



---

**Infobrief**

---

**Fachkräftemangel in Deutschland**  
Statistiken, Studien und Strategien

Daniela Kolodziej

**Fachkräftemangel in Deutschland**  
Statistiken, Studien und Strategien

Verfasserin: Regierungsdirektorin Daniela Kolodziej  
Aktenzeichen: WD 6 – 3010-189/11  
Abschluss der Arbeit: 26. März 2012  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Initiativen der Bundesregierung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Rechtliche Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration</b>	<b>6</b>
3.1.	Regelungen im Aufenthaltsgesetz zur Arbeitsmigration	7
3.2.	Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz	8
3.3.	Die Beschäftigungsverordnung	9
3.4.	Die Blue-Card-Richtlinie	10
<b>4.</b>	<b>Demografische Entwicklung bis 2060</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>Prognosen und Handlungsempfehlungen</b>	<b>13</b>
5.1.	Position der Bundesregierung	13
5.2.	Studie des IAB und BIBB	13
5.3.	Engpassanalyse der BA	15
5.4.	Prognos-Studie „Arbeitslandschaft 2030“	16
5.5.	MINT-Trendreport vom IW Köln	18
5.6.	Studie des DIW	19
5.7.	Analyse des DGB	20
<b>6.</b>	<b>Strategien</b>	<b>21</b>
6.1.	Handlungsempfehlungen der BA	21
6.2.	Expertise des Sachverständigenrates	23
6.3.	McKinsey-Studie „Wettbewerbsfaktor Fachkräfte“	25
<b>7.</b>	<b>Effekte der Zuwanderung</b>	<b>26</b>
7.1.	Analyse des IAB zur EU-Osterweiterung	26
7.2.	Materialsammlung des IAB zur Arbeitsmigration	27
7.3.	Analyse des IZA	28
<b>8.</b>	<b>Fazit</b>	<b>30</b>
<b>9.</b>	<b>Literaturliste</b>	<b>32</b>

## 1. Einleitung

Der von der Wissenschaft seit einigen Jahren prognostizierte und in manchen Berufsfeldern und Regionen bereits beklagte Fachkräftemangel bzw. -engpass<sup>1</sup> beschäftigt sowohl die Politik wie auch die Sozialpartner in Deutschland. In diesem Zusammenhang gibt es eine Reihe von Handlungsempfehlungen aus dem wissenschaftlichen Bereich an Politik und Unternehmen. Diese beziehen sich im Wesentlichen auf die Fragen, in welchen Berufen und Qualifikationen ein Fachkräftemangel zu erwarten und mit welchen Maßnahmen er zu verhindern ist.

Derzeit werden insbesondere die MINT-Berufe<sup>2</sup>, darunter vor allem Ingenieure, und Berufe im Gesundheits- und Sozialwesen als Bereiche ausgemacht, in denen entweder schon ein Fachkräftemangel eingetreten ist bzw. in absehbarer Zeit eintreten wird. Entscheidende Einflussfaktoren sind der wirtschaftliche Strukturwandel hin zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und die demografische Entwicklung mit einer Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung.

Zur Beschreibung des Problems werden exemplarisch Statistiken und Studien verschiedener Forschungseinrichtungen vorgestellt sowie Lösungsansätze beschrieben. Aufgrund der Fülle der zu diesem Thema vorhandenen Studien werden hier ausgewählte Untersuchungen und Analysen aus den vergangenen drei Jahren und ausgewählte wissenschaftliche Aufsätze aus den vergangenen sechs Jahren berücksichtigt.

In der Diskussion um einen drohenden Fachkräftemangel stehen ebenfalls die Arbeitsmigration und die Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland im Fokus. Deshalb werden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für Zuwanderung nach Deutschland dargestellt.

## 2. Initiativen der Bundesregierung

Am 29. September 2011 hat der Bundestag ein Gesetz beschlossen, mit dem die Feststellung und die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen verbessert werden sollen.<sup>3</sup> Der Bundesrat hat am 4. November zugestimmt.<sup>4</sup> Das Anerkennungsgesetz hat zum Ziel, die wirtschaftliche Einbindung von Fachkräften mit Auslandsqualifikationen zu verbessern. Dadurch soll zum einen die Integration in Deutschland lebender Migrantinnen und Migranten gefördert und zum anderen die Eingliederung von neu Zuwandernden in den deutschen Arbeitsmarkt erleichtert werden.<sup>5</sup> Laut einer Sonderauswertung des Mikrozensus 2008 für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) leben in Deutschland 2,9 Millionen Personen mit Migrationshin-

---

1 Vgl. KETTNER, Anja (2011). Zur Abgrenzung der Begriffe Arbeitskräftemangel, Fachkräftemangel und Fachkräftengpässe, S. 1ff.

2 MINT: **M**athematik, **I**nformatik, **N**aturwissenschaft, **T**echnik.

3 Gesetz zur Verbesserung des Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011 ( BGBl. I S. 2515, 2011).  
Vgl. auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/6260 vom 22. Juni 2011.

4 BR-Drs. 606/11 vom 4. November 2011.

5 BT-Drs. 17/6260, S. 39. Vgl. auch Drs. 17/7218 vom 28. September 2011, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung.

tergrund, die ihren höchsten beruflichen Abschluss im Ausland erworben haben. Rund 300.000 Personen könnten Schätzungen zufolge nach der gesetzlichen Neuregelung eine Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation anstreben.<sup>6</sup>

Die Bundesregierung hat am 22. Juni 2011 eine „Gemeinsame Erklärung zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ mit den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften veröffentlicht, in der sie angesichts des prognostizierten Fachkräftemangels in den kommenden Jahren verschiedene Lösungsansätze beschreibt.

