



Hochrangige
Konsensgruppe
Fachkräftebedarf
und Zuwanderung

**Abschlussbericht der Hochrangigen
Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung**

Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften

**Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen —
Zuwanderung gezielt steuern**

Eine Initiative von:

Die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung war eine Initiative der Stiftung Mercator, Freudenberg Stiftung, Körber-Stiftung und Vodafone Stiftung Deutschland. Die Robert Bosch Stiftung unterstützte die Konsensgruppe mit begleitenden Studien.

**Abschlussbericht der Hochrangigen
Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung**

Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften

**Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen —
Zuwanderung gezielt steuern**

Inhalt

Geleitwort der Stiftungen	4
Vorbemerkung der Vorsitzenden Dr. Peter Struck und Armin Laschet	6
Zusammenfassung	8
Einleitung	18
I. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen	26
1. Frühkindliche und schulische Bildung intensivieren	28
2. Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern	32
3. Weiterbildung für Berufstätige verstärken	38
4. Maßnahmen zur Qualifikation und Integration von Arbeitslosen ausbauen	40
5. Bessere Chancen für Frauen auf dem Arbeitsmarkt schaffen	43
6. Längere Erwerbsbiografien ermöglichen	45
7. Verbindliche Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in regionalen Netzwerken ausbauen	47
Präambel zu Teil II und III	49
II. Für Deutschland werben – Zuwanderung qualifizierter Menschen aus EU-Staaten erleichtern	54
III. Kluge Köpfe gewinnen – Fachkräfteengpässe durch gezielte Zuwanderung aus Drittstaaten abbauen	60
1. Ausländische Qualifikationen anerkennen und Potenziale nutzen	64
2. Nach dem Studium bleiben – ausländischen Hochschulabsolventen den Einstieg ins Berufsleben erleichtern	65

3. Neue Perspektiven – abgewanderte und abwanderungswillige Fachkräfte für Deutschland begeistern	68
4. Bürokratische Hürden abbauen – Zuwanderung nach Deutschland attraktiver gestalten	71
5. Zuwanderung von Hochqualifizierten erleichtern	75
6. Arbeiten und leben in Deutschland – problemlosere Aufenthaltserlaubnis für ausländische Fachkräfte	80
7. Zum Mittelstand vermitteln – Fachkräfterekrutierung verbessern	81
8. Nach der Ausbildung bleiben – Qualifikationen in Deutschland anwenden	83
9. Mitarbeiteraustausch in internationalen Unternehmen erleichtern	85
10. Neues Denken: Vom Anwerbestopp zur gezielten Gewinnung von Fachkräften	86
Literaturverzeichnis	88
Abbildungsverzeichnis	96
Tabellenverzeichnis	96
Abkürzungsverzeichnis	97
Die Mitglieder der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung	98
Das Büro der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung	100
Die Berater der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung	100
Die beteiligten Stiftungen	101

Geleitwort der Stiftungen

Unsere Gesellschaft schrumpft und altert, daher können trotz bestehender Arbeitslosigkeit in einigen Regionen und Berufsgruppen nicht alle Stellen besetzt werden. Dieser Tatbestand wird sich in den kommenden Jahren verschärfen. Um dem gegenzusteuern, muss bereits heute gehandelt werden. Die Qualifizierung einheimischer Arbeitsloser, die Erhöhung der Erwerbspartizipation von Frauen und viele andere Maßnahmen zur besseren Nutzung des inländischen Potenzials sind wichtig, reichen aber allein nicht aus, um den Mangel zu kompensieren. Flankierend zu den genannten Maßnahmen ist eine erleichterte Zuwanderung von Fachkräften essenziell.

Dass an gezielter Zuwanderung Bedarf besteht, wird zunehmend akzeptiert, das Thema gilt jedoch als politisch heikel. Genau an dieser Stelle sehen wir ein Wirkungspotenzial für uns Stiftungen: Am 19. April 2011 haben die Stiftung Mercator, die Freudenberg Stiftung, die Körber-Stiftung und die Vodafone Stiftung Deutschland die unabhängige und parteiübergreifende Hocharrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung ins Leben gerufen. Die Robert Bosch Stiftung unterstützte die Konsensgruppe mit begleitenden Studien. Unser gemeinsames Anliegen war, aus der Mitte der Zivilgesellschaft heraus ein Forum zu initiieren, in dem politisch mehrheitsfähige Vorschläge für eine zukunftsorientierte und strategische Zuwanderungssteuerung entwickelt werden können.

Wir Stiftungen sahen uns dabei als Impulsgeber und Brückenbauer: Mit der Konsensgruppe wollten wir – parteiübergreifend und unter Einbeziehung der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite – einen Raum für offene und konstruktive Diskussionen schaffen. Die Vorsitzenden und Mitglieder der Konsensgruppe sollten unter Einbeziehung ihrer unterschiedlichen Perspektiven und Hintergründe Lösungsvorschläge entwickeln, die einerseits dem Handlungsbedarf entsprechen und andererseits politisch mehrheitsfähig sind.

Wir freuen uns, dass die Konsensgruppe, die in ihrer inhaltlichen Arbeit völlig unabhängig war, umfangreiche Vorschläge erarbeitet hat. Den Vorsitzenden und Mitgliedern der Konsensgruppe möchten wir an dieser Stelle sehr herzlich danken für ihr Engagement und die Zeit, die sie in dieses Projekt investiert haben. Wichtige Initiativen und konstruktive Vorschläge aller Beteiligten haben die Arbeit der Konsensgruppe vorangebracht. Die politische Umsetzung entsprechender Maßnahmen freilich liegt allein in der Verantwortung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Wenn die Arbeit der Konsensgruppe hierzu gewinnbringende Impulse geben und darüber hinaus die gesellschaftspolitische Debatte zum Thema bereichern konnte, hat sie ihr Ziel erreicht.

Prof. Dr. Bernhard Lorentz
Geschäftsführer der

Stiftung Mercator

Dr. Pia Gerber
Geschäftsführerin der

Freudenberg Stiftung

Dr. Lothar Dittmer
Vorstandsmitglied der

Körber-Stiftung

Dr. Mark Speich
Geschäftsführer der

Vodafone Stiftung Deutschland

Dr. Ingrid Hamm
Geschäftsführerin der

Robert Bosch Stiftung

Vorbemerkung der Vorsitzenden Dr. Peter Struck und Armin Laschet

Deutschland beschäftigt sich derzeit intensiv mit der internationalen und europäischen Finanz- und Schuldenkrise aber auch nach der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen ist der demografische Wandel immer noch da. Der hat kein Schlüsselereignis wie den Fall der Mauer oder den 11. September. Dennoch vollzieht er sich, still und leise, Jahr für Jahr, ganz gleich, wer regiert. Deshalb ist es wichtig über Parteigrenzen und Legislaturperioden hinweg nach Antworten zu suchen. Der bestehende Fachkräftebedarf in Deutschland muss nachhaltig gedeckt werden. Das ist Voraussetzung, um den Wohlstand in Deutschland auch in Zukunft zu sichern. Die bessere Nutzung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials genießt dabei höchste Priorität; sie reicht aber nicht aus, um den prognostizierten demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials bei konstanter Erwerbsquote um 6,7 Millionen zwischen den Jahren 2008 und 2025 abzufangen. Daher muss der Maßnahmenkatalog um Zuwanderung aus der Europäischen Union und Drittstaaten ergänzt werden.

Die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung hatte das Mandat – unter Berücksichtigung der bestmöglichen Nutzung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials –, Vorschläge zu machen, wie gesteuerte Zuwanderung einen passgenauen Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland leisten kann. Die Empfehlungen sollten parteiübergreifend zustimmungsfähig und damit politisch umsetzbar sein. Neben Persönlichkeiten der Politik haben auch Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber mitgewirkt.

Die Arbeit der Konsensgruppe konzentrierte sich auf Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit. Das Asyl- und Flüchtlingsrecht wurde demnach nicht behandelt. Den Orientierungsrahmen für Teil II und Teil III des Abschlussberichts der Konsensgruppe bildeten die Jahresgutachten des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) und die darin dargestellten Handlungsbedarfe.

Die Konsensgruppe wollte die Reform der Zuwanderungssteuerung aus dem Parteienstreit herauslösen, der dieses Thema lange bestimmt hat. Aktuelle, repräsentative Umfragen des SVR zeigen, dass eine deutliche Mehrheit von rund 60 % der Deutschen eine verstärkte Zuwanderung Hochqualifizierter befürwortet. In Deutschland wird zunehmend erkannt, dass bei gesteuerter Zuwanderung die positiven Effekte überwiegen.

Das spiegelt sich in einer zunehmenden Zahl einschlägiger politischer Initiativen wider: So brachte z. B. der Freistaat Sachsen am 15. April 2011 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Aufenthaltsrechts in den Bundesrat ein, und am 22. Juni verabschiedete das Bundeskabinett das Fachkräftekonzept der Bundesregierung, das auch auf die Rolle von Zuwanderung eingeht. Zudem hat der Nationale Normenkontrollrat untersucht, wie das Verfahren zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten optimiert werden kann; die Ergebnisse wurden am 8. September 2011 vorgestellt. Besonders in Anbetracht der bestehenden Fachkräfteengpässe sowie des demografischen Wandels, der diese Engpässe in Zukunft noch verschärfen wird, leistet Zuwanderung einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs – und damit des Wohlstands – in Deutschland. Da der demografische Wandel in Zukunft deutlich schneller fortschreiten wird und gegensteuernde Maßnahmen erst nach längerer Zeit greifen, ist es wichtig, die nötigen Schritte zur Lösung des Problems jetzt einzuleiten.

Die überparteilichen Vorschläge der Hocharangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung, die auf die Ausschöpfung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials abzielen und gleichzeitig die Zuwanderungssteuerung auf den Fachkräftebedarf abstimmen, sollen dazu einen Beitrag leisten.

Dr. Peter Struck

Vorsitzender der Hocharangigen
Konsensgruppe Fachkräftebedarf
und Zuwanderung

Armin Laschet

Vorsitzender der Hocharangigen
Konsensgruppe Fachkräftebedarf
und Zuwanderung

Zusammenfassung

Unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaft setzen auf Innovation, Technik, Qualität und hochwertige Produkte. Deshalb sind sie in besonderem Maße auf ausgebildete und hochqualifizierte Fachkräfte angewiesen, sei es im Handwerk, im Mittelstand oder in der Industrie. In Deutschland gibt es bereits jetzt in einigen Branchen und Regionen einen Mangel an Fachkräften, und dieser wird sich in absehbarer Zeit durch die demografische Entwicklung noch deutlich erhöhen. Für die deutsche Wirtschaft ergibt sich daraus eine reale Gefahr. Die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung hat daher einen Aktionsplan mit konkreten Handlungsempfehlungen ausgearbeitet, um dem Problem aktiv zu begegnen, die Situation am deutschen Arbeitsmarkt dauerhaft zu verbessern und die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft nachhaltig zu sichern. Die deutsche Gesellschaft altert; ohne eine umsichtig gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland wird sie nicht in der Lage sein, den Bedarf an erwerbsfähigen Menschen zu decken. Dies kann aber nur ein Baustein sein. Umso wichtiger ist es, Potenziale der Menschen, die bereits in Deutschland leben, durch Bildung und Ausbildung im größtmöglichen Umfang zu nutzen.

Der Aktionsplan der Konsensgruppe umfasst einander ergänzende Maßnahmen, um bisher benachteiligten Menschen in Deutschland bessere Chancen zur fachlichen Qualifizierung zu geben und ihre Erwerbstätigkeit zu steigern (Teil I), die Zuwanderung von Fachkräften aus Ländern der Europäischen Union zu fördern (Teil II) und die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu verbessern (Teil III). In erster Linie müssen die Bildungs- und Erwerbschancen für diejenigen verbessert werden, die in Deutschland leben. Ohne verstärkte Anstrengungen in diesem Bereich wird über Zuwanderung kein Konsens herzustellen sein. Zu tief sitzen die Befürchtungen, Zuwanderung könne die Einheimischen vom Arbeitsmarkt verdrängen und als Instrument für Lohndumping missbraucht werden.

I. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen

1. Frühkindliche und schulische Bildung intensivieren

Qualitativ hochwertige Maßnahmen frühkindlicher Bildung haben einen deutlich positiven Effekt auf den weiteren Bildungs- und Lebensweg von Kindern. Kognitive Fähigkeiten und soziales Verhalten müssen so früh wie möglich gefördert werden. In Deutschland werden jedoch weniger Kinder durch frühkindliche Bildungsmaßnahmen erreicht als in anderen europäischen Ländern; es gibt in diesem wichtigen Bereich also qualitatives und quantitatives Steigerungspotenzial. Zugang, Qualität und Finanzierung von frühkindlicher Bildung müssen verbessert werden, besonders für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. In der frühkindlichen Bildung wird außerdem mehr und besser ausgebildetes Personal benötigt; zudem sollten verstärkt Männer für diesen Berufszweig gewonnen werden, da hier gegenwärtig überwiegend Frauen beschäftigt sind. Auch im deutschen Schulsystem sind Änderungen erforderlich: Die Konsensgruppe empfiehlt den weiteren Ausbau der Ganztagschule, in der Schüler differenziert und individuell gefördert werden, damit langfristig deutlich weniger Schüler die Schule ohne Abschluss verlassen. Auch der nachträgliche Erwerb von Schulabschlüssen muss erleichtert werden, z. B. durch einen flächendeckenden Ausbau der Koordinierungsstellen, die Jugendliche ohne Schulabschluss in Zusammenarbeit mit der Schule, Eltern und weiteren Partnern in das Schulsystem reintegrieren.

2. Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern

Neben Verbesserungen des Bildungssystems erachtet die Konsensgruppe es als notwendig, die Berufsberatung im schulischen Bereich zu verbessern, mehr praxisnahe Angebote zur Berufsorientierung bereitzustellen und (unter Einbeziehung der Tarifvertragsparteien) die Ausbildungsbedingungen besser auszugestalten, um die Zahl der Ausbildungsabbrüche zu senken. Angebot und Nachfrage bei Ausbildungsplätzen muss mit Unterstützung von Wirtschaft und Politik besser zusammengeführt werden. Bei bestimmten Mangelberufen, beispielsweise in der Pflege, sollte die Attraktivität gezielt gesteigert werden, indem die Ausbildung reformiert wird und die Rahmenbedingungen für Umschulungen geändert werden. Zudem müssen Informationsdefizite auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sukzessive abgebaut werden, damit Berufe, in denen sich Fachkräftedefizite abzeichnen, für einen größeren Bewerberkreis attraktiver werden können. Auch im Bereich der Hochschulbildung sind Änderungen geboten, denn der Anteil der Studienabsolventen liegt in Deutschland unter dem EU-Durchschnitt und der Abstand zu anderen hochentwickelten Staaten vergrößert sich kontinuierlich. Beispielsweise könnte die Stipendienvergabe für junge Menschen aus einkommensschwachen Familien reformiert und das Hochschulangebot durch Investitionen strategisch weiterentwickelt werden.

3. Weiterbildung für Berufstätige verstärken

Um zusätzliche Fachkräfte im Inland zu gewinnen, sind berufliche Weiterbildungsangebote erforderlich, besonders für Bereiche, in denen bereits Fachkräfte fehlen oder sich ein Mangel abzeichnet. Auch der Übergang vom Beruf ins (berufsintegrierte) Studium muss erleichtert werden, damit akademische Qualifikationen und die damit verbundenen Aufstiegschancen für mehr Menschen erreichbar werden. Eine abgeschlossene Berufsausbildung muss den Zugang zu Hochschulen ermöglichen. Darüber hinaus muss die Bundesagentur für Arbeit ihr Weiterbildungsangebot verbessern und stärker auf den gegebenen Fachkräftebedarf ausrichten.

4. Maßnahmen zur Qualifikation und Integration von Arbeitslosen ausbauen

In Deutschland haben wir heute rund 8,4 Millionen Menschen, deren Potenzial nicht voll genutzt wird (Erwerbslose, Unterbeschäftigte und Stille Reserve). Aus diesem Kreis können viele aktiviert werden, z. B. indem Arbeitslose durch gezielte Trainingsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt integriert werden oder Unterbeschäftigte die Möglichkeit erhalten, ihre Anstellungen in Vollzeitstellen umzuwandeln. Für Arbeitnehmer könnten Anreize in Form von ausgeweiteten und zielgenau abgestimmten Eingliederungszuschüssen geschaffen werden; dieses Mittel hat sich nachweislich als effektiv erwiesen. Auch in Deutschland lebende Menschen mit Zuwanderungsgeschichte können noch effizienter erreicht und gefördert werden, etwa indem man ihnen passgenaue Weiterbildungsmaßnahmen zum Spracherwerb anbietet oder sie gezielt für Positionen im öffentlichen Dienst gewinnt.

5. Bessere Chancen für Frauen auf dem Arbeitsmarkt schaffen

Das größte und am schnellsten zu aktivierende inländische Fachkräftepotenzial liegt bei den Frauen. Die Hauptgründe für die geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen sind Anreize, die das traditionelle Alleinverdienermodell fördern, Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und geschlechtsspezifische Lohnunterschiede. Frauen können bessere Karrierechancen ermöglicht werden, wenn Familie oder auch Pflege und Beruf leichter vereinbar gemacht werden. Dies kann durch flexible und bedarfsgerechte Kinderbetreuungsangebote sowie die bereits erwähnte Ganztagschule ermöglicht werden, insbesondere aber auch durch flexible Regelungen und Arbeitszeitkonten. Flexibilität seitens der Unternehmen im Hinblick auf Arbeitszeiten ist für eine familienfreundlichere Arbeitswelt dringend erforderlich.

6. Längere Erwerbsbiografien ermöglichen

Auch Personen über 55 Jahre können erheblich zur Deckung des Fachkräftebedarfs beitragen. Dabei ist die Mitarbeit von Arbeitgebern und Gewerkschaften unerlässlich. Altersgerechte Betriebsbedingungen, Arbeitsgestaltung, Arbeitsorganisation, Weiterbildung und betriebliche Gesundheitsförderung wären hier ebenso notwendig wie eine attraktivere Ausgestaltung der bereits bestehenden gesetzlichen Teilzeitrente.

7. Verbindliche Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in regionalen Netzwerken ausbauen

Arbeitgeber und Gewerkschaften, die Bundesagentur für Arbeit, Industrie- und Handelskammern sowie die Kommunen, Landkreise und staatlichen Schulämter sollten sich gemeinsam zu regionalen Netzwerken zusammenfinden, um nach dem guten Vorbild bereits bestehender regionaler Netzwerke in jeder Region durch gezielte Maßnahmen und flexible Instrumente Fachkräfte vor Ort zu sichern und bestehende Probleme zu lösen. Dies kann von der Bundesagentur für Arbeit zielgerichtet angestoßen und unterstützt werden.

II. Für Deutschland werben – Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus EU-Staaten erleichtern

In Teil II des Berichts geht es darum, die Zuwanderungsbedingungen für qualifizierte Arbeitskräfte aus Staaten der Europäischen Union zu verbessern. Dafür wird empfohlen, das Dienstleistungsnetz des European Employment Service (EURES) weiter auszubauen, um Stellensuche und -besetzung transparenter zu gestalten. Für eine Zuwanderung von Fachkräften aus EU-Staaten sind die politischen Rahmenbedingungen durch die europaweit geltende Freizügigkeit bereits gut ausgestaltet. Darum sollte man im europäischen Ausland Informations- und Werbekampagnen für Deutschland in intensiverer Form durchführen. Hier können vor allem Auslandsvertretungen, Auslandshandelskammern, der Deutsche Akademische Austausch Dienst (DAAD), Goethe-Institute und die politischen Stiftungen hilfreich sein. Außerdem sollten Ausbildungsplatzstipendien geschaffen werden, die es Jugendlichen aus EU-Staaten ermöglichen, Ausbildungsplätze zu füllen, die in Deutschland nicht besetzt werden können.

III. Kluge Köpfe gewinnen – Fachkräfteengpässe durch gezielte Zuwanderung aus Drittstaaten abbauen

In Teil III des Berichts sind Handlungsempfehlungen formuliert, um die Bedingungen der Zuwanderung für qualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten zu verbessern. Um zu vermeiden, dass inländische Arbeitsuchende und Zuwanderer in Konkurrenz miteinander treten, ist es wichtig, dass die Zuwanderungssteuerung sich an Engpässen auf dem Arbeitsmarkt orientiert und Zuwanderer mit solchen Qualifikationen gewinnt, die in Deutschland rar sind. Zudem muss besonders darauf geachtet werden, dass die Zuwanderung nicht die Stabilität des Lohnniveaus in Deutschland gefährdet.

Die bisherigen Grundlagen für die Fachkräftezuwanderung in Deutschland, §§ 16 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) in Kombination mit der Beschäftigungsverordnung (BeschV), werden nicht ausreichen, um zukünftig Anreize für eine ausreichende Zuwanderung zu geben. Dennoch ist das Problem nachhaltig lösbar, wenn jetzt die notwendigen und die richtigen Schritte getan werden. Hierfür ist entscheidend, dass die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland transparenter wird und dass sie besser auf den herrschenden Fachkräftebedarf zugeschnitten wird. Deutschland muss für die besten Köpfe der Welt wieder attraktiver werden. Das bedeutet auch, dass ausländische Fachkräfte nicht nur als Arbeitskräfte, sondern auch als Menschen willkommen geheißen werden, dass man also z. B. bereit ist, sie mit ihren Familien zu akzeptieren und ihre Integration zu unterstützen. Die Konsensgruppe empfiehlt daher folgende Schritte:

1. Ausländische Qualifikationen anerkennen und Potenziale nutzen

Menschen mit ausländischen Berufsqualifikationen müssen auf dem Niveau ihrer Qualifikation am Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Daher muss das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen konsequent umgesetzt werden. Im Rahmen dieser Umsetzung sind weitere Möglichkeiten zur Nachqualifizierung von Zuwanderern zu schaffen, um deren Chancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Diese Schritte müssen Betroffenen durch Informations- und Werbemaßnahmen kommuniziert werden.

2. Nach dem Studium bleiben – ausländischen Hochschulabsolventen den Einstieg ins Berufsleben erleichtern

Ausländische Hochschulabsolventen müssen stärker dazu motiviert werden, nach dem Studium dauerhaft in Deutschland zu bleiben; ihnen muss vermittelt werden, dass sie in Deutschland willkommen sind. Dafür sollten bessere Bleibeperspektiven geschaffen werden, z. B. indem es erleichtert wird, eine Niederlassungserlaubnis zu erlangen, nach Abschluss des Studiums eine Beschäftigung aufzunehmen oder während des Studiums hinzuzuverdienen. Zudem sollte die Begrenzung dafür, was Absolventen innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist zur Arbeitsuche nach Studienabschluss hinzuverdienen dürfen, aufgehoben und die Frist zur Arbeitsuche nach Erlangen des Hochschulabschlusses von einem Jahr auf zwei Jahre erweitert werden.

3. Neue Perspektiven – abgewanderte und abwanderungswillige Fachkräfte für Deutschland begeistern

Viele gut qualifizierte deutsche Fachkräfte verlassen das Land und ebenso Fachkräfte mit Zuwanderungsgeschichte. Diese Entwicklung wird durch die Rückwanderung von Deutschen aus dem Ausland nicht kompensiert. Dieser Tendenz könnten z. B. verbesserte Beratungsangebote von Staat und Wirtschaft entgegenwirken, die deutschen Studierenden im Ausland die Perspektiven für eine Karriere in ihrer Heimat aufzeigen. Auch gezielte Rückkehrprogramme, wie es sie bereits in der Wissenschaft gibt, sind erforderlich und sollten vor allem auf Mangelberufe ausgeweitet werden.

4. Bürokratische Hürden abbauen – Zuwanderung nach Deutschland attraktiver gestalten

Deutschland hat nicht das Image eines attraktiven Einwanderungslands. Hier ist die Politik in der Pflicht, klare Signale zu senden und Maßnahmen für eine verbesserte Zuwanderungssteuerung zu ergreifen. Die bürokratischen Abläufe müssen vereinfacht werden – z. B. könnte die Vorrangprüfung durch eine Genehmigungs- oder Zustimmungsfiktion vereinfacht werden, nach der die Zustimmung automatisch erfolgt, wenn die Behörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist (z. B. drei Wochen) zu einem anderen Ergebnis kommt. Außerdem müssen Nachzug und Integration von Familienangehörigen erleichtert werden; z. B. könnten Ehegatten von nach § 18 AufenthG eingereisten Fachkräften generell vom Nachweis von Deutschkenntnissen befreit werden, und dem Ehegatten könnte leichter ein Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn die Ehe geschlossen wurde, nachdem der

Zuwanderer seine Aufenthaltserlaubnis erhalten hatte. Zudem sollten die Zuwanderungsregelungen ausländischen Fachkräften besser vermittelt werden. Auch die Möglichkeiten, Antragsverfahren online durchzuführen, müssen ausgebaut werden, zudem müssen mehr Beratungen in englischer Sprache angeboten werden.

5. Zuwanderung von Hochqualifizierten erleichtern

Gemäß den Ergebnissen des Koalitionsausschusses vom 6. November 2011 sollte das jährliche Mindesteinkommen für eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG von momentan 66.000 Euro auf 48.000 Euro gesenkt werden. Dies ist sinnvoll, da z. B. das Durchschnittseinkommen eines Hochschulabsolventen mit fünfjähriger Berufserfahrung in Deutschland derzeit bei 42.300 Euro liegt. Zudem soll die EU-Richtlinie für Hochqualifizierte (die sogenannte Blue-Card-Richtlinie) schnell umgesetzt werden. Die Konsensgruppe schlägt vor, zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der neuen Regelungen, diese zu evaluieren, u. a. in Bezug darauf, wie viele Fachkräfte aus Drittstaaten nach den neuen Regelungen zuwandern. Nach der Evaluierung sollte geprüft werden, ob das Mindesteinkommen nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG weiter gesenkt werden oder ausländischen Fachkräften, die seit zwei Jahren eine Blue Card besitzen, eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden soll. Außerdem muss das deutsche Zuwanderungsrecht, das gegenwärtig für einen Aufenthaltstitel ein konkretes Arbeitsplatzangebot voraussetzt, um die Möglichkeit ergänzt werden, eine Aufenthaltserlaubnis nach transparenten Kriterien zu erhalten, die unterschiedlich gewichtet und regelmäßig an den aktuellen Fachkräftebedarf angepasst werden. So wird die wichtige Rolle der Wirtschaft bei der Auswahl von ausländischen Fachkräften durch vom Staat festgelegte strategisch ausgerichtete Kriterien ergänzt.

