



Dokumentation

Strategien zur Fachkräftesicherung
Aktuelle Ansätze und Studien

Strategien zur Fachkräftesicherung

Aktuelle Ansätze und Studien

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 006/19
Abschluss der Arbeit: 23. Januar 2019
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Frühere Arbeiten zum Thema	4
3.	Aktuelle politische Ansätze der Bundesregierung	5
3.1.	Fachkräftestrategie der Bundesregierung	5
3.2.	Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung	5
3.3.	Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes	6
4.	Standpunkte der Opposition im Bundestag	8
5.	Aktuelle wissenschaftliche Studien	9
5.1.	Bedarfsanalysen und inländische Ressourcen	9
5.2.	Fachkräftezuwanderung	13

1. Einleitung

Vor allem als Folge des demografischen und des digitalen Wandels haben Unternehmen und Betriebe in Deutschland - zumindest bezogen auf bestimmte Qualifikationen, Regionen und Branchen - zunehmend Probleme bei der Gewinnung qualifizierter Fachkräfte. Eine gesicherte Fachkräftebasis gilt jedoch als einer der Schlüsselfaktoren für Wachstum und Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Wirtschaftsstandort. In Politik und Wissenschaft wird daher nach Möglichkeiten gesucht, dem zunehmenden Fachkräftemangel am Arbeitsmarkt nachhaltig entgegenzutreten.

2. Frühere Arbeiten zum Thema

Der Fachbereich hatte sich bereits in der Vergangenheit verschiedentlich mit dem Fachkräftemangel und den politischen Reaktionen darauf zu befassen. Hervorzuheben sind folgende Arbeiten der vergangenen und der laufenden Wahlperiode, die wissenschaftliche Analysen, Prognosen und Handlungsoptionen, aber auch politische Standpunkte und Ansätze sowie Beispiele für konkrete Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene zum Gegenstand haben:

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste (2014): Fachkräfteengpässe und Fachkräftemangel in Deutschland. Analysen, Prognosen, Handlungsempfehlungen. Ausarbeitung WD 6 - 3000-032/14 vom 6. März 2014 (48 Seiten).

Abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages:

<https://www.bundestag.de/blob/408520/5e302d12b4394e102c7e9a6d3c104075/wd-6-032-14-pdf-data.pdf> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Anlage 1

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste (2014): Fachkräftesicherung und Zuwanderung. Statistiken, Studien, Standpunkte.

Ausarbeitung WD 6 - 3000-054/14 vom 18. März 2014 (22 Seiten).

Abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages:

<https://www.bundestag.de/blob/408516/24610d00c3ac2a39e4ff8584c57a3dcd/wd-6-054-14-pdf-data.pdf> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Anlage 2

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste (2018): Programme des Bundes und der Länder zur Fachkräftegewinnung. Ausgewählte Beispiele.

Dokumentation WD 6 - 3000-014/18 vom 4. April 2018 (15 Seiten).

Abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages:

<https://www.bundestag.de/blob/559778/c2470473029006fae39e560b2a7c52e0/wd-6-014-18-pdf-data.pdf> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Anlage 3

3. Aktuelle politische Ansätze der Bundesregierung

3.1. Fachkräftestrategie der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat am 19. Dezember 2018 ihre Fachkräftestrategie beschlossen:

Bundesregierung: Fachkräftestrategie der Bundesregierung.

Abrufbar im Internetauftritt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS):

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilung/2018/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

(letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Anlage 4

Die Fachkräftestrategie der Bundesregierung ruht im Wesentlichen auf drei Säulen: Neben inländischen und europäischen Fachkräftepotenzialen gehört hierzu auch ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz für Zuwanderer aus Drittstaaten.

Für die Potenzialaktivierung im Inland sollen mehr Menschen qualifiziert und Arbeit besser organisiert werden. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll durch Brückenteilzeit und Verbesserungen bei der Kita-Betreuung intensiviert werden. Mit dem Qualifizierungschancengesetz soll auch vor dem Hintergrund des digitalen Wandels eine Weiterbildungsförderung für alle Beschäftigten ermöglicht werden.

Um für Fachkräfte aus der Europäischen Union (EU) attraktiv zu bleiben, will die Bundesregierung den Spracherwerb und die Anerkennung von Abschlüssen aus anderen EU-Mitgliedstaaten weiter erleichtern und die Ausbildungsförderung für diesen Personenkreis öffnen.

Schließlich soll aber auch der Zuzug von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten durch ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz und effizientere und transparentere Verwaltungsverfahren sowie eine Verbesserung der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen gezielt und nachhaltig gesteigert werden.

3.2. Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung

Bereits am 2. Oktober 2018 hatte die Bundesregierung Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung vorgelegt:

Bundesregierung: Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten.

