veränderung der Altersstruktur, die Geschlechterverteilung und die unterschiedliche demografische Entwicklung in den Teilregionen.

Abbildung 5: Altersverteilung der Bevölkerung, 2022 und 2038



Quelle: Eurostat (2023a), eigene Darstellung.

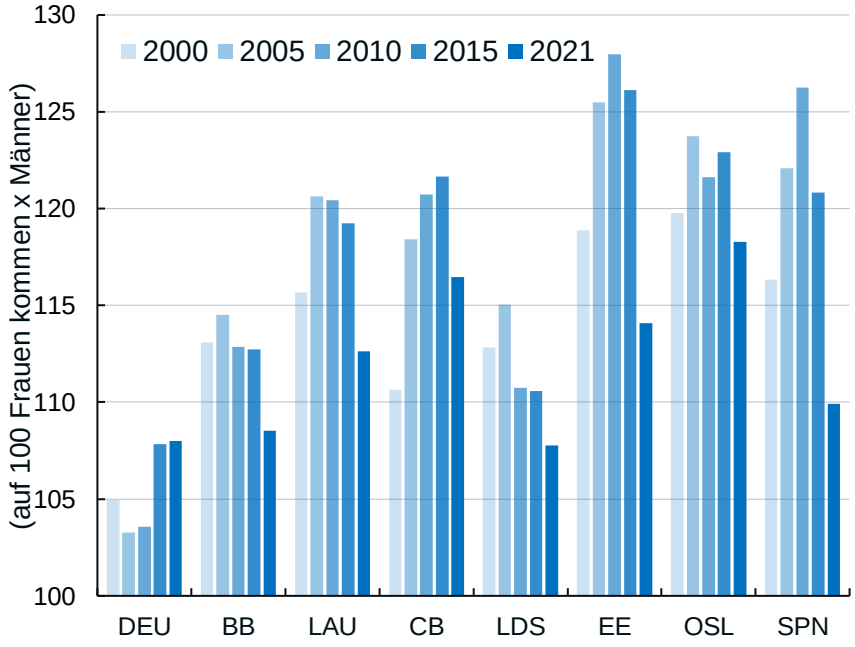
Die Abbildung 5 zeigt die prognostizierte Verteilung der Bevölkerung in der brandenburgischen Lausitz nach Lebensalter. Im Jahr 2022 lag der Modus der Verteilung, d. h. der Wert mit der größten Häufigkeit, bei 58 Jahren. Bis 2038 steigt der Wert auf 74 Jahre. Wie zu erkennen

ist, steht der große altersbedingte Exit aus dem Arbeitsmarkt erst noch bevor. Der Eintritt einer solch großen Kohorte in das Rentenalter wird nicht nur die Knappheit an Arbeitskräften vergrößern, sondern wird darüber hinaus zu noch größeren Problemen bei der Unternehmensnachfolge führen (vgl. DIHK, 2022).

Die vergleichsweise große Kohorte der heute 30- bis 45-Jährigen wächst in das Alter mit der höchsten Erwerbsbeteiligung, wodurch der Arbeitsmarkt etwas stabilisiert wird. Gleichzeitig gibt es aber immer weniger Personen in den gründungsstarken Altersjahrgängen zwischen 18 und 40 Jahren – eine Entwicklung, die insbesondere der unternehmerischen Dynamik in der Lausitz schaden wird. Die Situation verschärft sich vermutlich noch weiter, da der zunehmende Engpass an Fachkräften dazu führt, dass gut qualifizierte Personen lukrative Angebote für abhängige Beschäftigungsverhältnisse erhalten und sich damit weniger oft für den Beruf Unternehmer entscheiden (vgl. DIHK, 2022).

Die unstete Besetzung der einzelne Alterskohorten erklärt sich aus dem Pillen- und dem Wendeknick. Ersterer hat auch in der DDR zu einem starken Rückgang der Geburtenrate geführt; letzterer ist gekennzeichnet durch einen dramatischen Rückgang der Geburtenrate und durch massive Abwanderung, insbesondere junger Menschen. Fast zwei Drittel der Abwandernden waren damals jünger als 30 Jahre, mehr als die Hälfte von ihnen waren Frauen (vgl. Fuchs et al., 2020; LBV, 2021). Das hieraus resultierende demografische Echo ist noch heute in der Region spürbar.

Abbildung 6: Männerüberschuss im Alter von 18 bis unter 35 Jahren



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023), eigene Darstellung.

In der Lausitz leben aktuell etwas mehr Frauen als Männer, insgesamt rund 50,8 % aller Einwohner sind weiblich (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023). Die Ausdifferenzierung in unterschiedliche Altersgruppen zeigt jedoch, dass der Frauenüberschuss auf die Altersgruppe der über 65-Jährigen zurückgeht. In allen anderen Altersgruppen gibt es jeweils

mehr Männer als Frauen. Am deutlichsten wird der Überhang an Männern in der für den Arbeitsmarkteintritt besonders relevanten Altersgruppe der 18 bis unter 35-Jährigen (siehe Abbildung 6), dem Lebensabschnitt für Familiengründungen. Der im nationalen Vergleich, trotz aktueller Annäherung, hohe Wert zeigt, dass mehrheitlich junge Frauen auf der Suche nach besseren Arbeits- und Lebensbedingungen die Lausitz verlassen. Die abgewanderten Frauen stehen dann dem regionalen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung und verschlechtern die demografische Perspektive weiter.

Dass junge Frauen und höherqualifizierte Menschen räumlich mobiler sind, ist kein Spezifikum der Lausitz. Besonders mobil sind die Bildungs- und Berufseinstiegswanderer unter 30 Jahren. Bisher gelingt es der brandenburgischen Lausitz nicht, über Wanderungsgewinne die natürliche Bevölkerungsentwicklung auszugleichen; die Arbeits- und Lebensbedingungen sowie das gesellschaftliche Umfeld scheinen, bei allen Verbesserungen, noch nicht attraktiv genug. Bei Vernachlässigung der Fluchtmigration aus der Ukraine kommt es noch immer zu einem Bevölkerungsrückgang.

Dabei gibt es große Unterschiede in den Teilregionen. Während der Landkreis Dahme-Spreewald im letzten Jahrzehnt vergleichsweise hohe positive Wanderungssalden und Bevölkerungsgewinne aufweisen kann (ein Plus von rund 1,0 % p.a.), gelingt dies der Studentenstadt Cottbus bisher noch nicht (ein Minus von 0,15 % p.a.). Besonders unvorteilhaft ist die demografische Entwicklung in den Landkreisen Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre ist hier die Bevölkerung um rund 0,8 % p.a. geschrumpft (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023). Im Kapitel 5, bei der Analyse der Arbeitsmarktreserven, wird dieser Punkt wieder aufgenommen.

4. Besondere Engpässe

Ausgehend von den Befunden der vorangegangenen Kapitel befasst sich dieser Gliederungspunkt nun mit besonderen Engpässen[5]. Der Fokus liegt dabei auf Engpässen bei Spezialisten und Experten (Abschnitt 4.1) sowie Löhnen und der Tarifbindung (Abschnitt 4.2).

4.1 Engpasslage bei Experten, Spezialisten und Fachkräften

Es zeigen sich bereits heute deutliche Engpässe in ausgewählten Berufen. Tabelle 3 verdeutlicht Fachkräfteengpässe im Land Brandenburg, gemessen in den Jahren 2017 und 2020. Die Zahl der Berufsgruppen in Engpasslage nimmt im betrachteten Zeitraum zu (von 47 auf 70). Die Anforderungsniveaus Experten und Spezialisten sind aus qualitativer Sicht hochrelevant für den Arbeitsmarkt, prägen sie doch den Humankapitalbestand einer Region und bestimmen dadurch ihre Absorptionsfähigkeit für Forschung und Entwicklung sowie das Ausmaß der Innovationstätigkeit. Für diese beiden Anforderungsprofile ist der Anteil gemeldeter Stellen in Engpasslage besonders hoch und steigt für die Gruppe der Spezialisten an (von 43,7 % auf 54,1 %). Für das Anforderungsprofil der Experten verharrt der Anteil von gemeldeten Stellen in Engpasslage auf hohem Niveau (57,2 % im Jahr 2017 gegenüber 56,1 % im Jahr 2020).

Tabelle 3: Fachkräfteengpässe im Land Brandenburg

	2017		2020	
Anforderungsniveau	**Zahl der Berufsgruppen in Engpasslage**	**Anteil der gemeldeten Stellen in Engpasslage**	**Zahl der Berufsgruppen in Engpasslage**	**Anteil der gemeldeten Stellen in Engpasslage**
Insgesamt	**49**	**28,2 %**	**70**	**40,5 %**
Fachkräfte	18	23,1 %	31	36,6 %
Spezialisten	16	43,7 %	22	54,1 %
Experten	15	57,2 %	17	56,1 %

Quelle: MWAE (2022)

In quantitativer Hinsicht ist dessen ungeachtet der Bereich der Fachkräfte mit betrieblicher oder schulischer Ausbildung bedeutsamer. Dieses Anforderungsprofil weist die höchste Anzahl von Berufsgruppen in Engpasslage aus – mit stark steigender Tendenz (von 18 auf 31). Ebenfalls einen starken Anstieg verzeichnet der Anteil gemeldeter Stellen in Engpasslage für dieses Anforderungsprofil (von 23,1 % auf 36,6 %).

Die Engpassanalysen liegen nur auf der Ebene der Länder vor. Die Annahme ist jedoch naheliegend, dass die Engpässe in der Lausitz ähnlich gelagert sein werden wie im Land Branden-

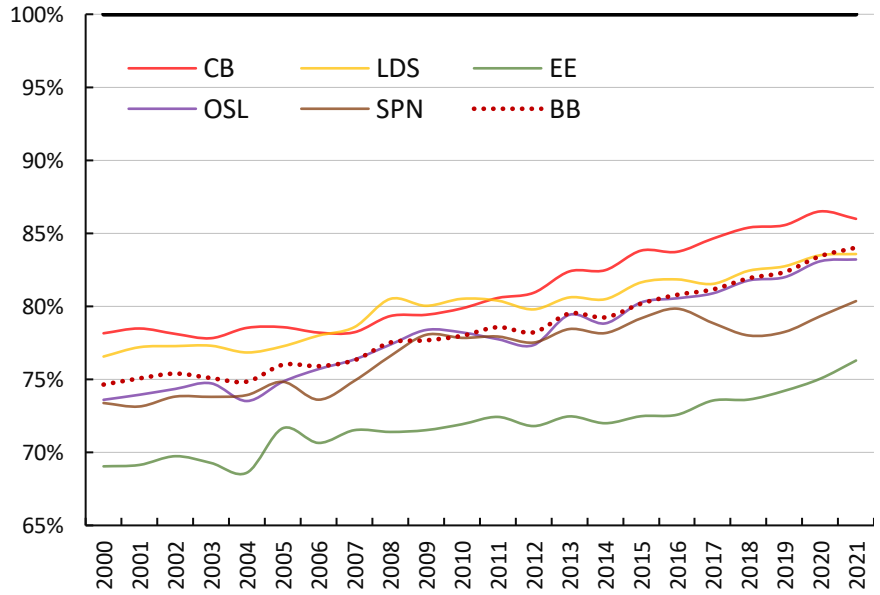
[5] Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit, die auf sechs Indikatoren basiert: abgeschlossene Medianvakanzzeit, Arbeitsuchende-Stellen-Relation, berufsspezifische Arbeitslosenquote, Veränderung des Anteils ausländischer Beschäftigung und Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit und Entgeltentwicklung. Diese Indikatoren werden zu einem Indikator zusammengefasst. Der Gesamtwert des Indikators wird als arithmetisches Mittel der Punktwerte der einzelnen Indikatoren ermittelt. Bei Punktwerten zwischen 2 und 3 wird in der Nomenklatur der Bundesagentur für Arbeit von einem Engpassberuf gesprochen (Bundesagentur für Arbeit, 2023c, S.8 ff).

burg insgesamt. Überdies ist es sinnvoll, bei der Betrachtung des Arbeitsmarktes in der Lausitz von einer Verknüpfung mit den Nachbarregionen auszugehen.

4.2 Löhne und Tarifbindung

Wenn alle Ansiedlungsankündigungen umgesetzt werden, dürfte dies – vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Friktionen am Arbeitsmarkt im Hinblick auf die Verfügbarkeit geeigneter Arbeitskräfte – die Löhne und Gehälter über kurz oder lang in die Höhe treiben. Dies ist zunächst einmal positiv zu werten, da die Löhne in den Fördergebietskreisen immer noch einen deutlichen Abstand zum Bundesdurchschnitt aufweisen. Dieser Aspekt lässt sich anhand von Abbildung 7 erläutern. Sie zeigt die Veränderung der Löhne auf regionaler Ebene relativ zu den durchschnittlich in Deutschland gezahlten Löhnen. Im Jahr 2021 lagen die Löhne im Land Brandenburg bei 84 % des Bundesdurchschnitts. Wenngleich sich der Abstand seit dem Jahr 2000 (rund 75 %) deutlich verringert hat, ist Brandenburg noch deutlich von einer Angleichung der Löhne entfernt.

Abbildung 7: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitsstunde (DEU = 100 %)



Anmerkung: Die Bruttolöhne und -gehälter enthalten die von den im Inland ansässigen Wirtschaftseinheiten geleisteten Löhne und Gehälter der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Abzug der Lohnsteuer und der Sozialbeiträge der Arbeitnehmer sowie Sachleistungen, die ihnen unentgeltlich oder verbilligt zur Verfügung gestellt werden.

Quelle: VGRdL (2023a)

Abbildung 7 offenbart ferner, dass die Löhne im Brandenburger Fördergebiet eine hohe Varianz aufweisen. Im Vergleich zum Durchschnitt des Landes Brandenburg überdurchschnittliche Löhne werden in der kreisfreien Stadt Cottbus gezahlt. Dies lässt sich maßgeblich auf den hohen Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zurückzuführen. Überdurchschnittlich hohe Löhne gab es bis zur Mitte der 2010er Jahre auch im Landkreis Dahme-Spreewald. Seitdem haben sich die Löhne dieses Landkreises dem Brandenburger Durchschnitt angeglichen, der seinerseits im fraglichen Zeitraum deutlich gestiegen ist. Schlusslicht ist der Landkreis Elbe-Elster, der im Jahr 2021 bei rund 76 % des Bundesdurchschnitts lag. Der Abstand zum

Spitzenreiter, der kreisfreien Stadt Cottbus, die einen Wert von 86 % erreicht, beträgt damit beachtliche 10 %-Punkte.

Neben der Lohnentwicklung im Allgemeinen verdient noch ein weiterer Aspekt besondere Aufmerksamkeit: die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen (vgl. Abbildung 16 im Anhang). Sie ist in den Kreisen des brandenburgischen Fördergebiets deutlich kleiner als im Bundesdurchschnitt. In der kreisfreien Stadt Cottbus sowie den Landkreisen Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz liegen die Frauen bei den Medianlöhnen – wenn auch nur leicht – sogar vorne. Der Medianlohn ist das mittlere Einkommen von Vollzeitbeschäftigten; das bedeutet, die Hälfte der SV-Beschäftigten verdient mehr und die andere Hälfte weniger. Der Medianlohn ist nicht identisch mit dem Durchschnittslohn, welcher typischerweise niedriger ist. D. h. auch in der brandenburgischen Lausitz existiert ein sogenannter Gender Pay Gap, der aber kleiner ist als in anderen Regionen.