Priorität hat demnach die Förderung und Ausschöpfung „inländischer Potentiale“. Insbesondere Frauen, ältere Arbeitnehmer, Menschen mit Behinderung, Migranten, Schulabbrecher, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose sollen stärker in den Arbeitsmarkt integriert werden, um einen Fachkräftemangel zu verhindern bzw. zu beseitigen. Gleichzeitig soll eine qualifizierte Zuwanderung Unternehmen helfen, Fachkräfte in ausreichender Zahl und passender Qualifikation zu finden. Bedingung für Zuwanderung ist, dass ausländische Fachkräfte zu gleichen Arbeitsbedingungen und -entgelten beschäftigt werden wie die inländischen. Es sollen mehr qualifizierte ausländische Fachkräfte für den Standort Deutschland gewonnen und ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen soll eine rechtlich abgesicherte Perspektive am deutschen Arbeitsmarkt geboten werden.<sup>7</sup>

In der Gemeinsamen Erklärung heißt es weiter, dass zur Erschließung der Potenziale von Frauen für den Arbeitsmarkt die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen verbessert und die Ursachen für geschlechtsspezifische Entgelt- und Chancenunterschiede „angegangen“ werden sollen. Maßgeblich seien familienbewusste Arbeitszeiten, eine familienfreundliche Arbeitsorganisation und der Ausbau der Kinderbetreuung. Die Kompetenzen von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sollen bestmöglich eingesetzt werden. Ziel ist es, diese länger gesund in Beschäftigung zu halten, zum Beispiel durch eine alterns- und altersgerechten Arbeitsorganisation. Ein früh ansetzendes Bildungssystem und eine bedarfsgerechte Qualifizierung sollen zur Fachkräftesicherung beitragen, vor allem durch eine bessere Vorbereitung auf die Arbeitswelt, eine Verbesserung der Ausbildungsreife und eine fundierte Berufsorientierung. Das Potenzial der Arbeitslosen soll noch besser genutzt und damit verbunden die Arbeitslosigkeit abgebaut werden. Auch die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen soll gestärkt werden. Ebenso sollen die Potenziale qualifizierter Zuwanderung und von bereits im Land lebenden Menschen mit Migrationshintergrund besser genutzt und gefördert werden.

Um präzise bestimmen zu können, in welchen Berufen, Branchen und Regionen Engpässe zu erwarten sind, wird seitens des BMAS ein Instrumentarium (Monitoring) entwickelt.<sup>8</sup> Durch Erhebungen und Analysen entsprechender Informationen soll der aktuelle, mittel- und längerfristige Arbeitskräftebedarf besser identifiziert und die Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und -

---

6 <http://www.bmbf.de/de/15644.php> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).

7 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/06/2011-06-22-gemeinsam-fachkraeftebasis-sichern.html> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).

8 BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2011). Fachkräftesicherung, S. 6.  
Vgl. auch BT-Drs. 17/4784 vom 15. Februar 2011, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Fakten und Position der Bundesregierung zum so genannten Fachkräftemangel, S. 4.

nachfrage präziser ermittelt werden. Das Monitoring ist allerdings weder gesetzlich noch verordnungsrechtlich ausgestaltet worden.<sup>9</sup>

Die Bundesregierung betont in einer aktuellen Broschüre zur Fachkräftesicherung, dass die Nutzung und Förderung inländischer Potentiale Vorrang habe, aber aufgrund der demografischen Entwicklung nicht ausreichen würde. Die Bundesregierung wolle demzufolge verstärkt auf eine qualifizierte Zuwanderung setzen. Ein Mangel bzw. Engpass an Fachkräften sei derzeit bereits bei bestimmten Berufen, Qualifikationen, Regionen und Branchen festzustellen. Betroffen seien zum Beispiel einige Ingenieurberufe.<sup>10</sup>

Im Sommer 2007 hatte die damalige Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD „eine arbeitsmarktadäquate Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte“ und ein „Konzept für eine Zuwanderung, die den Interessen des Landes auch in der nächsten Dekade Rechnung trägt“ beschlossen. Das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hatten daraufhin am 16. Juli 2008 das „Aktionsprogramm zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland durch Arbeitsmigration“ vorgelegt. Im Wesentlichen ging es um eine Verbesserung des Bildungssystems, die Erleichterung des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte und um Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbsbeteiligung bestimmter Personengruppen wie Jugendliche, Frauen, ältere Beschäftigte und Personen mit Migrationshintergrund. Umgesetzt wurden diese Ziele im Jahr 2009 mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, durch die Gesetzgebung zum Meister-BAföG und zum Ausbildungsbonus sowie mit der Einberufung der so genannten „Arbeitskräfteallianz“, ein tripartistisches Austauschgremium aus Politik, Wirtschaft und Gewerkschaft.<sup>11</sup>

### 3. Rechtliche Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration

Grundsätzlich genießen Bürger der Europäischen Union und der EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) Arbeitnehmerfreizügigkeit und können ohne Einschränkung in den EU-Mitgliedsländern arbeiten. Einreise und Aufenthalt für EU-Bürger regelt das Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU).<sup>12</sup>

Für Staatsangehörige der EU-Beitrittsländer Rumänien und Bulgarien gelten in Deutschland bis zum 31. Dezember 2013 Übergangsregelungen für den Arbeitsmarktzugang.<sup>13</sup> Auf sie finden § 284

---

9 BÜNTE, Rudolf; KNÖDLER, Christoph (2009). Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland, NZA, 8/2009, 416 (416).

10 BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2011). Fachkräftesicherung, S. 33.

11 RAHNER, Sven (2011). Fachkräftebedarf und Zuwanderung. In: APuZ 43/2011, S. 32ff.

12 Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950, 1986), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist.

13 Die volle Arbeitnehmer-Freizügigkeit für Rumänien und Bulgarien wurde zum dritten und letzten Mal für zwei weitere Jahre nach dem von der EU vorgesehenen 2+3+2-Modell bis Ende 2013 ausgesetzt. Eine vom Kabinett beschlossene Verordnung erlaubt, dass rumänische und bulgarische Fachkräfte leichteren Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten.  
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/12/2011-12-07-arbeitnehmer-freizuegigkeit-weiter-beschaenkt-fuer-rum-und-bul.html> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).

---

Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung (SGB III)<sup>14</sup> und auch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG)<sup>15</sup> Anwendung. Gemäß § 284 Abs. 1 SGB III dürfen bulgarische und rumänische Staatsangehörige nur mit Genehmigung der Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung in Deutschland ausüben und sie dürfen von Arbeitgebern nur beschäftigt werden, wenn sie eine solche Genehmigung besitzen. Nach § 284 Abs. 2 SGB III gibt es zwei Formen behördlicher Genehmigungen: die *Arbeitsberechtigung*-EU und die *Arbeitserlaubnis*-EU. Regelfall ist die deutlich eingeschränkte *Arbeitserlaubnis*-EU, die nur befristet erteilt wird und iVm § 39 Abs. 4 AufenthG auf eine bestimmte berufliche Tätigkeit, einen bestimmten Betrieb oder Bezirk eingeschränkt werden kann. Die für den Betroffenen günstigere *Arbeitsberechtigung*-EU wird nur ausnahmsweise, dann aber unbefristet erteilt.<sup>16</sup>

Für die zum 1. Mai 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) galten bis zum 1. Mai 2011 nationale Übergangsregelungen.