6. Arbeiten und leben in Deutschland – problemlosere Aufenthaltserlaubnis für ausländische Fachkräfte

Nach § 18 AufenthG können qualifizierte Menschen nur unter den in der Beschäftigungsverordnung und weiteren Vorschriften geregelten Voraussetzungen zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland einreisen. Diese Regelungen müssen übersichtlicher gestaltet werden. So sollte es für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG zukünftig ausreichen, dass man ein konkretes Angebot für eine Beschäftigung hat, die einen Hochschulabschluss oder eine Berufsausbildung voraussetzt, für die Beschäftigung in Deutschland übliche Arbeitsbedingungen

gelten und man die Vorrangprüfung bestanden hat. In der Beschäftigungsverordnung könnte weiterhin geregelt werden, in welchen Fällen eine Zustimmung oder Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich ist. Sinnvoll ist z. B., in Engpassberufen die Einzelfall-Vorrangprüfung auszusetzen, wie es das Bundeskabinett im Fachkräfte-Gesamtkonzept vom 22. Juni 2011 bereits beschlossen hat. Diese Regelung müsste ausgeweitet, systematisiert und regelmäßig an den aktuellen Fachkräftebedarf angepasst werden, zudem sollte sie analog zu einer Neufassung von § 18 AufenthG auch Berufe enthalten, die keinen Hochschulabschluss, sondern eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen.

7. Zum Mittelstand vermitteln – Fachkräfterekrutierung verbessern

Für mittelständische Unternehmen muss das Einstellungsverfahren für ausländische Fachkräfte vereinfacht und der damit verbundene Verwaltungsaufwand reduziert werden. In Zusammenarbeit von Staat, Gewerkschaften und Mittelstandsverbänden sollten Plattformen für die Vermittlung arbeitsuchender Zuwanderer geschaffen werden, die Informationen über formale behördliche Anforderungen und Möglichkeiten zum Austausch anbieten. Außerdem sollten – z. B. beim Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit – Servicestellen eingerichtet werden, die mittelständische Unternehmen bei administrativen Aspekten der Personalgewinnung unterstützen. Zuwanderer, die gemäß einer kriterienorientierten Zuwanderungsmöglichkeit (vgl. dazu III.5.2.) eingereist sind, sollten im Rahmen der normalen Datenbank der Bundesagentur für Arbeit erfasst werden. Das würde mittelständischen Unternehmen erleichtern, ausländische Fachkräfte auszuwählen und zu gewinnen.

8. Nach der Ausbildung bleiben – Qualifikationen in Deutschland anwenden

Für ausländische Fachkräfte, die zur Ausbildung nach Deutschland eingereist sind, muss es einfacher als bisher möglich sein, nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung dauerhaft in Deutschland zu bleiben. Ausbildungen könnten zudem mit zirkulären Migrationsprogrammen in bestimmten Partnerländern gekoppelt werden und so zusätzlich einen positiven entwicklungspolitischen Aspekt erhalten. Hierfür müssten die rechtlichen Rahmenbedingungen im Aufenthaltsgesetz justiert werden.

9. Mitarbeiteraustausch in internationalen Unternehmen erleichtern

Für Deutschlands internationale Wettbewerbsfähigkeit ist es notwendig, den unternehmensinternen Austausch von Mitarbeitern zu flexibilisieren. Durch eine Vorabgenehmigung der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit, die nach bestimmten Kriterien erteilt wird, sollte Unternehmen generell ermöglicht werden, ausländische Mitarbeiter im Rahmen des internationalen Mitarbeiteraustauschs zu beschäftigen. Dieses Verfahren würde die zeitaufwendige Prüfung jedes einzelnen Falls durch die zuständigen Behörden ersetzen.

10. Neues Denken: Vom Anwerbestopp zur gezielten Gewinnung von Fachkräften

Gegenwärtig bilden die Regelungen, die Fachkräftezuwanderung ermöglichen, formal eine Reihe von Ausnahmen zum grundsätzlich geltenden Anwerbestopp. Diese Systematik sollte im Gesetz umgekehrt werden, um deutlich zu machen, dass Zuwanderung nach Deutschland explizit gewünscht und gefördert wird. Dazu ist eine Neufassung des Aufenthaltsgesetzes nötig, die die bisherigen Regelungen so zusammenfasst und modifiziert, dass sich bis auf notwendige Ausnahmen alle für Fachkräfte relevanten Regelungen in einem klar verständlichen Gesetzestext finden. Ein solcher Paradigmenwechsel ist unverzichtbar, um eine Einladungs- und Willkommenskultur bei uns zu entwickeln – ohne sie wird es nicht gelingen, jene Zuwanderer für unser Land zu interessieren, die wir uns erhoffen und die wir benötigen.

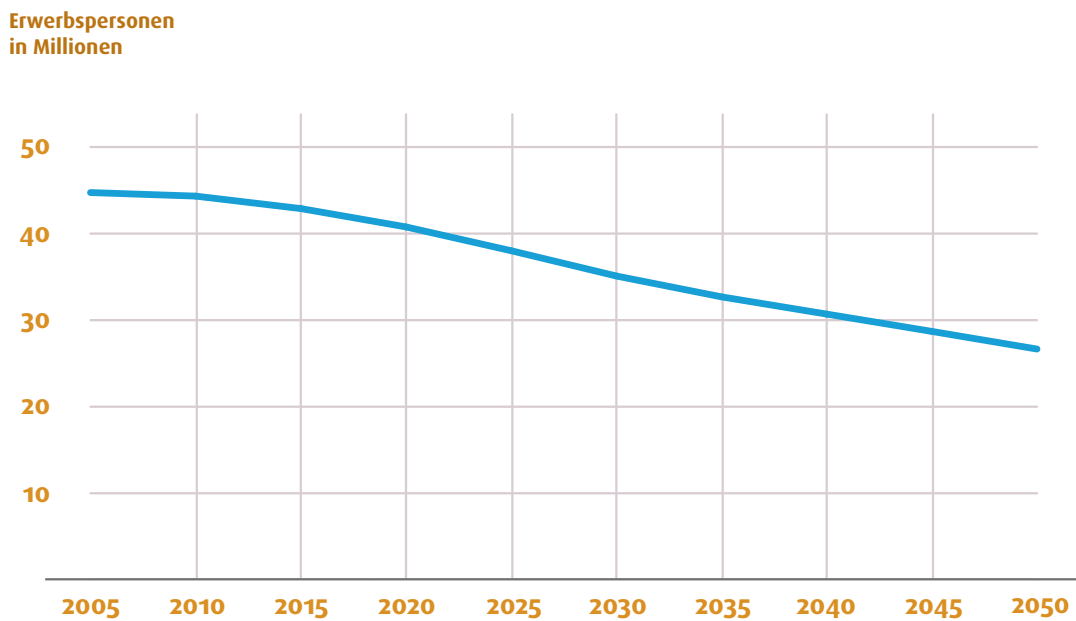
Einleitung

Fachkräfte, d. h. qualifizierte und hochqualifizierte Menschen, werden knapper, das ist Konsens in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft. Eine solche Entwicklung gefährdet Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland. Zwar herrscht bisher kein flächendeckender Fachkräftemangel, aber in bestimmten Berufsgruppen, Branchen und Regionen kann die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften heute schon nicht mehr gedeckt werden. So gibt es beispielsweise in mehreren Bundesländern Engpässe bei Maschinen- und Fahrzeugbauingenieuren, Elektroingenieuren, Ärzten, Pflegekräften, Metallherzeugern und Elektrikern. Die Engpässe sind zum Teil auf die gute wirtschaftliche Entwicklung im vergangenen Jahr zurückzuführen, zum Teil aber auch darauf, dass es für viele offene Stellen keine entsprechend qualifizierten Arbeitssuchenden gibt. Vor allem bei den Ingenieurberufen sind die Engpässe auch Folge struktureller Entwicklungen. Durch den Wandel von der Industrie- zur Informations- und Wissensgesellschaft steigt die Bedeutung wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen und damit der Bedarf an Fachkräften, also Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung oder einem (Fach-)Hochschulabschluss.

Der partielle Fachkräftemangel wird sich durch die demografische Entwicklung und den damit einhergehenden Rückgang der Erwerbspersonenzahl bereits in den nächsten Jahren deutlich verschärfen. Zunächst verringert sich bei gleichbleibender Gesamtbevölkerung der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung; der Anteil der nicht erwerbstätigen Bevölkerung (v. a. Rentner) wächst, weil die Lebenserwartung steigt. Mittelfristig schrumpft die Bevölkerung in Deutschland aber auch insgesamt. Die Prognos AG geht zum Beispiel von bis zu 5,2 Millionen fehlenden Arbeitskräften bis 2030 aus – darunter knapp 2,4 Millionen Akademiker sowie 600.000 Niedrigqualifizierte (Prognos AG 2010). Den Berechnungen zufolge ist es möglich, dass 2030 über ein Viertel aller Stellen für Akademiker nicht mehr besetzt werden können. Die Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials, d. h. der Zahl von Erwerbspersonen, Arbeitssuchenden und Stiller Reserve, lässt sich auch anhand folgender Zahlen veranschaulichen:

Am 31. Dezember 2009 standen den ca. 13,1 Millionen Menschen zwischen 45 und 54 Jahren nur ca. 7,6 Millionen 5- bis 14-Jährige als künftige Arbeitskräfte gegenüber (Statistisches Bundesamt 2011g). Das ist ein Rückgang um 5,5 Millionen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) errechnet gar eine demografisch bedingte Verringerung des Erwerbspersonenpotenzials bei konstanter Erwerbsquote von 6,7 Millionen Menschen zwischen den Jahren 2008 und 2025 (Fuchs et al. 2011) (Abb. 1). Diese Entwicklungen werden den Arbeitsmarkt, aber auch die Gesellschaft verändern.

Abb. 1: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050



Anmerkung: Berechnung mit konstanter Erwerbsquote aus 2008 und ohne Berücksichtigung von Wanderungen.

Quelle: Fuchs et al. 2011

Der Fachkräftemangel schadet der wirtschaftlichen Entwicklung sehr – und somit auch dem Wohlstand in Deutschland. Die deutsche Volkswirtschaft wird aufgrund der demografischen Entwicklung schrumpfen: Wenn Unternehmen offene Stellen nicht angemessen besetzen können, kann dies geringere Investitionen in Deutschland, weniger Innovationen, die Verlegung der Produktion an Standorte im Ausland und somit den Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge haben. Die Prognos AG berechnet den volkswirtschaftlichen Schaden einer Arbeitskräftelücke von 5,2 Millionen Personen bis zum Jahr 2030 auf etwa 3,8 Billionen Euro (Prognos AG 2010). Fällt die Lücke größer aus, wächst der verursachte volkswirtschaftliche Schaden entsprechend.

Aufgabe der Politik ist es, sofort und effektiv gegenzusteuern, um den Fachkräftebedarf in Deutschland nachhaltig zu decken. Dafür müssen alle verfügbaren Instrumente eingesetzt und insbesondere die Potenziale der Menschen im Inland besser genutzt werden. So sollte die Zahl der Schul-, Ausbildungs- und Studienabbrecher reduziert, die Erwerbsbeteiligung der über 55-Jährigen gesteigert, das faktische Renteneintrittsalter in Richtung 67 Jahre erhöht, die Erwerbsbeteiligung von Frauen verstärkt, ein Teil der Teilzeitstellen von Frauen in Vollzeitstellen umgewandelt, die Stundenzahl von Teilzeit arbeitenden Frauen erhöht und die Weiterbildung von Niedrigqualifizierten, d. h. Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, verbessert werden. Durch diese Maßnahmen können voraussichtlich bis zum Jahr 2025 im Inland zwischen 2,8 und 6,1 Millionen zusätzliche Erwerbspersonen mobilisiert werden (Tab. 1). Aber selbst im bestmöglichen Szenario ist die prognostizierte Lücke im Erwerbspersonenpotenzial nicht vollständig zu schließen (Bundesagentur für Arbeit 2011d).

Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung der inländischen Potenziale werden folglich nicht ausreichen, um den Fachkräftebedarf zu decken. Ergänzend ist eine gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland notwendig. Gezielte Zuwanderungssteuerung bietet im Vergleich zur Erschließung inländischer Potenziale drei Vorteile: Ausländische Fachkräfte erhöhen nicht nur die Anzahl der Erwerbspersonen, sie können auch zeitnah gewonnen werden. Zudem führt ein konstanter Zuzug von Zuwanderern langfristig zu einer Verjüngung der Bevölkerung. Und schließlich steht Zuwanderung als Instrument dauerhaft zur Verfügung, wohingegen die inländischen Maßnahmen nach einiger Zeit ausgeschöpft sind.

Tab. 1: Mobilisierung des inländischen Potenzials
in Millionen Menschen

	Minimum	Maximum
Schulabbrecher	0,05	0,3
Ausbildungsabbrecher	0,1	0,3
Studienabbrecher	0,1	0,6
Erwerbsbeteiligung von Menschen über 55 Jahre	0,5	1,2
Renteneintritt mit 67 Jahren	0,93	0,93
Erwerbsspartizipation von Frauen	0,4	0,9
Frauen: Umwandlung von einem Teil der Teilzeitstellen in Vollzeitstellen	0,1	0,6
Arbeitszeit von teilzeitbeschäftigten Frauen erhöhen	0,2	0,6
Qualifizierung und Weiterbildung von Niedrigqualifizierten	0,4	0,7
Summe	2,78	6,13

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2011d

Der Abschlussbericht der Konsensgruppe stellt einen ausgewogenen Vorschlagskatalog dar, der die verschiedenen Aspekte der Fachkräftesicherung berücksichtigt. Er beginnt mit Maßnahmen für Menschen im Inland (Teil I), die durch Empfehlungen zur Zuwanderung aus der Europäischen Union (EU) (Teil II) sowie aus Drittstaaten (Teil III) ergänzt werden. Die Vorschläge für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der inländischen Bevölkerung gliedern sich in sieben Bereiche. Sie sollen allen Menschen in Deutschland unabhängig von sozialer Herkunft, Alter und Geschlecht eine Chance auf Bildung und erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt geben:

- 1. Frühkindliche und schulische Bildung intensivieren**
- 2. Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern**
- 3. Weiterbildung für Berufstätige verstärken**
- 4. Maßnahmen zur Qualifikation und Integration von Arbeitslosen ausbauen**
- 5. Bessere Chancen für Frauen auf dem Arbeitsmarkt schaffen**
- 6. Längere Erwerbsbiografien ermöglichen**
- 7. Verbindliche Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in regionalen Netzwerken ausbauen**

Um diese Elemente optimal in die von der Konsensgruppe geforderte Gesamtstrategie einzubinden und damit wirksam werden zu lassen, müssen die Verantwortlichen in Bund, Ländern und Gemeinden ihre Anstrengungen erhöhen. Dabei kann zum Teil an modellhafte Lösungsansätze angeknüpft werden. In unterschiedlichen Branchen und Unternehmen enthalten Tarifverträge bzw. betriebliche Vereinbarungen schon heute hilfreiche Regelungen zu diesen Einzelpunkten.¹ Somit tragen gerade sie viel zur Gewinnung bzw. Qualifizierung von Mitarbeitern und damit zur notwendigen Sicherung von Fachkräften bei. Solche modellhaften Vereinbarungen sollen möglichst in allen Bereichen verbreitet werden. Auf diese Weise können die vorhandenen Möglichkeiten zur Sicherung und Gewinnung von Fachkräften besser ausgeschöpft werden. In sogenannten Regionalen Netzwerken arbeiten schon heute Vertreter von Wirtschaft und Arbeitnehmern mit Kommunen, Bildungseinrichtungen und Arbeitsagenturen zusammen, um die erforderlichen Elemente von Aus- und Weiterbildung, aber auch die Einbeziehung der bisher nicht berücksichtigten Teilzeitkräfte und anderer Arbeitssuchender entsprechend den regionalen Erfordernissen zu verknüpfen. Durch diese Verknüpfung tragen alle Beteiligten in verantwortlicher Weise dazu bei, durch gemeinsam entwickelte und abgestimmte Maßnahmen wirksam Fachkräfte zu sichern und neue zu gewinnen.

¹ Für ein Verzeichnis der allgemeinverbindlichen Tarifverträge siehe <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Tarifvertraege/allgemeinverbindliche-tarifvertraege.html>. Für ein Archiv der betrieblichen Vereinbarungen siehe http://www.boeckler.de/index_betriebsvereinbarung_32304.htm.

Im zweiten Teil des Abschlussberichts werden Handlungsempfehlungen zur Zuwanderung aus EU-Ländern gegeben. Zuwanderung aus der EU spielt eine wichtige Rolle, um Fachkräftelücken zu schließen. Sie kann aufgrund der bestehenden Freizügigkeit aber kaum gesteuert werden. Vorschläge für Maßnahmen zur gesteuerten Zuwanderung aus Drittstaaten bilden den dritten und letzten Teil des Abschlussberichts. Sie gliedern sich in zehn Bereiche:

- 1. Ausländische Qualifikationen anerkennen und Potenziale nutzen**
- 2. Nach dem Studium bleiben – ausländischen Hochschulabsolventen den Einstieg ins Berufsleben erleichtern**
- 3. Neue Perspektiven – abgewanderte und abwanderungswillige Fachkräfte für Deutschland begeistern**
- 4. Bürokratische Hürden abbauen – Zuwanderung nach Deutschland attraktiver gestalten**
- 5. Zuwanderung von Hochqualifizierten erleichtern**
- 6. Arbeiten und leben in Deutschland – problemlosere Aufenthaltserlaubnis für ausländische Fachkräfte**
- 7. Zum Mittelstand vermitteln – Fachkräfterekrutierung verbessern**
- 8. Nach der Ausbildung bleiben – Qualifikationen in Deutschland anwenden**
- 9. Mitarbeiteraustausch in internationalen Unternehmen erleichtern**
- 10. Neues Denken: Vom Anwerbestopp zur gezielten Gewinnung von Fachkräften**

Für nachhaltige Lösungen bestehender und künftiger Probleme müssen in einer kohärenten Strategie alle oben genannten Hebel in Bewegung gesetzt werden. Tragfähige Lösungen im Interesse des Landes verlangen, dass die politischen Kräfte über tagesaktuelle Fragen hinaus zusammenwirken.



I. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen

Initiativen zur effektiven Erschließung des inländischen Arbeitskräftepotenzials werden schon lange gefordert. Obwohl der demografische Wandel seit Jahrzehnten absehbar ist, steht er erst seit wenigen Jahren im Fokus der Politik. Im Folgenden werden Maßnahmen vorgeschlagen, die bereits auf den Weg gebrachte richtige Ansätze und Initiativen sinnvoll ergänzen sollen. Jeder Mensch in Deutschland muss eine faire Chance haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Dabei gilt es, Potenziale – gerade auch von Menschen mit niedriger Qualifikation und unsteter Erwerbsbiografie – zu erschließen und, wo dies notwendig und sinnvoll ist, gezielt zu fördern. Auch für Ältere und Frauen müssen die Voraussetzungen für mehr (vollzeitnahe) Beschäftigung im ausgebildeten Beruf verbessert werden. Die Vorschläge der Konsensgruppe konzentrieren sich auf Maßnahmen mit unmittelbarer Arbeitsmarktnähe. Für die Deckung des Fachkräftebedarfs spielt auch die Bildungspolitik eine wichtige Rolle. Der hier bestehende Reformbedarf kann im vorliegenden Bericht aber nur in Grundzügen skizziert werden.

Die Umsetzung der Vorschläge ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Sie erfordert ein Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Gesellschaft sowie einen tiefgreifenden und umfassenden Mentalitätswandel. Der Umfang und die nötige Geschwindigkeit der Reformen stellen eine erhebliche Herausforderung dar. Um diese zu bewältigen, ist ein Konsens jenseits von taktischen Differenzen erforderlich.

Die Bundesregierung hat bereits erste Schritte zur Bekämpfung des Fachkräftemangels eingeleitet: Am 22. Juni 2011 hat das Bundeskabinett das Konzept „Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung“ verabschiedet. Es führt systematisch alle Aktivitäten auf, die auf Bundesebene zur Deckung des Fachkräftebedarfs ergriffen werden können oder bereits auf den Weg gebracht wurden. Bezüglich Zuwanderung wird im Konzept der Bundesregierung darauf hingewiesen, dass die Erschließung inländischer Potenziale bei der Fachkräftesicherung Vorrang hat, aber aufgrund der demografischen Entwicklung nicht ausreichen wird. Darum will die Bundesregierung „auch verstärkt auf qualifizierte Zuwanderung setzen“. Zudem möchte sie prüfen, wie der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Hochqualifizierte und Fachkräfte verbessert werden kann. Allerdings werden in dem Papier keine konkreten Vorschläge zur Zuwanderung gemacht, abgesehen vom Aussetzen der Vorrangprüfung² für Maschinen- und Fahrzeugbauingenieure, Elektroingenieure sowie Ärzte. Die von der Konsensgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen werden im Folgenden entlang der Erwerbsbiografie dargestellt.

.....
² Bei der Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG wird kontrolliert, dass sich für eine bestimmte Stelle, durch die Beschäftigung von Ausländern, nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige, nicht ergeben, und dass für die konkrete Stelle keine deutschen Arbeitnehmer zur Verfügung stehen oder Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

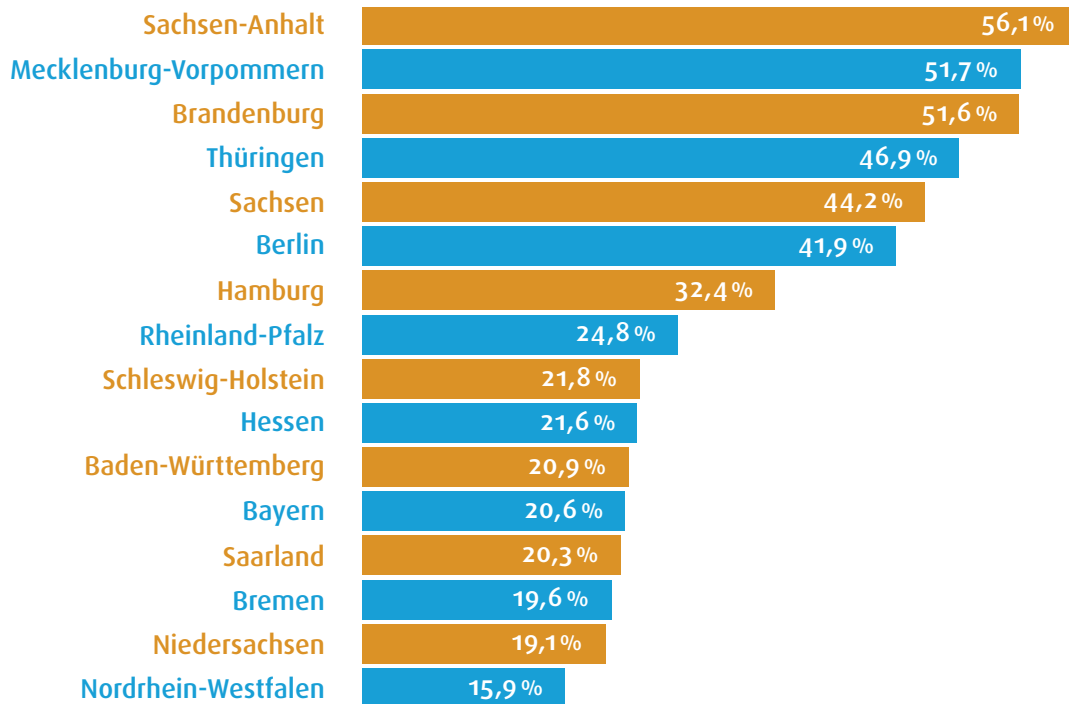
1. Frühkindliche und schulische Bildung intensivieren

Frühkindliche Bildung, d. h. die Bildung von Kindern von der Geburt bis ins Vorschulalter, ergänzt die Erziehungsleistung der Familie und bildet die Grundlage für erfolgreiches lebenslanges Lernen, soziale Eingliederung, persönliche Entwicklung und spätere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Kinder, die im Alter von bis zu zwei Jahren eine Kindertagesstätte besuchen, haben eine um 38,2 % höhere Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen. Bei Kindern mit Zuwanderungsgeschichte ist der Wert mit 55,6 % noch höher (Bertelsmann Stiftung 2009). Zu den positiven Auswirkungen qualitativ hochwertiger frühkindlicher Bildung zählen z. B. bessere kognitive und soziale Fähigkeiten und vermittelt darüber durchschnittlich höhere Klassenversetzungsraten, weniger Schulabbrüche, geringere Kriminalitätsraten sowie ein höheres Einkommen. Bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien ist die positive Wirkung frühkindlicher Bildung Studien zufolge doppelt so hoch wie bei Kindern aus einem privilegierten Umfeld (Barnett 2004). Gute frühkindliche Bildung ist aber für alle Kinder von Vorteil. Sie kann in allen sozialen Gruppen nachhaltiger (und kostengünstiger) wirken als Bildungsmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt.

Die Angebote frühkindlicher Bildung sind in Deutschland jedoch in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht nicht ausreichend. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland z. T. deutlich im Rückstand. Der Anteil der unter 3-Jährigen, die in Kindertageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut werden (Betreuungsquote), lag in Westdeutschland am 1. März 2011 bei 20 % (Statistisches Bundesamt 2011a). Der EU-Durchschnitt lag schon 2008 bei 25 %; zehn EU-Staaten hatten sogar eine Quote von über 30 % (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010). Die deutsche Betreuungsquote muss weiterhin gesteigert werden. Auch gibt es innerhalb Deutschlands große Unterschiede. So ist die Betreuungsquote in Ostdeutschland ungefähr zweieinhalbmal so hoch wie in Westdeutschland (Statistisches Bundesamt 2011a) (Abb. 2). Zudem muss das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter in Kindertageseinrichtungen erhöht werden.

Auch von den Tagesmüttern und -vätern verfügt über die Hälfte weder über eine formale Qualifikation noch über einen Qualifizierungskurs von mindestens 160 Stunden. Dieses Qualifikationsdefizit ist in den westdeutschen Flächenländern besonders stark. Zudem müssen mehr Männer für erzieherische Berufe gewonnen werden, damit Kinder – und vor allem Jungen – auch männliche Rollenvorbilder haben. Gegenwärtig sind ganz überwiegend Frauen in der frühkindlichen Bildung beschäftigt. Im Jahr 2009 betrug ihr Anteil am Personal in Kindertageseinrichtungen 97 % und bei den Leitungskräften 94 % (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010).

Abb. 2: Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung am 1. März 2011



Anmerkung: Kinder in Kindertageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011a

Bei der schulischen Bildung gibt es ebenfalls Defizite. Zwei sollen hier in aller Kürze dargestellt werden: die hohe Zahl der Schulabbrecher und der schleppende Ausbau der Ganztagschulen. 58.354 Jugendliche brachen 2009 die Schule ab, das entspricht einer Abbrecherquote von 7 % der 15- bis unter 17-Jährigen (Statistisches Bundesamt 2011b). Die Abbrecherquote ist zwar in den vergangenen Jahren leicht gesunken, trotzdem ist sie deutlich zu hoch. Außerdem ist sie bei den ausländischen Schülern mit knapp 14 % etwa doppelt so hoch wie bei den deutschen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010; Hoffmann 2010; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010; Statistisches Bundesamt 2011e).