Vor diesem Hintergrund sind die Ansiedlungsankündigungen von vor allem größeren und im Markt etablierten Unternehmen sowie den Behörden sehr zu begrüßen. Allerdings kann es zu intra-regionalen Verlagerungsprozessen kommen, bei denen die Betriebe das Nachsehen haben, die diesen Wettbewerb um Löhne bislang nicht mitgegangen sind bzw. nicht mitgehen konnten. So erwartet etwa die Landesregierung in Brandenburg, dass *Gute Arbeit* mehr und mehr an betriebswirtschaftlicher Relevanz gewinnen wird (vgl. MWAE 2022).

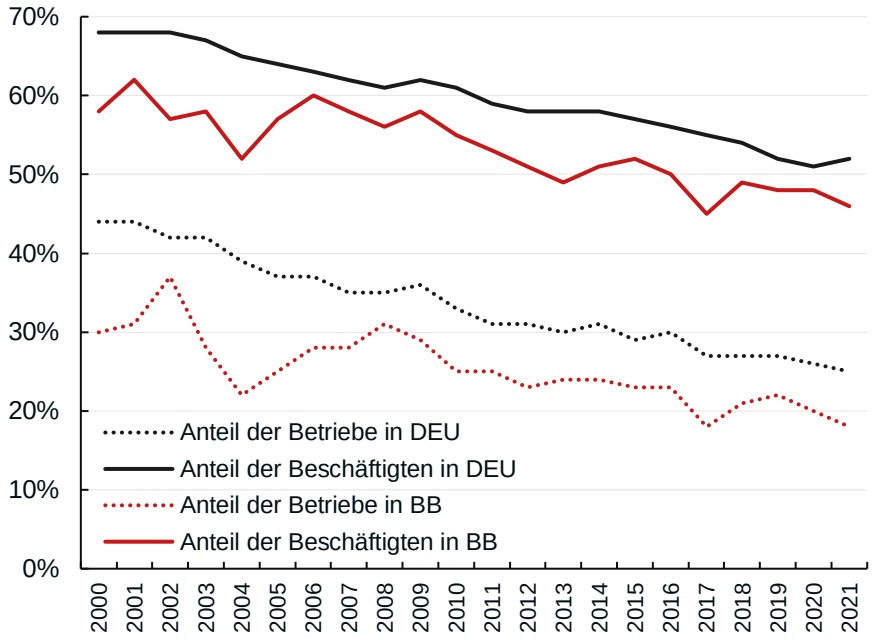
Diese Befunde rücken die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Das deutsche Recht kennt zwei Säulen: die Tarifautonomie und die betriebliche Interessenvertretung durch Betriebs- und Personalräte. Die Einrichtung von Arbeitnehmervertretungen sorgt dafür, dass die Monopsonmacht der Arbeitgeber aufgebrochen wird und die Einkommen gerechter verteilt werden. Tarifverträge spielen in diesem System eine wichtige Rolle. Empirisch zeigt sich etwa, dass Betriebe mit Tarifvertrag und betrieblicher Mitbestimmung seltener offene Stellen nicht besetzen konnten (vgl. Kohaut & Hohendanner, 2023).

Abbildung 8 zeigt die Anteile von Betrieben und Beschäftigten in Deutschland und Brandenburg, die einer Tarifbindung unterliegen. Am aktuellen Rand beträgt der Anteil von Betrieben mit Tarifbindung in Deutschland 25 %, der Wert für Brandenburg liegt bei 18 %. Der Anteil an Beschäftigten, die in den Genuss eines Tarifvertrags kommen, liegt bei 52 % für Deutschland und 46 % für Brandenburg. In diesen Befunden spiegelt sich wider, dass große Betriebe tendenziell häufiger eine Tarifbindung aufweisen und dadurch auch höhere Löhne zahlen. Im Niveau sind also die Anteile bei beiden betrachteten Größen in Brandenburg niedriger als die Werte für Deutschland.

Abbildung 8 offenbart ferner, dass die Tarifbindung von 2000 bis zum aktuellen Rand in Deutschland und Brandenburg mit fast identischen Raten kontinuierlich gesunken ist. In einer aktuellen Untersuchung von Lübker und Schulten (2023) werden vielfältige Ursachen für dieses Phänomen thematisiert. Diese reichen von Strukturwandelprozessen, etwa durch die Verlagerung von Beschäftigung aus industriellen Großbetrieben hin zu kleinen und mittleren Be-

trieben des Dienstleistungssektors, bis hin zu Unternehmenskulturen, die sich in einem heftigen Widerstand der Arbeitgeber gegen betriebliche Mitbestimmung sowie Tarifvertragsbindung äußern.

Abbildung 8: Tarifbindung in Brandenburg und Deutschland



Quelle: Lübker & Schulten (2023), IAB (2022), eigene Darstellung.

Vor diesem Hintergrund ist es plausibel zu vermuten, dass es auf dem Lausitzer Arbeitsmarkt zunehmend zu einer internen Umverteilung hin zu Unternehmen mit besseren Arbeits- und Entlohnungsbedingungen kommen wird. In vielen Fällen korreliert dies mit der Tarifbindung der Unternehmen. Der Wettbewerb und die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften werden auch innerhalb der Region weiter zunehmen. Für KMU und Handwerksbetriebe könnte eine Anpassungsstrategie dahingehend bestehen, Beschäftigungsanreize abseits von klassischen Lohninstrumenten zu setzen, beispielsweise durch die Förderung anderer Faktoren Guter Arbeit (wie z. B. eine wertschätzende Unternehmenskultur, Mitbestimmung, Weiterbildung- und Entwicklungsmöglichkeiten, Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, flexible Arbeits(zeit)modelle, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen vgl. Land Brandenburg (2022, S. 36)).

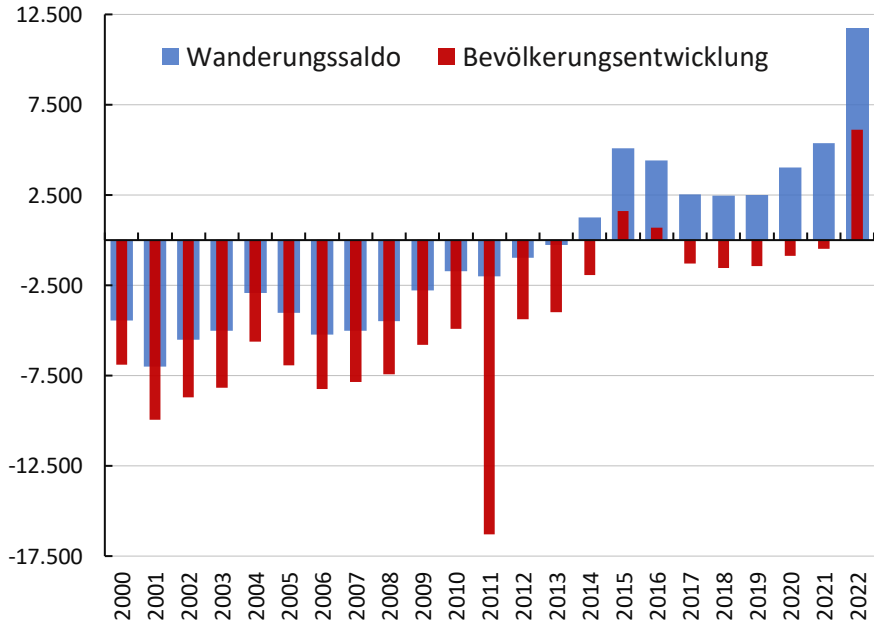
5. Ausgewählte Arbeitsmarktreserven in der Lausitz

Wie die vorherigen Kapitel gezeigt haben, gibt es schon heute Engpässe im Arbeitsmarkt der Lausitz, deren Ausmaß durch die demografische Entwicklung und die zu erwartende Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften zunehmen wird. Der Arbeitsmarkt wird mehr und mehr zum limitierenden Faktor der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der Region. Das Vorhandensein von ausreichend vielen Fach- und Arbeitskräften ist ein außerordentlich wichtiger Standortfaktor im nationalen und internationalen Standortwettbewerb. Primäres Ziel muss es daher sein, den sich abzeichnenden Nachfrageüberhang im Arbeitsmarkt zu begrenzen. Dazu müssen die internen und externen Arbeitsmarktreserven der Region adressiert werden. Im Folgenden wird ein Überblick zu ausgewählten Arbeitsmarktreserven in der brandenburgischen Lausitz gegeben und deren Größenordnung und Mobilisierbarkeit diskutiert.

5.1 Zuwanderung aus dem In- und Ausland

Während in der Vergangenheit, wie in vielen anderen ostdeutschen Regionen, mehr Leute ab- als zugewandert sind, kann aktuell von einer Trendumkehr gesprochen werden. Seit ca. 10 Jahren weist die Gesamtregion positive Wanderungssalden auf. Aus dieser Beobachtung kann allerdings nicht geschlussfolgert werden, dass die Lausitz schon der neue place to be aus Sicht von Fach- und Arbeitskräften ist. Wie die Abbildung 9 zeigt, können die Wanderungsgewinne die natürliche Bevölkerungsentwicklung noch nicht vollständig kompensieren; es kommt in der Region noch immer zu einem Bevölkerungsrückgang, insbesondere in den arbeitsmarktrelevanten Altersgruppen, wenn gleich der Rückgang in den vergangenen 10 Jahren systematisch geringer geworden ist. Die sehr positive Entwicklung im Jahr 2022 folgt zwar dem allgemeinen Trend eines positiven Wanderungssaldos in den letzten Jahren, scheint aber in ihrem Umfang vor allem ein Ergebnis des Angriffs Russlands auf die Ukraine und der dadurch ausgelösten Fluchtbewegung zu sein.

Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssaldo, 2000 bis 2022



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023), eigene Darstellung.

Die Disaggregation der Daten[6] auf der Ebene der Landkreise liefert ein detailschärferes Bild über die unterschiedlichen Raum- bzw. Regionaltypen in der Entwicklung der Bevölkerung und der Wanderungssalden. So ist z. B. der Landkreis Dahme-Spreewald (LDS) für den Löwenanteil des positiven Wanderungssaldos in der brandenburgischen Lausitz verantwortlich. In der letzten Dekade fielen fast 70 % des Wanderungsgewinnes der Region in LDS an (vgl. Abbildung 15 im Anhang). Im Wesentlichen lässt sich dieser Befund durch die Randlage zu Berlin erklären. In den ländlichen Regionen der Lausitz, wie z. B. dem Landkreis Elbe-Elster, gibt es zwar einen schwach zunehmenden positiven Wanderungssaldo; doch die Bevölkerungsentwicklung der Region blieb in den letzten Jahren relativ stabil im negativen Bereich. Auch im regionalen Zentrum, in der kreisfreien Stadt Cottbus, gab es bis zum Jahr 2021 eine negative Bevölkerungsentwicklung (vgl. Abbildung 17 im Anhang).

Zuwanderung aus dem In- und Ausland kann angebotsseitig den Engpass auf Arbeitsmarkt verringern. Ob es zu vermehrter Zuwanderung kommt, hängt einerseits von attraktiven Arbeitsplätzen und -bedingungen in der Region ab, andererseits von der Lebensqualität und deren nationaler und internationaler Wahrnehmung. Während im Strukturwandelprozess ein Anstieg der Löhne und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu erwarten sind, müssen die anderen Rahmenbedingungen für eine gezielte Zuwanderung weiter aktiv verbessert werden. Kampagnen wie *Die Lausitz. Krasse Gegend* sind ein richtiger und wichtiger Ansatz hierfür.

Für die positive Entwicklung der Wanderungssalden mit dem Ausland, ist vor allem die stark gestiegene Zuwanderung durch Geflüchtete in den Jahren 2014 bis 2016 und ab dem Jahr 2022 verantwortlich (MWAE, 2022). Dies stellt aus Sicht der Lausitz eine Art Zufallsereignis dar, das, trotz Schwierigkeiten bei der Integration, ein Potenzial für den regionalen Arbeitsmarkt beinhaltet. In Zukunft wird es aber darauf ankommen, die Zuwanderung aktiver zu gestalten und gezielt Arbeitskräfte für die Region zu gewinnen. Jenseits der Fluchtereignisse liegen bisher die Hauptherkunftsländer der Ausländer innerhalb der EU (MWAE, 2022). Ob dies angesichts der demografischen Veränderungen in den Nachbarstaaten und deren sehr erfolgreicher wirtschaftlichen Entwicklung weiter der Fall sein wird, ist zumindest fraglich. Die Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften, auch aus nicht EU-Ländern, wird ein wichtiger Baustein zur Bewältigung des Fachkräfteengpasses sein müssen (vgl. z. B. MSGIV, 2017).

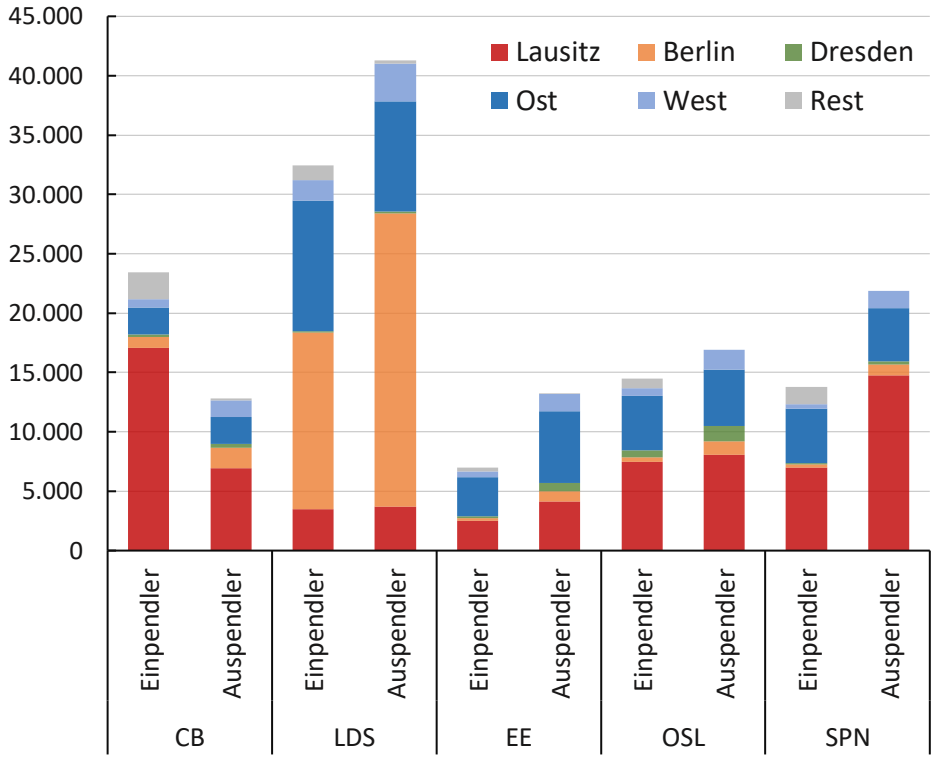
5.2 Pendler und Erwerbsbeteiligung

Das Angebot an internen Arbeitskräften kann z. B. durch eine höhere Erwerbsbeteiligung, bessere Re-Integration von arbeitslosen Problemgruppen in den Arbeitsmarkt und / oder durch die Umkehr von Pendlerströmen erreicht werden. Letzteres wurde bereits durch die Politik und die regionalen Akteure erkannt, welche gemeinsam über das Netzwerk Rückkehrerinitiativen (siehe Fachkräfteportal Brandenburg, 2023) versuchen, das vorhandene Potenzial zu erschließen.

[6] Hierbei müssen die Daten mit etwas Vorsicht interpretiert werden. Die amtliche Statistik weist die Zu- und Fortzüge über Kreisgrenzen aus, d. h. der Wanderungsverlust eines Landkreises kann der Wanderungsgewinn eines anderen Landkreises innerhalb der brandenburgischen Lausitz sein.