Angehörige so genannter Drittstaaten können nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen. Drittstaatsangehörige fallen in der Regel unter die Bestimmungen des AufenthG.<sup>17</sup>

### 3.1. Regelungen im Aufenthaltsgesetz zur Arbeitsmigration

Das AufenthG enthält die zentralen Regelungen zur Ein- und Ausreise, zur Erwerbstätigkeit und zur Förderung der Integration von Ausländern, die keine EU-Bürger sind. Gemäß § 1 AufenthG ist der Zweck des Gesetzes die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands.

Für Ausländer gilt gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG, dass sie eine Erwerbstätigkeit nur ausüben dürfen, wenn ihr Aufenthaltstitel sie dazu berechtigt. Ausländer dürfen nur beschäftigt oder mit anderen entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden, wenn sie einen solchen Aufenthaltstitel besitzen (§ 4 Abs. 3 Satz 2 AufenthG).

Einem Ausländer, der keine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung besitzt, kann die Ausübung einer Beschäftigung nur erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung einer Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist (§ 4 Abs. 2 und 3 AufenthG).

---

14 Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997. BGBl. I S. 594), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057) geändert worden ist.

15 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das durch Artikel 2 Absatz 25 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist.

16 SCHUBERT, Jens M.; SCHAUMBERG, Torsten, Kommentierung § 284 SGB III. In: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 2. Auflage 2010, Rn 48-49.

17 SCHUBERT; SCHAUMBERG, Kommentierung SGB III § 284, Rn 2, Rn 104.

Jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Es gibt vier Arten von Aufenthaltstiteln: Das Visum für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt in Deutschland (§ 6 AufenthG), die befristete Aufenthaltserlaubnis für einen längerfristigen, aber zweckgebundenen Aufenthalt in Deutschland (§ 7 AufenthG), die unbefristete Niederlassungserlaubnis als inhaltlich weit gehend unbeschränktes Aufenthaltsrecht (§ 9 AufenthG), das insbesondere die Ausübung einer Tätigkeit erlaubt und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG § 9a AufenthG).<sup>18</sup>

§ 18 AufenthG ist die zentrale Vorschrift, die den Arbeitsmarktzugang für „Drittstaatler“ regelt.<sup>19</sup> Demnach orientiert sich die Zulassung ausländischer Beschäftigter an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt (§ 18 Abs. 1 AufenthG).

Gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 AufenthG muss die Bundesagentur für Arbeit der Ausübung einer Beschäftigung zustimmen. Die Bundesagentur kann zustimmen, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben, kein anderer deutscher Arbeitnehmer oder ihm gleichgestellte andere Ausländer zur Verfügung stehen und der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a,b und § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG, so genannte Vorrangprüfung). Der im AufenthG geregelte Grundsatz der Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit kann ausnahmsweise durch eine entsprechende Rechtsverordnung durchbrochen werden. In einer Rechtsverordnung, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wird, kann bestimmt werden, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit möglich ist.<sup>20</sup>

### 3.2. Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz

Seit dem 1. Januar 2009 gelten neue Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte und ihre Beschäftigung in Deutschland. In der Begründung des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes (AMStgG)<sup>21</sup> heißt es, dass Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte gestärkt werden soll. „Deutschland will vor allem die Potenziale derjenigen jungen Ausländer und Ausländerinnen nutzen, die durch Integration im Inland mit der deutschen Kultur vertraut sind und hier ihre Ausbildung absolvieren („Bildungsinländer und –inländerinnen“).“<sup>22</sup>

---

18 BÜNTE; KNÖDLER, Recht der Arbeitsmigration. In: NZA, 25 (2008), 13, 743 (744).

19 SCHUBERT; SCHAUMBERG, Kommentierung SGB III § 284, Rn 108.

20 BÜNTE; KNÖDLER (2008), S. 746.

21 Gesetz zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) vom 20. Dezember 2008 (BGBl I S. 2846).

22 BT-Drs. 16/10288 vom 22. September 2008, Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter und zur Änderung weitere aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz), S. 8.

Ergänzend wurde § 18a neu in das AufenthG aufgenommen. Damit wird eine zusätzliche Option zur Anwerbung qualifizierter Fachkräfte gegeben. Geduldete Ausländer, die entweder eine Berufsausbildung oder ein Studium in Deutschland abgeschlossen haben, bereits mit einer entsprechenden Qualifikation eingereist sind oder die sich im Rahmen ihrer bisherigen Tätigkeit in Deutschland qualifiziert haben, können eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie ein Arbeitsplatzangebot gemäß ihrer beruflichen Qualifikation haben.<sup>23</sup>

Die in § 19 Abs. 2 Satz 3 AufenthG genannte Mindesteinkommensgrenze für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Hochqualifizierte wurde auf die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung gesenkt, die für das Jahr 2011 bei 66.000 Euro lag. Vorher lag die Grenze bei dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung, also bei 86.400 Euro im Jahr 2008. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU sieht vor, dass die Gehaltsschwelle auf 48.000 Euro abgesenkt wird. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es, dass der gewollte vermehrte Zuzug dieser Personengruppe mit dem Signal verbunden wird, dass der privilegierte Aufenthaltsstatus nur Ausländern zu Gute kommen soll, denen die dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt gelingt. Dafür sind Änderungen im AufenthG sowie Begleit- und Folge Regelungen in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) und in der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) im Gesetzentwurf vorgesehen.<sup>24</sup>

Gemäß §§ 18a, 19, 20, 21 AufenthG erhalten qualifizierte Personengruppen unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Niederlassungserlaubnis. Dazu gehören Personen, die einen staatlich anerkannten Ausbildungsberuf haben, hoch qualifizierte Wissenschaftler, Lehrpersonen, Personal aus der Forschung oder Ausländer, die einer selbständigen Tätigkeit in Deutschland nachgehen wollen.