Abrufbar im Internetauftritt des BMAS:

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilung/2018/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

(letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Anlage 5

In dem Eckpunktepapier hält die Bundesregierung im Grundsatz an den bestehenden Regelungen des deutschen Einwanderungsrechts fest. Wesentliche Änderungen sind die Abschaffung der

Vorrangprüfung, die Öffnung der Möglichkeit zur Einwanderung von Personen mit beruflichen Abschlüssen auch außerhalb der Engpassberufe sowie die Ausweitung der Möglichkeit zur Arbeitssuche für Personen mit einem Berufsabschluss. Des Weiteren ist eine Verbesserung im Bereich gezielter Anwerbemaßnahmen vorgesehen. Das Papier enthält außerdem unter grundsätzlicher Beibehaltung der Trennung zwischen Asyl- und Erwerbsmigration eine Kompromissformulierung für den sogenannten „Spurwechsel“ für Flüchtlinge.

Zu diesen Eckpunkten hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) aus wissenschaftlicher Sicht Stellung genommen:

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2018): Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung. IAB-Stellungnahme 9/2018, Nürnberg (11 Seiten). Abrufbar im Internetauftritt des IAB: <http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn0918.pdf> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Anlage 6

Die Autoren halten danach die vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich für sinnvoll, gehen aber davon aus, dass sie nur zu geringfügigen Veränderungen in Umfang und Struktur der Fachkräfteeinwanderung führen werden. Kritisiert wird, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse als wesentliche Hürde für die Einwanderung von Fachkräften nicht reformiert werde. Auch andere Schwächen des gegenwärtigen Systems würden nicht angesprochen. Die im Wesentlichen vorgesehene Beibehaltung des Status quo berge aber Risiken für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Deutschlands.

3.3. Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Auf der Grundlage der Fachkräftestrategie und als wesentlicher Bestandteil der Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung verabschiedete die Bundesregierung ebenfalls am 19. Dezember 2018 den Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, das derzeit dem Bundesrat zur Beratung vorliegt:

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Bundesratsdrucksache 7/2019 vom 4. Januar 2019 (165 Seiten).
Abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages:
<http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2019/0007-19.pdf>
(letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll „den rechtlichen Rahmen für eine gezielte, an den Bedarfen orientierte Steuerung und Stärkung der Fachkräfteeinwanderung [schaffen], notwendig ergänzt durch Beschleunigungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, eine verstärkte Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache im Ausland, eine gemeinsam mit der Wirtschaft

zu erarbeitende Strategie für eine gezielte Fachkräftegewinnung und ein verbessertes Marketing sowie effizientere und transparentere Verwaltungsverfahren.“¹

Der Entwurfsbegründung zufolge „wird klar und transparent geregelt, wer zu Arbeits- und zu Ausbildungszwecken kommen darf und wer nicht. Dafür werden die Vorschriften des 3. und 4. Abschnitts des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) gänzlich neu strukturiert und umfassend neu gefasst. Zudem wird die Beschäftigungsverordnung (BeschV) entsprechend angepasst. Im Mittelpunkt stehen entsprechend des wirtschaftlichen Bedarfs qualifizierte Fachkräfte. Diese werden zentral und erstmals einheitlich definiert als Fachkräfte mit Berufsausbildung und Fachkräfte mit akademischer Ausbildung. Wenn ein Arbeitsvertrag und eine anerkannte Qualifikation vorliegen, können Fachkräfte in allen Berufen, zu denen sie ihre Qualifikation befähigt, arbeiten. Die Beschränkung auf die Engpassbetrachtung entfällt. Auf die Vorrangprüfung wird bei Fachkräften im Grundsatz verzichtet; verbunden wird dies jedoch mit der Möglichkeit, auf Veränderungen des Arbeitsmarktes unkompliziert reagieren und die Vorrangprüfung kurzfristig wieder einführen zu können. Die Möglichkeiten des Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte werden in einer Norm zusammengefasst. Für Fachkräfte mit Berufsausbildung wird die Möglichkeit zur befristeten Einreise zur Arbeitsplatzsuche analog zur Regelung für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung geschaffen und für fünf Jahre befristet erprobt. Zudem wird der Aufenthalt zu ergänzenden Qualifizierungsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige mit im Ausland abgeschlossener Berufsbildung im Rahmen der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erweitert und attraktiver gestaltet und unter Einbindung der Bundesagentur für Arbeit eine begrenzte Möglichkeit geschaffen, unter bestimmten Voraussetzungen die Anerkennung erst in Deutschland durchzuführen. Um die Verwaltungsverfahren effizienter und serviceorientierter zu gestalten, soll die ausländerbehördliche Zuständigkeit für die Einreise von Fachkräften bei zentralen Stellen konzentriert werden. Für schnellere Verfahren wird ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren geschaffen. Durch systematische Vereinfachungen werden die Normen insgesamt übersichtlicher und transparenter gestaltet.“^{2,3}

Das IAB hatte zu dem Referentenentwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes Stellung genommen:

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2018): Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. IAB-Stellungnahme, 14/2018, Nürnberg, (24 Seiten).