Der Arbeitsmarkt der Lausitz ist stark durch das Auspendeln der Beschäftigten geprägt. Im Gesamtsaldo weist die Region einen negativen Pendelsaldo von rund 15.000 Beschäftigten auf, dessen Größenordnung sich in den letzten Jahren nur unwesentlich verändert hat. Die Analyse der Pendlerverflechtungen innerhalb und außerhalb der Lausitz zeigt (siehe Abbildung 10), dass der überwiegende Anteil der Pendelbewegungen, mit Ausnahme des Landkreis Dahme-Spreewald, innerhalb der Lausitz stattfindet. Im Landkreis Dahme-Spreewald haben die Pendelverflechtungen von und nach Berlin eine herausragende Bedeutung[7], sie konzentrieren sich vor allem auf den nördlichen Teil des Kreises. Diese Pendler dürften als Arbeitsmarktreserve für die ehemalige Bergbauregion nur begrenzt in Frage kommen. Die kreisfreie Stadt Cottbus, das größte Arbeitsplatzzentrum der Region, weist als einziger Landkreis in der brandenburgischen Lausitz einen positiven Pendlersaldo auf.

Abbildung 10: Ein- und Auspendler in der brandenburgischen Lausitz, 2022



Quelle: Pendlerverflechtungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Kreisen, Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2023d), eigene Darstellung.

Für die Bestimmung der internen Arbeitskräftepotenziale durch Pendler ist weniger der Pendlersaldo, sondern vielmehr die Zahl der Auspendler, welche nicht in die Metropolregionen Berlin und Dresden oder ins Ausland pendeln, von Bedeutung. Bei hinreichend attraktiven Arbeitsbedingungen vor Ort, sollte diese Gruppe eine schnell verfügbare Arbeitsmarktreserve sein. Bei Berücksichtigung aller Landkreise der Lausitz summiert sich deren Zahl auf rund 36.500 Personen, ohne LDS sind rund 23.500 Beschäftigte adressierbar. Die Zahl der Fernpendler (Pendeldistanz > 150 km) nach West, die in diesen 36.500 enthalten sind, beträgt ak-

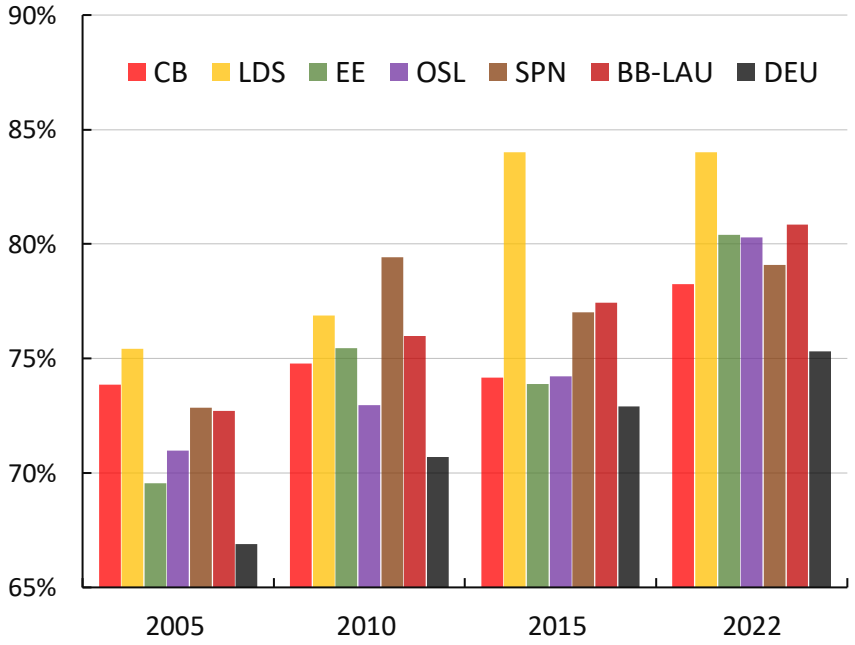
[7] Eine Erklärung für die hohen Auspendlerzahlen in Richtung Berlin sind Wohnortsverlagerungen von Berlinerinnen und Berlinern in berlinnahe Gemeinden in der Lausitz.

tuell rund 9.200. Dieser Personenkreis nimmt aus Erwerbsgründen vergleichsweise weite Pendeldistanzen in Kauf. Aufgrund der weiten Distanzen und der damit verbundenen Kosten ist die Annahme plausibel, dass dieser Personenkreis auch kurzfristig für eine Beschäftigungsaufnahme in der Lausitz zu gewinnen sein sollte (siehe auch MWAE, 2022).

Insgesamt zeigen die Zahlen, dass in den Pendelbewegungen der Arbeitskräfte ein großes internes Potenzial für den Lausitzer Arbeitsmarkt liegt. Bisher, so muss man die Zahlen interpretieren, scheinen die verbesserten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in der Region die Nachteile des Pendelns aber nicht zu kompensieren. Inwieweit die neuen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt diesen Umstand ändern, bleibt abzuwarten.

Ein weiteres endogenes Potenzial für den Arbeitsmarkt liegt in der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung im Allgemeinen und der von Frauen im Speziellen. In den vergangenen Jahren hat die Erwerbsquote[8] in Deutschland stark zugenommen und liegt im zweiten Quartal 2023 mit 79,9 % im oberen Drittel der EU-Länder (Eurostat, 2023c). Die Erwerbsquote der Frauen in Deutschland liegt aktuell bei 76,1 % und damit, trotz einer bedeutenden Angleichung in den letzten Jahren, noch signifikant unter der von Männern (83,6 %). Die Erwerbsquote insgesamt liegt in der brandenburgischen Lausitz leicht über der bundesdeutschen Quote. Im Jahr 2022 lagen hier die Werte bei 82,2 % insgesamt, 83,6 % bei Männern und 80,8 % bei Frauen (AfS-BB, 2023 und Tabelle 4 im Abschnitt 5.3).

Abbildung 11: Frauenerwerbsquote, 2005 bis 2022



Quelle: AfS-BB (2023), WSI (2023), eigene Darstellung.

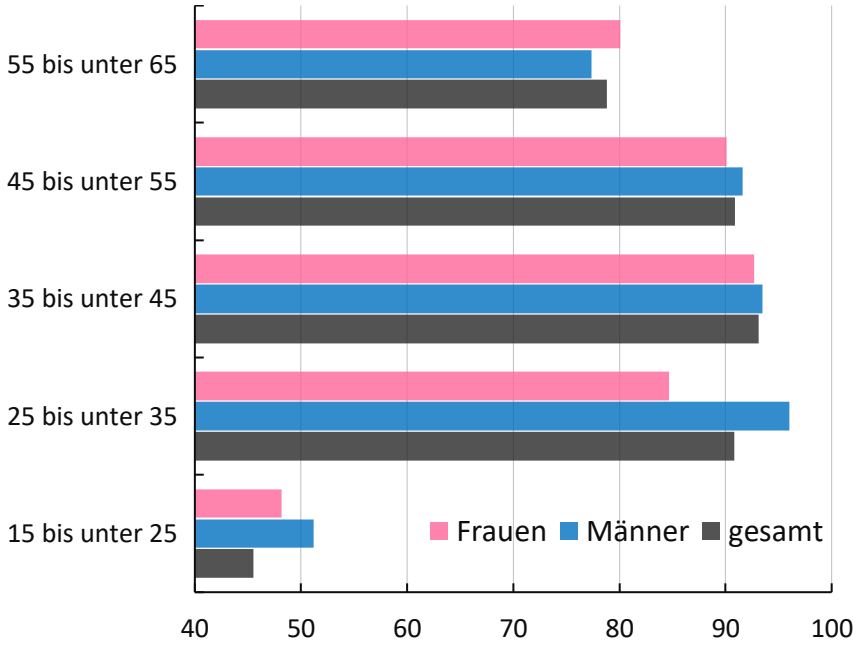
Die für Männer im Vergleich zum Bundesdurchschnitt leicht niedrigere Quote, trotz in der Tendenz höherer Erwerbsbeteiligung, lässt sich vermutlich aus dem größeren Besatz der Alterskohorte der 55 bis unter 65-Jähriger erklären, deren Beteiligung im Arbeitsmarkt geringer ist. Wie die Abbildung 11 zeigt, ist in allen Landkreisen der Lausitz die Frauenerwerbsquote

[8] Die Erwerbsquote ergibt sich hier der Anzahl von erwerbstätigen und erwerbslosen Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren in Relation zur Gesamtbevölkerung derselben Altersklasse.

seit den 2000ern gestiegen und liegt zum Teil deutlich über der nationalen Quote. Den Spitzenrang nimmt hier der Landkreis Dahme-Spreewald mit einem Wert von 84,0 % ein.

Die Abbildung 12 zeigt die Erwerbsquoten der Männer und Frauen in verschiedenen Altersgruppen. Es sind keine geschlechtsspezifischen Besonderheiten zu erkennen. In den Altersgruppen zwischen 25 bis 55 Jahren liegen die Erwerbsquoten (gesamt) über 90 %. In der jüngsten Alterskohorte ist die Erwerbsquote aufgrund von Schule und Studium erwartungsgemäß am niedrigsten.

Abbildung 12: Erwerbsquoten nach Alter (in %), 2022



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022)

Die brandenburgische Lausitz weist im Vergleich zu anderen Bundesländern, zur Bundesrepublik Deutschland insgesamt und zur EU eine generell hohe Erwerbsbeteiligung und insbesondere eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen auf. D. h. für die Aktivierung von zusätzlichen Arbeitskräften ist das in diesem Bereich vorhandene interne Potenzial der Region vergleichsweise gering.

Ein weiterer Hebel zur Verringerung der Engpässe auf dem Arbeitsmarkt ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Verbesserte Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitmodelle für ältere Arbeitnehmer könnten helfen, den Austritt aus dem Arbeitsmarkt zu verschieben (Westermeier & Wolf, 2020; Gordo et al., 2022). Hier bedarf es zukünftig noch mehr Ideenreichtum und Flexibilität von Unternehmen aber auch ausdrücklich von der öffentlichen Hand. Sozialpolitische Entscheidungen des Bundes, wie z. B. die Rente mit 63, erweisen sich hierfür als nicht förderlich. Das gilt auch für das Anpassungsgeld (siehe § 57(1) Kohleverstromungsbeendigungsgesetz), in dessen Genuss ältere Beschäftigten ab 58 Jahren kommen. In dem Maße, wie Beschäftigte aus der Braunkohleindustrie diese Leistung in Anspruch nehmen, wird das Arbeitskräftepotential verkleinert. Vermutlich wird die Verschiebung der Verteilung der Bevölkerung hin zu älteren Kohorten die Erwerbsquote insgesamt leicht sinken lassen.

Weitere ausgewählte Arbeitsmarktreserven werden im nächsten Abschnitt analysiert und diskutiert.

5.3 Weitere Arbeitsmarktreserven

Tabelle 4 zeigt eine Übersicht weiterer ausgewählten Arbeitsmarktreserven in der brandenburgischen Lausitz. Ein vermeintlich schnell erschließbares Potenzial für die Verringerung des Arbeitskräftedefizits sind die Arbeitslosen in der Region. Die Zahl der Arbeitslosen in der Region belief sich im Durchschnitt des Jahres 2022 auf 18.325 Personen. Wäre es möglich, alle diese Personen in ein Beschäftigungsverhältnis zu bringen, wäre ein großer Teil der aktuellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt gelöst. Tatsächlich dürfte die Zahl derer, die als Arbeitsmarktreserve angesprochen werden können, jedoch deutlich kleiner ausfallen.

Fast 35,5 % (ca. 6.500 Personen) dieses Personenkreises sind langzeitarbeitslos; d. h. es ist 12 Monate und länger nicht gelungen, trotz vieler unbesetzter Stellen in der Region, diese Arbeitslose in eine Beschäftigung zu vermitteln. Die Gründe sind vielfältig. Genannt werden beschäftigungshemmenden Eigenschaften der langzeitarbeitslosen Personen wie etwa fortgeschrittenes Alter, Geringqualifizierung, mangelnde Passfähigkeit der Qualifikation, fehlende Motivation oder gesundheitliche Probleme (siehe z. B. Beste & Trappmann, 2016; Klingert & Lenhart, 2017).

Zwei weitere große Herausforderung für den Lausitzer Arbeitsmarkt sind die sehr unterschiedlich hohe Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit der Qualifikation und die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit von Ausländer*innen. Die Arbeitslosenquoten von Personen mit akademischem Abschluss (im Durchschnitt 2,2 %) und von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (im Durchschnitt 4,1 %) sind sehr niedrig, die der Menschen ohne Berufsabschluss beträgt durchschnittlich über 32,3 % (siehe Tabelle 4).

Während die Erwerbslosigkeit der ersten beiden Personenkreise im Wesentlichen auf friktionelle Arbeitslosigkeit oder auch Sucharbeitslosigkeit zurückzuführen ist, gibt es bei letzterem Personenkreis ein strukturelles Problem. Friktionelle Arbeitslosigkeit entsteht beim Wechsel des Arbeitsplatzes; sie bezieht sich auf den Zeitraum zwischen der Aufgabe der alten Tätigkeit und der Aufnahme einer neuen Beschäftigung. Zumeist ist diese Form der Arbeitslosigkeit von kurzer Dauer und selbst bei Vollbeschäftigung nicht zu vermeiden. Für den Personenkreis mit akademischem Abschluss und mit abgeschlossener Berufsausbildung sind die beobachteten Arbeitslosenquoten daher als normal und gleichbedeutend mit Vollbeschäftigung zu beschreiben und bergen kein Potenzial für den Arbeitsmarkt der Lausitz.

Die Arbeitslosenquote unter Ausländer*innen ist im Vergleich mit Brandenburg und Deutschland in der Lausitz überdurchschnittlich hoch. Insgesamt ist der Anteil der Ausländer*innen an der Bevölkerung und die Zahl ausländischen SV-Beschäftigten signifikant niedriger als im Bundesdurchschnitt.

Ein Potenzial für den Arbeitsmarkt kann bei den Teilzeitquoten und den ausschließlich geringfügig Beschäftigten (ca. 18.000 Personen) identifiziert werden. Obwohl die Teilzeitquoten (ge-

samt und unter Frauen) keinen großen Unterschied zu Brandenburg oder Deutschland aufweisen, kann durch eine Ausweitung des Arbeitsumfanges, insbesondere bei Frauen, der Nachfrageüberhang im Arbeitsmarkt verringert werden. Inwieweit dieses Potenzial erschlossen werden kann, kann hier nicht beantwortet werden. Neue, flexible Arbeitszeitmodelle könnten möglicherweise zu einer weiteren Steigerung der Teilzeitquoten führen. Diese sollten sich jedoch eher an einer vollzeitnahen Beschäftigung orientieren. Teilzeitarbeit scheint zumeist auf Freiwilligkeit zu beruhen. Umfragedaten für Deutschland zeigen, dass nur jede siebzehnte Teilzeitkraft in Vollzeit arbeiten möchte (Statistisches Bundesamt, 2023). Inwieweit dies auch für Brandenburg und die Lausitz zutrifft, ist eine offene Frage.