### 3.3. Die Beschäftigungsverordnung

Die Beschäftigungsverordnung (BeschV) regelt das Aufenthaltsrecht und den Arbeitsmarktzugang für vorübergehend oder dauerhaft als Arbeitskräfte neu nach Deutschland einreisende Ausländer aus Drittstaaten.<sup>25</sup>

Absolventen deutscher Auslandsschulen in Drittstaaten, die sich zum Zweck einer qualifizierten betrieblichen Ausbildung in Deutschland aufhalten, benötigen nicht die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, um einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der Beschäftigung zu erhalten (§ 2 Abs. 1 BeschV). Damit entfällt auch die Vorrangprüfung und die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen i.S. des § 39 Abs. 2 Satz 1 AufenthG.<sup>26</sup>

---

23 GÖBEL-ZIMMERMANN, Kommentierung § 18a AufenthG. In: Huber, Aufenthaltsgesetz, 1. Auflage 2010, Rn 1.

24 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 15. Februar 2012, Drs. 17/8682, S. 15.

25 Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2937), die zuletzt durch Artikel 12 Absatz 6 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist

26 BÜNTE; KNÖDLER (2009), S. 418.

Auch Hochqualifizierte, die gemäß § 19 Abs. 2 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis erhalten, bedürfen keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (§ 3 BeschV). Gemäß §§ 4 und 5 BeschV gilt diese Zustimmungsfreiheit für Führungskräfte der Privatwirtschaft und wissenschaftliches Personal von Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Gastwissenschaftler und Lehrkräfte öffentlicher Schulen oder staatlich anerkannter privater Ersatzschulen. Durch diese Zustimmungsfreiheit sind vor allem Arbeitnehmer privilegiert, an deren Tätigkeit in Deutschland auf Grund ihrer Qualifikation und Führungsverantwortung ein besonderes Interesse besteht.

Gemäß § 27 Satz 1 Nr. 1 und 2 BeschV können Fachkräfte mit einem ausländischen Hochschulabschluss und Fachkräfte mit einer Qualifikation auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie eine Beschäftigungserlaubnis erhalten. Damit ist die Beschäftigung in Deutschland für diese Personengruppe nicht mehr vom öffentlichen Interesse abhängig (z.B. Ärztemangel), die BA muss der Beschäftigung aber zustimmen. Gemäß § 28 BeschV erhalten leitende Angestellte und Spezialisten ohne Vorrangprüfung die Zustimmung der BA zur Beschäftigung.<sup>27</sup>

#### 3.4. Die Blue-Card-Richtlinie

Die Richtlinie 2009/50/EG des Rates<sup>28</sup> über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung musste von den Mitgliedstaaten bis 19. Juni 2011 umgesetzt werden, ausgenommen Dänemark, Großbritannien und Irland. Die Bundesregierung hat am 1. März 2012 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie in den Bundestag eingebracht.<sup>29</sup> Dieser sieht vor, einen neuen Aufenthaltstitel, die „Blaue Karte EU“, einzuführen. Für die „Blaue Karte EU“ soll ein Hochschulabschluss und der Nachweis eines Arbeitsverhältnisses mit einem Bruttojahreseinkommen von mindestens 44.000 Euro erforderlich sein. Für hochqualifizierte Fachkräfte in Mangelberufen soll eine Gehaltsgrenze von 33.000 Euro eingeführt werden. Dazu zählen alle Ingenieure, akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Ärzte. Bei den genannten Personengruppen soll keine Vorrangprüfung durch die BA durchgeführt werden. Familienangehörige dieser Hochqualifizierten sollen sofort uneingeschränkt arbeiten können. Darüber hinaus soll die Gehaltsgrenze für Hochqualifizierte, die sofort ein Daueraufenthaltsrecht erhalten, auf 48.000 Euro gesenkt werden. Der Gesetzentwurf sieht zudem einen erleichterten Arbeitsmarktzugang für ausländische Hochschulabsolventen vor, indem auf das Zustimmungserfordernis der BA verzichtet wird, wenn ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer dem Studienabschluss angemessenen Beschäftigung erteilt wird.<sup>30</sup>

---

27 BÜNTE; KNÖDLER (2009), S. 418.

28 Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 (ABl. L 155 vom 18. Juni 2009, S. 17-29).

29 Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 15. Februar 2012, Drs. 17/8682. Der Gesetzentwurf wurde am 1. März nach der ersten Lesung an die Ausschüsse überwiesen.

30 Drs. 17/8682, S. 15.

Vgl. auch die Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 7. Dezember 2011: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/12/fachkraefte.html> (letzter Abruf am 16. März 2012)

Gemäß der EU-Richtlinie dürfen hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten zunächst für mindestens ein bis maximal vier Jahre in der EU arbeiten, wenn sie über einen Hochschulabschluss oder eine fünfjährige Berufsausbildung verfügen und einen Arbeitsvertrag oder die Zusage eines Arbeitsplatzes vorweisen können. Ihr Bruttoeinkommen muss mindestens um 50 Prozent über dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegen. Die Entscheidung, ob eine so genannte Blue Card ausgestellt wird, ist den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen und jeder Mitgliedstaat entscheidet, ob er Arbeitsmigration zulässt. Das gilt auch dann, wenn ein Blue-Card-Inhaber beantragt, in einem anderen EU-Staat zu arbeiten, was nach frühestens 18 Monaten möglich ist.<sup>31</sup>

Durch die Einführung eines beschleunigten und einheitlichen Genehmigungsverfahrens für Hochqualifizierte aus Drittstaaten soll die Attraktivität der EU im internationalen Wettbewerb erhöht werden. Auf dem Arbeitsmarkt der EU werden seit dem Jahr 2000 vor allem Defizite im Bereich der Informationstechnologie beobachtet.<sup>32</sup>