1 Bundesratsdrucksache 7/2019, S. 2.

2 Bundesratsdrucksache 7/2019, S. 2.

3 Die Bundestagsfraktion der SPD hatte noch im November 2017 einen Gesetzentwurf für ein Einwanderungsgesetz eingebracht, das für Zuwanderer ein Punktesystem auf der Grundlage festgelegter Kriterien vorsah und dem Fachausschuss des Deutschen Bundestages zur Beratung vorliegt: Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Gesetz zur Neuordnung der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte (Einwanderungsgesetz - EinwG). Bundestagsdrucksache 19/44 vom 8. November 2017. Abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900044.pdf> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Abrufbar im Internetauftritt des IAB:

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1418.pdf> (letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 7

Die Autoren äußern sich in ihrer Stellungnahme wie bereits zum Eckpunktepapier (oben 3.2) zurückhaltend im Hinblick auf die praktische Wirkung der grundsätzlich als sinnvoll erachteten gesetzlichen Instrumente.

4. Standpunkte der Opposition im Bundestag

Die migrationspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion der **FDP** Linda Teuteberg äußerte sich skeptisch zum Entwurf eines Arbeitskräfteeinwanderungsgesetzes. In Anbetracht der hohen Zahl zusätzlicher Fachkräfte aus Drittstaaten, handele es sich dabei um einen „Tropfen auf einen heißen Stein“. Sie vermisse insbesondere ein klares Punktesystem.⁴ Der arbeitsmarktpolitische Sprecher der FDP-Fraktion Johannes Vogel hatte daher bereits die Fachkräftestrategie der Bundesregierung „reinen Etikettenschwindel“ genannt.⁵ Eigene Vorschläge legt die Fraktion nicht vor.

Die Bundestagsfraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**, die sich bereits in der vergangenen Wahlperiode für ein Einwanderungsgesetz ausgesprochen hat, hat hierzu aktuell einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt,⁶ der dem Bundestag zur Beratung vorliegt. Die Fraktion plädiert für eine Ergänzung des nachfrageorientierten Arbeitsmigrationsrecht durch die „Chance der Angebotsorientierung“ mittels Einführung eines Punktesystems und den Ausbau der Bildungsmigration zu einem migrationspolitischen Schwerpunkt.

Für die Bundestagsfraktion **DIE LINKE**, negiert Susanne Ferschl die Erforderlichkeit eines Arbeitskräfteeinwanderungsgesetzes. Die bestehenden Arbeitsmarktprobleme würden dadurch nicht gelöst, da Arbeitskräfte vor allem im Bereich niedriger Qualifikationsanforderungen gesucht würden. Arbeitskräfteeinwanderung trage insoweit zur Verstetigung eines Niedriglohnsektors bei.⁷

4 Pressemitteilung vom 19. Dezember 2018, abrufbar im Internetauftritt der Bundestagsfraktion der FDP: <https://www.fdpbt.de/pressemitteilung/113134> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

5 Pressemitteilung vom 2. November 2018, abrufbar im Internetauftritt der Bundestagsfraktion der FDP: <https://www.fdpbt.de/pressemitteilung/112863> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

6 Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetz zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes. Bundestagsdrucksache 19/6542 vom 14. Dezember 2018. Abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/065/1906542.pdf> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

7 Pressemitteilung von, 19. Dezember 2018, abrufbar im Internetauftritt der Bundestagsfraktion DIE LINKE.: <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/fachkraefteeinwanderung-loest-probleme-auf-dem-arbeitsmarkt-nicht/> (letzter Abruf: 18. Januar 2019).

Die Bundestagsfraktion der **AfD** thematisiert Fragen der Fachkräftesicherung soweit ersichtlich nicht.

5. Aktuelle wissenschaftliche Studien

Die Frage des Fachkräftebedarfs und der Fachkräftesicherung ist auch Gegenstand einer Reihe aktueller wissenschaftlicher Studien und Aufsätze. Eine sehr umfangreiche Sammlung entsprechender Arbeiten bietet das IAB auf seiner Infoplattform unter dem Stichwort „Fachkräftebedarf“, abrufbar im Internetauftritt des IAB: <https://infosys.iab.de/infoplattform/> (letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Im Folgenden werden dort gelistete besonders instruktiv erscheinende wissenschaftliche Studien vorgestellt. Die Auswahl wird beschränkt auf deutschsprachige Veröffentlichungen der beiden letzten Jahre. Es werden zunächst Bedarfsanalysen und übergreifende Strategieansätze und anschließend Arbeiten mit Fokus auf Bildung und Qualifikation bzw. Fachkräftezuwanderung vorgestellt.