Tabelle 4: Weitere ausgewählte Arbeitsmarktreserven

	CB	LDS	EE	OSL	SPN	BB	DEU
Arbeitslose (insgesamt)*****	**3.891**	**3.575**	**3.359**	**4.026**	**3.474**	**78.996**	**2,61 Mio.**
Arbeitslose (Frauen)*****	1.682	1.574	1.451	1.779	1.572	35.013	1,20 Mio.
Langzeitarbeitslose*****	1.166	930	1.328	1.595	1.410	30.041	0,91 Mio.
Arbeitslose (15 bis unter 25 Jahre)*****	238	199	250	245	208	6.801	0,23 Mio.
Arbeitslose (55 bis unter 65 Jahre)*****	887	967	1.104	1.315	1.155	21.267	0,60 Mio.
Arbeitslose (Ausländer)*****	1.084	770	494	559	611	16.762	0,97 Mio.
Arbeitslose (ohne Abschluss)*	1.613	1.409	1.182	2.181	1.444	31.537	1,36 Mio.
Arbeitslose (mit Ausbildung)*	1.720	1.676	1.946	3.737	1.789	37.624	0,86 Mio.
Arbeitslose (mit akademischer Ausbildung)*	259	323	128	329	107	5.081	0,21 Mio.
Arbeitslosenquote (insgesamt)*****	**7,8 %**	**3,8 %**	**6,6 %**	**7,2 %**	**6,1 %**	**5,9 %**	**5,7 %**
Arbeitslosenquote (Frauen)*****	7,1 %	3,5 %	6,1 %	6,9 %	5,8 %	5,5 %	5,5 %
Arbeitslosenquote (15 bis unter 25 Jahre)*****	6,5 %	2,5 %	7,0 %	5,9 %	5,2 %	6,3 %	4,9 %
Arbeitslosenquote (55 bis unter 65 Jahre)*****	7,0 %	4,0 %	7,3 %	8,3 %	6,5 %	6,0 %	5,9 %
Arbeitslosenquote (Ausländer)*****	26,2 %	11,0 %	34,2 %	24,3 %	29,8 %	22,1 %	15,2 %
Arbeitslosenquote (ohne Abschluss)*	36,6 %	17,3 %	37,1 %	33,1 %	37,3 %	27,6 %	20,8 %
Arbeitslosenquote (mit Ausbildung)*	4,7 %	2,5 %	4,4 %	5,2 %	3,6 %	3,8 %	3,3 %
Arbeitslosenquote (mit akademischer Ausbildung)*	2,7 %	1,9 %	2,3 %	2,8 %	1,3 %	2,3 %	2,5 %
Erwerbsquote (15 bis unter 65 Jahre)***	**80,7 %**	**85,3 %**	**81,9 %**	**81,4 %**	**79,7 %**	**80,7 %**	**79,1 %**
Erwerbsquote (Frauen)****	78,3 %	84,0 %	80,4 %	80,3 %	79,1 %	78,6 %	75,3 %
Teilzeitquote insgesamt****	34,5 %	31,2 %	32,5 %	33,1 %	30,8 %	32,7 %	29,7 %
Teilzeitquote Frauen****	48,7 %	49,5 %	54,7 %	55,4 %	54,2 %	51,5 %	49,6 %
jährliches Arbeitsvolumen je Erwerbstätigen***	1.379 h	1.409 h	1.409 h	1.388 h	1.383 h	1.392 h	1.340 h
ausschließlich geringfügig Beschäftigte*	4.332	4.631	2.857	3.107	3.102	79.389	4,15 Mio.
Auspendler* nach Ost und West*	**3.701**	**12.470**	**7.484**	**6.408**	**5.888**	**--**	**--**
unbesetzte Ausbildungsplätze**	3,6 %	17,7 %	16,8 %	11,8 %	19,3 %	16,4 %	11,8 %
Schulabbrecher***	5,5 %	4,4 %	5,4 %	6,0 %	6,6 %	6,3 %	6,1 %
Studierende****	5.790	4.358	--	1.040	--	50.549	2,95 Mio.
ausländische Studierende****	**2.356**	**629**	**--**	**202**	**--**	**10.841**	**0,46 Mio.**
Anteil der Ausländer an der Bevölkerung*	11,4 %	7,1 %	3,7 %	5,8 %	6,3 %	7,0 %	14,6 %
Anteil der Ausländer an den SV-Beschäftigten*	7,7 %	12,5 %	3,2 %	5,5 %	7,4 %	9,6 %	14,5 %
Arbeitssuchende Ukrainer*****	248	194	138	332	252	5.354	0,21 Mio.

Anmerkung: * 2022, ** 2021-2022, *** 2021, **** WiSe 2021/22. ***** 2023
Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a), Kommunale Bildungsdatenbank (2023), AfS-BB (2023), Statistisches Bundesamt (2023), VGRdL (2023)

In den Landkreisen der Lausitz (ausgenommen SPN) sind die Schulabbrecherquoten niedriger als in Brandenburg insgesamt und in Deutschland. Unbesetzte Ausbildungsplätze fallen in der gesamten Lausitz (ausgenommen Cottbus) schlechter als in Gesamtdeutschland aus. Die be-

triebliche Ausbildung ist ein wichtiger Bestandteil der Sicherung künftiger Fachkräfte. Beispielsweise sind im Cottbuser Deutsche Bahn Werk die Ausbildungskapazitäten des Betriebs gewachsen.

Mittelfristig bieten die Hochschulen und Universitäten der Region, in Besonderheit die BTU in Cottbus und Senftenberg, eine Chance für die Gewinnung qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte für die Region. 21,7 % der ausländischen Studierenden in Brandenburg studieren in Cottbus. Bisher gelingt es noch nicht ausreichend, diese nach Abschluss des Studiums für einen Berufseinstieg in der brandenburgischen Lausitz zu gewinnen. Über den Wechsel vom Studium in den Beruf wird keine umfassende Statistik geführt; hier können nur stichprobenartige Untersuchungen einen groben Einblick geben (Glöckner, 2023, S. 5). Die BTU unter Mitwirkung vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE) des Landes Brandenburg und der Wirtschaftsförderung Berlin-Brandenburg (WFBB) entwickeln zum Zeitpunkt der Abfassung einen Fragebogen zu Verbleibs- und Wegzugsfaktoren der Studierenden der Region.

In einer repräsentativen Umfrage unter 22.000 Studierenden erheben Jobvalley und die Universität Maastricht (2022. S. 55ff.) den sogenannten studentischen Migrationssaldo. Dieser gibt an, welche Zielländer am Übergang vom Hochschulabschluss zum Berufseinstieg besonders beliebt sind. Der studentische Migrationssaldo für Brandenburg liegt bei -47,6 %, d. h. nur rund die Hälfte der Studierenden plant, nach dem Studienabschluss in Brandenburg bleiben zu wollen. Dies ist der drittniedrigste Wert aller Bundesländer.

Ein weiteres Potenzial für den regionalen Arbeitsmarkt sind die Flüchtlinge aus der Ukraine. Über Zweidrittel der Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter haben einen Hochschulabschluss, weitere 16 % verfügen über eine Berufsausbildung. Ukrainische Flüchtlinge unterliegen keinen Beschäftigungsverboten, müssen keine Asylverfahren durchlaufen und stehen somit dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung (Brücker et al. 2022). Sprachliche Hürden, die gerade für die KMU-geprägte Wirtschaft der Lausitz von Relevanz sind, sind jedoch nicht zu unterschätzen und können das match-making am Arbeitsmarkt erheblich erschweren.

5.4 Zwischenfazit

In der mittleren Frist, bis zum Jahr 2038, ergibt sich aus der demografischen Fortschreibung im Worstcase ein Arbeitskräftedefizit von über 60.000 Personen. Größere Potenziale zur Deckung dieses Defizites finden sich bei den Auspendlern nach Ost und West sowie der Teilzeitquote. Adressierbar sind darüber hinaus ausländische Studierende an der BTU Cottbus Senftenberg, die bislang kaum den Weg in Beschäftigungsverhältnisse in der Lausitz finden. Die schnellen Mobilisierungsmöglichkeiten für den Arbeitsmarkt (Arbeitslose, Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen) sind weitestgehend ausgeschöpft. Die Problemfelder im Arbeitsmarkt (Langzeitarbeitslose, Schulabbrecher, Ausländerarbeitslosigkeit) müssen weiterbearbeitet werden, auch wenn auf diesen Gebieten rasche Erfolge eher unwahrscheinlich sind.

Angesichts der Größenordnung des absehbaren Arbeitsmarktungleichgewichtes sind die oben skizzierten internen Arbeitsmarktreserven der Lausitz zu klein. Das gilt bisher auch für die Zuwanderung in die Region aus Deutschland. Da der Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel in

Deutschland mittlerweile allgegenwärtig ist, ist nicht zu erwarten, dass durch Zuwanderung aus anderen Teilen Deutschlands das Arbeitsmarktgleichgewicht wieder hergestellt werden kann. Ohne Zuwanderung aus dem Ausland, auch aus dem nicht-europäischen Ausland, dürfte der Arbeitskräftemangel in der Region kaum zu überwinden sein.

Wegen der zunehmenden Knappheit an Arbeitskräften baut sich in der Lausitz zunehmend ein Konfliktpotenzial zwischen alten und neuen Arbeitgebern, aber auch zwischen städtischen und ländlichen Subräumen der Lausitz in der Konkurrenz um die knappen Fachkräfte auf. Die Arbeitskräfteknappheit wird durch die Landschaft der Arbeitgeber in der Lausitz durchgereicht, mit dem schlechteren Ende für die Grenzertragsbetriebe, die keine Tariflöhne und weniger attraktive Arbeitsbedingungen anbieten können.

6. Produktivitätssteigerung

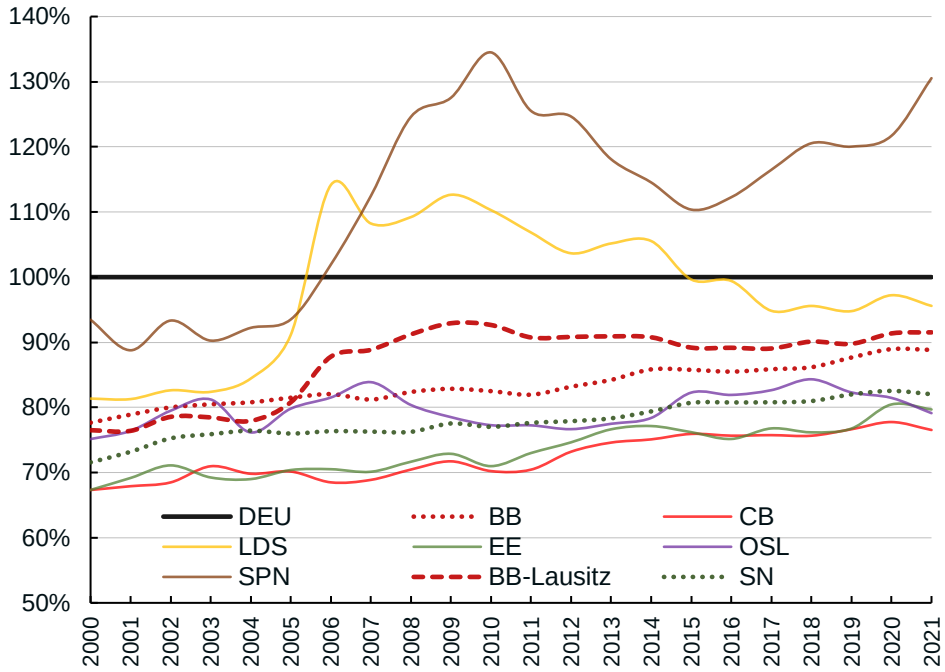
In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob die sich abzeichnenden Spannungen am Lausitzer Arbeitsmarkt durch Produktivitätssteigerungen kompensierbar sind oder sich zumindest deutlich abmildern lassen. Eine deutliche Steigerung der Arbeitsproduktivität würde nicht nur den Bedarf an Arbeitskräften reduzieren. Sie ist für die Lausitz des Weiteren auch von zentraler Bedeutung, um die Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Region zu erhöhen und damit ihren Lebensstandard zu heben. Und schließlich wäre eine insgesamt höhere Arbeitsproduktivität zudem ein Indikator dafür, dass in der Region erfolgreiche Arbeitgeber mit Wachstumspotenzial angesiedelt sind, die wiederum eine Zuwanderung von weiteren Arbeitskräften in die Region anreizen könnten. Eine hohe Arbeitsproduktivität wäre mithin ein Signal für die Attraktivität der Region insgesamt und könnte auch helfen, Problemen wie der Abwanderung von Bürgerinnen und Bürgern aus der Region und der damit verbundenen Entleerung einzelner Teilregionen zu begegnen.

Nicht nur die Lausitz, sondern der Großteil der Regionen in Ostdeutschland sieht sich mit demselben Problem konfrontiert: eine negative demografische Entwicklung aufgrund eines Rückgangs der erwerbsfähigen Personen lässt sich nicht über eine positive Entwicklung der Erwerbsquote, d. h. dem Anteil der Erwerbstätigen und Erwerbslosen an der erwerbsfähigen Bevölkerung, ausgleichen und erfordert damit einen überproportional starken Anstieg der Produktivität, um den Lebensstandard langfristig zu sichern. Gleichzeitig zeigt die Arbeitsproduktivität vielerorts eine trendmäßige Abnahme, wodurch die wirtschaftspolitische Herausforderung noch weiter verschärft wird.

Ostdeutschland (mit Berlin) verzeichnete in den vergangenen zwanzig Jahren nicht nur eine deutlich stärkere Schrumpfung der Gesamtbevölkerung sowie der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter als Westdeutschland. Hinzu kommt, gerade auch in Brandenburg, dass der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weitaus stärker ausfiel als die Bevölkerungsabnahme. Dementsprechend lag der durchschnittliche Beitrag des Arbeitsvolumens in Brandenburg zwischen 2010 und 2017 bei -0,3 Prozentpunkten. Das Arbeitsvolumen bzw. die Verfügbarkeit des Faktors Arbeit erweist sich also bereits als Bremse für die gesamtwirtschaftliche Dynamik Brandenburgs. Der Durchschnittswert für die ostdeutschen Bundesländer lag in diesem Zeitraum bei -0,2 Prozentpunkten, während er sich für Westdeutschland bei positiven 0,2 Prozentpunkten einpendelte (Gillmann et al., 2019).

Eine detailliertere Bestandsaufnahme kann an Abbildung 13 ansetzen.

Abbildung 13: Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Lausitz und ihren Teilregionen



Anmerkung: Die Arbeitsproduktivität bezeichnet das Verhältnis der wirtschaftlichen Leistung (Bruttoinlandsprodukt) zum Arbeitseinsatz. In der Abbildung wird der Arbeitseinsatz nach der Anzahl der Erwerbstätigen gemessen. Ein alternatives Produktivitätsmaß ist die Messung der Wirtschaftsleistung bezogen auf die Erwerbstätigenstunden (vgl. Abbildung 18 im Anhang).

Quelle: VGRdL (2023b), eigene Darstellung.

Drei wesentliche Schlussfolgerungen lassen sich ableiten. So ist erstens die Entwicklung der (Arbeits-)Produktivität, gemessen als reales Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigkeiten, sehr heterogen in den Teilbereichen der Lausitz. Es lässt sich also nicht von der Produktivitätsentwicklung in der Lausitz sprechen. Die Lausitz ist ökonomisch heterogen und die Wirtschaftspolitik muss sich dieses Umstands bewusst sein.[9] Zweitens zeigt sich über die vergangenen zwanzig Jahre ein systematischer Anstieg der Produktivität in allen Landkreisen der Lausitz, der sich auch in einer ebensolchen Entwicklung für die Gesamtlausitz niederschlägt. Auffällig ist, dass die Produktivität der Lausitz seit 2005 höher ist als im Bundesland Brandenburg insgesamt. Drittens lässt sich jedoch ebenso konstatieren, dass trotz dieser positiven Entwicklung ein nachhaltiger Anschluss an den Bundesschnitt (vgl. Abbildung 18 und Abbildung 19 im Anhang) für die Lausitz insgesamt sowie für ihre Landkreise mit Ausnahme von Spree-Neiße gegenwärtig als unwahrscheinlich einzustufen ist. Jedoch liegt die Arbeitsproduktivität in der Lausitz gesamt wie auch in Brandenburg über dem durchschnittlichen Angleichungsstand Ostdeutschlands von rund 80% (Mertens und Müller, 2022).