#### 4. Demografische Entwicklung bis 2060

Die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2009 zeigt die Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2060. Die Vorausberechnung beruht auf Annahmen zur Geburtenhäufigkeit, zur Lebenserwartung und zum Saldo der Zuzüge nach und der Fortzüge aus Deutschland (Wanderungssaldo). Eine solche Bevölkerungsvorausberechnung kann zeigen, wie sich die Bevölkerungszahl und –struktur unter den getroffenen Annahmen verändern würden. Die Annahmen zu den Komponenten Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Wanderungen beruhen auf Untersuchungen der Verläufe dieser Komponenten im Zeit- und Ländervergleich sowie auf Hypothesen über die aus heutiger Sicht erkennbaren Entwicklungstrends. Diese langfristigen Berechnungen haben aber immer nur Modellcharakter, da der Verlauf der maßgeblichen Einflussgrößen mit zunehmender Vorausberechnungsdauer immer schwerer vorhersehbar ist.<sup>33</sup> Das Statistische Bundesamt hat zu den drei Komponenten der demografischen Entwicklung jeweils unterschiedliche Annahmen getroffen und insgesamt 12 Varianten und drei Modellrechnungen aufgezeigt.<sup>34</sup>

Gemäß den Schätzungen und Erhebungen des Statistischen Bundesamtes nimmt die Bevölkerung in Deutschland seit 2003 ab. Ende 2008 lebten ca. 82 Millionen Menschen in Deutschland. 2060 werden es, so die derzeitige Prognose, zwischen 65 und 70 Millionen Menschen sein, abhängig von der tatsächlichen jährlichen Zuwanderung. Auch bei steigender Geburtenhäufigkeit, einem hohen Anstieg der Lebenserwartung und einem jährlichen Wanderungssaldo von 200.000 Menschen würden 2060 maximal 77 Millionen Menschen in Deutschland leben und damit rund fünf Millionen weniger als noch 2008. Die Bevölkerungszahl geht zurück, weil die Zahl der Gestorbenen die Zahl der Geborenen immer mehr übersteigt. Die Nettozuwanderung – der Saldo der Zuzüge nach und der Fortzüge aus Deutschland – kann die Lücke nicht schließen.

---

31 ANGENENDT, Steffen; PARKES, Roderick (2010). Blue Card – (noch) kein Erfolg?, SWP-Aktuell 34, S. 1.

32 ASENSIO, Cristina Martín (2010), Die „Blue Card“-Richtlinie. In: ZAR, 2010, 175 (177).

33 STATISTISCHES BUNDESAMT (2009). 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 9.

34 STATISTISCHES BUNDESAMT (2009), S. 23-38.

Die abnehmende Zahl der Geburten und das Altern der gegenwärtig stark besetzten mittleren Jahrgänge führt auch zu starken Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung. Die klassische Alterspyramide mit starken jungen Jahrgängen und kleiner werdenden älteren Jahrgängen gibt es schon seit den 50er Jahren nicht mehr, was auf die beiden Weltkriege und die Wirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre zurückgeht. Bis 2060 werden die stark besetzten Jahrgänge weiter nach oben verschoben, dabei schließlich ausdünnen und von zahlenmäßig kleineren ersetzt. Damit gehen deutliche Verschiebungen in der Relation der einzelnen Altersgruppen einher.

Heute besteht die Bevölkerung zu 19 Prozent aus Kindern und jungen Menschen unter 20 Jahren, zu 61 Prozent aus 20- bis unter 65-Jährigen und zu 20 Prozent aus 65-Jährigen und Älteren. Im Jahr 2060 wird bereits jeder Dritte (34 Prozent) mindestens 65 Jahre alt sein und es werden doppelt so viele 70-Jährige leben, wie Kinder geboren werden.<sup>35</sup>

Die Bevölkerung im Erwerbsalter von 20 bis 65 Jahren ist von der Schrumpfung und Alterung besonders stark betroffen. Heute gehören knapp 50 Millionen Menschen dieser Altersgruppe an. Die Zahl wird nach 2020 deutlich zurückgehen und im Jahr 2030 bei etwa 42 bis 43 Millionen Menschen liegen. 2060 werden rund 36 Millionen Menschen im Erwerbsalter sein – also 27 Prozent weniger als heute - wenn jährlich 200.000 Menschen zuwandern. Fällt die Zuwanderung nur halb so hoch aus, beträgt das Erwerbspersonenpotenzial (EPP) nur 33 Millionen Menschen – das sind 34 Prozent weniger als 2008. Die Höhe der Zuwanderung beeinflusst das Ausmaß der Schrumpfung der Bevölkerung im Erwerbsalter.

Zurzeit gehören 20 Prozent der Menschen im erwerbsfähigen Alter zur jüngeren Gruppe der 20- bis unter 30-Jährigen (9,9 Millionen), 49 Prozent zur mittleren Altersgruppe von 30 bis unter 50 Jahren (24,3 Millionen) und 31 Prozent zur älteren von 50 bis 65 Jahren (15,5 Millionen). Während die junge Gruppe zahlenmäßig auf etwa 6 bis 7 Millionen schrumpfen wird, bleibt ihr Anteil an allen Personen im Erwerbsalter fast konstant. Eine besonders einschneidende Veränderung wird es in zehn Jahren geben, zwischen 2017 und 2024. Das EPP wird jeweils zu 40 Prozent aus den 30- bis unter 50-Jährigen und aus den 50- bis unter 65-Jährigen bestehen. „Um das Jahr 2035, wenn die stark besetzten 1960er Jahrgänge das Rentenalter erreichen, wird die Zahl der Personen im Erwerbsalter um 9 bis 10 Millionen geringer als heute sein.“<sup>36</sup> Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird weiter sinken und in jedem Fall wird das EPP der Zukunft zu einem erheblichen Teil aus Menschen bestehen, die älter als 50 Jahre sind.<sup>37</sup>

Zum zukünftigen Wanderungssaldo werden vom Statistischen Bundesamt zwei Annahmen getroffen. Mittel- bis langfristig geht es von einer allmählichen Erhöhung des Saldos der Zu- und Fortzüge aus. Nach der ersten Annahme steigt der jährliche Wanderungssaldo bis zum Jahr 2014 auf 100.000 Personen und verharrt dann auf diesem Niveau. Nach der zweiten Annahme wird ein Anstieg des jährlichen Saldos auf 200.000 Personen bis 2020 und anschließende Konstanz

---

35 STATISTISCHES BUNDESAMT (2009), S. 12-14.

36 EGELER, Roderich (2009). Statement anlässlich der Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ am 18. November 2009 in Berlin, S. 12.