5.1. Bedarfsanalysen und inländische Ressourcen

Zwei Arbeiten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung konzentrieren sich auf inländische Fachkräftepotenziale:

Türk, Erik; Blank, Florian; Logeay, Camille; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK Report 137, Düsseldorf (18 Seiten).

Abrufbar im Internetauftritt der Hans-Böckler-Stiftung:

https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_137_2018.pdf

(letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 8

Zwiener, Rudolf (2018): Mehr und besser bezahlte Arbeit statt "Rente mit 70". Modellsimulation einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zur Bewältigung des demografischen Wandels. IMK Policy Brief, 2018 04, Düsseldorf (10 Seiten).

Abrufbar im Internetauftritt der Hans-Böckler-Stiftung:

https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_4_2018.pdf (letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 9

Der sog. „Altenquotient“, mit dem häufig politische Empfehlungen begründet würden, erlaube keine Rückschlüsse auf die ökonomischen Belastungen durch den demografischen Wandel. Vielmehr komme dem Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle bei der Milderung der Folgen des demografischen Wandels zu. Potenziale für eine höhere Erwerbsbeteiligung seien vorhanden und sollten genutzt werden, d.h. Personengruppen mit geringerer durchschnittlicher Erwerbsbeteiligung wie Frauen, Ältere, Migrantinnen und Migranten sollten besser in den Arbeitsmarkt integriert werden. Mit Hilfe des ökonometrischen Makro-Modells des

IMK werde gezeigt, dass mit Lohnerhöhungen, die sich am Produktivitätszuwachs und am Inflationsziel der EZB orientierten, und mit einer wachstumsorientierten Finanzpolitik Beschäftigungsgewinne erzielt werden könnten. Die Änderungen der ökonomischen Abhängigkeitsverhältnisse könnten dann unter Umständen gut bewältigt werden.

Eine aktuelle Studie des IAB nimmt ebenfalls inländische Arbeitskrätereserven als Alternative zur Arbeitskräftezuwanderung in den Blick:

Fuchs, Johann; Weber, Brigitte (2018): Fachkräftemangel: Inländische Personalreserven als Alternative zur Zuwanderung. IAB-Discussion Paper, 07/2018, Nürnberg (24 Seiten).

Abrufbar im Internetauftritt des IAB:

<http://www.iab.de/764/section.aspx/Publikation/k180223j01>

(letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 10

Unter Berechnung unterschiedlicher Szenarien gelangen die Autoren zu dem Ergebnis, dass mit einer höheren inländischen Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen und Älteren nur ein teilweiser Ausgleich des erwarteten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials gelingen könne.

Mangels hinreichender inländischer Ressourcen und infolge massiven Rückgangs der Zuwanderung aus der EU sei einem weiteren IAB-Beitrag zufolge eine verstärkte Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten mittelfristig unverzichtbar:

Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Schneider, Lutz (2018): Die deutsche Wirtschaft braucht künftig mehr Fachkräfte aus Drittstaaten. In: IAB-Forum vom 17. Mai 2018.

Abrufbar im Internet:

<https://www.iab-forum.de/die-deutsche-wirtschaft-braucht-kuenftig-mehr-fachkraefte-aus-drittstaaten/?pdf=7494> (letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 11

Ein ähnliches Resümee zieht eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW):

Brenke, Karl; Clemens, Marius (2017): Steigende Erwerbsbeteiligung wird künftig kaum ausreichen, um den demografischen Wandel in Deutschland zu meistern. In: DIW-Wochenbericht, Jg. 84, H. 35, S. 675-685.

Abrufbar im Internetauftritt des DIW:

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.563760.de/17-35-1.pdf

(letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 12

Im vergangenen Jahrzehnt sei die Zahl der in Deutschland verfügbaren Arbeitskräfte trotz rückläufiger Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter dank der erhöhten Erwerbsbeteiligung von Frauen

und älteren Arbeitnehmern gestiegen. In jüngster Zeit sei das Potential an Erwerbspersonen auch infolge von Migration, insbesondere aus anderen EU-Ländern, gewachsen. Die Erwerbsbeteiligung von Zugewanderten aus Drittstaaten sei demgegenüber relativ gering. Auch künftig werde Deutschland verschiedenen Modellrechnungen zufolge mehr oder minder stark auf Zuwanderung angewiesen sein. Das gelte auch dann, wenn bis 2040 eine so hohe Erwerbsbeteiligung erreicht werde, wie es sie aktuell in der Schweiz gebe. Das Schweizer Beispiel zeige, dass es dem Land gelungen sei, Personen mit einer hohen Erwerbsbeteiligung aus dem Ausland anzuziehen. Gleichzeitig sei auch die Erwerbsbeteiligung der Älteren viel höher als in Deutschland. Es wird daher auch dafür plädiert, einem Abbau von Qualifikationspotential durch Frühverrentung oder Altersteilzeit vorzubeugen.