Betrachtet man die Produktivitätsentwicklung auf Ebene der Landkreise, fallen insbesondere die Ausreißer Dahme-Spreewald und Spree-Neiße auf. Diese beiden Landkreise zogen die Lausitz insgesamt über den brandenburgischen Durchschnitt und sorgten auch für ein Aufholen

[9] Diesen Punkt haben wir bereits in einem früheren Policy Brief (Markwardt et al., 2023) sowie in weiteren Studien (bspw. Berger et al., 2019) betont.

relativ zum Bundesdurchschnitt. Auch wenn eine detaillierte Diagnose für LDS und SPN aufgrund der mangelnden Granularität der vorhandenen Daten nur schwer möglich ist, deuten Plausibilitätsüberlegungen auf Sondereffekte hin. Der sprunghafte Anstieg der Produktivität im Landkreis Dahme-Spreewald korrespondiert zeitlich mit dem Beginn der Bauarbeiten am Hauptstadtflughafen BER. Im Jahr 2004 erfolgte der Planfeststellungsbeschluss, 2005 wurde mit bauvorbereitenden Maßnahmen begonnen, bevor dann im Jahre 2006 der Startschuss zum Baubeginn fiel. Von dieser Entwicklung haben sicherlich in LDS ansässige Unternehmen profitiert, sodass ein zeitgleicher rascher Anstieg des BIP eine entsprechende Entwicklung der Arbeitsproduktivität in diesem Zeitraum erklären würde. Mit Fertigstellung der Rohbauten und zunehmender Baudauer nahm dieser Effekt wieder ab.

Die Produktivität im Landkreis Spree-Neiße ist ebenso auffällig. Zum einen liegt sie deutlich über dem Bundesschnitt, zum anderen ist ihre Entwicklung im Zeitablauf überaus volatil. Ein Vergleich mit den von der European Energy Exchange in Leipzig ausgewiesenen Strompreisen in Deutschland zeigt jedoch eine Korrelation in der Zeit. Es lässt sich vermuten, dass Strompreispeaks dazu beigetragen haben, das Bruttoinlandsprodukt für SPN teilweise deutlich nach oben zu verzerren, mit entsprechenden Konsequenzen für den Ausweis der Arbeitsproduktivität. Mit anderen Worten, die Vermutung liegt nahe, dass der zur Deflationierung des BIP verwendete Preisindex den Preiseffekt für die energieproduzierenden Unternehmen im Landkreis Spree-Neiße unter- und den Realeffekt überschätzt hat.

In der Gesamtschau legen die Daten die Schlussfolgerung nahe, dass die bereits existierenden und sich weiter verschärfenden Engpässe am Lausitzer Arbeitsmarkt über eine entsprechend positive Produktivitätsentwicklung nicht nachhaltig überwunden werden können. Diese Annahme wird gestützt durch die Arbeit von Gillmann et al. (2019), die eine Projektion der Entwicklung von Lebensstandard und Arbeitsproduktivität bis ins Jahr 2035 für die einzelnen Bundesländer und Deutschland insgesamt präsentieren. Aus dieser Untersuchung folgt, dass für Brandenburg zwar ein im Bundesschnitt überdurchschnittliches Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1,3 % erwartet werden kann, dieses jedoch leicht hinter dem brandenburgischen Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2017 (1,4 %) zurückfällt. Auch der Lebensstandard in Brandenburg, verstanden als das reale Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, steigt gemäß dieser Projektion stärker als der bundesdeutsche Durchschnitt. Es sei jedoch angemerkt, dass die positive Entwicklung der Kenngrößen Lebensstandard und Arbeitsproduktivität nicht zuletzt auf den Bevölkerungs- und Erwerbstätigenrückgang – also die sich verschärfenden demografischen Rahmenbedingungen – zurückzuführen ist.

Inwieweit die wirtschaftliche Entwicklung in der Lausitz sich von diesen Projektionen lösen kann, ist eine spannende Frage, die sich gegenwärtig noch nicht abschließend beantworten lässt. Die geplanten und bereits realisierten Ansiedlungen hochwertiger Arbeitsplätze in der Industrie stellen sicherlich einen Hebel zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität dar. Wir können mit hoher Sicherheit erwarten, dass etwa das neue Bahnausbesserungswerk in Cottbus die Arbeitsproduktivität ansteigen lassen wird. Ebensolche positive Effekte können auch lokal für Lauchhammer, Schwarzheide, Jänschwalde und Guben, den anderen sich bereits abzeichnen-

den Zentren für Industriebeschäftigung, erwartet werden. Durch die neuen Unternehmensansiedlungen in der Lausitz wird ein Teil der für den Aufholprozess notwendigen Produktivitätssteigerungen quasi automatisch erbracht, da die neuen Unternehmen typischerweise eine höhere Produktivität aufweisen. Diese Effekte sind jedoch lokal begrenzt und dürften, wie oben argumentiert, den sich abzeichnenden beträchtlichen Mangel an Arbeitskräften nicht ausgleichen können. Für bereits in der Region aktive kleine und kleinste Unternehmen, beispielsweise aus dem Handwerk, wird es aber darauf ankommen, selbst Produktivitätssteigerungen zu erzielen, die es ihnen erlauben, auch mit weniger Arbeitskräften im Markt zu bestehen. Ob sich Produktivitätseffekte auch bei diesen Unternehmen zeigen, hängt vor allem davon ab, inwiefern es ihnen gelingt die neuen Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung (und auch Automatisierung) für sich nutzbar zu machen. Das allerdings erfordert, dass die Geschäftsführung in diesen Unternehmen die neuen Herausforderungen erkennen und auch annehmen.

Auch diese Schlussfolgerung wird durch die Projektionen in der Studie von Gillmann et al. (2019) gestützt. Deren Simulationen zeigen, dass ein im Vergleich zum langfristigen Trend um 0,6 Prozentpunkte höheres Innovationswachstum erforderlich wäre, um die Arbeitsproduktivität Brandenburgs allein auf das Niveau der strukturschwachen westdeutschen Bundesländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein zu heben. Dies entspricht ungefähr einer Verdopplung des trendmäßigen technischen Fortschritts Brandenburgs der vergangenen Jahre und käme einem großen technologischen Sprung gleich.

Der wirtschaftspolitische Hebel zur Beeinflussung von technischem Fortschritt und Innovationskapazität ist dabei naturgemäß sehr indirekt. Clusterpolitiken, die Stärkung von Vernetzung und Wissenschaftstransfer sowie die weitere Stärkung der Infrastrukturen für F&E sind die einschlägigen Stichworte für eine regionale Wirtschaftsentwicklung, die sich auf Wissenschaft stützt, und den wissenschaftlichen Fortschritt auch zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität nutzt (vgl. dazu auch Berger und Schnellenbach, 2017). Der Aufbau von kritischen Massen in der Wissenschaft, der gegenwärtig in und um die BTU stattfindet, die Einrichtung des Lausitz Science Park für die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Wirtschaft und der Aufbau eines Universitätsklinikums sind solche indirekten Maßnahmen, die bei geeigneter Gestaltung zu Erhöhung der Arbeitsproduktivität in der Region beitragen können. In diesem Sinne gibt eine erste Zwischenbilanz des Strukturwandels in der Lausitz Grund für (vorsichtigen) Optimismus (Markwardt et al., 2023).

7. Öffentliche Fürsorge

In der Diskussion um den Arbeitsmarkt spielt auch die öffentliche Fürsorge[10] eine gewichtige Rolle. Ein gutes öffentliches Angebot jener öffentlichen Güter, die sich unter den Begriff der öffentlichen Fürsorge fassen lassen, wird als entscheidend für das Halten und Anziehen von Arbeitskräften angesehen. Bildungseinrichtungen wie Kita, der Arzt in der Nähe oder kulturelle Angebote sind Gesichtspunkte, die für das Kommen und Bleiben wichtig sind. Allerdings ist der Befund in der wissenschaftlichen Literatur weniger eindeutig als im öffentlichen Diskurs.

Nach Dehne (2019) umfasst die Daseinsvorsorge „die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen." (Dehne, 2019, S. 56). Daseinsvorsorge reicht „[…] von der technischen Infrastruktur der Ver- und Entsorgung, der Kommunikationstechnik, den Verkehrsdiensten und der Energieversorgung über Einrichtungen der (vor)schulischen Bildung sowie der Aus- und Weiterbildung, kulturelle Einrichtungen, die Gesundheitsversorgung und Pflege, die Nahversorgung, die polizeiliche wie nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr bis hin zur Wohnungsversorgung […]" (Weingarten & Steinführer, 2020, S. 656).

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge wird im wissenschaftlichen, aber mehr noch politischen Diskurs mit einem normativen Anspruch verbunden, der sich in die folgende Frage kleiden lässt: Wie viel von den einzelnen Aspekten der öffentlichen Fürsorge muss in einem Teilraum wie der Lausitz gegeben sein, um von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sprechen zu können? Diese Debatte kann hier nicht geführt werden. Wir verweisen u.a. auf die Ergebnisse der Enquete Kommission ländlicher Raum (Brandenburgischer Landtag, 2019). In welchem Umfang Strukturstärkungsmittel für Vorhaben der öffentlichen Fürsorge *jenseits* der Stärkung der wirtschaftlichen Struktur und der Sicherung von Arbeitskräften eingesetzt werden, hängt von den politischen Präferenzen ab, welche Versorgungsniveaus als gleichwertig erachtet werden. Der Fokus der nachfolgenden Überlegungen liegt auf einer anderen Fragestellung: Inwieweit sind Aspekte der öffentlichen Fürsorge relevante Push- oder Pull-Faktoren für die Arbeitskräftegewinnung und in welchem Umfang sollten Strukturstärkungsmittel für die Finanzierung solcher Faktoren eingesetzt werden?

Die Wanderungsbewegung innerhalb Deutschlands, die durch Angebote der öffentlichen Fürsorge angereizt werden könnte, hat sich in den letzten Jahrzehnten geändert. Einige ausgewählte Befunde nach Dehne (2019) seien hier aufgelistet:

- „Die aktuellen Analysen des Wanderungsverhaltens innerhalb Deutschlands zeigen, dass die Wanderungen über die Gemeindegrenzen seit 2011 zugenommen haben. Dabei ist die Mobilität in ländlichen Räumen nicht grundsätzlich höher als in Städten."
- „Besonders mobil sind die Bildungs- und Berufseinstiegswanderer (unter 30)."

[10] Dabei wird im Folgenden auf den Begriff der öffentlichen Fürsorge (als Äquivalenzbegriff zur Daseinsvorsorge) abgestellt, wie er sich aus Artikel 74 Nr. 7 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ergibt.

- „Je höher die Bildung der Jungen, desto höher ist die Bereitschaft umzuziehen. Rund jede achte Person in diesem Alter wandert über die Kreisgrenze hinweg."
- „Seit der Jahrtausendwende blieben ostdeutsche junge Menschen eher im Osten. Die Abwanderung aus den ländlichen Gebieten in Großstädte wie Leipzig und Dresden hat sich jedoch verstärkt."
- „Ältere und Familien auf der Suche nach größerem, familiengerechtem und bezahlbarem Wohnraum ziehen dagegen wieder häufiger in den ländlichen Raum. Großstädte verlieren in dieser Altersklasse, einschließlich der Jahrgänge 50+ deutlich mehr Bewohner als noch vor wenigen Jahren."
- „Fehlende Arbeitsplätze im direkten Wohnumfeld werden eher über das Pendeln ausgeglichen."
- „Dagegen rücken die Erreichbarkeit und Qualität von Angeboten der öffentlichen Fürsorge und der weite Bereich der Lebensqualität ins Blickfeld. Sie werden zu den neuen „harten Standortfaktoren" für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Regionen."

Diese Befunde spiegeln sich auch in den Gebietskörperschaften der Lausitz. Die Abwanderung aus eher ländlichen Räumen wie beispielsweise dem Elbe-Elster-Kreis ist signifikant größer als die aus der Stadt Cottbus. Der nördliche Teil des Dahme-Spree-Kreises profitiert vom Wunsch nach größerem, familiengerechtem und bezahlbarem Wohnraum, der in Berlin so nicht mehr befriedigt werden kann. Und die oben gezeigte Pendlerstatistik (vgl. Abbildung 11) illustriert eindrucksvoll, in welchem Umfang in der Lausitz in der Vergangenheit fehlende Arbeitsplätze durch das Pendeln ausgeglichen wurden.

Die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen zur Frage, welche Aspekte der öffentlichen Fürsorge ausschlaggebend für die Befunde zur Wanderungsbewegung sind, lassen sich methodisch grob in zwei Ansätze unterscheiden: Erstens kann man Menschen nach ihrem Wanderungswünschen und den dahinterliegenden Motiven (Push- und Pull-Faktoren) befragen – zum Beispiel mit Fokusgruppen oder Onlinebefragen. Ein bekanntes Beispiel für die Lausitz ist die Studie Gabler et al. (2016). Zweitens lassen sich Korrelationen zwischen Versorgungsniveaus bei einzelnen Aspekten der öffentlichen Fürsorge und Zu- und Abwanderung herstellen. Ein Beispiel ist die Studie Hyll & Schneider (2011), in der der Zusammenhang zwischen der Existenz einer Grundschule respektive deren Schließung in einer Kommune und dem Wanderungsverhalten untersucht wurde.

Das Ergebnis solcher Studien mündet in eine Übersicht über Push- und Pull-Faktoren wie die folgende, die Feuerbach et al. (2019) entnommen ist.

Tabelle 5: Übersicht über Standortfaktoren, die das Wanderungsverhalten beeinflussen

Harte Standortfaktoren	Weiche Standortfaktoren
Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstandort	Regionale Verbundenheit und Heimat
Immobilien- und Wohnungsmarkt	Soziale Netzwerke und Nahbeziehungen
Verkehrsinfrastruktur/-anbindung, Mobilität	Soziokulturelle Infrastruktur: Kultur-, Freizeit- und Erholungsangebote
Soziale Infrastruktur / Bildung und Betreuung	Image
Gesundheitswesen / med. Versorgungsinfrastruktur	Umwelt, Natur & (Kultur-)Landschaft, Wohnumfeld
Dienstleistungsangebote und Einzelhandel	Identität, Tradition und lokale Kultur
Breitband und Telekommunikation	Mentalität, Soziales und politisches Klima
	bürgerschaftliche Strukturen und Engagementmöglichkeiten

Quelle: Feuerbach et al., 2019, S. 20.

Übersichten wie die Tabelle 5 liefern den politischen Akteuren, die nach Maßgabe von Budgetrestriktionen Entscheidungen treffen müssen, zwar wichtige Hinweise auf Push- und Pull-Faktoren. Allerdings muss warnend darauf hingewiesen werden, dass die empirischen Befunde, die eine Korrelation zwischen bestimmten Angeboten der öffentlichen Fürsorge und Bevölkerungsentwicklung zeigen, in der Literatur eher rar und auch nicht immer eindeutig positiv sind. Auch lässt sich der wissenschaftlichen Literatur kaum eine Empfehlung entnehmen, wonach bestimmte Typen der öffentlichen Fürsorge mehr als andere geeignet sind, bestimmte Bevölkerungsgruppen zu halten – was wiederum den politischen Entscheidungsträgern helfen würde, bestimmte Angebote der öffentlichen Fürsorge förderpolitisch zu priorisieren.

Die Schlussfolgerung, wonach mehr und bessere Angebote der öffentlichen Fürsorge auch besser für das Anwerben und Halten von Arbeitskräften wäre, ist gleichwohl plausibel. Sie ist als Empfehlung für die politischen Akteure aber nicht zielführend. Diese müssen unter Knappheitsbedingungen entscheiden. Das heißt, sie müssen abwägen, ob ggfs. alternative Verwendungen gegenüber der Förderung der öffentlichen Fürsorge vorzuziehen sind; und sie müssen gegebenenfalls auch innerhalb des großen Feldes der öffentlichen Fürsorge Prioritäten setzen, um mit knappen Mitteln auszukommen.