Die Schulabbrecherquoten sind deutschlandweit nicht gleichmäßig verteilt; hier zeigen sich erhebliche regionale und lokale Unterschiede. Insgesamt sind sie in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland (Klemm 2010). Im Jahr 2009 lag die Schulabbrecherquote in Ostdeutschland bei knapp 12 % und in Westdeutschland bei gut 6 % (Statistisches Bundesamt 2011b). Ein Ansatz zur Verringerung der Abbrecherquoten ist der Ausbau von Ganztagschulen. Deren Zahl hat zwischen 2002 und 2008 von rund 5.000 auf rund 12.000 zugenommen. 42 % aller Schulen boten 2008 Ganztagsunterricht an, allerdings vorrangig in offener, d. h. freiwilliger Form. Letztlich nahmen daher nur 24 % der Schüler am Ganztagsbetrieb teil (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010).

Vorschläge:

1. Zugang, Qualität und Finanzierung von frühkindlicher Bildung – insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten Familien – verbessern:

Der Kindergarten muss zur ersten Stufe des Bildungssystems ausgebaut werden. Vor allem im letzten Kindergartenjahr vor der Schule soll neben freiem Spiel und körperlicher Bewegung die sprachliche und kognitive Entwicklung gezielt und systematisch gefördert werden. Eine fundierte Basis ist entscheidend für den weiteren Erfolg. Darum ist es unabdingbar, stärker in den Bereich der frühkindlichen Bildung zu investieren. Die Finanzierung des Bildungssystems muss neu ausgerichtet werden: Gerade Kinder aus einem schwierigen sozialen Umfeld und Kinder aus Zuwandererfamilien brauchen eine frühzeitige und gezielte Förderung. Alle Bundesländer müssen verpflichtende Sprachtests für alle 4-jährigen Kinder gesetzlich normieren und eine obligatorische Sprachförderung für Kinder mit Förderbedarf einführen. So wird insbesondere Kindern aus Familien mit Zuwanderungsgeschichte, die zu Hause wenig Deutsch sprechen, der Zugang zur frühkindlichen Bildung erleichtert, ebenso wie deutschen Kindern, die die deutsche Sprache nicht altersgerecht beherrschen. Alle Bundesländer müssen stärker in die Qualität der frühkindlichen Bildung investieren.

2. Das Personal der frühkindlichen Bildung besser qualifizieren und professionalisieren:

Den Mitarbeitern müssen bessere Möglichkeiten der berufsbegleitenden Ausbildung und beruflichen Weiterbildung geboten werden – und somit auch des beruflichen Aufstiegs. Verbesserungen der Qualität der frühkindlichen Bildung und eine bessere Bezahlung der Erzieherinnen und Erzieher haben Vorrang. Außerdem müssen die frühpädagogischen Studiengänge weiter ausgebaut werden.

3. Das Geschlechterverhältnis des Personals der frühkindlichen Bildung verändern:

Für diesen Berufszweig sollen vermehrt Männer gewonnen werden, zum Beispiel durch gezielte Informations-, Ausbildungs- und Umschulungsangebote.

4. Frühkindliche Bildung ist in erster Linie eine staatliche Aufgabe, die bisher unzureichend erfüllt wird. Die Wirtschaft unterstützt die Kommunen beim Aufbau eines bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebots durch ergänzende betriebsinterne Angebote:

Verstärkt müssen Eltern aller Einkommensklassen erreicht werden, die bisher keine frühkindliche Bildung für ihre Kinder in Anspruch nehmen. Dies liegt auch im Interesse der Unternehmen, da Fachkräfte oft nur durch ein qualitativ gutes Kinderbetreuungsangebot zu gewinnen sind. Die zahlreichen bereits existierenden Leitfäden mit vorbildlichen Beispielen für die Implementierung familienfreundlicher Maßnahmen sollten durch Kammern und Verbände besonders an kleine und mittelständische Betriebe (KMU) herangetragen werden. Gerade hier kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Beratung gestärkt werden. Außerdem müssen Beratungsangebote Eltern aus bildungsfernen Familien die Vorzüge frühkindlicher Bildung vermitteln.

5. Ganztagschulen bedarfsgerecht ausbauen:

Um auch Schüler zu erreichen, die beispielsweise wegen ihrer familiären Situation besonderer Förderung bedürfen, sollen voll gebundene Ganztagschulen eingerichtet werden. An diesen Schulen ist die Teilnahme am nachmittäglichen Angebot mit pädagogisch geschulten Kräften für alle Schüler verpflichtend.

6. Lernen differenzieren, individuell fördern:

Individuelle Förderung und differenziertes Lernen müssen zum generellen Leitprogramm der Schulen werden. Dies ist für eine Verbesserung der Schülerleistungen unabdingbar und zugleich das größte Defizit in allen Schulformen. Methodisch-didaktische Elemente wie Lernpläne, Wochenplan-, Frei- und Projektarbeit sorgen für ein aktives, individualisiertes Lernen. Insbesondere schwächere Schüler brauchen ein methodisches und selbstverantwortetes Lernen, um ihre Lernweisen und -erfolge selbst weiter verbessern zu können. Erst eine individuelle Förderung kann alle Talente und Begabungen zur Entfaltung bringen. Lehrer müssen über diagnostische Kompetenzen verfügen, damit sie Förderbedarf bei Schülern frühzeitig erkennen und darauf mit gezielten Maßnahmen, Förderangeboten oder Zusatzunterricht reagieren können.

7. Nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen erleichtern:

Aktive und passive Schulverweigerer müssen wieder an die Schule herangeführt werden. Zum 1. Januar 2009 wurde ein Rechtsanspruch auf Förderung der Vorbereitung für den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses eingeführt. Dieser Rechtsanspruch muss zügig umgesetzt werden, indem staatlich finanzierte Gelegenheiten dazu eröffnet werden, z. B. durch einen flächendeckenden Ausbau der bestehenden Koordinierungsstellen, die Jugendliche ohne Schulabschluss in Zusammenarbeit mit der Schule, den Eltern und weiteren Partnern in das Schulsystem reintegrieren.

Gute Bildungschancen für Kinder und Jugendliche sind die entscheidende Voraussetzung, um den künftigen Fachkräftebedarf decken zu können. Erforderlich sind daher umfassende Qualitätsverbesserungen im Bildungssystem. Dabei muss sichergestellt werden, dass auch Kindern aus benachteiligten Familien alle Bildungs- und Ausbildungsoptionen offenstehen und die Schul-, Ausbildungs- und Studienabbrucherquoten deutlich reduziert werden. Sozialer Aufstieg durch Bildung, unabhängig von der Herkunft der Eltern, muss zum Leitbild Deutschlands werden (Laschet 2009).

2. Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern

Niedrigqualifizierte (Personen ohne Berufsabschluss) haben schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Sie haben ein höheres Risiko, (langzeit-)arbeitslos zu werden, gering bezahlte Arbeiten mit oft niedrigem sozialem Status zu verrichten oder in unsicheren Arbeitsverhältnissen auf ergänzende Grundsicherung angewiesen zu sein (Gesthuizen et al. 2011). Die Arbeitslosenquote von Niedrigqualifizierten lag 2009 bei 21,9 % und damit deutlich höher als bei Personen mit abgeschlossener Lehre oder Fachschulabschluss, deren Arbeitslosenquote 6,6 % betrug. Die Arbeitslosenquote von Akademikern (Hochschul-/Fachhochschulabschluss) lag bei nur 2,5 % (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2011b).

Die Schul-, Ausbildungs- und Studienabbrucherquoten müssen daher deutlich reduziert werden. Ein weiteres wichtiges Ziel ist, die Ausbildungsreife der Schulabgänger sicherzustellen. Das erfordert umfassende Qualitätsverbesserungen im Bildungssystem. Außerdem können eine verbesserte Berufsberatung und vertiefende, praxisnahe Angebote zur Berufsorientierung die Zahl der Ausbildungsabbrüche verringern. Die Tarifvertragsparteien wirken bei der Ausgestaltung von Ausbildungsbedingungen ebenfalls einem vorzeitigen Abbrechen von Ausbildungen entgegen.

Angebot und Nachfrage bei Ausbildungsplätzen sollen besser zusammen geführt werden: Die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge schwankt seit 2001 zwischen 550.000 und 625.000 jährlich. Von 2009 auf 2010 ging sie um 4.234 auf 560.073 leicht zurück. Dieser Rückgang war dem Abbau von überwiegend öffentlich geförderten Ausbildungsverhältnissen geschuldet. Die Anzahl der betrieblichen Verträge stieg hingegen im Jahr 2010 leicht an (Bundesinstitut für Berufsbildung 2010).³

Bei der Bundesagentur für Arbeit waren zum 30. September 2011 11.550 nicht vermittelte Bewerber ohne alternative Verbleibsmöglichkeit gemeldet – so wenige wie seit langem nicht mehr. Hinzu kommen 65.190 Bewerber, die keinen Ausbildungsplatz gefunden hatten, aber eine alternative Verbleibsmöglichkeit hatten, z. B. ein Praktikum, eine berufsvorbereitende Maßnahme oder eine Erwerbstätigkeit (Bundesagentur für Arbeit 2011b). Ziel muss sein, die Anzahl der Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz weiter zu reduzieren.

Allerdings fällt es gleichzeitig vielen Betrieben schwer, ihre Ausbildungsstellen zu besetzen: Im Jahr 2011 belief sich die Zahl der am 30. September noch als offen gemeldeten Ausbildungsplatzangebote auf 29.689, was einen Anstieg von gut 50 % zum Vorjahr bedeutet (Bundesagentur für Arbeit 2011b). Dies liegt vor allem daran, dass die angebotenen Ausbildungsstellen und die Profile der Ausbildungsplatzbewerber nicht optimal zusammenpassen. Zudem gibt es weniger Bewerber: Die Zahl der Ausbildungssuchenden, die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet sind, ist seit dem Jahr 2006 um knapp 30 % zurückgegangen (Bundesagentur für Arbeit 2011b; Bundesinstitut für Berufsbildung 2011).

Stellt man die Zahl der am Stichtag 30. September noch offenen Ausbildungsplätze den nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerbern gegenüber und berücksichtigt dabei auch die Jugendlichen, die sich trotz der Einmündung in eine Alternative weiterhin einen Ausbildungsplatz wünschen, bleibt für das Jahr 2011 immer noch eine Ausbildungsplatzlücke (Bundesagentur für Arbeit 2011b).

³ Die Zahl der im Jahr 2011 abgeschlossenen Ausbildungsverträge wird voraussichtlich ab dem 15. Dezember 2011 unter www.bibb.de/naa309 zur Verfügung stehen.

Vorschläge:

1. Ausbildungsbereitschaft der Betriebe stärken:

Die Betriebe müssen sich nach ihren Möglichkeiten an der Ausbildung von Fachkräften beteiligen – und zwar auch in ihrem eigenen Interesse. Wichtig hierfür sind die richtigen Rahmenbedingungen. Vor allem muss sichergestellt werden, dass Schulabgänger die Ausbildungsreife besitzen. Andererseits muss die Bereitschaft der Unternehmen zunehmen, auch Jugendliche mit schwächeren Leistungen auszubilden. Die Potenziale von jungen Menschen mit unterdurchschnittlichen Voraussetzungen müssen erschlossen werden. Betriebe, die sich bereits in der Ausbildung engagieren, müssen an diesem Engagement festhalten. Zudem müssen die Anstrengungen zur Gewinnung zusätzlicher Ausbildungsplätze unvermindert fortgesetzt werden, auch wenn durch die demografische Entwicklung bereits die Bewerberzahlen sinken und es in einigen Regionen und Branchen schwierig ist, Ausbildungsplätze zu besetzen. Wirtschaft und Politik müssen ihre Anstrengungen darauf ausrichten, die Potenziale auf dem Ausbildungsmarkt besser zu erschließen. Jugendliche, die bisher Schwierigkeiten beim Übergang in die Ausbildung hatten (v. a. Altbewerber, Migranten, sozial benachteiligte und lernbeeinträchtigte sowie behinderte Jugendliche), sollen verstärkt in den Blick genommen werden. Bewährte Modelle wie Einstiegsqualifizierungen (EQ), einjährige Vorprogramme zur Ausbildung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)⁴ etc. müssen dazu gezielt genutzt werden. Zudem sollen Unternehmer mit Zuwanderungsgeschichte durch Weiterbildung in ihrer Ausbildungsbereitschaft und -fähigkeit gestärkt werden.

2. Attraktivität bestimmter Mangelberufe steigern:

Mangelberufe, beispielsweise in der Pflege, sollen durch eine Reform der Pflegeausbildung (generalistische Ausbildung bezogen auf Gesundheits-, Kranken- bzw. Kinderkranken- und Altenpflege), angemessene Bezahlung sowie mehr Eigenverantwortung und Handlungsspielräume attraktiver werden. Insbesondere muss eine vorliegende Qualifizierung in einem pflegerelevanten Bereich angerechnet bzw. die Anrechnung erleichtert werden. Überfällig ist ein Berufegesetz für die Pflege, das u. a. regelt, welche Ausbildung und welche Fähigkeiten für die Ausübung von Pflegeberufen notwendig sind, Kompetenzen sowie Zuständigkeiten der professionellen Pflegenden klar festlegt und somit Pflegeberufe aufwertet. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Pflegeberufe“ sollte möglichst bald ein

⁴ Im Rahmen von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen kann es sinnvoll sein, einen Hauptschulabschluss nachzuholen – unter Berücksichtigung der Verantwortung der Länder für die Ausbildungsreife.

entsprechendes Eckpunktepapier vorlegen. Zudem müssen die Rahmenbedingungen für Umschulungen verändert werden. Die Bundesagentur für Arbeit finanziert nur Umschulungen, die maximal zwei Jahre dauern. Die Bundesländer müssen die Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass Personen mit einer Teilqualifizierung eine Chance auf eine geförderte und anerkannte Umschulung erhalten. So könnte z. B. die Ausbildung zum Krankenpfleger auf zwei Jahre verkürzt werden, wenn bereits ein Abschluss in einem verwandten Beruf (z. B. Krankenpflegehelfer) vorliegt, wie dies praktisch in allen dualen Ausbildungsberufen die Regel ist.

3. Informationsdefizite bei Arbeitgebern und Auszubildenden abbauen:

Jugendliche sollen besser über Berufsfelder informiert werden, in denen sich schon jetzt Fachkräfteengpässe abzeichnen. Das ermöglicht ihnen, zukunftssträchtige Berufsfelder verstärkt in Betracht zu ziehen. Zugleich können verstärkt Frauen für Ausbildungen gewonnen werden, die tendenziell Männerdomänen sind, wie zum Beispiel Metallverarbeitung oder Elektrotechnik. Die Arbeitgeberseite soll Jugendliche mit schwachen Leistungen und Jugendliche mit Zuwanderungsgeschichte stärker in den Blick nehmen. Dazu gehört zum Beispiel auch, bei der Auswahl künftiger Auszubildender interkulturelle Kompetenzen oder Mehrsprachigkeit stärker zu berücksichtigen und mehr Ausbilder mit Zuwanderungsgeschichte zu gewinnen.

Bei Maßnahmen zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf sollen betriebliche Praxisphasen im Vordergrund stehen, um den Jugendlichen die betrieblichen Realitäten zu vermitteln. Spezielle Qualifikationsprogramme sollen Jugendlichen mit Hauptschulabschluss den Zugang zu Mangelberufen ermöglichen. Hierbei bietet sich eine Zusammenarbeit mit Stiftungen und Trägern von Einrichtungen an. Durch entsprechende Ländergesetzgebungen muss bedarfsorientierte Berufsberatung an allen Schulen fest verankert und fächerübergreifend vermittelt werden. Schulträger und Arbeitsverwaltung sollen außerdem vermehrt Mentorenprogramme anbieten, in denen Schüler über die Arbeitswelt informiert werden und verschiedene Betriebe besichtigen können.

Ausbildende Betriebe sollen einen externen Ansprechpartner erhalten, der in schwierigen Ausbildungssituationen Unterstützung leistet. Dieser Service sollte den Betrieben von den Ländern und den Arbeitsverwaltungen kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Der Übergang von der Schule in den Beruf soll in jeder Region koordiniert und die Aktivitäten vor Ort gebündelt werden.

4. Bei Programmen des Übergangssystems (zur Überbrückung oder Nachqualifizierung, bis eine Lehrstelle gefunden ist) ist auf Effektivität und Übersichtlichkeit zu achten:

Die Programme dürfen keine ‚Warteschleifen‘ ohne Mehrwert sein; sie müssen die Bildungs- und Berufsoptionen der Jugendlichen tatsächlich verbessern. Dies muss durch strikte Qualitätssicherung der Programme gewährleistet werden. Jugendliche, deren Übergang in den Beruf gefährdet sein könnte, müssen zum Beispiel durch Mentoren begleitet werden. Hierbei sind besonders die Schulen in Kooperation mit betrieblichen Partnern gefordert.

5. Abbrecherquote bei Ausbildung vermindern:

Die Zahl der Ausbildungsabbrecher muss reduziert werden. Im Jahr 2008 wurden 140.000 Ausbildungsverträge vorzeitig aufgelöst, die meisten im Handwerk, die wenigsten im öffentlichen Dienst. Dies entspricht einer Quote von 21,5 %. In den neuen Bundesländern gab es ein Viertel mehr Vertragsauflösungen als in den alten Ländern (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010). Um die Zahl der Ausbildungsabbrecher spürbar zu reduzieren, ist insbesondere eine gute Berufsorientierung erforderlich. Dadurch kann falschen Berufswahlentscheidungen vorgebeugt werden. Schul- und Ausbildungsabbrecher sowie Ausbildungssuchende sollen zudem verstärkt beraten werden, um eine Wiedereingliederung in eine Ausbildung zu ermöglichen. Da es mit zunehmendem Alter schwieriger wird, eine Qualifikation zu erwerben und den Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu finden, müssen insbesondere die unter 25-Jährigen angesprochen werden. Ausbildungssuchende unter 25 Jahren, die Arbeitslosengeld II beziehen, sollen gezielt gefördert werden, um die Zahl der jugendlichen Transferleistungsbezieher zu reduzieren und die Einmündung in Ausbildung zu erhöhen. Für die über 25-Jährigen ohne Schulabschluss muss die Bandbreite der Gestaltungsmöglichkeiten von Ausbildung erhöht werden. Das Berufsprinzip muss dabei der verbindende Rahmen bleiben. Eine Gliederung der Ausbildung in Abschnitte oder Bausteine ermöglicht den (Wieder-)Einstieg. So können Ausbildungsabschlüsse Schritt für Schritt erworben werden. Damit kann Ausbildung besser an die Lebenssituation und die individuellen Möglichkeiten der Lernenden angepasst werden und zielt trotzdem auf einen anerkannten Ausbildungsabschluss.

6. Anteil der Studienabsolventen pro Jahrgang erhöhen:

Ein Hochschulstudium kann einen hohen individuellen Nutzen sowie gesellschaftliche Erträge bringen. Im Jahr 2010 hatten in Deutschland 29,8 % der 30- bis 34-Jährigen einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Damit liegt Deutschland unter dem EU-Durchschnitt von 33,6 % (Eurostat 2011e). Ein direkter Vergleich mit

anderen Ländern ist aufgrund unterschiedlicher Hochschul- und Berufsbildungssysteme schwierig. Der Abstand von Deutschland zu anderen hochentwickelten Staaten vergrößert sich jedoch kontinuierlich; Systemunterschiede allein können diese Entwicklung nicht erklären (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010). Die Studienanfängerquote ist 2010 gegenüber dem Vorjahr um 3 % auf 46 % gestiegen und sollte mindestens auf diesem Niveau stabilisiert werden (Statistisches Bundesamt 2010c). Durch Bildungsinvestitionen muss das Angebot der Hochschulen strategisch weiterentwickelt werden, um auch bei steigenden Studierendenzahlen eine hohe Qualität der Studiengänge zu gewährleisten. Bei der Erhöhung der Studierendenzahlen muss darauf geachtet werden, dass insbesondere solche Studienrichtungen ausgebaut werden, in denen sich langfristig ein Fachkräftemangel abzeichnet. Auch die Förderung beruflich qualifizierter Studierender, etwa durch ein Aufstiegsstipendium⁵, muss bedarfsgerecht ausgebaut werden. Sie muss grundsätzlich allen Studierenden offenstehen, die über ihre berufliche Qualifikation den Weg zum Hochschulstudium gefunden haben.

Weiterhin soll der Zugang zu Stipendien für potenzielle Studierende aus Elternhäusern ohne Hochschulbildung verbessert werden: Stipendien für begabte Studierende sind wichtig, um den Betroffenen die Sorge zu nehmen, dass die Aufnahme eines Studiums sie finanziell überfordern würde. Insbesondere Schülerinnen und Schüler aus Elternhäusern ohne Hochschulausbildung können nur indirekt auf Erfahrungen zur Studienfinanzierung zurückgreifen oder auf Unterstützung durch die Eltern hoffen. Das Stipendium ist daher insbesondere für diese Zielgruppe ein Anreiz. So geht den Hochschulen kein Talent verloren und ein zielstrebiges Studium ist ohne größere Einschränkung durch einen Nebenjob möglich. Allerdings erreicht die Studienförderung Personen aus Elternhäusern ohne Hochschulbildung bislang nicht in ausreichendem Maße. Im Jahr 2008 kamen zwei Drittel der durch Begabtenförderwerke unterstützten Studierenden aus Elternhäusern, in denen mindestens ein Elternteil ein Hochschulstudium abgeschlossen hatte (Middendorff et al. 2009). Daher sollen mehr Stipendien für begabte Studierende aus einkommensschwachen Familien angeboten werden. Zusätzliche Stipendien könnten je zur Hälfte durch private Geldgeber wie Unternehmen, Stiftungen oder Privatpersonen und durch die öffentliche Hand gewährleistet werden. Diese Aufteilung entlastet die öffentlichen Haushalte und bindet den privaten Sektor in die Verantwortung zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses ein.

⁵ Aufstiegsstipendien unterstützen Fachkräfte dabei, einen Hochschulabschluss zu erlangen.

Für ausländische Studierende sollen weitere Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden: Vor allem potenzielle Studierende ohne BAföG-Anspruch sollten durch einen Ausbau nachgelagerter Finanzierungsprogramme und Stipendien zu einem Studium animiert werden. Auch sollte geprüft werden, wie Unternehmen hierzu beitragen können. Zudem sollen Hochschulen vermehrt Studienprogramme für Teilzeitstudenten anbieten.

3. Weiterbildung für Berufstätige verstärken

Berufliche Weiterbildung dient der Aktualisierung, Vertiefung oder Ergänzung der beruflichen Kenntnisse. Das Lernen durch berufliche Weiterbildung kann formal in Weiterbildungseinrichtungen, nichtformal am Arbeitsplatz oder informell durch Erfahrungen im Alltag stattfinden. Weiterbildungsangebote für Personen, die im Beruf stehen oder standen, tragen maßgeblich dazu bei, im Inland zusätzliche Fachkräfte zu gewinnen. Die allgemeine Beteiligungsquote an Weiterbildungsmaßnahmen lag 2007 bei 43 %. Zudem ist sie bildungsabhängig: 2007 haben 60 % der Personen mit Abitur oder Fachhochschulreife an Weiterbildungsveranstaltungen teilgenommen. Bei Personen mit mittlerer Reife betrug die Beteiligungsquote 49 %, bei Menschen mit Hauptschulabschluss 29 % (TNS Infratest Sozialforschung 2008). Die Teilnahme an Weiterbildung in Deutschland ist damit momentan zu gering und zu selektiv. Angebote zur beruflichen Weiterbildung werden oft nicht wahrgenommen oder es werden keine passenden Angebote zur Verfügung gestellt. Beides gilt besonders für Beschäftigte in KMU. Jüngere Berufstätige nehmen im Vergleich zu älteren häufiger an Weiterbildungsmaßnahmen teil, doch auch ihre Teilnahmequoten müssen gesteigert werden. Grundsätzlich hängt die Bereitschaft zur Teilnahme an Weiterbildung besonders von der Vorbildung ab. In Schule und Ausbildung muss daher mehr Wert auf lebenslange Lernbereitschaft und Lernfähigkeit gelegt werden.

Vorschläge:

1. Bei Weiterbildung sind die Unternehmen und jeder Einzelne gefordert:

Das Weiterbildungsangebot der Unternehmen ist besonders auf Berufe und Qualifikationen zuzuschneiden, in denen sich ein sektoraler oder regionaler Fachkräftemangel manifestiert oder abzeichnet. Unternehmen sollen vermehrt offene Weiterbildung anbieten. Alle Beschäftigten eines Unternehmens sollen aus verschiedenen Fortbildungsangeboten wählen können. So können Arbeitnehmer auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Wege und Methoden des Lernens auswählen.

E-Learning erlaubt selbstorganisiertes Lernen und muss weiterentwickelt werden. Die Beschäftigten sollen durch den Arbeitgeber ermutigt werden, Weiterbildungsangebote wahrzunehmen, und erfolgreiche Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen muss beim betrieblichen Aufstieg berücksichtigt werden. Wirksame Maßnahmen der Betriebe und Sozialpartner zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit setzen eine sachgerechte Kombination von Maßnahmen der Unternehmen und der Eigenverantwortung und Eigeninitiative des Einzelnen voraus. Dies gilt auch für Weiterbildung. Zudem sollten vermehrt lebensphasenorientierte Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden, die sich auf bestimmte Zielgruppen in bestimmten Lebensphasen und Lebenssituationen konzentrieren. So können lebenslanges Lernen sowie eine lebenslange Beschäftigungsfähigkeit gefördert werden. Um die Qualifizierung insbesondere in KMU weiter voranzubringen, müssen entsprechende Beratungsangebote weiter ausgebaut werden. In Zusammenschlüssen können KMU sich bei der bedarfsgerechten und gezielten Qualifizierung wechselseitig unterstützen.

2. Der Übergang vom Beruf ins Studium soll verbessert werden:

Viele wissensintensive Berufe erfordern eine akademische Qualifikation. Um die Aufstiegschancen von Erwerbstätigen zu verbessern, muss der Übergang vom Beruf ins Studium einfacher und unkomplizierter werden. Praxisnahe, berufs- und ausbildungsbegleitende Studiengänge müssen geschaffen werden, die speziell Berufstätigen und beruflich Qualifizierten den Zugang zu den Ressourcen der Hochschulen erlauben. Unternehmen sollen vermehrt die Aufnahme eines berufsintegrierenden Studiums ermöglichen, das zum Beispiel zu einem Bachelorabschluss führt. Die Aufnahme eines Studiums sollte bei mehrjähriger Berufserfahrung auch ohne Abitur möglich sein. Alle Absolventen einer anerkannten Berufsausbildung müssen das Recht haben, an den Zugangs- und Zulassungsverfahren für ein Hochschulstudium teilzunehmen.

3. Die Bundesagentur für Arbeit soll die Qualitätssicherung von Weiterbildungsangeboten verbessern:

Das Weiterbildungsangebot der Bundesagentur für Arbeit soll sich stärker am Fachkräftebedarf orientieren. Zur Qualitätssicherung kann die Zertifizierung von Weiterbildungseinrichtungen durch unabhängige Prüfer beitragen. Weiterbildungsmaßnahmen, die auf dem Arbeitsmarkt wenig nachgefragte Qualifikationen vermitteln, sollen auf ihren Nutzen geprüft und ggf. reduziert oder eingestellt werden. Und schließlich soll die Bundesagentur für Arbeit insbesondere KMUs besser beraten und betreuen, wenn diese Menschen mit Vermittlungshemmnissen aus- und weiterbilden.