Zweifel an der Lösung des Demographiproblems durch einen längeren Verbleib im Erwerbsprozess äußert

Stückler, Andreas (2017): "Aktives Altern" und die Krise der Arbeit. Warum die Altersaktivierung die demographische Problematik nicht lösen wird. In: Soziale Probleme, Jg. 28, H. 1, S. 75-99.

Anlage 13

"Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels steht die europäische Alterspolitik seit einigen Jahren im Zeichen des 'aktiven Alterns'. Diese neue alterspolitische Programmatik zielt dabei vor allem auf einen längeren Verbleib der Menschen im Erwerbsprozess ab (späterer Pensionsantritt). Diese Strategie ist insofern recht voraussetzungsreich, als sie zu ihrer Umsetzung auch in Zukunft ein hinreichendes Maß an Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Menschen erfordert. Doch wie sieht es mit dieser fundamentalen Grundvoraussetzung eines 'aktiven Alterns' eigentlich aus? Zahlreiche Studien prognostizieren heute einen beträchtlichen Verlust von Arbeitsplätzen in den kommenden Jahren aufgrund von fortschreitender Digitalisierung und Automatisierung, dem sehr wahrscheinlich kein vergleichbarer Zugewinn an neuen Arbeitsplätzen entsprechen wird. Bereits in der Gegenwart erreicht die Arbeitslosigkeit in vielen Ländern neue Rekordwerte. Angesichts dieser in den Sozialwissenschaften gelegentlich unter dem Schlagwort 'Krise der Arbeit' diskutierten Tendenzen stellt sich die Frage, welche Erfolgsaussichten ein 'aktives Altern' haben kann: Wird es die mit dem demographischen Wandel assoziierten Herausforderungen bewältigen helfen können und dabei zugleich, wie politisch und wissenschaftlich propagiert wird, mit ganz neuen Lebensmöglichkeiten für alte Menschen einhergehen? Oder besteht bei einem absehbaren 'Verschwinden' der Arbeit nicht eher die Gefahr einer zunehmend repressiven demographischen Krisenverwaltung?" (Abstract, © Centaurus Verlag & Media)

Der Fortschrittsbericht der Bundesregierung 2017 zum 2011 verabschiedeten Fachkräftekonzept zieht eine vorläufige Bilanz der in den fünf darin festgelegten Sicherungspfaden (Qualifizierung sowie Aus- und Weiterbildung, Aktivierung und Beschäftigungssicherung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gute Bildungschancen für alle sowie Integration und qualifizierte Zuwanderung) erreichten Ergebnisse:

Autorengemeinschaft (2017): Fortschrittsbericht 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin. Inhaltsverzeichnis.
Der vollständige Bericht (79 Seiten) ist abrufbar im Internetauftritt des BMAS:
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a758-16-fortschrittsbericht-fachkraefte-fuer-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3
(letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 14

Einen unternehmensbezogenen Strategieansatz verfolgt eine Studie des Kompetenzzentrums Fachkräftesicherung (KOFA) des Kölner Instituts der deutschen Wirtschaft (IW Köln) vom Dezember 2017:

Burstedde, Alexander; Malin, Lydia; Risius, Paula (2017): Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Rezepte gegen den Fachkräftemangel: Internationale Fachkräfte, ältere Beschäftigte und Frauen finden und binden. (Fachkräfteengpässe in Unternehmen. KOFA-Studie 4/2017 04, Berlin (31 Seiten).
Abrufbar im Internetauftritt der KOFA:
<https://www.kofa.de/service/publikationen/detailseite/news/kofa-studie-42017-fachkraefteengpaesse-in-unternehmen-reaktionen-auf-den-fachkraeftemangel>
(letzter Abruf: 22. Januar 2019).

Anlage 15

Die Autoren analysieren die aktuelle Fachkräftesituation in bestimmten Berufsfeldern und geben Handlungsempfehlungen für die betroffenen Unternehmen.

Eine Studie des Berliner Instituts für Innovation und Technik (IIT) thematisiert den Fachkräftebedarf im Ingenieurbereich:

Glock, Gina; Priesack, Kai (2018): Bessere Nutzung des Fachkräftepotenzials in den Ingenieurwissenschaften - Analyse und Lösungsansätze. iit Perspektive 36, Berlin (15 Seiten).
Abrufbar im Internetauftritt des IAB: <http://www.iab.de/764/section.aspx/Publikation/k180305r01> (letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 16

Auf der Grundlage eines 2015 vom Verein Deutscher Ingenieure e. V. (VDI) und dem IW Köln veröffentlichten Szenariomodells zur Einschätzung der Zukunft des Arbeitsmarkts für Ingenieure und vor dem Hintergrund von Warnungen von Unternehmer- und Berufsverbänden vor der Ausbreitung eines flächendeckenden Fachkräftemangels zeigt die Studie regionale sowie fächerbezogene Unterschiede und mögliche übergreifende Lösungsansätze auf.