Diese Überlegungen gelten auch für die möglichen Verwendungen der Mittel, die für den Strukturwandel in der Lausitz vorgesehen sind. Bislang lag eine klare Priorität auf der Wirtschaftsförderung (vgl. Markwardt et al., 2023). Der Erfolg in Gestalt von Ansiedlungsankündigungen und Beschäftigungsaufbau ist hinreichend groß, um diese Aufgabe als weitgehend gelöst anzusehen. Eine Verschiebung der Förderschwerpunkte in Richtung öffentlichen Fürsorge mit dem Ziel, Arbeitskräfte zu halten und zu gewinnen, erscheint vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Lausitz also sinnvoll zu sein.

Einschränkend muss allerdings angemerkt werden, dass die finanziellen Spielräume für solche Maßnahmen beschränkt sind. Ein großer Teil der finanziellen Mittel für den Strukturwandel in

der Lausitz ist bereits gebunden. Die hohen Inflationsraten der vergangenen Jahre, die in den Projekten zu erheblichen Kostensteigerungen geführt haben, engen die finanziellen Spielräume weiter ein. Ein effizienter Einsatz der Mittel ist also geboten. Eine flächendeckende Verbesserung der öffentlichen Fürsorge ist ohnehin finanziell nicht möglich. Weil die Mittel knapp sind, bedarf es einschränkender Vergabekriterien, die einen erkennbaren Zusammenhang mit dem Strukturwandel der Region und den Förderzielen des InvKG haben. Diese Kriterien werden sich auf Raumbilder stützen müssen, die Erfolge der Wirtschaftsförderung in einen Zusammenhang mit dem lokalen Angebot an öffentlichen Gütern setzen.

Vor diesem Hintergrund scheinen insbesondere solche Vorhaben der relevant zu sein, die auf neue Engpässe in der Versorgung zielen, die dadurch entstehen, dass vorhandene Angebote der öffentlichen Fürsorge nicht mehr ausreichen, um sowohl die Bedarfe der Einheimischen als auch derer, deren Zuzug zu erwarten ist, abzudecken. Eine vergleichende Gegenüberstellung der vorhandenen Regional- und Kommunalplanung mit den neuen Ansiedlungsschwerpunkten sollte zeigen können, wo sich solche Erfordernisse vermutlich ergeben werden.

8. Bestandsaufnahme Maßnahmen

Dass es erheblicher Maßnahmen bedarf, um die immer größer werdenden Engpässe auf dem Lausitzer Arbeitsmarkt zu adressieren, dürfte nach den obigen Ausführungen nachvollziehbar sein. Die maßgeblichen Akteure sind zwischenzeitlich nicht untätig gewesen. Dieser Abschnitt befasst sich mit fest eingeplanten Maßnahmen des Landes Brandenburg im Rahmen der ersten Säule des InvKG, die einen Bezug zur Stärkung des Arbeitskräfteangebots erkennen lassen. Maßgeblich für die Auswahl der Projekte sind die Kategorisierungen in Priorität 2 (Maßnahmen der Bildung und der Fachkräfteentwicklung) nach dem Lausitzprogramm 2038 (Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 2023).

Unter Anwendung dieser Kriterien lassen sich 9 von 76 Projekten identifizieren (vgl. Tabelle 7) – drei am Standort Cottbus, zwei am Standort Schwarzeide, je eines in Großräschen, Forst (Lausitz), Elsterwerda und Neuhausen. Es geschieht also bereits Einiges, allerdings bislang noch eher auf Initiative einzelner Akteure und weniger im Rahmen einer strategischen Arbeitsmarktpolitik. Überdies werden Maßnahmen, die mehr oder weniger alle Gebietskörperschaften in Deutschland ergreifen, der Lausitz keinen Wettbewerbsvorteil bei der Anwerbung von Arbeitskräften verschaffen.

Tabelle 6: Maßnahmen Arbeitsmarkt (Stand Oktober 2023)

Projektname (Projekte mit Priorität 2 im neuen LP 2038)	**Durchführungsort**
Leistungszentrum Westlausitz	Schwarzheide
Vorbereitende Maßnahmen ILL Großräschen	Großräschen
Errichtung eines Ausbildungspensionates	Schwarzheide
Pflegeschule Forst	Forst (Lausitz)
Wohnheim Bausektor	Cottbus
Oberstufenzentrum Elbe-Elster berufsbildender Bereich	Elsterwerda
Wasserwirtschaftliches Bildungszentrum	Cottbus
Bildungszentrum Gesundheit	Cottbus
Mobility Campus Neuhausen	Neuhausen

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Rohdaten: Büro des Lausitzbeauftragten der StK BB.

Die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt betreffen nicht nur die Lausitz, sondern ganz Brandenburg und sie haben bereits eine ganze Reihe von weiteren Reaktionen hervorgerufen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind zu nennen die Fach- und Arbeitskräftestrategie des Landes Brandenburg, die Kampagne *Die Lausitz. Krasse Gegend*, die Aktivitäten der Kompetenzregion Lausitz, die Rückkehrerinitiativen und die strategische Anwerbeoffensive des Landes Brandenburg, die sich noch in Abstimmung befindet.

Tabelle 7: Ausgewählte Förderprogramme mit regionalem Fokus (Stand September 2023)

verantwortet	Programmname
Bund	GRW
Bund	ERP-Regionalprogramm
Bund	Programm ERP-Kapital für Gründung
Bund	Bundesbürgschaftsprogramm
Bund	Germany Trade & Invest (GTAI)
Bund	RUBIN – Regionale unternehmerische Bündnisse für Innovation
Bund	WIR! – Wandel durch Innovation in der Region
Bund	REGION.innovativ
Bund	Programmfamilie „Unternehmen Region“
Bund	Programm „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“
Bund	Kommunen innovativ
Bund	INNO-KOM
Bund	ZIM
Bund	überbetriebliche Berufsbildungsstätten (ÜBS)
Bund	Breitbandförderung
Bund	„Digital jetzt – Investitions-förderung für KMU“
Bund	Initiative „Stadt.Land.Digital“
Bund	GAK
Bund	Städtebauförderung
Bund	Bundesprogramm „Mehrgenerationenhaus“
Bund	„Demografiewerkstatt Kommunen“
Bund	„Demokratie leben!“ (Teilbereich „Partnerschaften für Demokratie)“
Land BB	ProFIT Brandenburg
Land BB	Innovation in Brandenburg (Iib)
Land BB	Wissens- und Technologietransfer (WTT)
Land BB	Stärkung der technologischen und anwendungsnahen Forschung in Forschungsverbünden von Wissenschaftseinrichtungen - StaF-Verbund
Land BB	Gründung innovativ
Land BB	Markterschließungsrichtlinie
Land BB	Unternehmensnachfolge
Land BB	Nachhaltige Stadtentwicklung (NaS)
Land BB	Unternehmensförderung
Land BB	Gründen in Brandenburg (GiB)
Land BB	Perspektive Job – Jugend in Ausbildung und Arbeit 2023
Land BB	„Programm zur qualifizierten Ausbildung im Verbundsystem“ (PAV)
Land BB	Türöffner: Zukunft Beruf
Land BB	„Praxisnahe Berufsorientierung“ (PraxisBO)
Land BB	Weiterbildungsrichtlinie – WBRL 2022
Land BB	Brandenburger Innovationsfachkräfte (BIF) 2022

Quellen: Adam und Donaubauer (2020); Land Brandenburg (2023a, 2023b).

Ferner ist bei der Bearbeitung der Arbeitsmarktprobleme in der Lausitz zu berücksichtigen, dass es bereits eine ganze Reihe weiterer Förderprogramme mit explizit regionalem Fokus gibt, die sich sowohl an Unternehmen als auch an Kommunen richten und verschiedene Dimensionen räumlicher Strukturschwächen adressieren. In Frage kommen hier vor allem die Förderprogramme, die unter dem Dach des gesamtdeutschen Fördersystems zur Unterstützung strukturschwacher Regionen (GFS) zusammengefasst sind sowie die Förderrichtlinien des

Landes Brandenburg, die eine Kofinanzierung durch den EFRE/JTF oder den ESF erfahren. Tabelle 7 listet 39 Fördermöglichkeiten auf (22 Programme im Rahmen des GFS sowie 16 Landesprogramme mit EU-Kofinanzierung). Förderprogramme mit regionalem Fokus können teilweise auch auf die öffentliche Fürsorge ausgerichtet sein, wie z. B. die Städtebauförderung, das Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus oder das Programm Demografie Werkstatt Kommunen.

Vor dem Hintergrund der Vielfalt an bereits existierenden Förderprogrammen sollte die Landesregierung daher versuchen, zunächst einmal entsprechende Förderbedarfe, die insbesondere produktivitätssteigernd wirken sollen, aus diesem Rahmen zu bedienen und nicht ohne Not weitere Förderlinien auflegen.

9. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die absehbare Größe des Arbeitsmarktungleichgewichtes in der Lausitz legt die Vermutung nahe, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen und Initiativen womöglich bisher zu gering ausgefallen sind, um nachhaltig Abhilfe zu schaffen. Das Defizit wird auch kaum durch Zuwanderung aus Deutschland gelindert, wie die Wanderungsstatistik zeigt.

Für inländische wie auch für ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind gute Schulen, ein schneller Termin beim Arzt oder eine gute Anbindung an den ÖPNV bedeutsame Aspekte der öffentlichen Fürsorge. Die Bereitstellung solcher öffentlichen Güter ist genuine Aufgabe der Kommunen; ihre Haushalte werden durch höhere Steuereinnahmen, die sich im Gefolge der Ansiedlungen einstellen werden, perspektivisch auch entlastet. Gleichwohl empfehlen wir, überall dort, wo durch zukünftige Ansiedlungen, ausgelöst durch InvKG-Maßnahmen, Defizite bei der öffentlichen Fürsorge zu erwarten sind, die aktuelle Raumplanung und das gegebene Ausstattungsniveau zu überprüfen. Gegebenenfalls muss nachgesteuert werden, damit die Familien, die in die Lausitz ziehen, genügend Hort- und Kindergärtenplätze vorfinden.

Es wäre für die Akzeptanz des Strukturwandels auch nicht förderlich, wenn sich eine Konkurrenz zwischen Alt- und Neu--Lausitzern um Plätze in diesen Einrichtungen auftun würde. Soweit es sich um investive Maßnahmen handelt, wären sie grundsätzlich aus der Förderlinie „Arm 1“ finanzierbar. Angesichts der Begrenztheit der Strukturförderungsmittel sollte auch klar sein, dass solche Maßnahmen nur eine gut zu begründende Ausnahme von der Regel sein können, wonach Kommunen diese Ausgaben aus ihren Haushalten bewältigen müssen.

Kampagnen wie *Die Lausitz. Krasse Gegend*, die ebenfalls auf neue Lausitzer zielen, sind ein wichtiger und richtiger Ansatz. Allerdings gilt auch: Die brandenburgische Lausitz steht mit dieser Kampagne nicht allein da. Da der Fachkräftemangel deutschlandweit allgegenwärtig ist, befinden sich die Gebietskörperschaften der Lausitz in einem Wettbewerb um Arbeitskräfte mit hunderten anderen Kreisen in Deutschland. Wenn sich die Zuwanderung durch diese Kampagne etwas steigern ließe, wäre das ein schöner Erfolg. Die Beseitigung des Arbeitskräftedefizites der Region auf diesem Wege dürfte angesichts der schieren Zahl der fehlenden Arbeitskräfte jedoch nicht realistisch sein. Die Ansprache der Imagekampagne und deren Aktivitäten sollte zukünftig verstärkt auch international ausgerichtet werden.

Es gibt jedoch in der Lausitz Arbeitsmarktreserven, die sich möglicherweise besser erschließen lassen als bisher – gegebenenfalls mit Projekten aus dem Stark-Programm oder JTF-Mitteln. Dazu zählen u.a.:

- Auspendler nach West und Ost in einer Größenordnung von rund 36.500. Für diese Gruppe sollten insbesondere die neuen Arbeitsplätze in der Nähe ihres Wohnortes eine echte Alternative zum aufwendigen Pendeln zum Arbeitsplatz sein. Hauptaufgabe dürfte hier sein, diese Gruppe mit maßgeschneiderten Informationen über die neuen Möglichkeiten auch zu erreichen. Wie viele der derzeitigen Auspendler den Lausitzer Arbeits-

markt effektiv verstärken werden, hängt jedoch sicherlich davon ab, ob der zu erwartende positive Trend bei der Lohnentwicklung die Löhne in der Breite attraktiv genug macht im Vergleich zu den Beschäftigungszentren.

- Ausländische Hochschulabsolventen der BTU (Der Anteil der ausländischen Studierenden beträgt über 30%.), die bislang wegen fehlender Deutschkenntnisse und womöglich auch einem fehlenden Fit zwischen ihren erworbenen Qualifikationen und den Anforderungen des Lausitzer Arbeitsmarktes trotz Interesse kaum eine Anstellung gefunden haben. Hier wäre ein Angebot von Brückenkursen denkbar, die den Übergang erleichtern.
- Ausländische Arbeitnehmer, in Sonderheit Ukrainer, die schon in der Region sind, aber noch keinen Arbeitsplatz haben. Die Größenordnung dieser Gruppe lässt sich gegenwärtig nicht genau beziffern; bekannt ist aber, dass der Anteil der Ukrainer, der in den Arbeitsmarkt integriert ist, in Deutschland im Vergleich zu Polen relativ gering ist. Ob dies an einer falschen Anreizstruktur, mangelnden Sprachkenntnissen oder an anderen Gründen liegt, muss hier dahingestellt bleiben. In jedem Fall handelt es sich um ein Potential, das in der Lausitz adressiert werden sollte.

Eine verstärkte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte erfordert eine entsprechende Willkommenskultur in den Unternehmen, den Behörden und Wissenschaftseinrichtungen, aber auch in der Region insgesamt. Diese Einstellung ist nicht nur erforderlich, weil ausländische Arbeitnehmer eine große Hilfe auf dem Arbeitsmarkt sein können, um die demografischen Probleme der Lausitz zu bewältigen. Sie können auch das soziale und kulturelle Leben in der Region bereichern und die Lausitz als eine weltoffene Region profilieren. Neben der Bewahrung der eigenen Traditionen ist Weltoffenheit eben auch Heimatpflege, wie der Aphoristiker Rupert Schützbach dazu zutreffend bemerkte.

Eine weitere Steigerung der Frauenerwerbsquote, die in der Lausitz im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt hoch ist, scheint hingegen wenig realistisch zu sein; allerdings ist es ratsam, die Arbeits- und Lebensbedingungen für Frauen in der Lausitz zu verbessern, um das demografische Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen in der Lausitz zu adressieren.

Die Begleitforschung empfiehlt, insbesondere solchen Projektvorschlägen Gehör zu schenken, die die genannten Zielgruppen adressieren. Realistischerweise muss jedoch davon ausgegangen werden, dass auch im besten Falle nur ein Teil dieser Potenziale mobilisierbar ist. Angesichts der Größenordnung des absehbaren Arbeitsmarktungleichgewichtes sind die genannten Arbeitsmarktreserven vermutlich auch zu klein. Es bedarf daher neben den Maßnahmen, die auf die Erschließung dieser und anderer Potenziale (z. B. Arbeitslose etc.) zielen, einer gezielten Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland. Auch wenn niemand seriös exakte Vorhersagen zu dem Verhältnis von fehlenden Arbeitskräften und mobilisierbaren Potenzialen machen kann, dürfte allein die Größenordnung des demografischen Defizites der Annahme Plausibilität verleihen, dass ohne eine gezielte Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland, womöglich im Brandenburger Verbund, die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Lausitz gefährdet ist (siehe dazu Zwischenbericht zur Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen und des STARK-Bundesprogramms, IWH, 2023).