4. Maßnahmen zur Qualifikation und Integration von Arbeitslosen ausbauen

Im Oktober 2011 waren in Deutschland rund 2,74 Millionen Arbeitslose registriert.⁶ Die Arbeitslosenquote betrug damit 6,5 % (Statistisches Bundesamt 2011d). Das ungenutzte Erwerbspersonenpotenzial ist jedoch weitaus größer. Zum einen gibt es unter den Erwerbstätigen viele Menschen, die den Wunsch haben, mehr zu arbeiten. Im Jahr 2010 gab es 4,32 Millionen Unterbeschäftigte. Zum anderen gibt es die Stille Reserve, d. h. Personen, die nicht erwerbstätig sind, aber grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Der Stillen Reserve werden Personen zugeordnet, die gern arbeiten würden, dem Arbeitsmarkt aber kurzfristig nicht zur Verfügung stehen können oder die in den letzten vier Wochen nicht nach Arbeit gesucht haben. Dies sind beispielsweise Menschen, die keine Arbeit suchen, da sie keine Chance auf Erfolg sehen, oder Personen, die aufgrund von Krankheit oder familiären Verpflichtungen vorübergehend keiner Arbeit nachgehen können. Das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial besteht also aus Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Stillen Reserve. Im Jahr 2010 gab es 2,95 Millionen Erwerbslose, 4,32 Millionen Unterbeschäftigte und 1,15 Millionen Menschen in der Stillen Reserve (Statistisches Bundesamt 2011h). Das waren insgesamt rund 8,4 Millionen Personen. Dieses brachliegende Potenzial muss verstärkt für die Deckung des Fachkräftebedarfs genutzt werden.

Vorschläge:

1. Gezielte und effektive Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt.

Betriebliche Trainingsmaßnahmen: Der erste Kontakt eines Arbeitslosen mit einem Arbeitgeber kann für das Angebot eines Beschäftigungsverhältnisses entscheidend sein. Durch die Teilnahme an kurzen betrieblichen Trainingsmaßnahmen, die in der Regel bis zu acht Wochen dauern, soll die Integration in den ersten Arbeitsmarkt vereinfacht werden. Solche Trainings zielen auf eine Eignungsfeststellung und die Vermittlung von Kenntnissen ab. Sie finden bereits in verschiedenen Berufsfeldern statt, beispielsweise im gewerblich-technischen, im pflegerischen, im Dienstleistungs- und im kaufmännischen Bereich. Hinzu kommen EDV-Anwendungen, Sprachkurse und Kurse mit Informationen zu Existenzgründungen. Betriebliche Trainingsmaßnahmen sollen besonders in Berufsfeldern angeboten werden, in denen Fachkräfteengpässe auftreten. Dabei sind Mitnahmeeffekte zu

⁶ Arbeitslose sind nach § 16 des SGB III (Sozialgesetzbuch) als Personen definiert, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen sowie sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben. Erwerbslose unterscheiden sich von Arbeitslosen u. a. dadurch, dass sie nicht bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet sein müssen. Als erwerbslos gilt nach der durch die EU vorgegebenen Definition jede Person im Alter von 15 bis 74 Jahren, die zum Befragungszeitpunkt nicht erwerbstätig war, aber in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Tätigkeit gesucht hat.

vermeiden – d. h. es sollte nicht die Einstellung von Personen finanziell gefördert werden, die auch ohne diese Förderung einen Arbeitsvertrag erhalten hätten –, zum Beispiel indem die Agentur für Arbeit Personen mit besonderem Förderbedarf für diese Trainings vorschlägt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011b).

Eingliederungszuschüsse: Zielgerichtete Lohnkostenzuschüsse senken für einen befristeten Zeitraum die Kosten der Beschäftigung und können helfen, den erhöhten Einarbeitungsbedarf Arbeitsloser auszugleichen bzw. entsprechende Bedenken auf Arbeitgeberseite zu zerstreuen. Arbeitslosen kann dadurch die Rückkehr in die Beschäftigung erleichtert werden. Eingliederungszuschüsse gehören nachweislich zu den effektivsten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (Koch et al. 2011). Personen, die durch Eingliederungszuschüsse gefördert wurden, sind zwei bis drei Jahre nach Förderbeginn 20 % bis 40 % häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Vergleichsgruppen, die keine Förderung erhielten. Um das Risiko von Mitnahmeeffekten zu vermeiden und eine optimale Wirkung zu erzielen, müssen Eingliederungszuschüsse – wie andere Arbeitsförderinstrumente auch – zielgenau und abgestimmt auf den jeweils individuellen Förderbedarf eingesetzt werden.

2. Unterbeschäftigten ermöglichen, mehr zu arbeiten:

Unterbeschäftigten Personen, besonders in Teilzeitstellen, soll die Möglichkeit gegeben werden, mehr zu arbeiten. Über 80 % der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen. Um ihnen mehr vollzeitnahe Tätigkeiten zu ermöglichen, muss vor allem eine qualitativ hochwertige, bedarfsgerechte Kinderbetreuungsinfrastruktur ausgebaut werden. Betriebe sollen, wo dies möglich und sinnvoll ist, im Einvernehmen mit den Betroffenen verstärkt Teilzeitstellen in Vollzeitstellen umwandeln.

3. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Arbeit bringen:

Integration kann die Chancen von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Integration ist Aufgabe aller in Deutschland lebenden Menschen. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte weisen höhere Erwerbslosenquoten auf als deutsche Staatsbürger ohne Zuwanderungsgeschichte: Im Jahr 2009 betrug die Erwerbslosenquote von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte 11,7 % und von Personen ohne Zuwanderungsgeschichte 6,0 % (Statistisches Bundesamt 2011f, eigene Berechnungen).⁷ Auch ist der Anteil langfristiger Arbeitslosigkeit bei den Zuwanderern deutlich höher; insgesamt sind Menschen mit Zuwanderungsgeschichte häufiger von Sozialleistungen abhängig (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010). Gründe liegen in unzureichender schulischer, beruflicher oder sprachlicher Qualifikation, der mangelnden Anerken-

⁷ Die Zahlen des Mikrozensus 2010 sind die neuesten erhältlichen Daten zur Erwerbstätigkeit von Personen mit Zuwanderungsgeschichte.

nung ausländischer Berufsqualifikationen, der Vernachlässigung der Weiterbildung von Zuwanderern in der Vergangenheit und Hindernissen auf der Arbeitgeberseite.

Eine zentrale Bedeutung für die bessere Erschließung dieser Potenziale hat das Gesetz zur Verbesserung der **Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen**, das von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde und am 1. März 2012 in Kraft treten soll. Es soll zügig umgesetzt und flexibel weiterentwickelt werden. Zum Beispiel müssen Arbeitgeber für die Gleichwertigkeit anerkannter ausländischer Abschlüsse sensibilisiert werden. Es besteht aber noch weiterer Handlungsbedarf (siehe dazu auch Punkt III.1.).

Weiterhin soll der **öffentliche Dienst**, z. B. an Schulen, in Kindergärten und Arbeitsverwaltungen, **für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte geöffnet** und diese gezielt angesprochen werden. 2010 betrug der Anteil von Deutschen mit Zuwanderungsgeschichte an allen Beamten 3,1% (Statistisches Bundesamt 2011f., eigene Berechnungen). Verstärkt Menschen mit Zuwanderungsgeschichte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen birgt ein großes integrationspolitisches Potenzial. Zum einen können damit über die individuelle Qualifikation hinaus wertvolle Sprach- und Kulturkenntnisse gesichert werden; zum anderen ist eine höhere Quote von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im Staatsdienst auch ein Sinnbild dafür, dass Zuwanderer an allen Bereichen der deutschen Gesellschaft teilhaben.

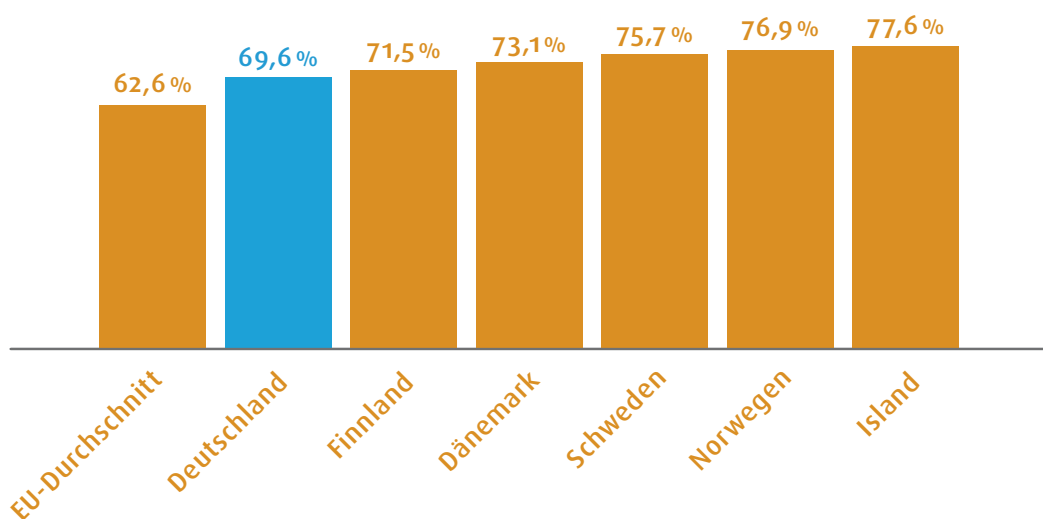
Auch in Weiterbildungsmaßnahmen soll die Teilnahme von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte erhöht werden: Zuwanderer erlangen ihre Bildungs- und Berufsqualifikation oft über Umwege. Damit ihnen auch bei einer nicht geradlinig verlaufenden beruflichen Entwicklung ein Aufstieg möglich ist, bedürfen sie passgenauer Weiterbildungsangebote. Diese müssen durch gezielte Informationsangebote und Werbekampagnen beworben werden. Speziell auf Zuwanderer zugeschnittene Kurse können Sprachförderung mit berufsbezogenen Qualifikationen verbinden. Dabei muss die Sprachförderung auf ein Sprachniveau abzielen, das zu anspruchsvollen beruflichen Tätigkeiten befähigt, aber zugleich die jeweiligen Lernmöglichkeiten und Kenntnisstände der Teilnehmer berücksichtigt. Kurse mit Sprachförderung sollen flächendeckend angeboten werden.

5. Bessere Chancen für Frauen auf dem Arbeitsmarkt schaffen

Die Erwerbsbeteiligung der 20- bis 64-jährigen Frauen beträgt in Deutschland 69,6 % und ist um 10,5 % niedriger als bei den Männern. Sie ist niedriger als in den skandinavischen Staaten, der Abstand zu den Männern ist größer (Dänemark: 73,1 % und 5,9 % niedriger, Finnland: 71,5 % und 3 %, Island: 77,6 % und 5,5 %, Norwegen: 76,9 % und 5,2 %, Schweden: 75,7 % und 6 %) (Eurostat 2011c) (Abb. 3). Zudem liegt in Deutschland der Anteil der Teilzeit arbeitenden Frauen deutlich höher als in anderen Ländern (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011a). Wegen des hohen Teilzeitanteils ist das Arbeitsvolumen von Frauen in den letzten Jahren nicht in gleichem Maße gestiegen wie die prozentuale Erwerbsbeteiligung (Wanger 2011). Ungefähr 6,3 Millionen Frauen im erwerbsfähigen Alter sind nicht berufstätig (Eurostat 2011d). Viele von ihnen verfügen über mittlere und hohe Qualifikationen, die besser für den Arbeitsmarkt genutzt werden müssen.

So haben rund 3,6 Millionen nicht erwerbstätige Frauen Abschlüsse der gymnasialen Oberstufe oder einer berufsbildenden Schule, davon 773.300 einen Hochschulabschluss (Eurostat 2011d). Die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern liegt in Deutschland weit unter der allgemeinen Erwerbsbeteiligung von Frauen. Zuzüglich zur geringeren Erwerbsbeteiligung verdienen Frauen durchschnittlich weniger als Männer: Im Jahr 2010 lag der Gender Pay Gap in Deutschland bei 23 %, d. h. der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Frauen lag um 23 % niedriger als der von Männern (Statistisches Bundesamt 2010b).

Abb. 3 Erwerbsbeteiligung von 20- bis 64-jährigen Frauen im Jahr 2010



Quelle: Eurostat 2011c

Frauen verfügen über das größte und am schnellsten zu aktivierende inländische Fachkräftepotenzial. Die Hauptgründe für ihre geringere Erwerbsbeteiligung sind Anreize, die nach wie vor das traditionelle Alleinverdienermodell fördern, Schwierigkeiten bei der Vereinbarung von Familie und Beruf und geschlechtsspezifische Lohnunterschiede. Schließlich spielt auch das eingeeengte Berufswahlspektrum für Frauen eine Rolle. Deutschland kann es sich nicht länger leisten, die Potenziale der am besten ausgebildeten Frauengenerationen ungenutzt zu lassen.

Vorschläge:

1. Eltern einen schnelleren Zugang zu flexiblen und bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangeboten ermöglichen:

Eine Maßnahme hierfür ist die Förderung von Tagesmüttern, Kindertageseinrichtungen und Au-Pairs. Verdienstschwache Familien sollen Zugang zu finanziell geförderten Angeboten haben. Entscheidend ist, dass der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter 3-Jährige im Jahre 2013 auch in jeder Kommune umgesetzt wird. Dazu müssen die Kommunen mit entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

2. Weitere Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen verbessern, sind flexible Regelungen und Arbeitszeitkonten.⁸

3. Der qualifizierte Ausbau von Kindertagesbetreuung und der bedarfsgerechte Auf- und Ausbau von strukturierten Ganztagschulen erleichtern Männern und Frauen, Beruf und Familie zu vereinbaren, und müssen vorangetrieben werden:

Die Nachfrage von Elternseite nach diesen Angeboten ist hoch. In Kooperation mit Schulen und Trägern der Jugendhilfe sind ergänzende Angebote zur Betreuung von Schülern zur Verfügung zu stellen. Auch stiftungsgeförderte und ehrenamtliche Angebote sollten weiter ausgebaut werden.

4. Die Sozialpartner müssen eine familienbewusste Arbeitswelt schaffen:

Familienbewusste Arbeitszeiten sind ein wichtiges Instrument, um Eltern mit Kindern die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen und den Unternehmen Fachkräfte zu sichern. Die Sozialpartner müssen verstärkt daran arbeiten, eine familienbewusste Arbeitswelt zu schaffen.

⁸ Arbeitszeitkonten verrechnen die tatsächlich erbrachte Arbeit mit der laut Arbeits- oder Tarifvertrag zu leistenden Arbeitszeit.

5. Vereinbarkeit von Beruf und Pflege:

Die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland wird von 2,25 Millionen im Jahr 2007 auf 2,9 Millionen im Jahr 2020 ansteigen (Statistisches Bundesamt 2010a). Dies wird auch eine zunehmende Anzahl von Arbeitnehmern vor die Herausforderung stellen, die Pflege von Familienangehörigen mit dem Beruf zu vereinbaren. Seit Juli 2008 haben Berufstätige, die Angehörige pflegen, Anspruch auf eine unbezahlte Freistellung von der Arbeit für maximal sechs Monate. Es besteht aber weiterer Handlungsbedarf. Flexible Arbeitszeiten und die finanzielle Förderung von Personen, die Familienangehörige pflegen, können die Situation verbessern.

6. Berufliche Aufstiegschancen von Frauen verbessern:

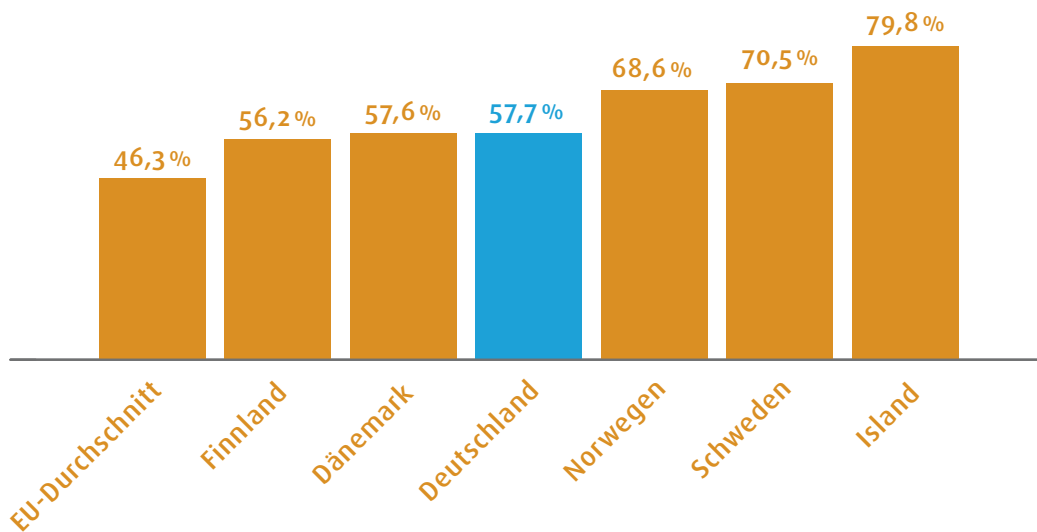
Zusätzlich dazu, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, müssen noch weitere Faktoren beseitigt werden, die den beruflichen Aufstieg von Frauen behindern (z. B. lange Erwerbsunterbrechungen bei Familienphasen; Hindernisse im Steuer- und Sozialversicherungsrecht, die das Zuverdiener- oder Alleinverdienermodell fördern; eingegengtes Berufswahlspektrum). Überdies sollen Unternehmen sich intensiver bemühen, den beruflichen Aufstieg von Frauen zu fördern. Zielvereinbarungen zur Besetzung von Führungspositionen mit Frauen sind ein Weg, das Potenzial qualifizierter Frauen besser zu nutzen und die Karrierechancen von Frauen zu erhöhen.

6. Längere Erwerbsbiografien ermöglichen

Menschen über 55 Jahre bergen ein beträchtliches Potenzial, das zur Deckung des Fachkräftebedarfs beitragen kann. Durch die bereits beschlossene Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre können bis zum Jahr 2025 bis zu 930.000 Menschen gewonnen werden (Bundesagentur für Arbeit 2011d). Darüber hinaus muss die Erwerbstätigenquote der Menschen über 55 Jahre allgemein erhöht werden. Die Quote der 55- bis 64-Jährigen lag 2010 bei fast 58 %.⁹ Damit liegt Deutschland zwar über dem EU-Durchschnitt von 46,3 %, aber unter dem Wert von Schweden und Norwegen (Eurostat 2011b) (Abb. 4). Wenn der Anteil wie zum Beispiel in Schweden auf ca. 70 % gesteigert werden könnte, wäre es möglich, damit ein Arbeitskräftepotenzial von weiteren 1,2 Millionen zu gewinnen (Bundesagentur für Arbeit 2011d). Dies ist ein ambitioniertes Ziel und es müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um diese Marke zu erreichen.

⁹ Die Erwerbstätigenquote älterer Erwerbstätiger gibt den Anteil von erwerbstätigen Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren an der Gesamtbevölkerung derselben Altersklasse an.

Abb. 4 Erwerbstätigenquote älterer Erwerbstätiger im Jahr 2010



Quelle: Eurostat 2011b

Vorschläge:

1. Den Arbeitgebern und Gewerkschaften kommt eine zentrale Rolle dabei zu, die Erwerbstätigenquote von Menschen über 55 Jahre weiter zu erhöhen:

Geeignete Instrumente dafür sind altersgerechte Arbeitsbedingungen, Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation, betriebliche Gesundheitsförderung und einschlägige Weiterbildung. Solche Maßnahmen können dazu beitragen, dass sich das reale Renteneintrittsalter dem gesetzlichen annähert. Generell kann und soll – bei entsprechender Mitwirkung des Arbeitnehmers – eine lebensphasenorientierte Personalpolitik in den Unternehmen zum Erhalt und zur Entwicklung der Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit über das gesamte Erwerbsleben beitragen.

2. Die gesetzlich bereits bestehende Teilzeitrente, also eine Kombination von Erwerbstätigkeit und Rente, kann eine weitere Möglichkeit sein, die Erwerbsbeteiligung von Menschen über 55 Jahre zu steigern:

Die gegenwärtigen Regelungen, die ab einem monatlichen Zuverdienst von 400 Euro eine substanzielle Kürzung bzw. den Wegfall einer vorgezogenen Altersrente vorsehen, können demotivierend wirken. Deswegen muss die Teilzeitrente attraktiver gestaltet und außerdem bekannter gemacht werden: Eine längere Erwerbstätigkeit muss sich einkommenssteigernd auswirken. Die Hinzuverdienstgrenzen

müssen ausgeweitet und vereinfacht werden, um die Kombination von Erwerbstätigkeit und Rente flexibler und attraktiver zu machen. So können die Übergänge in die Rente stärker als bisher einerseits gemäß der individuellen Leistungsfähigkeit und den Wünschen der Beschäftigten und andererseits nach Bedarf und Möglichkeiten der Betriebe gestaltet werden, ohne dass die Beschäftigten dadurch Einbußen hinnehmen müssen. Die auf eine vorgezogene Teilrente entfallenden Abschläge sollten durch zusätzliche Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung oder im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge ausgeglichen werden können.

7. Verbindliche Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in regionalen Netzwerken ausbauen

Der Staat, Tarifpartner und regionale Akteure müssen sich abstimmen, um dem Fachkräftemangel koordiniert entgegenzutreten und dafür verfügbare Potenziale der Menschen im Inland besser zu nutzen. Dabei ist es wichtig, Maßnahmen auszuarbeiten, die regionale Besonderheiten berücksichtigen, zum Beispiel die spezifische Industrie- und Bevölkerungsstruktur sowie die Arbeitsmarktbedingungen. Eine Möglichkeit dafür sind regionale Netzwerke zur Fachkräftesicherung, die auch das Ziel verfolgen, Qualifizierung wirksam zu unterstützen: In regionalen Netzwerken können Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften mit Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit in einem verbindlichen und nachhaltigen Prozess des Gedankenaustauschs und gegenseitiger Verpflichtungen Strategien und Programme ausarbeiten, um mehr Fachkräfte für bestimmte Mangelberufe zu gewinnen. Neben den Tarifpartnern und der Bundesagentur für Arbeit beteiligen sich Städte und Gemeinden der Region sowie weitere regionale Akteure, zum Beispiel Industrie- und Handelskammern und das zuständige Schulamt. Der Fachkräftebedarf wird ermittelt durch die für die Region vorliegenden Arbeitsmarktzahlen der Arbeitsagentur und die Ergebnisse des regionalen Arbeitsmarktmonitors der Bundesagentur für Arbeit. Die beteiligten Partner bilden Expertenkommissionen zu einzelnen Bereichen wie zum Beispiel Fortbildung Älterer, Verbesserung der Ausbildung für Jugendliche mit Zuwanderungsgeschichte oder Förderung und Einbeziehung von Frauen mit Familie. Diese Kommissionen machen Vorschläge für Maßnahmen und ihre Durchführung. Die Maßnahmen können dem Bedarf entsprechend erweitert und angepasst werden. Des Weiteren sind sie unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedingungen auf andere Bereiche und Wirtschaftszweige übertragbar. Die Verwaltungskosten könnten von der Bundesagentur für Arbeit getragen werden. Die einzelnen Tätigkeiten werden von den Trägern beziehungsweise nach Absprache finanziert. Dieses und andere Formate werden bereits in Pilotprojekten erprobt.

Vorschlag:

Flächendeckend regionale Netzwerke aufbauen, die insbesondere auf den Bedarf vor Ort abgestimmt Qualifizierung fördern:

Die Bundesagentur für Arbeit verfügt mit der internetbasierten Plattform „Arbeitsmarktmonitor“ über ein Instrument zur Initiierung und Begleitung von Netzwerken zur Fachkräftesicherung und kann somit eine tragende Rolle dabei übernehmen, die relevanten Akteure zusammenzubringen. Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften kommt als den wesentlichen Multiplikatoren und Akteuren eine entscheidende Bedeutung dabei zu, Unternehmen und Arbeitnehmervertreter wirksam einzubinden. Dies kann von der Bundesagentur für Arbeit zielgerichtet angestoßen und unterstützt werden.

Präambel zu Teil II und III

Fachkräfte sind das Rückgrat der deutschen Wirtschaft und vor allem des deutschen Mittelstands: Sie gewährleisten deren Wettbewerbsfähigkeit. Ein Mangel an qualifizierten Mitarbeitern wirkt sich negativ auf die Auftragslage und die Innovationskraft von Unternehmen aus. Der Personalmangel ist in einigen Branchen, Berufen und Regionen bereits heute spürbar: In den Gesundheits- und Pflegeberufen ist von einem flächendeckenden Fachkräftemangel auszugehen. Bei Maschinen- und Fahrzeugbauingenieuren, Elektroingenieuren und Ärzten treten regionale Engpässe auf. Weiterhin verdichten sich die Anzeichen für Engpässe bei Fachkräften vor allem in Metallberufen (z. B. Metallhersteller, Metallbearbeiter, Schlosser und Mechaniker). In Elektroberufen (z. B. Elektriker, Elektrogeräte- und Elektroteilemontierer) zeichnet sich ein regionaler Fachkräftemangel ab (Bundesagentur für Arbeit 2011a).

Die gegenwärtigen Fachkräfteengpässe treten unabhängig von konjunkturellen Entwicklungen auf. Wirtschaftsaufschwung und Wirtschaftsabschwung können solche Engpässe zwar temporär verschärfen bzw. entspannen, die Ursachen von Fachkräfteengpässen sind aber strukturelle. Dazu zählen die Abnahme des Arbeitskräfteangebots durch den demografischen Wandel sowie die Zunahme wissensintensiver Berufe, die zu einer stärkeren Nachfrage nach qualifizierten Mitarbeitern führt. Deutschland ist im OECD-Vergleich besonders stark vom demografischen Wandel betroffen. Der Anteil der über 64-Jährigen im Verhältnis zu Menschen im arbeitsfähigen Alter, d. h. zwischen 20 und 64 Jahren, betrug für Deutschland im Jahr 2000 26 %. Bis zum Jahr 2050 ist mit einem Anstieg auf 54 % zu rechnen (OECD 2011), die Bevölkerungsgruppe der über 64-Jährigen wird dann größer sein als die der Menschen zwischen 20 und 64 Jahren. Für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme bedeutet das eine sehr große Herausforderung. Zum Vergleich: In den OECD-Mitgliedstaaten lag der Anteil im Jahr 2000 durchschnittlich bei 22 % und wird 2050 voraussichtlich 47 % betragen (OECD 2011). Die deutsche Bevölkerung altert also überproportional stark. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf.

In einigen Bundesländern ist der demografische Wandel bereits jetzt Realität. In Sachsen beispielsweise ist die Bevölkerung durch Wegzug und geringe Geburtenraten seit 1990 von 4,8 auf 4,2 Millionen im Jahr 2010 gesunken (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2011). Das ist ein erheblicher Rückgang, nämlich um 12,5 %. Zudem wird Prognosen zufolge die Bevölkerung bis zum Jahr 2025 um weitere 9,5 % auf 3,8 Millionen zurückgehen (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2011). Zu diesem quantitativen Rückgang kommt noch eine überproportionale Alterung der Bevölkerung. So werden ab 2014 in Sachsen mehr Personen aus dem Erwerbsleben ausscheiden, als ins Erwerbsleben eintreten; das Durchschnittsalter wird laut Prognosen von 45,9 Jahren in 2009 auf 49,3 Jahre in 2025 ansteigen (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2011a; Strunden und Pasenow 2011).