Die Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beruf und die damit verbundenen Möglichkeiten im Hinblick auf eine Deckung des Fachkräftebedarfs hat eine Studie der Universität Göttingen zum Gegenstand:

Lahner, Jörg (2017): Integration von Flüchtlingen durch Ausbildung im Handwerk - Potenziale, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren. Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, 14), Göttingen (20 Seiten).

Abrufbar im Internet unter:

<https://goescholar.uni-goettingen.de/bitstream/handle/1/14172/ifh%20gbh-14%202017%20.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

(letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 17

Der Untersuchung zufolge gibt es potenziell eine Vielzahl interessierter Betriebe und motivierter Flüchtlinge mit Affinität zu einem Handwerksberuf. Zudem seien die Handwerkskammern mit ihren Bildungszentren für eine effektive Unterstützung bestens aufgestellt. Allerdings sei der Ausbildungserfolg von zahlreichen Faktoren wie nicht zuletzt ausreichenden Sprachkenntnissen abhängig. Auch seien die Integration in den Betrieb, der Besuch der Berufsschule und Herausforderungen der persönlichen Lebenssituation (Familienverantwortung, Unterbringung etc.) nicht nur für Flüchtlinge kritische Faktoren des Ausbildungserfolges. Eine intensive sozialpädagogische Betreuung vor und während der Ausbildung sei deshalb in der Regel unverzichtbar. Insgesamt zeige sich aber, dass die spezifischen Hindernisse in vielen Fällen überwindbar seien und Ausbildung von Flüchtlingen im Handwerk gelingen könne. Für das Handwerk selbst ergebe sich daraus eine neue Option der Nachwuchssicherung, sofern eine qualifizierte Unterstützung gesichert ist und alle Beteiligten über hinreichend Geduld und Motivation verfügten.

5.2. Fachkräftezuwanderung

Vorschläge zur Vereinfachung gezielter Erwerbsmigration unterbreitete eine im Frühjahr 2018 von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) eingesetzte übergreifende Arbeitsgruppe aus Mitgliedern von Verwaltungsrat und Verwaltung der BA unter Beteiligung von Experten von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Vertretern verschiedener Ministerien sowie weiterer Institutionen:

Autorengemeinschaft (2018): Vorschläge der Arbeitsgruppe von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration, Nürnberg (24 Seiten).

Abrufbar im Internetauftritt des IAB:

<http://doku.iab.de/externe/2018/k181025r02.pdf> (letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 18

Auf der Grundlage vielfältiger Erfahrungen in der Gewinnung und Vermittlung von ausländischen Fachkräften in den vergangenen Jahren beschreibt die Arbeitsgruppe für insgesamt zehn Handlungsfelder Herausforderungen und erarbeitet konkrete Maßnahmen, wie die erwerbsbezogenen Zugangswege nach Deutschland vereinfacht werden können.

Ein Konzept für eine aktive Zuwanderungspolitik entwirft ein 2017 veröffentlichtes Gutachten des Bonner Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung:

Hinte, Holger; *Rinne*, Ulf; *Maßner*, Patrizia (Mitarb.); *Meierwisch*, Lars (Mitarb.); *Müller*, Sascha (Mitarb.) (2017): Fachkräfte gewinnen. Konzept für eine aktive deutsche Zuwanderungspolitik. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. (IZA Research Report 77), Bonn (83 Seiten). Kurzfassung und Inhaltsverzeichnis. Die vollständige Studie ist abrufbar im Internetauftritt des IAB: <http://doku.iab.de/externe/2017/k170830r04.pdf> (letzter Abruf: 21. Januar 2019).

Anlage 19

Die Studie unterbreitet einen konkreten Gestaltungsvorschlag für eine Reform der Erwerbsmigration nach Deutschland. Die Notwendigkeit einer Kurskorrektur sei offensichtlich. Weder gelinge es den bestehenden gesetzlichen Regelungen, die besten Fachkräfte mit beruflicher oder akademischer Qualifikation für Deutschland zu gewinnen, noch schafften sie in unsicheren Zeiten die nötige gesellschaftliche Akzeptanz und Berechenbarkeit. Auch die Integrationspolitik stoße aktuell erkennbar an ihre Grenzen.