Die Steigerung der Produktivität ist ein weiterer Hebel, um Arbeitsmarktungleichgewichte zu bearbeiten. Die erfolgreiche Ansiedlung von neuen Unternehmen wird einen Gratiseffekt erzeugen, da damit zu rechnen ist, dass sich Unternehmen mit einer – zumindest im Vergleich zum Lausitzer Durchschnitt – überdurchschnittlichen Produktivität ansiedeln werden. Deutlich schwieriger stellt sich die Situation für KMU und Handwerksbetriebe dar. Zwar gibt es auch in der Lausitz unter den KMU einige Hidden Champions, die ein hohes Innovationsniveau aufweisen und sich im internationalen Wettbewerb gut behaupten können. Für viele, insbesondere sehr kleine KMU und Handwerksbetriebe gilt dies jedoch nicht.

Eine generelle Förderung von Grenzertragsbetrieben ist aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht zu vertreten, weil damit eine sinnvolle Selektionsfunktion des Marktes ausgehebelt werden würde. Denkbar wäre hingegen eine Verbesserung des Technologietransfers. Beispiele dafür könnten eine Unterstützung bei der Digitalisierung des Handwerks oder die Unterstützung land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen an die Bedingungen des Klimawandels durch die Etablierung wertschöpfungsstarker neuer Nutzpflanzen. Die Bildung kritischer Massen in Wirtschaft und Wissenschaft erhöht typischerweise ebenfalls die Produktivität einer Region, sofern die wissenschaftlichen Potenziale für die Wirtschaft auch nutzbar gemacht werden können. Inwieweit die alten und neuen wissenschaftlichen Potenziale der Region erfolgreich in wirtschaftliche Impulse umgesetzt werden (können) wird Gegenstand des nächsten Policy Briefs der Begleitforschung sein.

Literaturverzeichnis

Adam, J. & Donaubauer, J. (2020): *Strukturförderung unter einem Dach*. In: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 2/2020, 10-17.

AfS-BB (2023): *Bevölkerung, Erwerbspersonen und Erwerbstätige im Land Brandenburg 2005 bis 2022 nach Kreisen und kreisfreien Städten sowie Geschlecht, Erwerbsquoten in der Region Lausitz 2005 bis 2022 nach Altersgruppen und Geschlecht*. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Potsdam.

BBSR (2021): *Raumordnungsprognose 2040*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Raumordnungsbericht 2021, Link.

Berger, W., Lademann, S., Schnellenbach, J., Weidner, S., Zundel, S., Maikämper, M., Nagel, M., Pomp, C., Spohr, P., & Viderman, T. (2019): *Standortpotentiale Lausitz.* Studie im Auftrag der Zukunftswerkstatt Lausitz, Link.

Berger, W. & Schnellenbach. J. (2017): *Strategien für die Forschungslandschaft Lausitz im Strukturwandel*, Gutachten im Auftrag des Lausitzer Perspektiven e.V., Cottbus.

Beste, J. & Trappmann, M. (2016): *Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich.* IAB-Kurzbericht 21/2016, Nürnberg.

BMWi (2019): Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung", Abschlussbericht, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Bossler, M. & Popp, M. (2023): *Arbeitsmarktanspannung aus beruflicher und regionaler Sicht Die steigende Knappheit an Arbeitskräften bremst das Beschäftigungswachstum*. IAB-Kurzbericht 12/2023, Nürnberg.

Brandenburgischer Landtag (2019): *Abschlussbericht der Enquete-Kommission 6/1 „Zukunft der ländlichen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels"*. Drucksache 6(11258).

Brücker, H.; Ette, A.; Grabka, M.M.; Kosyakova, Y.; Niehues, W.; Rother, N.; Spieß, C.K.; Zinn, S.; Bujard, M.; Cardozo, A.; Décieux, J.P.; Maddox, A.; Milewski, N.; Naderi, R.; Sauer, L.; Schmitz, S.; Schwanhäuser, S.; Siegert, M. & Tanis, K. (2022): *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben*. IAB Forschungsbericht 24/2022, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011): *Möglichkeiten und Grenzen einer statistischen Engpassanalyse nach Berufen*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Methodenbericht, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit. (2024a): *Arbeitsmarktbericht* (verschiedene Jahrgänge, verschiedene Regionen). Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit. (2023b): *Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Gemeldete Arbeitsstellen*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Nürnberg, Juli 2023.

Bundesagentur für Arbeit (2023c): *Fachkräfteengpassanalyse 2022* (Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt). Bundesagentur für Arbeit - Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Link.

Bundesagentur für Arbeit (2023d): *Pendlerverflechtungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Kreisen – Deutschland (Jahreszahlen)*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Nürnberg, Link.

Bundesagentur für Arbeit (2023e): *Sozialversicherungspflichtige Bruttomonatsentgelte (Jahreszahlen)*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Nürnberg, August 2023.

Dehne, Peter (2019): Perspektivwechsel in der Regionalpolitik: Daseinsvorsorge als gesellschaftliche Aufgabe. *Wirtschaftsdienst* 99 Sonderheft, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, 56-64.

DIHK (2022): *Report zur Unternehmensnachfolge 2022*. Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V., Berlin, Link.

DZA (2023): „Von der Lausitz zu den Sternen“, Deutsches Zentrum Astrophysik, Link, abgerufen am 20.09.2023.

Eurostat (2023a): *EUROPOP2023 – Bevölkerungsvorausberechnung (2019-2100)*, Link.

Eurostat (2023b): *Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Alter, Bildungsabschluss, Staatsangehörigkeit und NUTS-2-Regionen*, Link.

Eurostat (2023c): *Erwerbsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit*. Europäische Arbeitskräfteerhebung (EU-AKE), Link.

Fachkräfteportal Brandenburg (2023): *Rückkehren … in die Brandenburger Heimat – Netzwerk Rückkehrerinitiativen*, Link.

FAZ (2020): Elon Musk: „Bitte arbeiten Sie bei Tesla Giga Berlin“, In: FAZ.net, Link, abgerufen am 20.09.2023.

Feuerbach, F., Kosinski, J. & Schmidt, A. (2019): *Literaturanalyse zum Thema „Was macht den ländlichen Raum für junge Fachkräfte attraktiv?“*. Studie im Auftrag der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS).

Frondel, M., Budde, R., Dehio, J., Janßen-Timmen, R., Rothgang, M., & Schmidt, T. (2018): *Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen.* Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Endbericht, RWI Projektberichte, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, Link.

Fuchs, J., Kropp, P. & Matthes, B. (2020): *Die fehlende Generation: Ostdeutschland steht vor einer massiven demografischen Herausforderung*. In: IAB-Forum, Nürnberg, Link.

Fuchs, J., Söhnlein, D., & Weber, E. (2022): Demografische Alterung führt zu einem stark sinkenden Erwerbspersonenpotenzial. *Wirtschaftsdienst* 102, 148-150, Link.

Gabler, J., Kollmorgen, R., & Kottwitz, A. (2016): *Wer kommt? Wer geht? Wer bleibt?* Eine Studie zur Verbesserung der Verbleibchancen qualifizierter Frauen im Landkreis Görlitz, Landratsamt Görlitz.

Gillmann, N., Lehmann, R., Nauerth, J. A., Ragnitz, J., Sonnenburg, J. & Weber, M. (2019): *Wachstum und Produktivität 2035 – Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer*, ifo Forschungsberichte 106, München.

Glöckner, E. (2023): Die Rolle der Thüringer Hochschullandschaft in Zeiten des Fachkräftemangels. *ifo Dresden berichtet* 4/2023, 2-8.

Gordo, L.R., Gundert, S., Engstler, H., Vogel, C. & Julia Simonson, J. (2022): *Erwerbsarbeit im Ruhestand hat vielfältige Gründe – nicht nur finanzielle*. IAB-Kurzbericht, 8/2022.

Hellwagner, T., Söhnlein, D. & Weber, E. (2023): *Modeling Migration Dynamics in Stochastic Labor Supply Forecasting*. IAB-Discussion Paper 05/2023, Nürnberg, Link.

Hohendanner, C. & Kohaut, S. (2023): *Tarifbindung und Mitbestimmung: Keine Trendumkehr in Westdeutschland, Stabilisierung in Ostdeutschland*. IAB-Forum 20. Juli 2023. Link.

Hyll, W., & Schneider, L. (2011): Grundschulschließungen als Katalysator von Wanderungs-bewegungen? *Wirtschaft im Wandel* 17(6), 217-225.

IAB (2022): *Aktuelle Daten und Indikatoren: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung* – Ergebnisse aus den IAB-Betriebspanel 2021. Link.

IAB (2023): *IAB-Stellenerhebung – Aktuelle Ergebni*sse. Link.

Igel, A. (2023): Ringen um Fachkräfte – kooperieren statt „Kannibalismus". In: Lausitzer Rundschau vom 15.08.2023, Link, abgerufen am 07.09.2023.

Investitionsgesetz Kohleregionen (Investitionsgesetz Kohleregionen—InvKG), BGBl. I S. 1795 (2020), Link.

IWH (2023): *Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms – Zwischenbericht*. IWH-Studies 6/2023, Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Jacobsen, H. & Knuth, M. (2023): Der Arbeitsmarkt der Lausitz vor dem Kohleausstieg. *WSI Mitteilungen*, 76. Jg., 4/2023, 243-251.

Jobvalley; Universität Maastricht (Hrsg.) (2022), Wo sehen Sie sich vor 10 Jahren? Einblicke, Interviews und Expertenbeiträge zu einem Jahrzehnt Forschung über Studium und Beruf. Fachkraft 2030 Jubiläumsausgabe, Link, abgerufen am 26.09.2023.

Klingert, I. & Lenhart, J. (2017): *Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen*. IAB Forschungsbericht, 3/2017, Nürnberg.

Kommunale Bildungsdatenbank (2023): *Tabelle F7.1: Anzahl der Studierenden im Kreisgebiet nach Hochschulart, Fächergruppen und Nationalität.* Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

Land Brandenburg (2022): Fach- und Arbeitskräftestrategie des Landes Brandenburg „Fachkräfte bilden, halten und für Brandenburg gewinnen", Link.

Land Brandenburg (2023a): Förderperiode 2021-2027, *EFRE/JTF-Förderrichtlinien 2021-2027*, Link.

Land Brandenburg (2023b): Förderperiode 2021-2027, *ESF+ Förderungen 2021-2027,* Link.

LBV (2021): Bevölkerungsvorausberechnung für das Land Brandenburg 2020 bis 2030. Landesamt für Bauen und Verkehr und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht AI8 – 21, Link.

LEAG (2023): *Einfach GIGA*. Link, abgerufen am 20.09.2023.

Lübker, M., & Schulten, T. (2023): *Tarifbindung in den Bundesländern – Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten, Analysen zur Tarifpolitik* Nr. 96, WSI, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Link.

Markwardt, G., Mißler-Behr, M., Schuster, H., Zundel, S., & Hedderoth, J. (2016). *Strukturwandel in der Lausitz. Wissenschaftliche Auswertung der Potentialanalysen der Wirtschaft der Lausitz ab 2010* [Gutachten im Auftrag des Brandenburgischen Ministeriums für Wirtschaft und Energie]. Link.

Markwardt, G., & Zundel, S. (2017). Strukturwandel in der Lausitz – Eine wissenschaftliche Zwischenbilanz. *ifo Dresden berichtet* 24(3), 17-22.

Markwardt, G., Rettig, J., Schnellenbach, J., Titze, P. D. M., & Zundel, S. (2023): Im Osten was Neues? Strukturwandel in der Lausitz – eine Zwischenbilanz. Link.

Mertens, M., & Müller, S. (2022): The East-West German gap in revenue productivity: Just a tale of output prices? *IWH Discussion Papers, Nr. 14/2020*, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale), Link.

MSGIV (2017): *Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg*, Landesintegrationskonzept Brandenburg, aktualisierte Fassung 2017, Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Potsdam, Link.

MWAE (2022). Fach- und Arbeitskräftestrategie des Landes Brandenburg: „Fachkräfte bilden, halten und für Brandenburg gewinnen. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie des Landes Brandenburg, Potsdam, Link.

rbb24 (2022): Tesla mittlerweile größter privater Arbeitgeber in Brandenburg, Link, abgerufen am 20.09.2023.

RWI (2018): *Strukturdaten für die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung*. Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 21/18, RWI – Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Staatskanzlei des Landes Brandenburg (2023): *Das Lausitzprogramm 2038. Prozesspapier zum Aufbau von Entscheidungs- und Begleitstrukturen*. Fortschreibungsfassung November 2023.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023): *Statistiken der Regionaldatenbank Deutschland*. Link.

Statistisches Bundesamt (2022). 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Deutschland. Berichtszeitraum 2021 – 2070, Link.

Statistisches Bundesamt (2023): Qualität der Arbeit - Unfreiwillig Teilzeitbeschäftigte, Link, abgerufen am 26.09.2023.

VGRdL (2023a): Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2021. Reihe 2, Kreisergebnisse Band 2, Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Wirtschaft und Kultur der Landeshauptstadt Stuttgart.

VGRdL (2023b): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2021. Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Wirtschaft und Kultur der Landeshauptstadt Stuttgart.

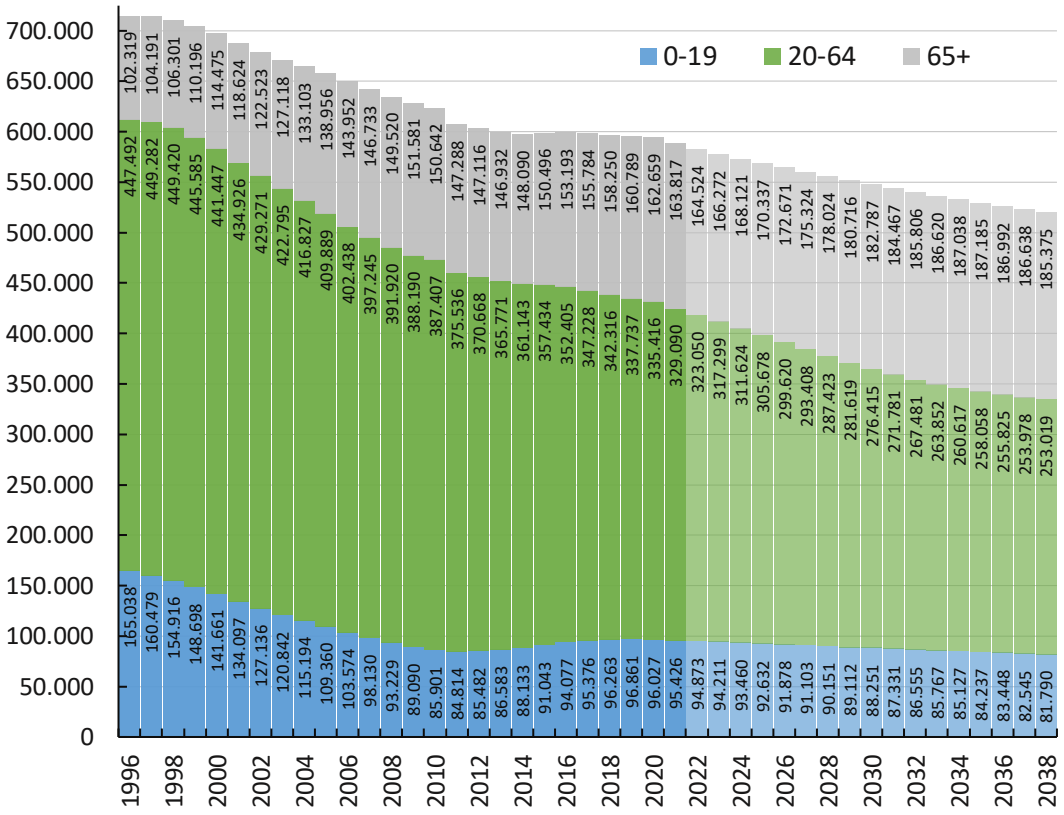
Weingarten, P., & Steinführer, A. (2020): Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30, 653-665.