Wichtig ist: Der Fachkräftemangel ist ein lösbares Problem. Dazu müssen aber jetzt die Weichen richtig gestellt werden – bevor sich die Situation bundesweit verschärft. Um die aktuellen und künftigen Engpässe zu überwinden, müssen in erster Linie bestehende Arbeitsmarktpotenziale besser ausgeschöpft werden. Dazu sollten die im ersten Teil des Abschlussberichts der Konsensgruppe gemachten Vorschläge umgesetzt werden. Allerdings kann der Bedarf an Arbeitskräften nicht allein aus dem Inland gedeckt werden, selbst dann nicht, wenn alle inländischen Potenziale ausgeschöpft werden. Daher kann auf eine ergänzende arbeitsmarktorientierte Zuwanderung aus EU- und Drittstaaten nicht verzichtet werden (Brücker 2010; Fuchs und Zika 2010; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011a).

In der EU besteht Arbeitnehmerfreizügigkeit; mit deren Hilfe können Fachkräftengpässe durch Bevölkerungsaustausch innerhalb der EU ausgeglichen werden. Aber auch die Zuwanderung aus der EU allein kann die Fachkräftengpässe in Deutschland mittelfristig weder quantitativ noch qualitativ ausgleichen, da nicht genug qualifizierte Personen aus anderen EU-Staaten nach Deutschland zuwandern. Der Zuzug aus den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten wird z. B. tendenziell abnehmen, wenn sich das Lohnniveau zunehmend angleicht (vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011a). Deshalb muss Deutschland sich zusätzlich bemühen, qualifizierte Arbeitskräfte auch aus Staaten außerhalb der EU zu gewinnen. Wenn die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen strategisch gesteuert wird, kann sie dazu beitragen, akuten Fachkräftemangel gezielt zu beheben. Darüber hinaus kann sie mittel- und langfristige Personalengpässe abfedern, die sich durch den demografischen Wandel weiter verschärfen. Zuwanderung kann aber nur eins von mehreren Instrumenten sein, um den Fachkräftebedarf sicherzustellen: Um die Altersstruktur

der Erwerbsbevölkerung konstant zu halten, wäre von 2000 bis 2025 eine Netto-Zuwanderung von 473.000 Personen pro Jahr notwendig (UN 2001). Dies ist nicht realistisch – es würde z. B. im Verhältnis zur Netto-Zuwanderung von 2010, die mit knapp 130.000 Personen schon vergleichsweise hoch ausfiel, fast eine Vervierfachung bedeuten (Statistisches Bundesamt 2011i). Zuwanderung muss also mit anderen Instrumenten zur Deckung des Fachkräftebedarfs kombiniert werden.

Vor allem muss Zuwanderung so gesteuert werden, dass der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt fair ist. Das bedeutet, dass die Zuwanderungssteuerung sich an Engpässen auf dem Arbeitsmarkt orientieren muss und dass Zuwanderer Qualifikationen besitzen müssen, die in Deutschland nicht in ausreichendem Maß vorhanden sind. Außerdem gibt es Befürchtungen, dass Zuwanderung zu Lohn-dumping führt. Um dies von vornherein zu vermeiden, muss sichergestellt werden, dass Zuwanderer zu den gleichen Arbeitsbedingungen eingestellt werden wie inländische Arbeitskräfte, damit Zuwanderung nicht zu einer Absenkung des Lohn-niveaus in Deutschland führt.

Deutschland braucht zum einen Zuwanderer mit Qualifikationen in Berufen, in denen Fachkräfteengpässe herrschen bzw. in Zukunft herrschen werden. Zum anderen muss es seine Türen für Menschen mit Aufsteigermentalität öffnen, d. h. für Personen, deren bisheriger Lebensweg darauf schließen lässt, dass sie zu den Besten in ihrem Beruf werden können. Damit Deutschland genau die international besten Fachkräfte gewinnen kann, von denen das Land am meisten profitiert, muss ein Paradigmenwechsel in der Zuwanderungssteuerung eingeleitet werden. Deutschland muss anspruchsvolle, klar definierte und transparente Bedingungen für den Erhalt eines Aufenthaltstitels stellen. Werden diese Bedingungen erfüllt, muss auch der Weg zum Daueraufenthalt offenstehen und das uneingeschränkte Recht gelten, Familienangehörige mitzubringen.

Zuwanderung muss als aktiver Bestandteil der Fachkräftepolitik gesehen werden, sie darf nicht als Wahlkampfthema instrumentalisiert werden. Maßnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials, Förderung der Zuwanderung aus EU-Staaten und die der Zuwanderung aus Drittstaaten sind Elemente eines aufeinander abgestimmten Gesamtkonzepts und müssen gleichzeitig umgesetzt werden. Für die verschiedenen Hebel der Fachkräftesicherung gilt kein Entweder-oder, sondern ein Sowohl-als-auch. Dafür muss es einen breiten gesellschaftlichen Konsens geben.



II. Für Deutschland werben – Zuwanderung qualifizierter Menschen aus EU-Staaten erleichtern

In der Europäischen Union bestehen vielfältige Verbindungen, die Freizügigkeit innerhalb der EU verwirklichen und fördern sollen. Deutschlands Wanderungssaldo mit den alten EU-Mitgliedstaaten war zwischen 1997 und 2009 negativ,¹⁰ d. h. es wanderten mehr Menschen aus Deutschland in diese Länder ab, als von dort nach Deutschland zuwanderten. Die Differenz betrug beispielsweise im Jahr 2009 15.157 Menschen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a). Im Jahr 2010 war der Saldo mit den alten EU-Mitgliedstaaten zum ersten Mal seit über zehn Jahren mit rund 11.000 Menschen wieder positiv (Statistisches Bundesamt 2011i). Es ist notwendig, den positiven Saldo weiter auszubauen und mehr qualifizierte Menschen aus den alten EU-Ländern für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Insbesondere in Griechenland, Spanien, Portugal und Irland, wo es eine hohe Jugendarbeitslosigkeit gibt (zwischen 27 % und 48 %), sollten junge Menschen für einen Arbeitsaufenthalt in Deutschland gewonnen werden (Eurostat 2011a).¹¹ Eine höhere Mobilität der Bürger sowie verstärkte Kontakte, Beziehungen und Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten helfen, die europäische Idee zu verwirklichen. Zudem sind z. B. Griechenland, Spanien, Portugal und Irland Mitgliedsländer der Eurozone, d. h. jeder Arbeitslose in diesen Ländern belastet auch die Gemeinschaftswährung. Mobilität in Europa kann also helfen, das gegebene Fachkräftepotenzial in der EU besser nach dem Arbeitsmarktbedarf zu verteilen.

Für Staatsangehörige der im Jahr 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (EU8-Staaten)¹² besteht seit dem 1. Mai 2011 volle Freizügigkeit. Studien haben für westliche EU-Staaten eine jährliche Nettozuwanderung, d. h. ein Wachstum des Migrationsbestands, aus den EU8-Staaten von ungefähr 250.000 Menschen pro Jahr prognostiziert. Für die Zuwanderung nach Deutschland lagen verschiedene Szenarien vor: Bei hoher Zuwanderung sollte die Nettozuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2011 134.200 Menschen betragen (das entspricht 60 % der gesamten Zuwanderung aus diesen Staaten in die alte EU), bei mittlerer Zuwanderung 100.650 Menschen (45 %) und bei geringer Zuwanderung 51.444 Menschen (23 %). Dann sollte der Zuzug bis zum Jahr 2020 schnell und deutlich abnehmen. Eine Berechnung der zukünftigen Zuwanderung ist aber methodisch schwierig, die ermittelten Zahlen können daher nur als Richtwerte genommen werden (Baas und Brücker 2010; Brücker 2010).

¹⁰ Eine Ausnahme bildet das Jahr 2000.

¹¹ Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote von Jugendlichen unter 25 Jahren betrug im September 2011 in Spanien 48,0 %, in Portugal 27,1 % und in Irland 29,5 %. Für Griechenland sind nur Daten für Juli 2011 verfügbar, hier lag die Jugendarbeitslosigkeit bei 43,5 %.

¹² Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

Die Erwartung, dass aus den EU8-Staaten viele Menschen zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen, hat sich allerdings nicht erfüllt. Erste Zahlen deuten darauf hin, dass die Zuwanderung aus den EU8-Staaten am unteren Ende der Prognosen liegt. Die Zuzüge aus diesen Staaten haben sich von rund 4.500 im April 2011 auf gut 10.000 im Mai 2011 verdoppelt. Im Juni gingen sie wieder etwas zurück auf rund 7.000; im Juli und August stiegen sie wieder leicht an auf knapp bzw. rund 8.500. Im September ging die Zahl jedoch wieder auf rund 7.000 zurück, was fast dem Vorjahresniveau entspricht. Die Zahl der Zuwanderer, die aus diesen Staaten zusätzlich nach Deutschland gekommen sind, wird aller Voraussicht nach die Prognosen der Szenarien mit mittlerer und hoher Zuwanderung deutlich unterschreiten (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011b).

Neben den Zuzügen müssen aber auch die Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden: Der Anstieg der Beschäftigten aus den EU8-Staaten fällt höher aus als die Zahl der Zuzüge aus diesen Staaten. So stieg aufgrund der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit die Zahl der Beschäftigten von April bis August 2011 um 48.000, zugezogen waren jedoch nur rund 34.000 Menschen. Der Beschäftigungszuwachs muss also auch durch Personen erfolgt sein, die bereits in Deutschland lebten und nicht erwerbstätig oder als Selbstständige tätig waren (Bundesagentur für Arbeit 2011c). Der Anstieg der Beschäftigten aus den EU8-Staaten wird sich daher in den kommenden Monaten an die Zahl der Zuzüge angleichen.

Damit reichen die Zuzüge aus den EU-Staaten zahlenmäßig nicht aus, um zur Deckung des Fachkräftebedarfs in Deutschland nennenswert beizutragen. Zudem ist unwahrscheinlich, dass die Zuwanderer aus Mittel- und Osteuropa die Qualifikationen besitzen, bei denen in Deutschland Engpässe bestehen. Viele Fachkräfte aus den EU8-Staaten sind längst in jene EU-Staaten ausgewandert, die ihre Arbeitsmärkte schon vor Jahren geöffnet haben (z. B. Schweden, Großbritannien und Irland). Es ist also davon auszugehen, dass sich unter den Zugezogenen aus den EU8-Staaten relativ wenige Fachkräfte befinden. Deutschland ist durch die hinausgezögerte Arbeitnehmerfreizügigkeit ins Hintertreffen geraten. Zwar wurde schon im Januar 2009 die Vorrangprüfung für Akademiker aus den neuen EU-Mitgliedstaaten abgeschafft. Zudem war Deutschland durch EU-Recht verpflichtet, auch bei Inanspruchnahme der Übergangsfristen Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten gegenüber Angehörigen von Drittstaat-

ten Vorrang zu gewähren.¹³ Diese bestehenden Regelungen haben jedoch nicht zu einem nennenswerten Zustrom von Fachkräften aus den Beitrittsländern geführt.¹⁴ Künftig muss der Pool an gut ausgebildeten Menschen aus alten und neuen EU-Mitgliedstaaten, die durch die EU eng mit Deutschland verflochten sind, für die Bedarfe des deutschen Arbeitsmarkts besser genutzt werden.

Vorschläge:

1. Anstrengungen zur Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte aus EU-Ländern verstärken:

Die von der Bundesagentur für Arbeit bereits gestarteten Karrieremessen im europäischen Ausland sollen ausgeweitet und durch gezielte Informations- und Werbekampagnen ergänzt werden. Dabei sollen Auslandsvertretungen, Auslands-handelskammern, Goethe-Institute, der Deutsche Akademische Austausch Dienst (DAAD) und die politischen Stiftungen einbezogen werden. Die Maßnahmen sollen sich besonders auf die Staaten konzentrieren, die von der Finanzkrise hart getroffen wurden (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien), und Menschen aus diesen Ländern eine neue Zukunftsperspektive bieten. Das größte Hemmnis für die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem europäischen Ausland sind fehlende Deutschkenntnisse. Diese sollten gezielt angegangen werden durch ein breiteres, bedarfs- und praxisgerechtes Angebot an Intensivsprachkursen für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte, die zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland kommen; dabei sollen Aufwand und Kosten ausgewogen verteilt werden. Außerdem sollte geprüft werden, ob die Teilnahme an Integrationskursen für EU-Bürger erleichtert werden kann. Ist dies der Fall, müssten die Regelungen über die Berechtigung und Zulassung zur Teilnahme an einem Integrationskurs im Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG / EU) sowie im Aufenthaltsgesetz und in der Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler entsprechend geändert werden.

¹³ Vgl. hierzu § 39 Abs. 6 AufenthG. Durch diese Regelung wird zum einen generell eine Zustimmung zu einer qualifizierten Beschäftigung von Unionsbürgern aus den neuen Mitgliedstaaten ermöglicht und zum anderen ein Vorrang gegenüber zum Zweck der Beschäftigung einreisenden Drittstaatsangehörigen normiert.

¹⁴ Zu den in Deutschland befindlichen EU8-Arbeitnehmern gehören auch Niedrigqualifizierte, da Deutschland in diesem Bereich aufgrund bestehender bilateraler Abkommen für Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer auch bisher schon auf das Arbeitskräftepotenzial dieser Staaten zurückgreifen konnte.

2. Dienstleistungen des European Employment Service (EURES) ausbauen:

EURES ist ein Kooperationsnetz zwischen der Europäischen Kommission, den Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums¹⁵ und anderen Partnerorganisationen, das die europaweite Mobilität von Arbeitskräften fördert. Derzeit entwickelt die Europäische Kommission das EU-Kompetenzpanorama (EU Skills Panorama), das ab dem Jahr 2012 angeboten werden soll. Dabei handelt es sich um eine europaweite Dokumentation von Fachkräftemangel in bestimmten Berufsfeldern. Grundlage ist der Europäische Monitor für offene Stellen (European Vacancy Monitor). Ziel des EU-Kompetenzpanoramas ist, Engpässe in bestimmten Berufen europaweit aufzuzeigen und somit Angebot und Nachfrage von Arbeitsplätzen besser zusammenzuführen. Die Dienstleistungen von EURES sollten weiter ausgebaut und von deutscher Seite unterstützt und aktiv mitgestaltet werden. Das gilt besonders für die Entwicklung des EU-Kompetenzpanoramas, damit Arbeitgeber wie Arbeitnehmer einen besseren Überblick über Stellenangebote und Nachfrage erhalten. Vor allem Arbeitnehmer können sich damit besser informieren, wo in der EU ihre Qualifikationen besonders nachgefragt werden, und ihre Bewerbungen auf diese Länder fokussieren.

3. Ausbildungsstipendien anbieten:

Die Bundesregierung sollte Ausbildungsstipendien schaffen, mit denen sie Jugendlichen aus EU-Staaten gezielt ermöglicht, einen Ausbildungsplatz in Deutschland aufzunehmen, der nach dem 30. September noch offensteht. 2011 konnten zu diesem Stichtag 29.689 Ausbildungsplätze nicht mit inländischen Bewerbern besetzt werden und blieben vakant (Bundesagentur für Arbeit 2011b). Bei der Vergabe der Stipendien sollten besonders Jugendliche aus EU-Staaten berücksichtigt werden, in denen eine hohe Jugendarbeitslosigkeit herrscht. Die Stipendien geben diesen Jugendlichen eine neue Zukunftsperspektive und legen den Grundstein dafür, dass zukünftige Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß fassen können. So können die Verbindungen mit anderen EU-Ländern gestärkt werden, auch wenn die Jugendlichen später in ihre Heimatländer zurückkehren. Auch die deutsche Wirtschaft profitiert von dieser Regelung, da sie einige der am Stichtag noch nicht vergebenen Ausbildungsplätze besetzen kann. Das Programm sollte zu Beginn mit einer geringen Anzahl von Ausbildungsstipendien getestet und nach Evaluierung im Erfolgsfall ausgebaut werden.

¹⁵ Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) besteht aus den EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen, Island und Liechtenstein.



III. Kluge Köpfe gewinnen – Fachkräfteengpässe durch gezielte Zuwanderung aus Drittstaaten abbauen

Nach dem Anwerbestopp von 1973 fand Zuwanderung nach Deutschland hauptsächlich durch Familiennachzug sowie aus humanitären Gründen statt. Die Steuerung der Zuwanderung von Arbeitskräften war von Regelungen zu Werkverträgen und Saisonarbeitern bestimmt. Die Menschen, die nach Deutschland kamen, übten oft Beschäftigungen aus, die eine geringe Qualifikation, also keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzten. Diese Arbeitskräfte wurden somit in der Arbeitsmarktstatistik als Geringqualifizierte aufgeführt – obwohl sie zum Teil eine im Ausland erworbene berufliche Qualifikation besaßen, die aber in Deutschland nicht anerkannt wurde. In den letzten zehn Jahren wurde die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland in mehreren Schritten modernisiert.

So stellte das am 1. Januar in Kraft getretene Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) erstmals besondere gesetzliche Regelungen bereit, um gezielt qualifizierte Zuwanderer zu rekrutieren. Weitere Verbesserungen brachte z. B. das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz vom 20. Dezember 2008. Die wesentliche Grundlage für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung nach Deutschland bilden §§ 16 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) zusammen mit der Beschäftigungsverordnung (BeschV):

- Gemäß § 16 AufenthG können ausländische Studierende, die ihr Studium an einer deutschen Hochschule abschließen, danach unter bestimmten Voraussetzungen eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufnehmen. Ihre Aufenthaltserlaubnis kann nach dem Abschluss gemäß § 16 Abs. 4 AufenthG um bis zu einem Jahr verlängert werden, damit sie einen „diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz“ suchen können. Im Erfolgsfall erhalten sie zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Im Jahr 2009 nahmen 60.910 ausländische Studierende, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben hatten, ein Studium in Deutschland auf und rund 27.095 schlossen ihr Studium erfolgreich ab. Am 31. Dezember 2009 besaßen 4.418 Personen die Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Abs. 4 AufenthG (Deutscher Bundestag 2010; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a).
- § 17 AufenthG bietet Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit, zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung befristet nach Deutschland einzureisen. Im Jahr 2009 erhielten 4.750 Drittstaatsangehörige einen Aufenthaltstitel nach § 17 AufenthG (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a).
- § 18 AufenthG erlaubt die befristete Zuwanderung, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt, die Beschäftigung durch die Beschäftigungsverordnung grundsätzlich zugelassen ist und die Bundesagentur für Arbeit der Beschäftigung zugestimmt hat oder eine Zustimmung aufgrund der Regelungen in der BeschV entbehrlich ist. Eine Aufenthaltserlaubnis kann in den in der BeschV genannten Fällen für die Aufnahme einer qualifizierten oder einer nicht qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. 2009 wurden 25.053 Aufenthaltserlaubnisse nach § 18 AufenthG erteilt – davon 14.816 (knapp 60 %), um eine qualifizierte Beschäftigung auszuüben, d. h. eine Tätigkeit, die eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen (Fach-)Hochschulabschluss voraussetzt (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a).
- Nach § 19 AufenthG können Hochqualifizierte mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot sofort eine Niederlassungserlaubnis bekommen, also von Anfang an ein Daueraufenthaltsrecht genießen. Hochqualifizierte sind nach § 19 AufenthG definiert als (1) Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, (2) Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion oder (3) Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung. Letztere müssen ein Bruttogehalt vorweisen, das mindestens der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung entspricht, das sind für 2011 66.000 Euro. Auf diesen Stand wurde das geforderte Mindesteinkommen zum

1. Januar 2009 gesenkt, vorher lag es bei 86.400 Euro. Dennoch wurde 2009 nur 169 Drittstaatsangehörigen eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG erteilt (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a). Am 6. November 2011 kam der Koalitionsausschuss zu dem Ergebnis, dass die Gehaltsschwelle auf 48.000 Euro abgesenkt werden soll.

- § 20 AufenthG ermöglicht Drittstaatsangehörigen, zum Zwecke der Forschung eine Aufenthaltserlaubnis in einem besonderen Verfahren zu bekommen, wenn sie mit einer Forschungseinrichtung eine Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens geschlossen haben, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge anerkannt wurde (vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG in Verbindung mit § 38 AufenthV). Im Jahr 2009 reisten 140 Forscher aus Drittstaaten ein, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 Abs. 1 AufenthG erhielten (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a).
- Nach § 21 AufenthG können zum einen selbstständige Unternehmer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn an ihrer Tätigkeit ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderer regionaler Bedarf besteht, ihr Geschäftsmodell positive Auswirkungen auf die Wirtschaft verspricht und die Finanzierung gesichert ist. Die ersten beiden Voraussetzungen gelten in der Regel als erfüllt, wenn 250.000 Euro investiert und fünf Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen werden.¹⁶ Nach drei Jahren kann eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn der Zuwanderer das Vorhaben erfolgreich verwirklicht hat und sein Lebensunterhalt sowie der seiner mit ihm zusammenlebenden Familienangehörigen gesichert ist. Zum anderen kann nach § 21 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis auch für eine freiberufliche Tätigkeit erteilt werden, ohne dass eine Investition von 250.000 Euro oder die Schaffung von fünf Arbeitsplätzen erforderlich ist. Im Jahr 2009 wanderten 1.024 Drittstaatsangehörige zu, denen nach § 21 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a).

¹⁶ Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz setzte im Regelfall eine Mindestinvestitionssumme von einer Million Euro und die Schaffung von zehn Arbeitsplätzen voraus. Das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19. August 2007 senkte die Werte auf 500.000 Euro und fünf Arbeitsplätze. Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz vom 20. Dezember 2008 senkte die Investitionssumme in einem weiteren Schritt auf 250.000 Euro.

Die genannten Regelungen ermöglichen zwar in eng begrenztem Umfang eine Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte nach Deutschland, es besteht aber nach wie vor Handlungsbedarf, um die Regelungen zu verbessern. Im Jahr 2009 erhielten ca. 31.000 Personen Aufenthaltstitel nach §§ 17-21 AufenthG. Das reicht nicht aus, um die Fachkräfteengpässe in nennenswerter Weise abzufedern. Das Potenzial von Zuwanderung muss besser genutzt werden. Dazu müssen die Zuwanderungsregeln attraktiver gestaltet und aktiv beworben werden, damit mehr internationale Fachkräfte als bisher Interesse haben, in Deutschland zu arbeiten. Zudem müssen die Zuwanderungsregelungen so gestaltet sein, dass sie in gezielter und transparenter Form genau den Zuwanderern ermöglichen, einen Aufenthaltstitel zu erlangen, von denen Arbeitsmarkt und Gesellschaft am meisten profitieren. Schließlich müssen die Regelungen flexibel genug sein, dass sie nach regelmäßiger Evaluierung an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden können. Im Folgenden werden zentrale Handlungsfelder erläutert und konkrete Handlungsvorschläge unterbreitet

1. Ausländische Qualifikationen anerkennen und Potenziale nutzen

Viele der zugewanderten Erwerbstätigen arbeiten nicht im Bereich ihrer beruflichen Qualifikation. Drittstaatsangehörige hatten bislang nur in wenigen Fällen einen Anspruch darauf, dass die Anerkennung ihrer ausländischen Abschlüsse formal geprüft wird. Das soll sich mit dem Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ändern, das voraussichtlich am 1. März 2012 in Kraft treten wird. In Deutschland leben ca. 2,9 Millionen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die ihren jeweils höchsten beruflichen Abschluss im Ausland erlangt haben. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung schätzt, dass aufgrund der Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland bis zu 300.000 Menschen ein Anerkennungsverfahren anstreben könnten (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2011).

Das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ist ein Schritt in die richtige Richtung. Es soll Zuwanderern erleichtern, eine ihrer Qualifikation entsprechende Tätigkeit auszuüben. Da dieser Personenkreis nicht automatisch identifiziert werden kann, müssen die Betroffenen mit einer breit angelegten Informationskampagne über die neuen Chancen informiert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass ein möglichst großer Teil der Qualifizierten das Verfahren zur nachträglichen Anerkennung ihrer Abschlüsse auch nutzt.

Vorschläge:

1. Möglichkeit der Nachqualifizierung:

Bei der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen muss Folgendes gewährleistet werden: Menschen, deren Abschluss nicht als gleichwertig anerkannt wird und die auf Grundlage der im Anerkennungsverfahren dokumentierten Kompetenzen keine Aussicht auf erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt haben, soll die Möglichkeit zur Nachqualifizierung angeboten werden. Dafür sollten weitere Angebote der Teilqualifizierung geschaffen sowie zusätzliche Mittel zur Finanzierung bereitgestellt werden – besonders in der ersten Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes, wenn erstmals Prüfungsprüfungen erhoben werden können.

2. Gezielte Werbekampagnen und Informationsplattformen:

Zuwanderer, die von dem neuen Gesetz profitieren könnten, sollten frühzeitig informiert werden, damit sie das Verfahren zur Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse nutzen und dadurch ihre Qualifikationen für Arbeitgeber transparenter machen. In einem zweiten Schritt sollten sie – soweit möglich – die Perspektive erhalten, in ihrem erlernten Beruf tätig zu sein. Gezielte Werbekampagnen und die zügige Einrichtung von Informationsplattformen können dazu beitragen.

3. Sensibilisierung von Arbeitgebern:

Arbeitgeber müssen über die neuen Möglichkeiten und ihren Mehrwert informiert werden. Die Feststellung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen bzw. die Dokumentation vorhandener Kompetenzen erleichtert es Unternehmen, Personen mit ausländischen Abschlüssen einzustellen. Geeignete Maßnahmen hierfür sind Informationsveranstaltungen und -material sowie professionelle Informations- und Werbekampagnen.

2. Nach dem Studium bleiben – ausländischen Hochschulabsolventen den Einstieg ins Berufsleben erleichtern

Im Jahr 2009 haben 60.910 Bildungsausländer ein Studium in Deutschland begonnen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a).¹⁷ Zu den Bildungsausländern werden auch Studierende gezählt, die im Rahmen eines Kooperations- oder Austauschprogramms nach Deutschland gekommen sind; ihr Anteil lag im Jahr 2006 bei 15 % (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008). Die Attraktivität deutscher Hochschulen für ausländische Studierende nimmt zu: Die Zahl der

¹⁷ Ausländische Studierende werden in Bildungsausländer und Bildungsinländer unterteilt: Bildungsausländer haben ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben und reisen in der Regel zum Zweck des Studiums nach Deutschland ein. Bildungsinländer hingegen verfügen über eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung, sind größtenteils in Deutschland geboren, besitzen aber nicht die deutsche Staatsbürgerschaft.