37 STATISTISCHES BUNDESAMT (2009), S. 17-18.

---

unterstellt. Daraus ergibt sich ein Korridor, in dem sich das Wanderungsgeschehen nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes abspielen dürfte.<sup>38</sup>

## 5. Prognosen und Handlungsempfehlungen

### 5.1. Position der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE. zu „Fakten und Positionen der Bundesregierung zum so genannten Fachkräftemangel“ erklärt, dass bereits heute in manchen Branchen und Regionen sowie in Bezug auf spezifische Qualifikationen und Unternehmensgrößen Fachkräftengpässe auftreten. Diese Schwierigkeiten der Personalrekrutierung könnten sich angesichts des demografischen Wandels, der wirtschaftlichen Erholung und des Strukturwandels der Wirtschaft mittel- bis langfristig weiter verschärfen.

„Erste Priorität haben (...) Bildung und Qualifikation sowie die Aktivierung von Menschen, die in Deutschland leben. Darüber hinaus sind die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die bessere Vereinbarkeit von Familienleben und Beruf sowie die Integration von Migrantinnen und Migranten von entscheidender Bedeutung, um Fachkräftemangel zu verhindern. Neben der Ausschöpfung inländischer Potenziale wird die Bundesregierung verstärkt auf qualifizierte Zuwanderung setzen. Die Bundesregierung wird dazu den Anpassungsbedarf im Zuwanderungsrecht prüfen.“<sup>39</sup>

Einzelne Berufsfelder, die am stärksten von einem Fachkräftemangel betroffen sind, nennt die Bundesregierung nicht: „Es gibt eine Vielzahl von Studien und Methoden zum Thema Fachkräftemangel, die aufgrund des unterschiedlichen Untersuchungsdesigns und der Verwendung verschiedenster Methoden zu nicht immer unmittelbar vergleichbaren Ergebnissen kommen.“ Für sinnvoll erachtet die Bundesregierung die Studie „Beruf und Qualifikation in der Zukunft“, in die auch Informationen und Annahmen über die berufliche Flexibilität und Mobilität eingeflossen sind. Allerdings weist die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie es für geboten halte, weitere Analysen in diesem Bereich zu erstellen.<sup>40</sup>

Die diskutierte Untersuchung wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer Institut (FIT) und der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (gws) durchgeführt. Einzelne Ergebnisse werden im Folgenden ausführlicher dargestellt.

### 5.2. Studie des IAB und BIBB

Grundsätzlich weisen die Wissenschaftler darauf hin, dass die wissenschaftliche Methode der Prognose, also der Vorhersage der Zukunft, immer „Wenn-Dann“-Aussagen sind. Das heißt, eine Vorhersage kann nur eintreffen, wenn bestimmte, klar definierte Bedingungen gelten und über den prognostizierten Zeitraum Bestand haben. Das Instrument Prognose könne also nur mit Vor-

---

38 STATISTISCHES BUNDESAMT (2009), S. 7.

39 BT-Drs. 17/4784 vom 15. Februar 2011, S. 2.

40 BT-Drs. 17/4784, S. 8.

---

behalten und Einschränkungen genutzt werden, denn selbst die aufwändigste wissenschaftliche Methodik zur Erstellung einer Prognose birgt Unsicherheiten und Unschärfen.<sup>41</sup>

In der Untersuchung des IAB und BIBB werden die Entwicklungen für zwölf Berufshauptfelder, die sich in die drei Berufsoberfelder „Produktionsbezogene Berufe“, „Primäre Dienstleistungsberufe“ und „Sekundäre Dienstleistungsberufe“ einteilen lassen, prognostiziert.

Demnach wird sich der Fachkräftebedarf in dem Berufsoberfeld „Produktionsbezogene Berufe“ wie Ernten, Fördern, Be- und Verarbeiten, Instandsetzen bzw. Steuern und Warten von Maschinen und Anlagen verringern. Hier werde es zu einem Überangebot an Fachkräften von rund zwei Millionen Personen kommen. Im Jahr 2005 gehörten diesem Berufsoberfeld insgesamt acht Millionen Erwerbstätige an.

In dem Berufsoberfeld der „Primären Dienstleistungsberufe“, zu denen einfachere Tätigkeiten im Verkauf und im Büro sowie allgemeine Dienstleistungen wie Reinigen, Bewirten, Lagern, Sichern und Transportieren gehören, wird sich gemäß der Prognosen der Fachkräftebedarf geringfügig erhöhen. 2005 waren rund 18 Millionen Erwerbstätige in diesem Bereich beschäftigt, 19 Prozent von ihnen hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung. Langfristig sei allerdings in diesem Berufsoberfeld mit einem Engpass zwischen Angebot und Bedarf zu rechnen, so die Wissenschaftler.

In dem Berufsoberfeld der „Sekundären Dienstleistungsberufe“ finden sich die höherwertigen und anspruchsvollen Tätigkeiten wie Forschen, Entwickeln, Organisieren, Managen, Recht anwenden und auslegen, Betreuen, Heilen, Pflegen, Beraten, Lehren, Publizieren. Hier handelt es sich, so die Wissenschaftler, um ein prosperierendes Berufsoberfeld, in dem 12 Millionen Erwerbstätige beschäftigt sind. Es wird ein Anstieg des Bedarfs um mehr als 700.000 Erwerbstätige prognostiziert. Zwar werde sich auch das Angebot an Personen, die einen entsprechenden Beruf erlernen, erhöhen, allerdings wirkten sich hier die Effekte der demografischen Entwicklung aus. Das Modell des BIBB geht bereits für das Jahr 2015 von einem zu geringen Fachkräfteangebot in diesem Segment aus. Die Projektion des FIT rechnet erst für das Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2025 mit einem Fachkräftemangel in den sekundären Dienstleistungsberufen.

Zu dem Berufsoberfeld der „Sekundären Dienstleistungen“ gehören auch die technisch-naturwissenschaftlichen Berufe mit 3,2 Millionen Erwerbstätigen im Jahr 2005. Das Berufsfeld wird von akademischen MINT-Berufen dominiert (MINT meint **M**athematik, **I**nformatik, **N**aturwissenschaften und **T**echnik). Nur rund 52 Prozent bleiben hier in ihrem erlernten Beruf, rund 36 Prozent der in diesem Bereich Tätigen sind fachfremde Fachkräfte. Es herrscht also eine hohe Flexibilität. Der unterstellte steigende Bedarf könne unter Berücksichtigung der Abwanderungen aus dem Berufshauptfeld nicht hinreichend durch Fachfremde aufgefangen werden, so die Prognose.