Westermeier, C. & Wolf, M. (2020): *Betriebe wollten 2018 deutlich mehr rentenberechtigte Mitarbeiter halten als 2015.* IAB-Kurzbericht, 18/2020, Nürnberg.

WSI (2023): *Erwerbsquoten der 15- bis unter 65-jährigen Frauen und Männer in Deutschland (1991-2021), in Prozent*. Link.

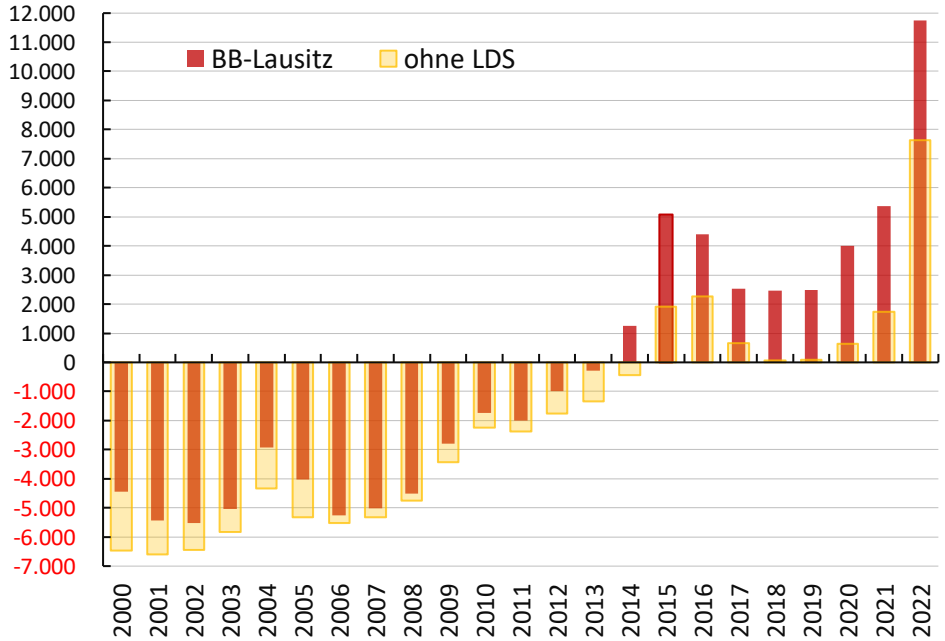
Anhang

Abbildung 14: Bevölkerungsentwicklung in der brandenburgischen Lausitz



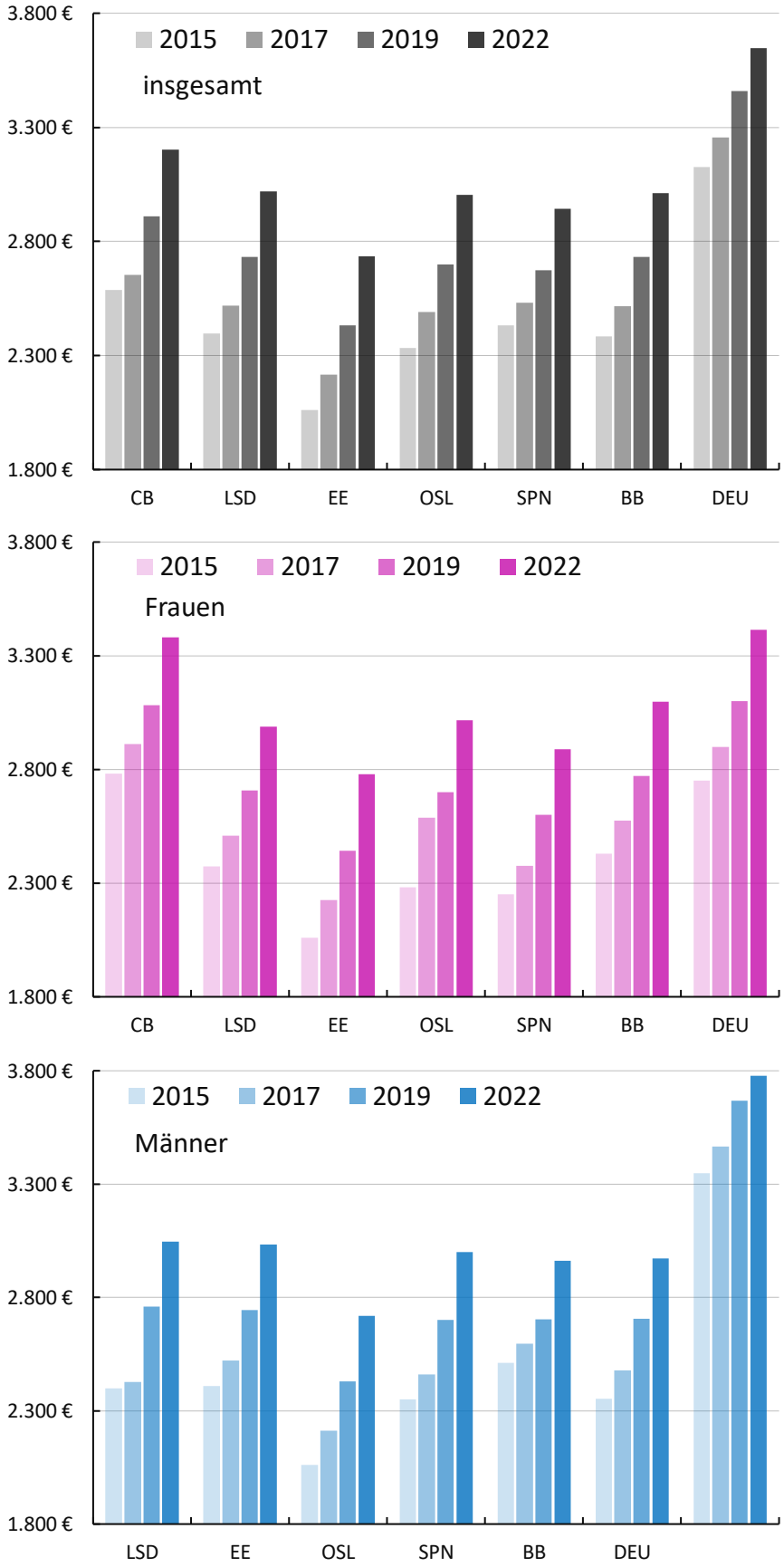
Anmerkung: bis 2021 IST-Werte, ab 2022 Prognosewerte
Quelle: Eurostat (2023a), eigene Darstellung

Abbildung 15: Wanderungssaldo mit und ohne LDS, 2000 bis 2022



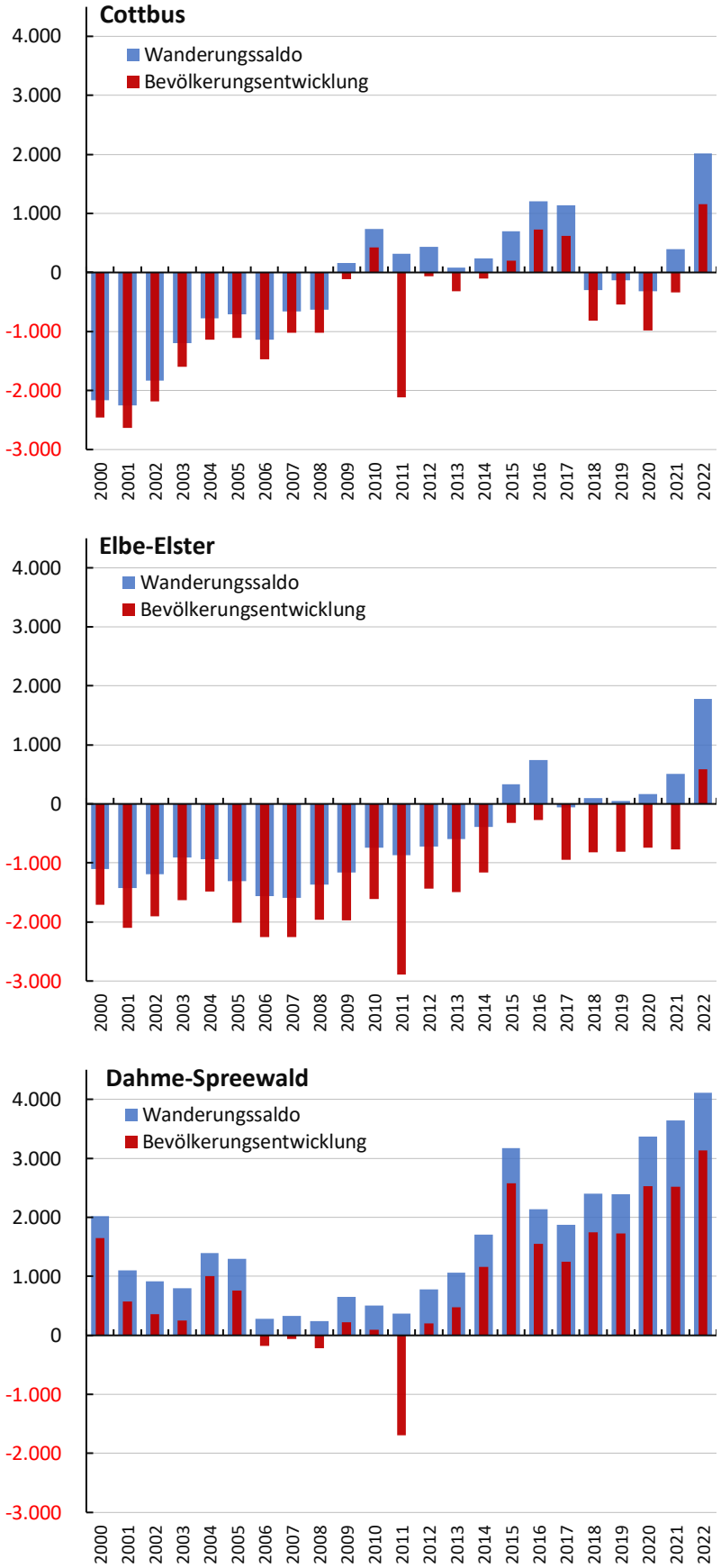
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2023.

Abbildung 16: Bruttomedianentgelte, 2015 bis 2022



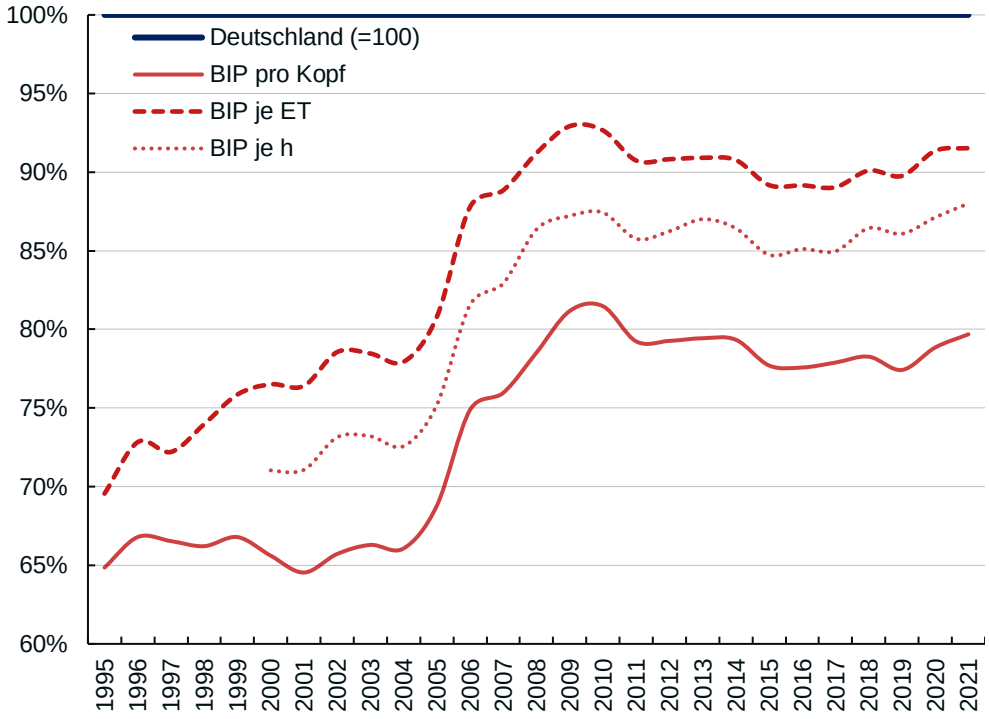
Anmerkung: Bruttomonatsentgelt der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2023e)

Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssaldo in CB, EE und LDS



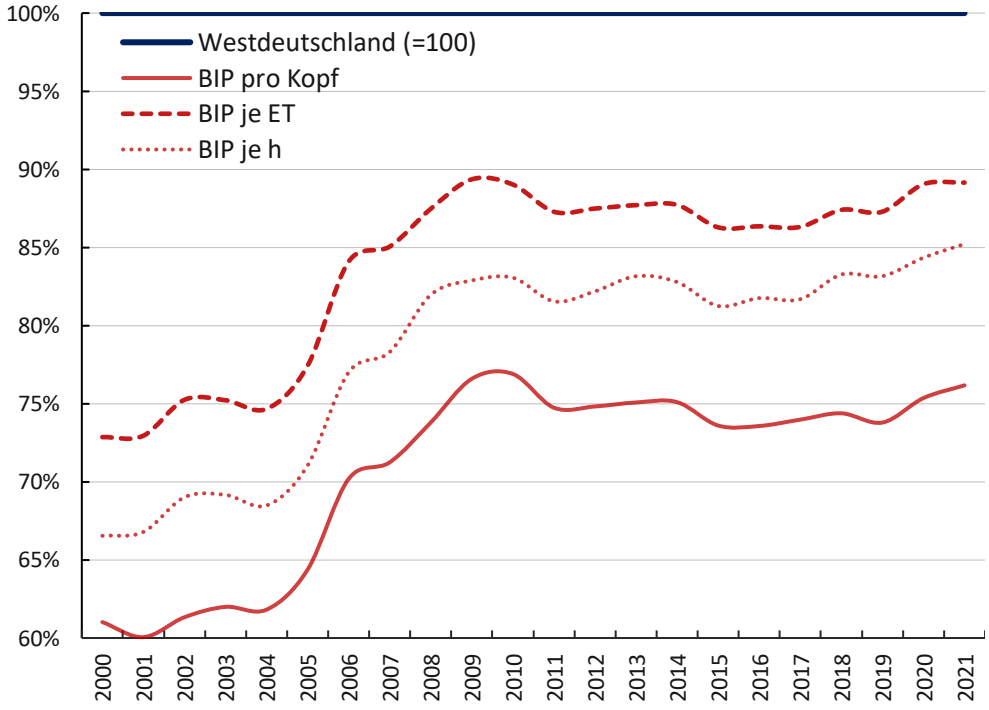
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023), eigene Darstellung.

Abbildung 18: Die relative Entwicklung der brandenburgischen Lausitz



Quelle: VGRdL (2023b), eigene Darstellung.

Abbildung 19: Die relative Entwicklung der brandenburgischen Lausitz II



Quelle: VGRdL (2023b), eigene Darstellung.