Bildungsausländer, die ihr Studium in Deutschland erfolgreich abschließen, hat sich in den letzten zehn Jahren auf mehr als 27.000 pro Jahr verdoppelt (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011a). Als Herkunftsländer dominieren Drittstaaten außerhalb der EU; lediglich ein Drittel der Bildungsausländer, die in Deutschland erfolgreich ein Studium absolviert haben, kommt aus der Europäischen Union (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a). Der Anteil der ausländischen Studierenden (Bildungsausländer und Bildungsinländer) an allen Studierenden betrug im Jahr 2009 rund 12 %. Damit liegt Deutschland deutlich hinter Ländern wie Australien (22,5 %), Großbritannien (19,5 %) und der Schweiz (19,3 %), aber vor den Niederlanden (6,4 %) und den USA (3,4 %) (Wissenschaftsrat 2009).

Eine zentrale Innovation des deutschen Zuwanderungsgesetzes von 2005 ist die Möglichkeit für ausländische Hochschulabsolventen, nach Studienabschluss in Deutschland zur Jobsuche im Land zu bleiben. Um vom Studien- ins Erwerbsleben zu wechseln, müssen die Betroffenen nicht mehr – wie vor dem Zuwanderungsgesetz – ausreisen und sich vom Heimatland aus bewerben, sondern können unter bestimmten, in § 16 Abs. 4 AufenthG geregelten Bedingungen in Deutschland direkt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Seit Herbst 2007 ist in entsprechenden Fällen außerdem keine Vorrangprüfung mehr erforderlich. Die Möglichkeiten für ausländische Hochschulabsolventen, ihre berufliche Karriere in Deutschland zu verfolgen, sollten weiter ausgebaut werden. Dies ist im Interesse des Staates, der in die Ausbildung ausländischer Hochschulabsolventen investiert hat.

Vorschläge:

1. Schneller eine Perspektive für Daueraufenthalt nach dem Studium schaffen:

Bisher kann für ausländische Hochschulabsolventen nach erfolgreichem Studienabschluss gemäß § 16 Abs. 4 AufenthG die Aufenthaltserlaubnis um bis zu einem Jahr verlängert werden, damit sie einen angemessenen Arbeitsplatz suchen können. Wenn sie innerhalb dieser Frist einen Arbeitsplatz gefunden haben, der sie zum Erhalt der Aufenthaltserlaubnis berechtigt, sollten sie schneller als bisher die Aussicht auf einen Daueraufenthalt bekommen:¹⁸ Besteht nach zwei Jahren weiterhin ein angemessenes Beschäftigungsverhältnis, sollte die Aufenthaltserlaubnis in eine Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden. Besonders Mas-

¹⁸ Eine sofortige Perspektive auf einen Daueraufenthalt haben bis jetzt nur ausländische Studienabsolventen, die eine Beschäftigung finden, die sie zum Erhalt einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG berechtigt. Nach fünf Jahren Aufenthalt im Inland besteht allerdings grundsätzlich die Möglichkeit, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG zu erhalten (die noch weitergehende Rechte verleiht als eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG, vgl. § 9a AufenthG). Auf den fünfjährigen Voraufenthalt werden Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken zur Hälfte angerechnet (vgl. § 9b S. 1 Nr. 4 AufenthG). Die (hohen) Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts sind in § 9c AufenthG geregelt.

terstudenten würde damit verhältnismäßig schnell eine Perspektive für einen Daueraufenthalt in Deutschland geboten. Das wäre ein starkes und nach außen wirksames Willkommenssignal an junge, erfolgreiche Akademiker, die bereits zentrale Kriterien für eine erfolgreiche Integration in Deutschland erfüllen.

2. Flexibilisierung der Vorschriften bezüglich der Übereinstimmung von beruflicher Tätigkeit und Studienabschluss:

Gegenwärtig verlangt § 16 Abs. 4 AufenthG, dass der Arbeitsplatz dem Studium „angemessen“ ist. Der Begriff „angemessen“ sollte flexibel angewandt werden. Hierzu sollte festgeschrieben werden, dass es ausreicht, wenn ein Arbeitsplatz einen Hochschulabschluss in der Regel voraussetzt. Dies vermindert den Verwaltungsaufwand und vereinheitlicht bundesweit die Auslegung von § 16 Abs. 4 AufenthG.

3. Restriktionen der Nebenerwerbstätigkeit für ausländische Studierende lockern und für Hochschulabsolventen auf Arbeitsuche aufheben:

Gemäß § 16 Abs. 3 AufenthG können ausländische Studierende ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Nebenerwerbstätigkeit ausüben, die insgesamt 90 Tage oder 180 halbe Tage im Jahr nicht überschreiten darf. Dieser Umfang sollte auf 180 Tage oder 360 halbe Tage erhöht werden. So könnten die Studierenden wertvolle Berufserfahrung sammeln, die es ihnen nach Abschluss des Studiums erleichtert, in den Arbeitsmarkt einzumünden. Berufserfahrung schafft Vertrautheit mit der deutschen Arbeitswelt und erhöht somit die Bleibemotivation nach Abschluss des Studiums.

Die gegenwärtige Regelung gilt auch für ausländische Hochschulabsolventen, die sich nach erfolgreichem Abschluss des Studiums auf Arbeitsuche befinden und von der gesetzlichen Frist zur Arbeitsuche Gebrauch machen (vgl. § 16 Abs. 4 S. 2 AufenthG). Darüber hinausgehende Nebenerwerbstätigkeiten, die dem Studienabschluss nicht angemessen sind, dürfen nur nach Zustimmung und Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit ausgeübt werden. Diese Beschränkungen hindern die Absolventen daran, Praktika und Probearbeiten aufzunehmen. Deshalb sollten Nebenerwerbstätigkeiten für Hochschulabsolventen auf Arbeitsuche vollständig freigegeben werden.

4. Erhöhung der erlaubten Suchzeit nach dem Studium:

Besonders im Falle einer wirtschaftlichen Rezession ist die gegenwärtig erlaubte Suchzeit von einem Jahr nach Studienabschluss (vgl. § 16 Abs. 4 S. 1 AufenthG) zu knapp bemessen. Sie sollte erhöht werden, zum Beispiel auf 24 Monate. Dadurch könnten Absolventen unabhängig von Konjunkturzyklen als Fachkräfte für Deutschland gewonnen werden.

5. Informationen bereitstellen:

Auf Studierende im Ausland zugeschnittene Informationsangebote können dazu beitragen, Deutschland als attraktiven Studien- und Arbeitsort bekannter zu machen und so die Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen insgesamt zu erhöhen. Gezielte Marketingkampagnen sollen verbesserte Zuwanderungsmöglichkeiten für ausländische Hochschulabsolventen bewerben (vgl. Vorschläge III 2.1.-4.).

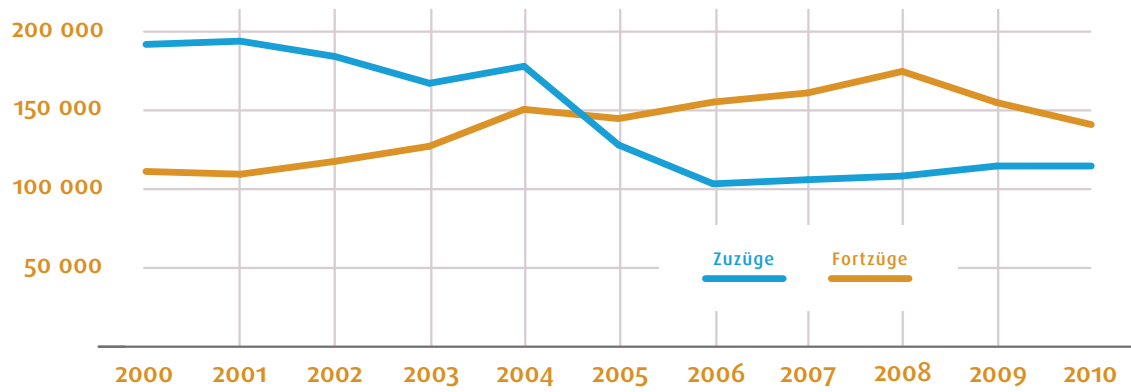
3. Neue Perspektiven – abgewanderte und abwanderungswillige Fachkräfte für Deutschland begeistern

Viele gut qualifizierte deutsche Staatsangehörige verlassen die Bundesrepublik, um im Ausland einer Erwerbstätigkeit nachzugehen (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011a). Ein Auswanderungsüberschuss besteht z. B. gegenüber der Schweiz, Österreich, Großbritannien, Kanada und den USA (Thränhardt 2010). Im Jahr 2010 standen 141.000 Fortzügen von Deutschen 114.712 Zuzüge Deutscher gegenüber (Abb. 5). Das ergibt einen negativen Wanderungssaldo deutscher Staatsbürger von 26.288. Die Zahl der Fortzüge stieg von 2001 bis 2008 stetig an, von rund 110.000 bis auf 174.759; bis zum Jahr 2010 ging sie dann auf 141.000 zurück.¹⁹ Diese Abwanderung wird durch die Rückwanderungen von Deutschen nicht ausreichend kompensiert: Zwischen 2001 und 2010 sank die Zahl der Rückwanderungen von 193.958 auf 114.712, wobei neue zuwandernde Spät-/Aussiedler als rückwandernde Deutsche gezählt wurden und somit die Zuzugszahlen überhöhten. Der Wanderungssaldo von ausländischen Staatsbürgern ist mit 153.923 positiv. Allerdings sind im Jahr 2010 529.606 Ausländer fortgezogen (Abb. 6). Auch hier besteht also Potenzial, mehr qualifizierte Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland zu halten (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a; Statistisches Bundesamt 2011i).

Um Fachkräfteengpässe in Deutschland zu reduzieren, ist es wichtig, die dauerhafte Abwanderung zu verringern und die Rückwanderung zu erhöhen. Dafür muss Deutschland an Attraktivität für Abwanderungswillige und Abgewanderte gewinnen.

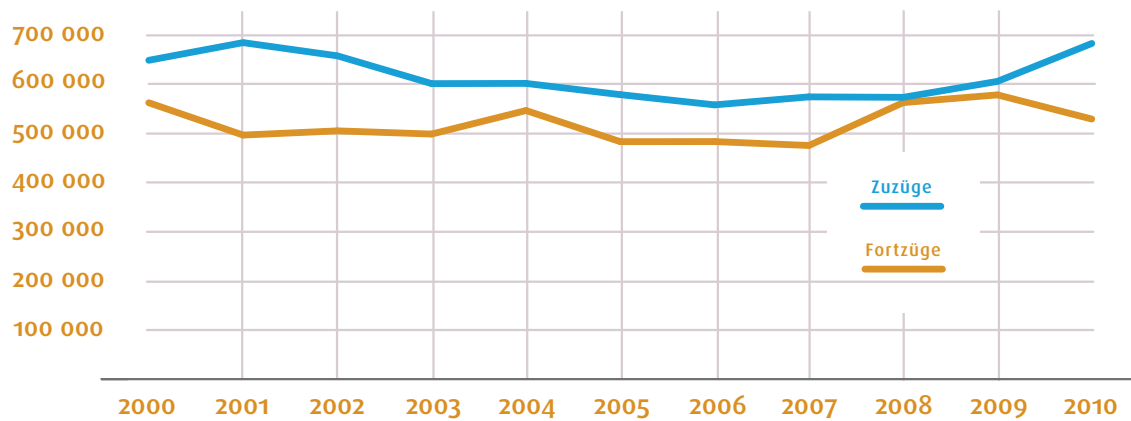
¹⁹ Bei der Abwanderung sind allerdings durch die Bereinigung der Melderegister aufgrund der Einführung der Steuer-Identifikationsnummer die Fortzugszahlen für 2008 und 2009 möglicherweise überhöht.

Abb. 5: Zu- und Fortzüge von deutschen Staatsangehörigen über die Grenzen Deutschlands zwischen 2000 und 2010



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a; Statistisches Bundesamt 2011i

Abb. 6: Zu- und Fortzüge von Ausländern über die Grenzen Deutschlands zwischen 2000 und 2010



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a; Statistisches Bundesamt 2011i

Vorschläge:

1. Beratungsangebote für deutsche Studierende im Ausland:

Attraktive und kalkulierbare Karrierewege spielen für die Rückkehr deutscher Studierender aus dem Ausland eine tragende Rolle. Systematische Beratungsangebote (besonders in der Endphase des Studiums), Diskussionsveranstaltungen im In- und Ausland sowie Karriereveranstaltungen, die auf Deutsche im Ausland abzielen, sollten deutsche Studierende vermehrt zur Rückkehr bewegen. Dabei müssen Staat und Wirtschaft zusammenarbeiten.

2. Gezielte Rückkehrprogramme für Deutsche im Ausland:

Die Motivation zur Rückkehr kann erhöht werden durch Rückkehrprogramme wie zum Beispiel das Programm des DAAD zur „Rückgewinnung deutscher Wissenschaftler aus dem Ausland“, das „Emmy Noether-Programm“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und das Programm „Rückkehr deutscher Wissenschaftler aus dem Ausland“ der German Scholars Organization. Solche Programme müssen auf Bereiche jenseits der Wissenschaft ausgeweitet werden, v. a. auf Mangelberufe. Das ist Aufgabe des Staates und der Unternehmen.

3. Erleichterung von zirkulärer Migration:

Drittstaatsangehörigen, die einen Aufenthaltstitel besitzen, sollte die Rückkehr nach Deutschland auch dann ermöglicht werden, wenn sie sich entschieden haben, eine längere Zeit im Ausland zu verbringen. Dafür sollte § 51 AufenthG großzügiger gestaltet werden. Die momentane Rechtslage sieht vor, dass der Aufenthaltstitel grundsätzlich erlischt, wenn der Ausländer ausreist und nicht innerhalb von sechs Monaten wieder einreist. Diese Frist wird nach § 51 Abs. 4 AufenthG in der Regel nur für Inhaber einer Niederlassungserlaubnis oder bei einem öffentlichen Interesse an dem Aufenthalt im Ausland verlängert.²⁰ Der Zeitraum, in dem ein Aufenthaltstitel gültig bleibt, sollte generell erhöht werden, z. B. auf zwei Jahre.

4. Informationsveranstaltungen und Werbekampagnen für deutsche Staatsbürger im Ausland:

Unter Einbeziehung von Auslandsvertretungen, Goethe-Instituten, dem DAAD, Auslandshandelskammern und im Ausland tätigen Stiftungen sollten Werbekampagnen für im Ausland arbeitende Deutsche durchgeführt werden, die u. a. die oben genannten Maßnahmen (siehe Vorschlag III.3.1.-2.) beinhalten. Hier könnten auch interessierte Unternehmen beteiligt werden, zum Beispiel durch Bildung regionaler Unternehmensnetzwerke und strategischer Partnerschaften sowie ggf. durch Bereitstellung von Finanzierungshilfen. Regionale Unternehmensnetzwerke sollten

²⁰ Günstigere Bestimmungen gelten aufgrund der entsprechenden europarechtlichen Vorgaben für Inhaber einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG (vgl. § 51 Abs. 9 AufenthG).

in Deutschland gegründet werden, um auf die jeweilige Region zugeschnittene Maßnahmen zu entwickeln, die darauf abzielen, deutsche Staatsbürger, die im Ausland studieren oder arbeiten, zur Rückkehr nach Deutschland zu bewegen.

4. Bürokratische Hürden abbauen – Zuwanderung nach Deutschland attraktiver gestalten

Im globalen Wettbewerb um die besten Köpfe muss sich Deutschland gut positionieren. Allerdings gelingt es noch nicht hinreichend, Hochqualifizierte anzuziehen; die Zuwanderung nach Deutschland war und ist durch einen hohen Anteil von Niedrigqualifizierten geprägt. Im Jahr 2009 wurde 169 Hochqualifizierten nach § 19 AufenthG und 14.816 Qualifizierten nach § 18 AufenthG ein Aufenthaltstitel erteilt (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a). Das sind bei weitem nicht genug, um bestehende und zukünftige Fachkräfteengpässe auszugleichen. Es gibt eine Vielzahl von Gründen dafür, dass Deutschland für Hochqualifizierte und Qualifizierte weniger attraktiv ist als z. B. die USA, Großbritannien oder Kanada. Dazu zählen das Image als Nichteinwanderungsland, das lange die öffentliche Debatte prägte und das Deutschland teilweise immer noch hat, wenig Netzwerke für Zuwanderer aus den typischen Herkunftsländern Hochqualifizierter (z. B. USA, Indien, Japan, Kanada, Australien und Russland), steile Hierarchien, die Notwendigkeit, Deutsch zu lernen, sowie die relativ hohe Steuerbelastung.

Bürokratische und unübersichtliche Verfahren zum Erlangen der Arbeitserlaubnis mindern die Attraktivität Deutschlands zusätzlich: Bei 50 % aller D-Visa-Anträge²¹ mit Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit dauert die Bearbeitung mehr als sechs Wochen – und das, obwohl der reine Arbeitsaufwand nur zwei bis vier Stunden beträgt; die Vorrangprüfung ist ein Faktor, der die Bearbeitungszeit erheblich erhöht. In Einzelfällen kann die Erteilung der Arbeitserlaubnis noch länger dauern, z. B. bei unvollständigen Unterlagen, Unsicherheiten in der rechtlichen Bewertung und fehlgeleiteten Anträgen (Nationaler Normenkontrollrat 2011). Die Bearbeitungszeit variiert stark nach Fallgruppen: So dauert die Ausstellung eines Visums für Fachkräfte im Durchschnitt etwa acht Wochen, für unternehmensinterne Transfers hingegen nur etwa vier Wochen (Nationaler Normenkontrollrat 2011). Ziel muss sein, diese Bearbeitungszeiten zu senken. Das kann dazu beitragen, Deutschlands Attraktivität nach außen zu steigern, damit Deutschland für hochqualifizierte Zuwanderer stärker als Zielland in Frage kommt. Die Politik muss ein klares Signal senden, dass Zuwanderer in Deutschland willkommen sind.

²¹ Ein D-Visum ist ein nationales Visum eines Schengen-Staats, das z. B. die Einreise für längerfristige Aufenthalte (z. B. zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit) ermöglicht.

Vorschläge:

1. Nachzug und Integration von Familienangehörigen erleichtern:

Ehegatten von Drittstaatsangehörigen, die einen Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG (Hochqualifizierte), § 20 AufenthG (Forscher) oder § 21 AufenthG (Selbstständige) besitzen, müssen keine Deutschkenntnisse nachweisen. Weitere Ausnahmen gelten für Ehegatten mit „erkennbar geringem Integrationsbedarf“ (siehe § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 AufenthG); dieser ist in der Regel beim Besitz eines (Fach-) Hochschulabschlusses oder einer entsprechenden Qualifikation oder der Ausübung einer entsprechenden Erwerbstätigkeit gegeben. Die Befreiung vom Nachweis von Deutschkenntnissen sollte generell auch für Ehegatten von Fachkräften gelten, die sich nach § 18 AufenthG in Deutschland aufhalten und keinen (Fach-)Hochschulabschluss haben. Denn die Entscheidung, in Deutschland zu arbeiten, sollte auch kurzfristig möglich sein und nicht daran scheitern, dass der Ehepartner die deutsche Sprache noch nicht erlernen konnte. Ausländische Fachkräfte sollten in Deutschland willkommen sein – das schließt auch ihre Familien ein. International mobile Fachkräfte nehmen die Pflicht des Sprachnachweises als abschreckend wahr.

Für den Fall, dass die Ehe beim Erhalt der Aufenthaltserlaubnis noch nicht bestand, muss der Zuwandernde gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 d) AufenthG die Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich zwei Jahre besitzen, bevor dem Ehegatten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Für Ehen, die nach dem Erhalt des Aufenthaltstitels geschlossen wurden, sollten dieselben Bestimmungen für Aufenthalt und Erwerbstätigkeit gelten wie für Ehen, die bereits vor Erteilung des Aufenthaltstitels bestanden.

Ein weiteres Problem in diesem Kontext ist, dass nach § 30 Abs. 1 Nr. 3 e) AufenthG auch bei einer bereits bestehenden Ehe der Aufenthalt voraussichtlich über ein Jahr betragen muss, damit die Ehegatten mitkommen können. Bei kurzfristigen Einsätzen von Fachkräften ist grundsätzlich nicht vorgesehen, dass den Ehegatten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Auch bei kurzfristigen Erwerbstätigkeiten sollten Ehegatten generell die Möglichkeit haben, den Zuwanderer zu begleiten.²²

Für den Nachzug von Kindern gelten eine Reihe von Beschränkungen, die gelockert werden sollten. So wird z. B. gemäß § 32 Abs. 2 AufenthG gefordert, dass Kinder ab 16 Jahren, die nicht gemeinsam mit ihren Eltern nach Deutschland kommen, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt nachziehen wollen, die deutsche Sprache beherrschen oder es aufgrund ihrer bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse gewährleistet scheint, dass sie sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland einfügen können. Diese Beschränkungen sind bei der Zuwanderung von Fachkräften nicht notwendig und sollten aufgehoben werden.

²² Von der Voraussetzung, dass die Ehe bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bereits bestand, und der voraussichtlichen Mindestaufenthaltsdauer von über einem Jahr kann in Ausnahmefällen im Rahmen einer Ermessensentscheidung abgesehen werden; vgl. dazu § 30 Abs. 2 S. 2 AufenthG und Ziff. 30.2.2 ff VwV AufenthG.

Auch sollten Familienangehörige von Fachkräften in Deutschland an ihren neuen Wohnorten Integrationsangebote sowie spezielle Beratungsangebote vorfinden, die ihnen helfen, im Alltag in Deutschland schnell Fuß zu fassen. Bei der Bereitstellung solcher Angebote sind Staat und Wirtschaft gleichermaßen gefordert.

2. Verwaltungsumsetzung der rechtlichen Regeln optimieren:

Die Bearbeitungszeit für die Ausstellung eines Aufenthaltstitels muss deutlich reduziert werden, wie es z. B. der Projektbericht Einreiseoptimierung des Nationalen Normenkontrollrats²³ vorsieht. Die jetzige Verwaltungspraxis sieht sechs Verwaltungsschritte vor, bei denen insgesamt vier Stellen beteiligt sind: die Auslandsvertretung, die Ausländerbehörde, die zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitgeberservice (AG-S) der Bundesagentur für Arbeit. Die Anzahl der beteiligten Stellen sollte verringert werden; z. B. sollte der zukünftige Arbeitgeber eine Arbeitserlaubnis für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte direkt bei der Arbeitsverwaltung beantragen können. Dann könnten Fachkräfte bei der Auslandsvertretung ein Visum beantragen, ohne dass die Ausländerbehörden beteiligt werden müssen. Zudem sollte es möglich sein, mehr Bearbeitungsschritte online durchzuführen, was auch eine elektronische Übermittlung der vom Antragsteller eingereichten Unterlagen einschließt. Das beschleunigt den Prozess und schafft zugleich mehr Transparenz, da Antragsteller und beteiligte Stellen den Bearbeitungsstand des Antrags jederzeit abfragen können.

Beschleunigung und Entbürokratisierung der Vorrangprüfung durch eine Zustimmungs- oder Genehmigungsfiktion: Bei dieser Regelung gilt die Zustimmung oder Genehmigung nach Ablauf einer bestimmten Bearbeitungsfrist, z. B. drei Wochen, automatisch als erteilt, wenn die prüfende Behörde in diesem Zeitraum keine andere Entscheidung übermittelt hat. Eine solche Genehmigungsfiktion, die im Baurecht üblich ist und auch im Zuwanderungsrecht in bestimmten Fällen bereits angewendet wird (vgl. § 31 Abs. 1 S. 2 u. 3 AufenthV), schafft für Arbeitgeber bundesweit einheitliche Bedingungen zur Rekrutierung von Zuwanderern und würde v. a. die Rahmenbedingungen für KMU verbessern.

²³ Einreiseoptimierung: Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten.

3. Potenziellen Zuwanderern die Zuwanderungsregelungen besser vermitteln:

Es muss ein zentrales Portal geschaffen werden, das in einfacher, verständlicher Form die Zuwanderungsmöglichkeiten darlegt; hier müssen die derzeit erhältlichen Informationen gebündelt und ergänzt werden. Das Portal muss in mehreren Sprachen verfügbar sein. Die Rubrik „Arbeiten in Deutschland“ auf der Webseite des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge beispielsweise ist zurzeit nur auf Deutsch verfügbar. Der Bereich „Working in Germany“ auf der Internetseite der Bundesagentur für Arbeit geht in die richtige Richtung, sollte aber ausgebaut und verbessert werden. Dabei sollten v. a. die verschiedenen Wege zum Aufenthaltstitel und zum Daueraufenthalt und die jeweiligen Voraussetzungen dafür nach derzeitigem Recht klarer aufgeführt werden. Das zentrale Portal sollte auch wirtschaftliche, historische, politische, aber vor allem kulturelle Information bereitstellen – auch in Form von ansprechend gestalteten Online-Tutorien. Die Internetseiten der relevanten Ministerien und Behörden sollten zum zentralen Informationsportal weiterleiten.

4. Netzerkennung von qualifizierten Zuwanderern in Deutschland unterstützen:

Netzwerke können als erste Anknüpfungspunkte für mögliche Zuwanderer dienen und ihnen die Entscheidung erleichtern, eine Arbeit in Deutschland zu suchen bzw. anzunehmen. Außerdem können sie Zuwanderern helfen, sich nach der Einreise in Deutschland zurechtzufinden und sich einzuleben. Staat, Unternehmen und Gewerkschaften müssen die Netzerkennung aktiv unterstützen. Eine zentrale Datenbank aller Netzwerke sollte z. B. auf dem zentralen Informationsportal (vgl. III.4.3.) verfügbar sein und ein Kontaktformular enthalten, das die Klärung von Fragen erleichtert. Das Portal sollte zumindest Netzwerke der wichtigsten Zuwanderungsnationen enthalten.

5. Beratungsgespräche bei Ausländerbehörden in englischer Sprache anbieten:

Hochqualifizierte Fachkräfte müssen die Möglichkeit haben, Beratungsgespräche bei Ausländerbehörden nach vorheriger Terminabsprache in englischer Sprache zu führen. Ein solches Angebot verstärkt den erwünschten Eindruck, dass Deutschland Zuwanderer willkommen heißt.

6. Professionelle Informations- und Werbekampagnen im Inland und Ausland durchführen:

Botschaften und Konsulate sollten zusammen mit Auslandshandelskammern, dem DAAD, Goethe-Instituten und im Ausland tätigen Stiftungen in den wichtigsten zukünftigen Herkunftsländern professionelle Informations- und Werbekam-

pagnen durchführen. Diese sollten ein konkretes Produkt bewerben, nämlich die Neuregelungen der Zuwanderungssteuerung. Davon geht das Signal aus, dass die deutsche Politik in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern aktiv ist, um die Rahmenbedingungen für Zuwanderer attraktiver zu gestalten. In deutschen Auslandsvertretungen sollten Fachkräftebeauftragte eingesetzt werden, die die Informations- und Werbekampagnen im Ausland koordinieren und als Ansprechpartner für interessierte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Die deutsche Arbeitswelt und Gesellschaft muss Internationalität abbilden, um Deutschland als attraktives Land für Zuwanderer zu positionieren. Interessierte Unternehmen könnten die Werbekampagnen unterstützen und sich ggf. auch an der Finanzierung beteiligen. Zugleich muss auch im Inland angesetzt werden: Gezielte Informationskampagnen sollten über die Vorteile der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aufklären und mögliche Ängste abbauen. Die Akzeptanz für Zuwanderung kann nur erhöht werden, wenn Menschen im Inland überzeugt sind, dass gezielte Zuwanderung sich auf die Gesellschaft und auch auf ihre persönliche Situation positiv auswirkt, indem sie beispielsweise die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels abfedert. Nur dann werden die Menschen im Inland Zuwanderern ohne Skepsis begegnen und ihnen ein Gefühl des Willkommenseins vermitteln.