Beiträge verschiedener Autoren zum Thema Arbeitsmarkt und Migration finden sich in einem aktuellen Sammelband:

Kolev, Stefan; *Seliger*, Bernhard; *Sepp*, Jüri; *Wrobel*, Ralph Michael (Hrsg.) (2018): Arbeitsmarktentwicklung und -regulierung. Zwischen Fachkräftemangel und Migration. Berlin: Lang (264 Seiten). Datenblatt der Bibliothek des Deutschen Bundestages.

Anlage 20

"Der Arbeitsmarkt stellt traditionell in vielen marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften einen Ausnahmebereich dar. Dabei darf nicht vergessen werden, dass es sich auch beim Arbeitsmarkt um einen Markt handelt, bei dem die Preisbildung durch Angebot und Nachfrage zustande kommt. Derzeit sind Fachkräftemangel und Migration die zentralen Themen.

Die Beiträge diskutieren die Interdependenz dieser beiden Entwicklungen sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus betriebswirtschaftlicher Perspektive. Zusätzlich untersuchen sie sektorale Arbeitsmärkte in Europa sowie internationale Entwicklungen, sowohl im Hinblick auf die marktlichen Aspekte als auch auf die staatliche Regulierung. Damit bietet der Band einen vielseitigen Überblick über die derzeit meistdiskutierten Themen der Arbeitsmarktentwicklung." (Verlagsangaben, IAB-Doku)

Eine Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung hat unterschiedliche Facetten der Fachkräftezuwanderung zum Gegenstand:

Autorengemeinschaft (2017): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Bielefeld: Bertelsmann (282 Seiten). Inhaltsverzeichnis und Datenblatt der Bibliothek des Deutschen Bundestages.

Anlage 21

"Gut gesteuerte Zuwanderung wirkt sich positiv auf Deutschland aus: Sie verjüngt die Bevölkerung, federt regionale und berufsbezogene Fachkräfteengpässe ab und fördert den kulturellen Austausch. Aber gilt das auch in Zeiten hoher Flüchtlingszuwanderung? Wie ist es um die Offenheit der Gesellschaft bestellt und wie wirkt sich der wachsende Rechtspopulismus aus? Welche Rolle spielt die Fachkräftesicherung über Zuwanderer, wenn die einheimische Bevölkerung besser in Arbeit gebracht werden soll? Ist Deutschland attraktiv genug für ausländische Fachkräfte oder brauchen wir gar ein neues Einwanderungsgesetz?"

Der Sammelband beleuchtet diese und viele weitere Fragen aus verschiedenen Perspektiven und stellt faire, zielorientierte Lösungen vor. Mit seinen Impulsen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft möchte der Band die Debatten zur Fachkräftezuwanderung und zu einem Einwanderungsgesetz bereichern." (Verlagsangaben, IAB-Doku)

Folgende Einzelbeiträge daraus sind hervorzuheben:

Baas, Timo (2017): Fachkräftezuwanderung im Rahmen der EU-Binnenmobilität. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Bielefeld: Bertelsmann, S. 89-111.

"Die Zuwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten ist in den vergangenen Jahren stark gewachsen. Insbesondere EU-Migranten aus den mittel- und osteuropäischen sowie aus den südost-europäischen Ländern wählen vermehrt Deutschland als Zielland. Hierbei ist festzustellen, dass seit der Arbeitsmarktöffnung nicht nur die Zuwanderung zugenommen, sondern sich auch der Anteil der Männer an den Zuwanderern erhöht hat. Dies lässt darauf schließen, dass die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit insbesondere Männer von einer Wanderung abgehalten hat." (Textauszug, IAB-Doku)

Baier, Andreea; Babka von Gostomski, Christian; Böhm, Axel; Neske, Matthias; Rich, Anna-Katharina; Rother, Nina; Scheible, Jana Anne; Siegert, Manuel; Worbs, Susanne (2017): Kann die Flüchtlingszuwanderung zur Behebung des Fachkräftemangels beitragen? Erkenntnisse aus der Forschung zu Qualifikationen von Flüchtlingen. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Bielefeld: Bertelsmann, S. 131-142.

„Die bisherige Erkenntnislage erlaubt keine präzise Abschätzung, wie viele der so definierten Fachkräfte, Spezialisten und Experten unter den Personen sind, die in den letzten Jahren als Geflüchtete nach Deutschland kamen. Es kann aber ein Überblick gegeben werden zu aus dem Herkunftsland mitgebrachten oder hierzulande erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten von geflüchteten Personen, also deren Qualifikationsprofil.“ (Textauszug, IAB-Doku)

Faist, Thomas; Aksakal, Mustafa; Schmidt, Kerstin (2017): Migration von indischen Hochqualifizierten und Studierenden nach Deutschland: Auswahlkriterien, Bleibeintentionen und Entwicklungseffekte. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Bielefeld: Bertelsmann, S. 143-160.