In dem Berufshauptfeld der Rechts-, Management- und wirtschaftswissenschaftlichen Berufe werde es sogar zu massiven Engpässen kommen, denn demografisch bedingt werde das Angebot dem langfristig steigenden Bedarf nicht folgen. Auch hier sei also mit einem Fachkräftemangel zu rechnen.

---

41 HELMRICH, Robert; ZIKA, Gerd (2010). Beruf und Qualifikation in der Zukunft, S. 13.

In dem Berufshauptfeld der künstlerischen, Medien-, geistes- und sozialwissenschaftlichen Berufe, das mit knapp 1,1 Millionen Erwerbstätigen eher klein ist, wird ein bedeutsamer Bedarfsanstieg prognostiziert. Bereits im Jahr 2005 konnte der Bedarf nur knapp ausreichend fachadäquat gedeckt werden, so die Wissenschaftler. Zudem herrsche hier eine hohe Flexibilität, da nur rund 47 Prozent derjenigen, die einen entsprechenden Beruf erlernt haben, in diesem Segment blieben. 54 Prozent der Erwerbstätigen in diesem Bereich stammten aus fachfremden Berufen. Dadurch vergrößere sich das Ungleichgewicht von Bedarf und Angebot nochmal deutlich.

In dem Berufshauptfeld Gesundheits- und Sozialberufe sowie Körperpflege arbeiten rund 4 Millionen Personen. Hier werde der Bedarf an Fachkräften deutlich ansteigen, so die Prognose. Derzeit gebe es zwar noch ein kleines Überangebot, das aber langfristig bei einem moderaten Bedarfsanstieg nicht gehalten werden könne. Voraussichtlich spätestens ab dem Jahr 2020 werde sich ein Fachkräftemangel einstellen. In diesem Bereich herrsche auch keine große Flexibilität. Rund 75 Prozent der hier Tätigen hätten einen entsprechenden Beruf erlernt.<sup>42</sup>

### 5.3. Engpassanalyse der BA

Ein wichtiger Indikator für die Ermittlung eines möglichen Fachkräfteengpasses ist für die Bundesagentur für Arbeit (BA) die so genannte Vakanzzeit. Dies ist die Zeitspanne ab dem gewünschten Besetzungstermin durch einen Betrieb bis zum Abgang aus dem Bestand der gemeldeten Stellen bei der BA, also der Zeitraum, in dem eine Stelle nicht besetzt werden konnte. Die Vakanzzeit ist zu unterscheiden von der Laufzeit, die die gesamte Zeitspanne zwischen Meldung und Besetzung der Arbeitsstelle meint. Volkswirtschaftlich relevant ist nur die Vakanzzeit, denn sie signalisiert, dass eine Beschäftigungsmöglichkeit nicht genutzt wird und damit Wertschöpfung bzw. Einkommen und staatliche Einnahmen verloren gehen.

Lange Vakanzzeiten signalisieren einen Engpass bei der Besetzung freier Stellen und können damit ein Hinweis auf Fachkräfteknappheit darstellen. Allerdings kann erst von einem Engpass gesprochen werden, wenn die Besetzung freier Arbeitsstellen deutlich länger dauert als „üblich“ oder als von den Betrieben für vertretbar gehalten wird.<sup>43</sup> Die Ursache für solche Besetzungsprobleme sind in der Regel vielfältig - Fachkräftemangel stellt nur eine mögliche Ursache dar.<sup>44</sup>

Neben der abgeschlossenen Vakanzzeit werden auch die Anzahl der Arbeitsstellen, die länger als drei Monate im Bestand gemeldet sind und die Relation der registrierten Arbeitslosen zu den gemeldeten Arbeitsstellen als weitere Indikatoren für Engpass-Berufe herangezogen.

Aktuell zeigt sich in den Statistiken der BA kein flächendeckender Fachkräftemangel, allerdings sind in einzelnen Berufsgruppen und Regionen Mangelsituationen bzw. Engpässe erkennbar. Bei folgenden Berufsgruppen zeichnet sich nach der Analyse der BA derzeit jedoch ein Fachkräftemangel ab:

---

42 HELMRICH; ZIKA (2010), S. 46-55.

43 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Vorbemerkung und methodische Erläuterung zum Analytikreport der Statistik, S. 1-3.

44 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Hintergrundinformation – Aktuelle Fachkräfteengpässe, Nürnberg. Stand: Dezember 2011.

- 
- Ingenieure Metallbau und Schweißtechnik (hochqualifizierte Experten)
  - Ingenieure Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe (hochqualifizierte Experten)
  - Ingenieure Mechatronik-, Energie- und Elektroberufe (hochqualifizierte Experten)
  - Ingenieure technische Forschung und Entwicklung (hochqualifizierte Experten)
  - Ingenieure technisches Zeichnen, Konstruktion und Modellbau (hochqualifizierte Experten)
  - Ingenieure Ver- und Entsorgung (hochqualifizierte Experten)
  - Hochqualifizierte Experten im Bereich Informatik und Softwareentwicklung/Programmierung
  - examinierte Fachkräfte Gesundheits- und Krankenpflege
  - examinierte Fachkräfte Altenpflege.<sup>45</sup>

Ein Beispiel: In der Maschinen- und Fahrzeugtechnik hat sich der Fachkräftemangel im Laufe des Jahres 2011 noch verstärkt. Die Vakanzzeit liegt im Dezember 2011 mit 94 Tagen um 42 Prozent über dem Bundesdurchschnitt von 66 Tagen. Auf 100 gemeldete Arbeitsstellen für Maschinen- und Fahrzeugtechnikexperten kommen rechnerisch 89 Arbeitslose, die dieses Qualifikationsniveau mitbringen. Auch eine regionale Einordnung der Mangelsituation ist für diese Berufsgruppe möglich. Demnach zeigt sich der Fachkräftemangel in diesem Bereich in allen westlichen Bundesländern – ausgenommen Schleswig-Holstein. In Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gibt es laut BA Anzeichen für Fachkräftengpässe. Fachkräftepotenziale sind noch in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern vorhanden. Hier übersteigt die Zahl der Arbeitslosen die Zahl der Stellen deutlich und die Vakanzzeit ist zumeist unterdurchschnittlich.<sup>46</sup>