5. Zuwanderung von Hochqualifizierten erleichtern

Zu wenige Hochqualifizierte kommen nach Deutschland. Im Jahr 2009 wurde nur 169 Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG ein Aufenthaltstitel verliehen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a). Deutschland ist im globalen und europäischen Wettbewerb um die besten Köpfe nicht gut genug positioniert. Das liegt zum einen an den unzureichenden Regelungen für den Zuzug hochqualifizierter Zuwanderer, zum anderen an der mangelnden Attraktivität Deutschlands im Ausland. Dabei können Hochqualifizierte gerade für die wirtschaftliche Dynamik Impulse geben, was sich in Innovationen, neuen Produkten, Unternehmensgründungen und neuen Erwerbsperspektiven manifestieren kann. So wurden im Umfeld jedes Green-Card-Inhabers im Durchschnitt 2,5 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen (Deutscher Bundestag 2003). Davon haben auch viele in Deutschland lebende Personen profitiert. Daher müssen die Regeln der Zuwanderungssteuerung für Hochqualifizierte verbessert und die Attraktivität Deutschlands gesteigert werden. Letzteres ist eine komplexe Aufgabe für viele Akteure, entscheidend ist aber auch ein positives Signal der Politik, dass die Zuwanderung Hochqualifizierter willkommen ist. Dieses Signal nach außen fehlt bislang.

Vorschläge:

1. Absenkung des jährlichen Mindesteinkommens nach § 19 AufenthG:

Voraussetzung für eine dauerhafte Zuwanderung von Spezialisten und leitenden Angestellten mit besonderer Berufserfahrung ist nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG gegenwärtig ein jährliches Bruttomindesteinkommen von 66.000 Euro (Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung). Am 6. November 2011 kam der Koalitionsausschuss u. a. zu dem Ergebnis, dass diese Gehaltsschwelle auf 48.000 Euro abgesenkt werden soll. Zum Vergleich: Das Durchschnittsgehalt von Universitätsabsolventen mit fünfjähriger Berufserfahrung liegt in Deutschland bei 42.300 Euro im Jahr (Kerst und Schramm 2008). Zusätzlich kam der Koalitionsausschuss zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 umgesetzt werden soll, die die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung regelt (die sogenannte Blue-Card-Richtlinie) und die EU-weit am 19. Juni 2009 in Kraft trat. Die Richtlinie musste bis zum 19. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. Deutschland ist dieser Verpflichtung bis November 2011 noch nicht nachgekommen. Voraussetzung für den Zuzug mit der Blue Card ist ein verbindliches Arbeitsplatzangebot mit einem Einkommen, das mindestens das Andert-halbfache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts beträgt. Das jährliche Bruttodurchschnittsgehalt in Deutschland betrug im Jahr 2010 28.500 Euro (Statistisches Bundesamt 2011c, eigene Berechnungen). Mit diesem Wert als Grundlage entspricht das von der Blue Card vorausgesetzte jährliche Bruttomindesteinkommen knapp 43.000 Euro. Für Berufe, in denen Fachkräftemangel besteht, sieht die Blue Card mindestens das 1,2-Fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts vor, d. h. gut 34.000 Euro. Die Mitgliedstaaten können jedoch auch höhere Einkommensschwelen festlegen. Die Blue Card ist ein befristeter Aufenthaltstitel, der grundsätzlich an einen Arbeitsvertrag gebunden ist; die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eine Standard-Gültigkeitsdauer der Blue Card festzulegen, die zwischen einem und vier Jahren liegt. Beide Ergebnisse des Koalitionsausschusses sollten zügig umgesetzt werden. Zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Regelungen sollten sie evaluiert werden, u. a. in Bezug darauf, wie viele Fachkräfte aus Drittstaaten danach nach Deutschland zuwandern. Nach der Evaluierung sollte geprüft werden, ob das Mindesteinkommen nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG weiter gesenkt oder ob z. B. ausländischen Fachkräften, die seit zwei Jahren eine Blue Card besitzen, eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden soll.

2. Ergänzung des gegenwärtigen Zuwanderungsrechts durch die Möglichkeit einer Zuwanderung nach Kriterien:

Die gegenwärtigen Regelungen der Zuwanderung nach Deutschland sind arbeitgeberbasiert, d. h. sie setzen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ein konkretes Arbeitsplatzangebot voraus. Dieses einspurige System sollte durch eine gesetzlich geregelte Zuwanderungsmöglichkeit für Hochqualifizierte ohne Arbeitsvertrag ergänzt werden, indem eine Aufenthaltserlaubnis nach bestimmten Kriterien verliehen wird. So wird die wichtige Rolle der Wirtschaft bei der Auswahl ausländischer Fachkräfte durch vom Staat festgelegte, strategisch ausgerichtete Kriterien ergänzt. Systeme der Zuwanderungssteuerung, die sowohl arbeitgeber- wie auch kriterienbasierte Elemente enthalten, gelten derzeit als die moderne Form der Zuwanderungssteuerung (Papademetriou und Sumption 2011). Auch das häufig als Modell zitierte kanadische System der Zuwanderungssteuerung ist eine Kombination aus arbeitgeber- und kriterienbasierten Komponenten. Die Integration einer kriterienbasierten Zuwanderungsmöglichkeit in das deutsche Zuwanderungsrecht bietet mehrere Vorteile:

Das Qualifikationsniveau der Zuwanderer kann durch transparente Kriterien kontrolliert werden, die Kriterien können leicht an geänderte Arbeitsmarktbedingungen angepasst werden und es wird ein starkes Signal nach außen gesendet, dass in Deutschland hochqualifizierte Zuwanderung erwünscht ist. Die bessere Steuerungsfähigkeit der Zuwanderung durch klare Kriterien muss mit offensiven Werbekampagnen verbunden werden, um im Ausland deutlich zu machen, dass Deutschland für Hochqualifizierte attraktiver geworden ist.

Mögliche Kriterien:

- Ausbildung (Hochschulabschluss, abgeschlossene Berufsausbildung) ist ein zentrales Kriterium. Dabei müssen die Anerkennungskriterien transparent sein. Um Qualitätsunterschiede zwischen verschiedenen Universitäten zu berücksichtigen, könnte überlegt werden, eine Liste mit den 500 besten Universitäten weltweit zu erstellen, die auf verschiedenen internationalen Rankings basiert. Für einen Abschluss von einer dieser Universitäten könnten unter Berücksichtigung der Abschlussnote Bonuspunkte vergeben werden, ebenso für Abschlüsse in MINT-Fächern.²⁴

²⁴ MINT steht für Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

- Berufserfahrung: Auch Berufserfahrung sollte bewertet werden, indem z. B. die Berufsjahre nach bestimmten Kriterien anerkannt werden.
- Alter: Für verschiedene Altersgruppen sollten unterschiedliche Punktzahlen vergeben werden. Die Höchstpunktzahl sollten Personen zwischen 30 und 40 Jahren erhalten.
- Sprachkenntnisse: Deutsch- und Englischkenntnisse sollten vorausgesetzt werden. Für das Beherrschen weiterer Fremdsprachen sollten Bonuspunkte vergeben werden.
- Bisheriges Einkommen im Herkunftsland: Hierbei müssen unterschiedliche Kaufkraftparitäten berücksichtigt werden. Länder werden je nach Kaufkraft in verschiedene Gruppen eingeteilt. Für jede Gruppe könnte ein Multiplikator berechnet werden, wie es z. B. das britische Punktesystem vorsieht.
- Qualifikationen in Mangelberufen: Die Mangelberufe müssen durch ein methodologisch solides Verfahren bestimmt werden, wie es z. B. der Trendreport Arbeitskräftesicherung leisten soll. Der Trendreport der Bundesregierung soll im vierten Quartal 2011 vorgestellt werden. Die Liste der Mangelberufe muss regelmäßig evaluiert und aktualisiert werden, wofür z. B. ebenfalls der Trendreport Arbeitskräftesicherung genutzt werden könnte. Qualifikationen in Mangelberufen sollten ein Bonuskriterium sein. Bewerbern sollte ermöglicht werden, fehlende Punkte bei diesem Kriterium durch gutes Abschneiden in anderen Bereichen auszugleichen.
- Arbeitsplatzangebot: Ein vorliegendes Arbeitsplatzangebot soll ein Bonuskriterium sein. Liegt dem Bewerber kein Arbeitsplatzangebot vor, müssen bei den anderen Kriterien hohe Punktzahlen erreicht werden.
- Qualifikation der Familienangehörigen: Familiennachzug muss nach der kriterienbasierten Zuwanderung uneingeschränkt möglich sein. Verfügen die Familienangehörigen über berufliche Qualifikationen, sollte der Bewerber dafür Bonuspunkte erhalten.
- Deutschlanderfahrung: Aspekte wie Auslandssemester in Deutschland, Arbeitserfahrung in Deutschland oder Familienangehörige in Deutschland sollten positiv bewertet werden, aber kein Ausschlusskriterium sein.

Erfolgreichen Kandidaten sollte eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Um einer illegitimen Inanspruchnahme der Sozialsysteme vorzubeugen, sollte der Aufenthaltstitel zunächst auf ein Jahr beschränkt sein und nur verliehen werden, wenn der Antragsteller über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um seinen Aufenthalt für die Dauer des Aufenthaltstitels zu finanzieren. Findet der Antragsteller innerhalb eines Jahres eine seinen Qualifikationen entsprechende Anstellung, sollte ihm die Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Eine Vorrangprüfung sollte entfallen. Um international die am besten Qualifizierten für eine Arbeit in Deutschland zu gewinnen, muss ein starkes Signal gesetzt werden – das schließt eine Daueraufhaltungsperspektive von Anfang an ein. Um diesen wertvollen Aufenthaltstitel zu erlangen, muss die Messlatte entsprechend hoch gelegt werden, d. h. es müssen anspruchsvolle Kriterien formuliert werden, die zu erfüllen sind. Die Zahl der vergebenen Aufenthaltstitel sollte an konjunkturbedingte Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt angepasst und durch eine Quote beschränkt werden, die anfangs 30.000 Aufenthaltstitel pro Jahr beträgt. Nach ein bis zwei Jahren sollte die Regelung evaluiert werden.

Die Kriterien sowie die Höhe der jährlichen Quote werden durch Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt, die der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates bedürfen. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bzw. die Bundesagentur für Arbeit beteiligt werden. Damit wird sichergestellt, dass arbeitsmarktpolitische Elemente ausreichend berücksichtigt werden. Die Kriterien können unterschiedlich gewichtet werden. Zudem müssen sie regelmäßig an den aktuellen Fachkräftebedarf angepasst werden. Der Trendreport Arbeitskräftesicherung, den die Bundesregierung im vierten Quartal 2011 zum ersten Mal veröffentlichen wird, legt den aktuellen und zukünftigen Fachkräftebedarf nach Branchen, Berufen, Qualifikationen und Regionen dar. Er soll alle zwei Jahre erscheinen und kann somit die Grundlage bilden, um die Kriterien regelmäßig an die Arbeitsmarktbedarfe anzupassen. Dies stellt die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer sicher – auch wenn zur Einreise kein Arbeitsvertrag notwendig ist. Ferner muss das kriterienbasierte Zuwanderungsmodell regelmäßig evaluiert werden, um seinen Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis zu gewährleisten.

6. Arbeiten und leben in Deutschland – problemlosere Aufenthaltserlaubnis für ausländische Fachkräfte

Nach § 18 AufenthG können Drittstaatsangehörige grundsätzlich nur dann zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland einreisen, wenn eine entsprechende Beschäftigung durch Rechtsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung zugelassen ist und die Bundesagentur für Arbeit der Beschäftigung zugestimmt hat. Im Grundsatz ist eine Einreise zu Erwerbszwecken für Drittstaatsangehörige also ausgeschlossen. Die Beschäftigungsverordnung sieht jedoch zahlreiche Ausnahmen vor. Die entsprechenden Regelungen sind allerdings kompliziert und für Arbeitgeber im Inland nur schwer und für Fachkräfte aus dem Ausland meist gar nicht zu verstehen. Zudem sind sie stellenweise zu restriktiv.

Vorschläge:

1. Zuwanderung durch eine Neufassung von § 18 AufenthG erleichtern:

Eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 AufenthG sollte grundsätzlich erteilt werden, wenn ein konkretes Angebot für eine Beschäftigung vorliegt, die einen Hochschulabschluss oder eine Berufsausbildung voraussetzt, und die Bundesagentur für Arbeit der Beschäftigung zugestimmt hat. Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit setzt in der Regel voraus, dass für die Beschäftigung keine inländischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und dass die Beschäftigung zu den in Deutschland üblichen Arbeitsbedingungen erfolgt (vgl. § 39 Abs. 2 AufenthG). In der Beschäftigungsverordnung könnten auf der Grundlage des § 42 Abs. 1 AufenthG auch Fälle geregelt werden, in denen eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich ist (z. B. bei Wissenschaftlern und Lehrern, vgl. § 5 BeschV) oder in denen die Vorrangprüfung entfällt, es aber grundsätzlich bei der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bleibt, die dann noch die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen prüft (z. B. bei Fachkräften mit einem inländischen Hochschulabschluss, vgl. § 27 BeschV). Eine entsprechende Neufassung würde die Regelung in § 18 AufenthG übersichtlicher gestalten und die Zuwanderung von Fachkräften sinnvoll erleichtern.

2. Aussetzen der Einzelfall-Vorrangprüfung in Engpassberufen (in Verbindung mit § 18 AufenthG):

Das Fachkräfte-Gesamtkonzept, das am 22. Juni 2011 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde, sieht vor, dass für bestimmte Berufe die Vorrangprüfung nach § 39 AufenthG ausgesetzt wird.²⁵ Eine Liste mit solchen Mangelberufen könnte mit einer strategischen Ausrichtung in die Zuwanderungsregelungen eingebaut und regelmäßig aktualisiert werden. Das erhöht die Transparenz der Regelungen für ausländische Fachkräfte. Es bedarf außerdem einer Regelung, um bestehende Fachkräfteengpässe bei Ausbildungsberufen zu bekämpfen. Die von der Vorrangprüfung ausgenommenen Berufe setzen alle einen Hochschulabschluss voraus. Analog zu der geforderten Neufassung von § 18 AufenthG (siehe Punkt III.6.1.) sollte die Liste von Berufen, bei denen akute Fachkräfteengpässe bestehen, auch Berufe umfassen, für die ein abgeschlossenes Hochschulstudium keine Voraussetzung ist.

7. Zum Mittelstand vermitteln – Fachkräfterekrutierung verbessern

Durch die gegenwärtigen Regelungen der deutschen Zuwanderungssteuerung werden mittelständische Unternehmen gegenüber global operierenden Großunternehmen benachteiligt. Der Betrieb ist heute dafür verantwortlich zu prüfen, dass ein ausländischer Bewerber die Arbeitsanforderungen in Bezug auf Ausbildung, Qualifikation und Sprachkenntnisse erfüllt (Parusel und Schneider 2010). Zudem muss der Arbeitgeber die von den Behörden benötigten Dokumente bereitstellen (z. B. eine Erklärung über die beabsichtigte Einstellung und eine Stellenbeschreibung für die Arbeitsverwaltung), und das ist zeitaufwendig. Die Prüfung der Anforderungen sowie das Bereitstellen der Dokumente sind besonders für KMU problematisch, die meist nicht über eine eigene Rechtsabteilung verfügen oder denen die Ressourcen fehlen, um externe Dienstleister wie z. B. Kanzleien zu beauftragen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2011). Hinzu kommt, dass mittelständische Firmen meist nicht die Anziehungswirkung und den Bekanntheitsgrad global operierender Unternehmen haben. So sind sie für Arbeitskräfte aus dem Ausland oft weniger attraktive Arbeitgeber. Im Rahmen der Mittelstandspolitik muss sichergestellt werden, dass auch KMU passende Drittstaatsangehörige zu angemessenen Kosten gewinnen können.

²⁵ Das wurde durch die Weisung der Bundesagentur für Arbeit vom 22. Juni 2011 umgesetzt. Siehe http://www.arbeitsagentur.de/nn_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2011-06-22.html.

Vorschläge:

1. Mittelstandsplattformen zur Vermittlung von arbeitssuchenden Zuwanderern:

In Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften müssen Plattformen geschaffen werden, die es mittelständischen Unternehmen erleichtern, ausländische Fachkräfte zu beschäftigen. Diese Plattformen sollten über die Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland informieren sowie darüber, welche Schritte mittelständische Betriebe unternehmen müssen, um ausländische Fachkräfte einzustellen. Zudem sollte der Mittelstand sich über diese Plattformen austauschen können. Die Mittelstandsverbände müssen in den Aufbau solcher Plattformen eng eingebunden werden. Überdies sollten Servicestellen eingerichtet werden, z. B. beim Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit, die mittelständische Unternehmen bei administrativen Aspekten der Personalgewinnung unterstützen und entlasten können. Diese Servicestellen könnten zudem Dienstleistungen rund um den Umzug und die ersten Tage der ausländischen Fachkräfte in Deutschland übernehmen. Dies ist ein Service, der oft von kommerziellen Relocation-Agenturen übernommen wird und den sich viele mittelständische Unternehmen nicht leisten können.

Um dem Mittelstand zu erleichtern, qualifizierte Arbeitskräfte im Ausland zu gewinnen, sollte ferner das gute Image mittelständischer Firmen im Ausland stärker bekannt gemacht werden: In ausgewählten Ländern könnten gezielte Werbekampagnen durchgeführt und Kontakte zu ausländischen Arbeitsvermittlungen aufgebaut werden. So können mittelständische Unternehmen im Ausland als attraktive Arbeitgeber positioniert werden.

2. Kriterienorientierte Komponente der Zuwanderungssteuerung:

Wenn Zuwanderer die Möglichkeit erhalten, nach bestimmten Kriterien auch ohne Arbeitsplatzangebot nach Deutschland einzureisen (vgl. dazu Vorschlag III.5.2.), können sie in einem speziellen Bereich der bisherigen Datenbank für Arbeitssuchende der Bundesagentur für Arbeit (JOBBÖRSE) erfasst werden. Damit wird die eigenständige Arbeitsuche der Zuwanderer flankiert. So könnten mittelständische Betriebe unkomplizierter passende Fachkräfte auswählen.

8. Nach der Ausbildung bleiben – Qualifikationen in Deutschland anwenden

Bedarfsgerechte berufliche Ausbildung trägt dazu bei, den Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt nachhaltig zu decken. Dabei müssen künftig auch Zuwanderer berücksichtigt werden, denn nicht alle Ausbildungsplätze können mit Inländern besetzt werden (vgl. Punkt I.2.).²⁶ Die Einreise zur beruflichen Aus- und Weiterbildung ist gemäß § 17 AufenthG eine Möglichkeit der Zuwanderung nach Deutschland. Für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck einer beruflichen Ausbildung muss in der Regel die Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit positiv ausfallen, d. h. es dürfen keine inländischen Ausbildungssuchenden zur Verfügung stehen.²⁷ Im Jahr 2009 erhielten 4.750 Drittstaatsangehörige eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage des § 17 AufenthG. Das sind fast doppelt so viele wie im Jahr 2005 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a). Ausländern, die für eine Ausbildung eingereist sind, soll der Verbleib nach Beendigung der Ausbildung erleichtert werden. Die Zuwanderung zum Zweck der Aus- und Weiterbildung bietet sich zudem dafür an, die Kohärenz der Zuwanderungspolitik mit anderen Politikfeldern zu verbessern, z. B. mit der Entwicklungspolitik. Das geschieht momentan nicht in ausreichendem Maße.

Vorschläge:

1. Nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung Arbeitsuche im Inland erlauben:

Ähnlich wie bei Studierenden sollte auch nach erfolgreichem Abschluss einer beruflichen Ausbildung im Inland eine befristete Aufenthaltserlaubnis (zum Beispiel für 12 Monate) zur Arbeitsuche erteilt werden. Während dieser Frist muss der Ausbildungsabsolvent für seinen Lebensunterhalt selbst aufkommen. In dieser Zeit muss Erwerbstätigkeit ohne Einschränkungen möglich sein. Eine Vorrangprüfung bzw. Prüfung der Arbeitsbedingungen mit anschließender Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG ist in der Regel nicht erforderlich (vgl. § 9 BeschVerfV). Die befristete Aufenthaltserlaubnis soll es den nach § 17 AufenthG Eingereisten erleichtern, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

²⁶ Zum 30. September 2010 waren noch 19.605 Ausbildungsplatzangebote als offen gemeldet.

²⁷ Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG ist in den in § 2 BeschV genannten Fällen entbehrlich (z. B. für Absolventen deutscher Auslandsschulen).

2. Ausbildung mit entwicklungspolitischer Wirkung koppeln:

Staat und Sozialpartner sollen versuchen, die Ausbildung von Drittstaatsangehörigen mit entwicklungspolitischen Zielen in Einklang zu bringen. Hierfür ist die Einführung zirkulärer Migrationsprogramme für Mangelberufe mit bestimmten Partnerländern zu prüfen. Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) versucht mit dem Projekt ‚Triple-Win-Migration‘, Zuwanderung nachhaltig zu gestalten. Die Fachkraft gewinnt durch Zuwanderung und die Arbeit in Deutschland Qualifikationen und verbessert ihre Beschäftigungschancen. Bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland kann sie mit dem Wissen, das sie in Deutschland erworben hat, die Entwicklung ihres Landes unterstützen. Im Gegenzug profitiert der deutsche Arbeitsmarkt von der Migration qualifizierter Arbeitskräfte, den länderübergreifenden Netzwerken, die dadurch entstehen, und von möglichen weiteren Arbeitsaufenthalten in der Zukunft. Das Herkunftsland wird durch den Know-how-Transfer bei der Rückkehr der Migranten gestärkt. Das Engagement der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland unterstützt die Menschen in den Herkunftsländern zusätzlich. Partnerländer müssen bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, z. B. einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt, eine funktionierende Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit. Zudem ist eine gewisse wirtschaftliche Entwicklung erforderlich. Dies ist Voraussetzung dafür, dass Migranten nach einem bestimmten Zeitraum zur Rückkehr in ihr Herkunftsland bereit sind, weil sie dort eine Perspektive haben (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011b). Nur so kann der erfolgte Wissenstransfer die Entwicklung des Partnerlands unterstützen. Darüber hinaus sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Zuwanderungssteuerung so justiert werden, dass sie die zirkuläre Migration erleichtern. Analog zu Vorschlag III.3.4. sollte § 51 AufenthG dahingehend geändert werden, dass der Aufenthaltstitel nicht erlischt, wenn der Ausländer sich sechs Monate lang im Ausland aufhält. Um die Durchführung zirkulärer Migrationsprogramme zu erleichtern, sollten die Regelungen z. B. eine Zweijahresfrist vorsehen.

9. Mitarbeiteraustausch in internationalen Unternehmen erleichtern

Der internationale Mitarbeiteraustausch innerhalb multinationaler Unternehmen ist durch § 31 BeschV geregelt. Ausländische Fachkräfte können nach § 31 S. 1 Nr. 1 BeschV im Rahmen eines Mitarbeiteraustauschs bis zu drei Jahre in Deutschland arbeiten, wenn sie über eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation verfügen; eine Vorrangprüfung ist nicht erforderlich. Dies gilt gemäß § 31 S. 1 Nr. 2 BeschV auch dann, wenn die Tätigkeit im Bundesgebiet für die Vorbereitung von Auslandsprojekten zwingend erforderlich ist. So wurden im Jahr 2009 nach § 31 S. 1 Nr. 1 BeschV 4.429 Zustimmungen im Rahmen des Mitarbeiteraustauschs erteilt und nach § 31 S. 1 Nr. 2 BeschV 163 Zustimmungen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011a). Allerdings bergen die derzeitigen Regelungen gewisse Schwierigkeiten. So beschränken sie den Aufenthaltstitel auf einen vorab bestimmten Einsatzzweck, was den flexiblen Einsatz der Mitarbeiter in verschiedenen Aufgabenfeldern beeinträchtigt. Außerdem verzögert der lange Verwaltungsweg durch die Beteiligung von vier verschiedenen Stellen – Auslandsvertretung, Bundesverwaltungsamt, Ausländerbehörde, Zentrale Auslands- und Fachvermittlung bei der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) – die Genehmigung des Aufenthaltstitels. Die Verwaltungspraxis der verschiedenen Stellen ist sehr unterschiedlich, was zu uneinheitlichen Genehmigungsbedingungen führt. Andere Staaten wie z. B. die USA haben großzügigere Regelungen, dadurch ist es leichter, im Rahmen des internationalen Mitarbeiteraustauschs Deutsche ins Ausland zu transferieren. Dies bietet für Unternehmen mit Sitz in Deutschland Anreize, ihre Aktivitäten ins Ausland zu verlegen, und ist somit ein Standortnachteil für Deutschland. Den Mitarbeiteraustausch zu vereinfachen und zu vereinheitlichen ist also im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands.

Vorschlag:

Internationalen Mitarbeiteraustausch erleichtern:

Um den unternehmensinternen Austausch von Mitarbeitern zu flexibilisieren und zu vereinfachen, sollte eine pauschale Vorabzustimmung nach dem Vorbild der sogenannten „Blanket Petition“ in den USA eingeführt werden, eine pauschale Vorabzustimmung, die nach bestimmten Kriterien vergeben wird. Mit der Ausstellung einer „Blanket Petition“ sollte die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit einem Unternehmen generell erlauben, im Rahmen des internationalen Mitarbeiteraustauschs Mitarbeiter in Deutschland zu beschäftigen.

Die Beschäftigung muss zu den in Deutschland üblichen Bedingungen erfolgen. Ein ähnliches Verfahren gibt es bereits bei der Zuwanderung von Forschern, die in § 20 AufenthG geregelt ist.²⁸ Die ZAV sollte eine Vorabgenehmigung für drei Jahre erteilen, die für alle im Rahmen des internationalen Mitarbeiteraustauschs beschäftigten ausländischen Mitarbeiter gilt. Die ausgestellte Aufenthaltserlaubnis sollte auf fünf Jahre verlängert werden können. Den Mitarbeitern muss ermöglicht werden, zusammen mit ihren Familienangehörigen einzureisen, wie es die gegenwärtigen Regelungen vorsehen. Unternehmen müssen sich verpflichten, für den Lebensunterhalt und die Krankenversicherung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aufzukommen, sollten diese ihre Kosten nicht selbst tragen können. Dies gilt auch für mögliche Rückführungskosten. Die Zahl der Personen pro Unternehmen, die durch eine „Blanket Petition“ einen Aufenthaltstitel erhalten, könnte begrenzt werden, indem beispielsweise eine bestimmte Obergrenze im Verhältnis zur inländischen Stammebelegschaft definiert wird.