"Die Migration zwischen Indien und Deutschland ist kein neues Phänomen. Bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren kamen mehrere Tausend Inder nach Deutschland, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, zu studieren oder Zuflucht zu suchen. Seit der Einführung des Zuwanderungsgesetzes 2005 jedoch hat sich Deutschland insbesondere darauf ausgerichtet, hoch qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Damit war auch beabsichtigt, dem aktuellen Mangel an Fachkräften in bestimmten wirtschaftlichen Sektoren und den zukünftigen Auswirkungen einer alternden Gesellschaft auf den Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Gleichzeitig führte die wachsende Internationalisierung der Hochschulbildung zu steigenden Zahlen Studierender aus dem Ausland, die in Deutschland ein Studium oder einen Teil eines Studiengangs absolvieren. Eine erfolgreiche Integration dieser Absolventen in den deutschen Arbeitsmarkt kann ebenfalls zur Deckung des Fachkräftemangels beitragen." (Textauszug, IAB-Doku)

Thym, Daniel (2017): Was kann ein Einwanderungsgesetz leisten? In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Bielefeld: Bertelsmann, S. 197-214.

"Seit einiger Zeit gehört die Diskussion um ein Einwanderungsgesetz zu den Kernthemen der deutschen Migrationspolitik. Politische Parteien positionieren sich für oder gegen ein solches Gesetz und versichern sich auf diesem Wege ihrer Einstellung gegenüber dem Migrationsgeschehen. Hierbei geht es nicht nur um die konkreten Inhalte, sondern auch um die grundsätzliche Positionierung. Dies gilt ebenso für die aktuelle Diskussion um ein Einwanderungsgesetz, das im rechtlichen Detail vielfach auf Fragen der Wirtschaftsmigration begrenzt bleibt (so auch in den meisten Beiträgen dieses Bandes), während die politischen Akteure und die breitere Öffentlichkeit von einem solchen Gesetz zugleich Antworten auf die drängenden Herausforderungen des sonstigen Migrationsgeschehens erwarten - unter Einschluss der Asylpolitik. Dieser Beitrag nimmt diese erweiterte Stoßrichtung in den Blick, indem er rechtliche und konzeptuelle Untiefen aufzeigt, die zu Missverständnissen in der breiteren Debatte führen können. Dadurch wird sichtbar, was ein Einwanderungsgesetz (nicht) leisten kann." (Textauszug, IAB-Doku)

Weizsäcker, Esther; Neundorf, Kathleen (2017): Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration im deutschen Einwanderungsrecht. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Bielefeld: Bertelsmann, S. 231-249.

"Die hier vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, Schief lagen im geltenden deutschen Einwanderungsrecht aufzuheben und die Einwanderung von Fachkräften zu erleichtern. Die vorgeschlagene Neuregelung der (bedarfsorientierten) Arbeitsmigration und der Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Berufsausbildung kann der Benachteiligung von Fachkräften in nicht akademischen Berufen entgegenwirken, die vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen weder sinnvoll noch gerechtfertigt erscheint. Eine Umsetzung der Vorschläge zur Erteilung von Aufenthaltstiteln für Sprachkurse oder eine Arbeitssuche könnte den Spracherwerb und die Kontaktaufnahme mit potenziellen Arbeitgebern im Vorfeld einer dauerhaften Einwanderung erleichtern; zudem könnte die Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit bei Beantragung der Einbürgerung in Deutschland unnötige Integrationshindernisse für erfolgreiche Arbeitsmigranten beseitigen." (Textauszug, IAB-Doku)

Mayer, Matthias M.; Kober, Ulrich (2017): Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Bielefeld: Bertelsmann, S. 263-272.

"Angesichts der aktuellen Migrationssituation braucht Deutschland ein transparentes Einwanderungsgesetz aus einem Guss, das sich am Arbeitsmarkt orientiert, aber Flexibilität aufweist durch ein qualifikationsorientiertes Element in Form einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche. Dafür bietet sich eine Reform innerhalb der gegenwärtigen Systematik an, die versucht, die Schwachstellen des bisherigen Systems der Einwanderungssteuerung auszugleichen und einen klaren Mehrwert gegenüber den jetzigen Zuwanderungsmöglichkeiten zu schaffen. Ein derartiges Einwanderungsgesetz wäre effektiv, transparent, attraktiv, effizient, flexibel und demokratisch legitimiert. Über die Integration und Teilhabe der Migranten und Migrantinnen am Arbeitsmarkt würde es für einen dreifachen Nutzen sorgen: für Deutschland, für die Einwanderer und für die Herkunftsländer. So könnte Migration für alle Beteiligten fair und gerecht gestaltet werden." (Textauszug, IAB-Doku)