10. Neues Denken: Vom Anwerbestopp zur gezielten Gewinnung von Fachkräften

Die gegenwärtigen Regelungen der Zuwanderung von Fachkräften stellen ihrer Regelungstechnik nach Ausnahmeregelungen zu einem formal weiterhin bestehenden Anwerbestopp dar, also etwas wie ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Diese Gesetzessystematik sollte in Bezug auf die Zuwanderung von Fachkräften umgekehrt werden zu einer Art Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. Es sollte klargestellt werden, dass die Pflicht zur Einholung eines Aufenthaltstitels lediglich Kontrollzwecken dient und die Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland grundsätzlich erwünscht ist. Das Signal muss sein: Gesteuerte Zuwanderung ist die Regel, nicht die Ausnahme zum Anwerbestopp. Wir müssen Abschied nehmen von der Semantik der 1970er Jahre. Das Aufenthaltsgesetz sollte entsprechend umgeschrieben werden und abschließend die Bedingungen auflisten, die Fachkräfte für die Einreise erfüllen müssen. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, sollten Fachkräfte einen Anspruch auf die Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels haben. Die Ausnahmeregelungen zum Anwerbestopp, die nach gegenwärtiger Rechtslage v. a. in der Beschäftigungsverordnung normiert sind,

²⁸ § 20 AufenthG setzt die Forscher-Richtlinie der EU um (Richtlinie 2005/71/EG).

würden durch eine solche Änderung der Gesetzessystematik zu einem großen Teil entbehrlich. Die Beschäftigungsverordnung sollte nur noch für Sachverhalte gelten, die im Hinblick auf die Arbeitsmarktlage im Inland eine hohe Flexibilität erfordern; u. a. könnte darin weiterhin bestimmt werden, in welchen Fällen eine Zustimmung oder Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit entbehrlich ist. Im Rahmen einer entsprechenden Änderung des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung könnten auch die aufgrund des Verschlechterungsverbots für Unionsbürger aus Rumänien und Bulgarien in Einzelfällen fortgeltenden Bestimmungen in der Anwerbestoppausnahmereverordnung berücksichtigt und die Anwerbestoppausnahmereverordnung vollständig aufgehoben werden. Eine entsprechende Änderung der Systematik der Zuwanderungssteuerung für Fachkräfte würde die Regeln der Zuwanderungssteuerung vereinfachen und ein klares Signal senden, dass gezielte Zuwanderung unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen sowie der jeweiligen Arbeitsmarktbedingungen im öffentlichen Interesse Deutschlands liegt. Dies würde Deutschlands Attraktivität für internationale Fach- und Führungskräfte erheblich steigern.

Die Konsensgruppe schlägt eine Kombination von Maßnahmen zur besseren Mobilisierung inländischer Arbeitskräfte und zur gesteuerten Zuwanderung von innerhalb und außerhalb der EU vor. Der Fachkräftemangel ist ein fundamentales Problem, das kommende Generationen in Deutschland wie in der ganzen industrialisierten Welt beschäftigen wird; er ist aber zugleich ein lösbares Problem. Dazu müssen schon jetzt alle verfügbaren Instrumente genutzt und aufeinander abgestimmt werden. Politik, Arbeitgeber und Gewerkschaften müssen konstruktiv zusammenarbeiten, um dem Fachkräftemangel entschlossen entgegenzutreten und so Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nachhaltig zu sichern.

Literaturverzeichnis

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010):

Bildung in Deutschland 2010: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld.

Baas, T. und H. Brücker (2010):

Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Barnett, S. W. (2004):

Maximizing Returns from Prekindergarten Education (02.11.2011, <http://www.clevelandfed.org/research/conferences/2004/november/pdf/barnett.pdf>).

Bertelsmann Stiftung (2009):

Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Gütersloh.

Brücker, H. (2010):

Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011a):

Aktuelle Fachkräfteengpassanalyse, April 2011. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011b):

Ausbildungsstellenmarkt: Bewerber und Berufsausbildungsstellen Deutschland, September 2011 (07.11.2011, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201109/iii5/d-ausbildungsstellenmarkt-mit-zkt/ausbildungsstellenmarkt-mit-zkt-d-0-pdf.pdf>).

Bundesagentur für Arbeit (2011c):

Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai auf den Arbeitsmarkt, Stand: August 2011 (11.11.2011, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Auswirkungen-der-uneingeschraenkten-Arbeitnehmerfreizuegigkeit-auf-den-Arbeitsmarkt.pdf>).

Bundesagentur für Arbeit (2011d):

Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011a):

Migrationsbericht 2009. Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011b):

Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland (11.11.2011, <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Wanderungsmonitor/wanderungsmonitor-node.html>).

Bundesinstitut für Berufsbildung (2010):

Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge nach Zuständigkeitsbereichen, unversorgte Bewerber, unbesetzte Lehrstellen, Angebots-Nachfrage-Relation mit Vergleich zu den Vorjahren (02.11.2011, <http://www.bibb.de/de/56568.htm>).

Bundesinstitut für Berufsbildung (2011):

Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011. Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011a):

Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011b):

Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008):

Internationalisierung des Studiums – Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland: Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Bonn, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011):

Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse (02.11.2011, <http://www.bmbf.de/de/15644.php>).

Deutscher Bundestag (2003):

Drucksache 15 / 420. Berlin.

Deutscher Bundestag (2010):

Drucksache 17 / 2400. Berlin.

Eurostat (2011a):

Arbeitslosenquote des Euroraums bei 10,2 %

(11.11.2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/11/160&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>).

Eurostat (2011b):

Erwerbstätigenquote älterer Erwerbstätiger nach Geschlecht

(02.11.2011, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsiem020&plugin=1>).

Eurostat (2011c):

Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Altersgruppe und

höchstem erreichten Bildungsgrad. Luxemburg.

Eurostat (2011d):

Inaktive Bevölkerung nach Geschlecht, Altersgruppe und höchstem erreichten

Bildungsgrad. Luxemburg.

Eurostat (2011e):

Personen, die einen Tertiärschulabschluss erreicht haben, nach Alter und

nach Geschlecht. Luxemburg.

Fuchs, J., D. Söhnlein und B. Weber (2011):

Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050: Rückgang und Alterung sind

nicht mehr aufzuhalten. IAB-Kurzbericht. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt-

und Berufsforschung. 16/2011.

Fuchs, J. und G. Zika (2010):

Arbeitsmarktbilanz bis 2025: Demografie gibt die Richtung vor. IAB-Kurzbericht. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 12 / 2010.

Gesthuizen, M., H. Solga und R. Künster (2011):

Context Matters: Economic Marginalization of Low-Educated Workers in Cross-National Perspective. European Sociological Review 27(2): 264-280.

Hoffmann, S. (2010):

Schulabbrecher in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse mit aggregierten und Individualdaten. Diskussionspapiere, Nr. 71. Nürnberg, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2011a):

Herausforderungen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt in Sachsen. IAB-Regional. Nürnberg. 1 / 2011.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2011b):

Jeder fünfte Geringqualifizierte ist arbeitslos. IAB-Aktuell. Nürnberg.

Kerst, C. und M. Schramm (2008):

Der Absolventenjahrgang 2000 / 2001 fünf Jahre nach dem Hochschulabschluss: Berufsverlauf und aktuelle Situation. H. F. H. 10 / 2008. Hannover.

Klemm, K. (2010): Jugendliche ohne Hauptschulabschluss:

Analysen – Regionale Trends – Reformansätze. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Koch, S., C. Spies, G. Stephan und J. Wolff (2011):

Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 11 / 2011.

Laschet, A. (2009):

Die Aufsteiger-Republik: Zuwanderung als Chance. Köln, Kiepenheuer & Witsch.

Middendorff, E., W. Isserstedt und M. Kandulla (2009):

Das soziale Profil in der Begabtenförderung: Ergebnisse einer Online-Befragung unter allen Geförderten der elf Begabtenförderungswerke im Oktober 2008. Hannover, HIS Hochschul-Informationssystem GmbH.

Nationaler Normenkontrollrat (2011):

Einreiseoptimierung: Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten. Berlin.

OECD (2011):

OECD Population Pyramids in 2000 and 2050 (02.11.2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/31/38123085.xls>).

Papademetriou, D. G. und M. Sumption (2011):

Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration. Washington, DC, Migration Policy Institute.

Parusel, B. und J. Schneider (2010):

Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung: Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 32. Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Prognos AG (2010):

Arbeitslandschaft 2030: Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Basel.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010):

Einwanderungsgesellschaft 2010: Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011a):

Migrationsland 2011: Jahrgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011b):

Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext.

SVR-Info. Berlin. September 2011.

Statistisches Bundesamt (2010a):

Demografischer Wandel in Deutschland – Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige – Heft 2 – 2010. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010b):

Gender Pay Gap (02.11.2011, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VerdiensteArbeitskosten/Verdienstunterschiede/Tabellen/Content50/Verdienstabstand__2006,templateId=renderPrint.psml).

Statistisches Bundesamt (2010c):

Rund 4 % mehr Studienanfänger im Studienjahr 2010

(02.11.2011, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/11/PD10__432__213.psml).

Statistisches Bundesamt (2011a):

25,4 % der unter 3-Jährigen in Kindertagesbetreuung – geringer Anstieg in 2011

(12.11.2011, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/11/PD11__409__225,templateId=renderPrint.psml).

Statistisches Bundesamt (2011b):

Abgänger ohne Hauptschulabschluss nach Schularten und Ländern sowie Anteile an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung in Prozent. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011c):

Arbeitnehmerentgelt, Löhne und Gehälter (Inländer). Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011d):

Arbeitsmarkt (02.11.2011, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Schluesseleindikatoren/Arbeitslosenquote/liste__alqinsg,templateId=renderPrint.phtml).

Statistisches Bundesamt (2011e):

Ausländische Abgänger ohne Hauptschulabschluss nach Schularten und Ländern sowie Anteile an der gleichaltrigen ausländischen Wohnbevölkerung in Prozent. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011f):

Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010, erschienen am 26. September 2011 (02.11.2011, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220107004,property=file.pdf>).

Statistisches Bundesamt (2011g):

Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre (02.11.2011, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=6B19B076201A2237EEDE1889E3E723E4.tomcat_GO_1_2?operation=abrufabelleAbrufen&selectionname=12411-0005&levelindex=1&levelid=1317288045999&index=5).

Statistisches Bundesamt (2011h):

Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial: 8,4 Millionen Personen wünschen sich (mehr) Arbeit (14.11.2011, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/Aktuell,templateId=renderPrint.phtml>).

Statistisches Bundesamt (2011i):

Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 2010. Wiesbaden.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2011):

5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose

(02.11.2011, <http://www.statistik.sachsen.de/bevprog/>).

Strunden, M. und M. Pasenow (2011):

Fachkräfte gesucht! – Ausländerrecht fit? Die sächsische Initiative für gesteuerte Zuwanderung. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 31(4): 121 – 125.

Thränhardt, D. (2010):

Die demographische Herausforderung und der Einwanderungsbedarf

(02.11.2011, http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2415.asp).

TNS Infratest Sozialforschung (2008):

Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland – Eckdaten zum BSW-AES 2007. München.

UN (2001): Replacement Migration:

Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? Country Results: Germany

(02.11.2011, <http://www.un.org/esa/population/publications/ReplMigED/migration.htm>).

Wanger, S. (2011):

Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht. Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 9/2011.

Wissenschaftsrat (2009):

Internationale Mobilität in der Wissenschaft: Bericht des Vorsitzenden zu aktuellen Tendenzen im deutschen Wissenschaftssystem, Herbstsitzungen des Wissenschaftsrates 2009 (02.11.2011, http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Nov_2009.pdf).

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050	20
Abb. 2	Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung am 1. März 2011	29
Abb. 3	Erwerbsbeteiligung von 20- bis 64-jährigen Frauen im Jahr 2010	43
Abb. 4	Erwerbstätigenquote älterer Erwerbstätiger im Jahr 2010	46
Abb. 5	Zu- und Fortzüge von deutschen Staatsangehörigen über die Grenzen Deutschlands zwischen 2000 und 2010	69
Abb. 6	Zu- und Fortzüge von Ausländern über die Grenzen Deutschlands zwischen 2000 und 2010	69

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Mobilisierung des inländischen Potenzials in Millionen Menschen	22
---------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

AG-S	Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
BeschV	Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung)
BeschVerfV	Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung)
BMI	Bundesministerium des Innern
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EQ	Einstiegsqualifizierung
EU	Europäische Union
EURES	European Employment Services
EU8-Staaten	Der EU im Jahr 2004 beigetretene osteuropäische Mitgliedstaaten
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VwV	Verwaltungsvorschrift
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Die Mitglieder der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung



Dr. Peter Struck (SPD), Vorsitzender

Dr. Peter Struck war nach seinem Studium der Rechtswissenschaften u.a. persönlicher Referent des Präsidenten der Universität Hamburg und in der Hamburger Finanzbehörde tätig. Von 1980 bis 2009 gehörte er dem Deutschen Bundestag an. Von 1990 bis 1998 war er Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion und von 1998 bis 2002 sowie von 2005 bis 2009 Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion. Von 2002 bis 2005 bekleidete er das Amt des Verteidigungsministers. Seit 2010 ist er Vorsitzender der Friedrich-Ebert-Stiftung.



Armin Laschet (CDU), Vorsitzender

Armin Laschet studierte Rechts- und Staatswissenschaften. Von 1994 bis 1998 gehörte er dem Deutschen Bundestag an. Von 1999 bis 2005 war er Mitglied des Europäischen Parlaments und von 2005 bis 2010 Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen. Seit 2008 ist er Mitglied des Bundesvorstands der CDU Deutschlands und seit 2010 Parlamentarischer Geschäftsführer und erster stellvertretender Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen.



Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin (SPD)

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin studierte u.a. Rechtswissenschaft in Tübingen und Berlin. 1972 wurde sie zum ersten Mal in den Deutschen Bundestag gewählt, dem sie bis 2009 angehörte. Von 1998 bis 2002 war sie Bundesministerin der Justiz. Seit 1995 unterrichtet sie an der Freien Universität Berlin als Honorarprofessorin, seit 2001 an der Tongji-Universität in Shanghai und anderen Hochschulen im In- und Ausland. Seit Beendigung ihrer Mandatszeit arbeitet Frau Prof. Dr. Däubler-Gmelin wieder verstärkt als Rechtsanwältin und Tarifschlichterin und berät international in Menschenrechts- und Rechtsstaatsfragen.



Arndt G. Kirchhoff (BDI/BDA)

Nach seinem Studium des Wirtschaftsingenieurwesens Maschinenbau war Arndt G. Kirchhoff von 1983 bis 1990 als Leiter der zentralen Auftragsabwicklung der Deutschen Babcock Werke AG tätig. 1990 übernahm Herr Kirchhoff die Position des Geschäftsführenden Gesellschafters der KIRCHHOFF Gruppe sowie den Vorsitz der Geschäftsführung der KIRCHHOFF Automotive GmbH. Er ist zudem Vorsitzender der Mittelstandsausschüsse im VDA und BDI/BDA, Vizepräsident des Mittelstandsausschusses bei BusinessEurope (ehemals UNICE) in Brüssel, Mitglied des Vorstands im VDA sowie Mitglied der Präsidien beim BDI und BDA.



Julia Klöckner (CDU)

Nach ihrem Doppel Studienabschluss mit dem Staatsexamen für Lehramt und dem Magister in Politikwissenschaft, Theologie und Pädagogik war Julia Klöckner nach der Ausbildung im Journalistischen Volontariat u.a. als Chefredakteurin beim „Sommelier-Magazin“ tätig. Seit 2002 ist sie Mitglied des Deutschen Bundestages. Von 2009 bis 2011 war sie Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Seit 2010 ist Frau Klöckner Landesvorsitzende der CDU Rheinland-Pfalz und seit Mai 2011 hat sie den Fraktionsvorsitz der CDU-Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz übernommen.



Prof. Dr. Andreas Pinkwart (FDP)

Nach seinem Hochschulabschluss als Dipl. Volkswirt und seiner Promotion war Prof. Dr. Pinkwart von 1994 bis 2011 Professor für Volkswirtschafts- und Betriebswirtschaftslehre an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen sowie an der Universität Siegen. Von 2005 bis 2010 hatte er das Amt des Ministers für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie das Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen inne. Seit 2011 ist er Rektor und Inhaber des Stiftungsfonds Deutsche Bank Lehrstuhls für Innovationsmanagement und Entrepreneurship an der Handelshochschule Leipzig.



Irmingard Schewe-Gerigk (Bündnis 90/Die Grünen)

Nach einer kaufmännischen Ausbildung im Stahlhandel war Irmingard Schewe-Gerigk als Redakteurin an der Fernuniversität Hagen tätig. 1989 wurde sie zur Frauenbeauftragten der Hochschule gewählt. Von 1992 bis 1994 war sie als Regierungsangestellte im Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann tätig. Von 1984 bis 1994 war sie Abgeordnete im Ennepe-Ruhr-Kreis. Frau Schewe-Gerigk gehörte von 1994 bis 2009 dem Deutschen Bundestag an. Sie war frauen-, familien- und rentenpolitische Sprecherin und Parlamentarische Geschäftsführerin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie Mitglied im geschäftsführenden Fraktionsvorstand und im Ältestenrat des Deutschen Bundestages. Seit 2009 ist sie Vorstandsvorsitzende der Frauenrechtsorganisation Terre des Femmes.



Dr. h.c. Rudolf Seiters (CDU)

Rudolf Seiters hat Rechts- und Staatswissenschaften in Münster studiert. Von 1969 bis 2002 war Herr Seiters Mitglied des Deutschen Bundestages. 1984 war er Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 1989 Chef des Kanzleramtes, 1991 Bundesminister des Innern, 1994 stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie 1998 Vizepräsident des Deutschen Bundestages. 2003 wurde er als Präsident des Deutschen Roten Kreuzes gewählt (bis 2013).



Ludwig Stiegler (SPD)

Ludwig Stiegler studierte Rechtswissenschaft, Soziologie und Politik in München und Bonn. Herr Stiegler war von 1980 bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages. Von 1999 bis 2007 gehörte er dem Parteivorstand, von 2005 bis 2007 auch dem Präsidium der SPD an. Von 1985 bis 1993 und von 1997 bis 2004 war er stellvertretender Landesvorsitzender der SPD in Bayern, von Juli bis Oktober 2002 Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, von 2002 bis 2007 Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion sowie von 2004 bis 2009 Landesvorsitzender der SPD in Bayern.



Prof. Dr. Rita Süßmuth (CDU)

Nach ihrem Studium (u.a. Romanistik und Geschichte) sowie ihrer Promotion übte Prof. Dr. Rita Süßmuth zwischen 1969 und 1982 zahlreiche wissenschaftliche Tätigkeiten als Professorin aus. 1985 wurde sie zur Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit (ab 1986 zusätzlich für Frauen) ernannt. Als Mitglied des Deutschen Bundestages von 1987 bis 2002 war sie von 1988 bis 1998 Präsidentin des Deutschen Bundestages. Zwischen 2000 und 2001 saß sie der Unabhängigen Kommission Zuwanderung sowie von 2002 bis 2004 dem Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration vor. Seit 2010 ist sie Präsidentin des deutschen Hochschulkonsortiums der Deutsch-Türkischen Universität in Istanbul.



Michael Vassiliadis (IG BCE)

Michael Vassiliadis war nach seiner Ausbildung zum Chemielaboranten bei der Bayer AG als Chemielaborant tätig. Seit 1980 übernahm er im Rahmen seiner Mitgliedschaft der IG Chemie-Papier-Keramik zahlreiche ehrenamtliche Funktionen auf Orts-, Landes- und Bundesebene. 1986 begannen seine hauptamtlichen Gewerkschaftstätigkeiten bei der IG Chemie-Papier-Keramik bzw. der IG BCE. Von 2004 bis 2009 war er Mitglied des geschäftsführenden IG BCE-Hauptvorstandes und seit 2009 ist er Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie.



Dr. Theo Waigel (CSU)

Nach seinem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften und seiner Promotion in München und Würzburg gehörte Dr. Theo Waigel von 1972 bis 2002 dem Deutschen Bundestag an. Nachdem er von 1982 bis 1989 Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag und erster stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion war, übernahm er von 1988 bis 1999 die Position des CSU-Vorsitzenden. Von 1989 bis 1998 war er Bundesminister der Finanzen. Seit 1999 ist Herr Dr. Waigel als Rechtsanwalt tätig.



Dr. Monika Wulf-Mathies (SPD)

Nach dem Studium der Geschichte, Germanistik und Volkswirtschaft übernahm Dr. Monika Wulf-Mathies unterschiedliche Positionen in der Bonner Ministerialbürokratie und im Bundeskanzleramt unter den Kanzlern Willi Brandt und Helmut Schmidt. Von 1982 bis 1995 war sie Vorsitzende der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) und von 1995 bis 1999 Mitglied der Europäischen Kommission. Von 2001 bis 2008 hatte sie die Position der Zentralbereichsleiterin bei der Deutschen Post inne. Derzeit engagiert sie sich vor allem im Bildungsbereich.

Das Büro der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung

Büroleiter:

Dr. Matthias M. Mayer

Projektassistenz:

Kathrin Pöppler

Die Berater der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung

Kommunikationsberatung:

Dr. Thomas Steg,
Geschäftsführer der STEG Kommunikation und Beratung GmbH

Wissenschaftliche Beratung:

Dr. Gunilla Fincke,
Geschäftsführerin der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH

Die beteiligten Stiftungen

Die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung war eine Initiative der Stiftung Mercator, Freudenberg Stiftung, Körber-Stiftung und Vodafone Stiftung Deutschland. Die Robert Bosch Stiftung unterstützte die Konsensgruppe mit begleitenden Studien. Die Stiftungen boten der Konsensgruppe eine Plattform. Über die Inhalte hat allein die Konsensgruppe entschieden.



Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator gehört zu den großen deutschen Stiftungen. Sie initiiert und unterstützt Projekte für bessere Bildungsmöglichkeiten an Schulen und Hochschulen. Im Sinne Gerhard Mercators fördert sie Vorhaben, die den Gedanken der Welt-offenheit und Toleranz durch interkulturelle Begegnungen mit Leben erfüllen und die den Austausch von Wissen und Kultur anregen. Die Stiftung zeigt neue Wege auf und gibt Beispiele, damit Menschen – gleich welcher nationalen, kulturellen und so-zialen Herkunft – ihre Persönlichkeit entfalten, Engagement entwickeln und Chancen nutzen können. So möchte sie Ideen beflügeln. Ihre Arbeitsweise ist geprägt von einer unternehmerischen, internationalen und professionellen Haltung. Dem Ruhr-gebiet, der Heimat der Stifterfamilie, fühlt sie sich in besonderer Weise verbunden.

FREUDENBERG STIFTUNG



Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden. Tätigkeitsschwerpunkte der Stiftung sind 1. Integrative Einwanderungsgesellschaft, 2. Jugendliche zwischen Schule und Beruf, 3. Demokratische Kultur in Schule und Gemeinde, 4. Arbeit für psychisch Kranke. Ein zentraler Arbeitsschwerpunkt ist seit der Stiftungsgründung die In-tegration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien, die durch Biografie begleitende und Eltern aktivierende Praxisvorhaben, durch die sys-tematische Einbeziehung der Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten in Schule, Beruf, Gemeinde und Medien und die Stärkung der Integrations-kraft von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft verbessert werden soll. Die Stiftung reagiert in erster Linie auf Initiativlücken staatlichen Handelns.



Internationale Politik, Bildung, Wissenschaft, Gesellschaft und Kultur: In diesen Bereichen ist die Körber-Stiftung mit einer Vielzahl eigener Projekte aktiv. Bürgerinnen und Bürgern, die nicht alles so lassen wollen, wie es ist, bietet sie Chancen zur Mitwirkung und Anregungen für eigene Initiativen. 1959 vom Unternehmer und Anstifter Kurt A. Körber ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute mit eigenen Projekten und Veranstaltungen von ihren Standorten Hamburg und Berlin aus national und international aktiv.



Vodafone Stiftung Deutschland

Die Vodafone Stiftung Deutschland ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Als eigenständige gemeinnützige Institution fördert und initiiert sie Programme mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft anzustoßen und gesellschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen. Das Förderprofil steht unter dem Leitmotiv „Erkennen. Fördern. Bewegen.“ und konzentriert sich auf den Bereich Bildung, Integration und soziale Mobilität. Diesem Thema widmet sich die Stiftung durch langfristige Programmförderung, Preise, Wettbewerbe und Stipendien sowie als gesellschaftspolitischer Think-Tank.

Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Ihr gehören 92 Prozent des Stammkapitals der Robert Bosch GmbH. Sie wurde 1964 gegründet und setzt die gemeinnützigen Bestrebungen des Firmengründers und Stifters Robert Bosch (1861-1942) fort. Die Stiftung konzentriert sich in ihrer Arbeit auf die Bereiche Wissenschaft, Gesundheit, Völkerverständigung, Bildung, Gesellschaft und Kultur. Sie betreibt in Stuttgart das Robert-Bosch-Krankenhaus, das Dr. Margarete Fischer-Bosch-Institut für klinische Pharmakologie und das Institut für Geschichte der Medizin. Von 1964 bis 2010 gab die Stiftung eine Milliarde Euro für die Förderung aus. Im Jahr 2010 wurden rund 63 Millionen Euro bewilligt.

Impressum

Büro Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung
bei der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR) GmbH

Neue Promenade 6
10178 Berlin

info@konsensgruppe.de
www.konsensgruppe.de

V. i. S. d. P.:

Dr. Matthias M. Mayer,
Büroleiter der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung

Gestaltung

wegewerk GmbH
Krausnickstraße 3
10115 Berlin

Druck

Druckhaus Berlin-Mitte GmbH
Schützenstraße 18
10117 Berlin



Über die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung:

Die unabhängige und parteiübergreifende Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung wurde im April 2011 von einem Konsortium großer Stiftungen als Antwort auf den sich verschärfenden Fachkräftebedarf initiiert. Die Konsensgruppe hat unter dem Vorsitz von Dr. Peter Struck und Armin Laschet Vorschläge für eine bessere Nutzung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials sowie für eine zukunftsorientierte und strategische Zuwanderungssteuerung nach Deutschland erarbeitet. Die Ergebnisse der Konsensgruppe sind in dieser Publikation veröffentlicht.

Zu der Konsensgruppe gehörten neben den beiden Vorsitzenden, Dr. Peter Struck (SPD) und Armin Laschet (CDU), elf weitere Mitglieder: Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin (SPD), Arndt G. Kirchhoff (BDI/BDA), Julia Klöckner (CDU), Prof. Dr. Andreas Pinkwart (FDP), Irmingard Schewe-Gerigk (Bündnis 90/Die Grünen), Dr. h.c. Rudolf Seiters (CDU), Ludwig Stiegler (SPD), Prof. Dr. Rita Süßmuth (CDU), Michael Vassiliadis (IG BCE), Dr. Theo Waigel (CSU) und Dr. Monika Wulf-Mathies (SPD).

Die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung war eine Initiative der Stiftung Mercator, Freudenberg Stiftung, Körber-Stiftung und Vodafone Stiftung Deutschland. Die Robert Bosch Stiftung unterstützte die Konsensgruppe mit begleitenden Studien.

Weitere Informationen unter: www.konsensgruppe.de