In Gesundheits- und Pflegeberufen geht die BA von einem flächendeckenden Fachkräftemangel auf allen Qualifikationsebenen aus. Das betrifft die Humanmediziner (ohne Zahnärzte), die Berufsgruppe der Gesundheits- und Krankenpflegefachkräfte sowie die Altenpflegefachkräfte.<sup>47</sup>

#### 5.4. Prognos-Studie „Arbeitslandschaft 2030“

Vorgestellt werden hier die Ergebnisse der Neuauflage der Studie „Arbeitslandschaft 2030“. Diese analysiert die Entwicklung der Produktion in Deutschland und leitet daraus den zukünftigen Personalbedarf ab. Aufgezeigt wird, wie sich die Nachfrage und das Angebot an Arbeitskräften nach Qualifikationen, Tätigkeiten, Fachrichtungen, Berufen, Sektoren und Branchen entwickeln werden. Die Studie analysiert drei Themenkomplexe: Erstens *was* zukünftig produziert wird, zweitens *wer* zukünftig produzieren wird und drittens *wie* zukünftig produziert wird. Beeinflusst werden diese Bereiche vom wirtschaftlichen Strukturwandel und dem demografischen Wandel.<sup>48</sup>

Prognos berechnet mit eigenen Modellrechnungen einen Arbeitskräftemangel von drei Millionen Personen im Jahr 2015 und rund fünf Millionen Personen im Jahr 2030, wenn nicht mit verschiedenen Maßnahmen gegengesteuert werde. Die einzelnen Branchen wären unterschiedlich

---

45 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Hintergrundinformationen, S. 4.

46 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Hintergrundinformationen, S. 5ff.

47 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Hintergrundinformation, S. 8ff.

48 PROGNOSE (2011). Arbeitslandschaft 2030, S. 30.

betroffen. In der Industrie fehlten unter Berücksichtigung der industrienahen Dienstleistungen rund 1,2 Millionen Personen bis 2030. In der Dienstleistungsbranche werde vor allem das Gesundheits- und Sozialwesen betroffen sein. Maßnahmen, dem Mangel vorzubeugen, sind der Studie zufolge die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Beschäftigten, ein Erhöhung des Anteils der Hochschulabsolventen, eine Ausweitung der wöchentlichen Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten und umfassende berufliche Weiterbildungsmaßnahmen. Außerdem wird in der Studie eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung empfohlen.<sup>49</sup>

Beeinflusst wird der Fachkräftemangel sowohl von einem Wandel der Produktionsstruktur hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft, vom dadurch bedingten Wandel der Arbeitslandschaft sowie von der demografischen Entwicklung. Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor steigt an, im produzierenden Gewerbe geht sie zurück – bis zum Jahr 2030 um rund 2,5 Millionen Beschäftigte. Der sektorale Strukturwandel vollzieht sich laut Prognos in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich. Demnach werden die unternehmensnahen Dienstleistungen im Jahr 2030 die größte Bedeutung haben (Rechts-, Steuer und Unternehmensberater sowie Architektur- und Ingenieurbüros). Der größte „Verlierer“ des Strukturwandels ist demzufolge der Bergbau.<sup>50</sup>

Differenzierte Betrachtungen zeigen, dass die Arbeitsnachfrage in den manuellen Produktionstätigkeiten Fertigen, Be- und Verarbeiten weiter sinkt - um eine weitere Million bis 2030 - während parallel dazu die Nachfrage nach wissensbasierten Tätigkeiten steigt, beispielsweise in Forschung oder Beratung. Ebenso werden vermehrt gesundheitliche und soziale Tätigkeiten benötigt, hier steigt laut Prognos die Nachfrage um 390.000 Erwerbstätige.<sup>51</sup> Es findet zudem eine spürbare Verschiebung der Nachfrage zu höher qualifizierten Arbeitskräften statt. Die Nachfrage nach Personen ohne beruflichen Abschluss oder mit einer Lehrausbildung nimmt ab oder stagniert, die Nachfrage nach Hochschulabsolventen steigt laut Prognos dagegen bei fast allen Tätigkeiten stark an.<sup>52</sup> Laut Prognos kommt es zu einem Mismatch<sup>53</sup> am Arbeitsmarkt, weil der veränderten Arbeitskräftenachfrage kein entsprechendes Angebot gegenübersteht.<sup>54</sup>

Schon 2015 könnten – wenn keine Maßnahmen ergriffen werden – 14 Prozent der insgesamt angebotenen Stellen für Ingenieure und Naturwissenschaftler nicht besetzt werden, 2030 wären durchschnittlich mehr als 25 Prozent aller Stellen für Hochqualifizierte unbesetzt. Im Bereich der beruflichen Bildung wären 2030 mehr als zwei Drittel der entsprechenden Fachrichtungen betroffen – wobei die Zahl der unbesetzten Stellen durchweg niedriger wäre als bei Akademikern. Die voraussichtlich größten Lücken sind nach den Berechnungen von Prognos in den Büro- und

---

49 PROGNOS (2011). Arbeitslandschaft 2030, S. 1.

50 PROGNOS (2011). Arbeitslandschaft 2030, S. 8.

51 PROGNOS (2011), Arbeitslandschaft 2030, S. 26.

52 PROGNOS (2011). Arbeitslandschaft 2030, S. 28.

53 Mismatch meint ein Ungleichgewicht zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot, das unterschiedliche Ursachen haben kann (qualifikationsspezifisches, regionales oder lohnbedingtes Mismatch). In der Regel wird Mismatch mit Hilfe der sogenannten Beveridge-Kurve grafisch dargestellt.

54 PROGNOS (2011). Arbeitslandschaft 2030, S. 30.

---

kaufmännischen Berufen mit Rechnungskaufleuten und Informatikern zu verzeichnen und in den Gesundheits- und Sozialberufen wie in den Lehrberufen.<sup>55</sup>

#### 5.5. MINT-Trendreport vom IW Köln

Nach Aussage des Gutachtens vom Institut der deutsche Wirtschaft Köln (IW), das im Auftrag der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, des Bundesverbands der Deutschen Industrie, des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall und der Initiative „MINT Zukunft schaffen“ angefertigt wurde, fehlten dem deutschen Arbeitsmarkt im Februar 2011 rund 117.000 MINT-Fachkräfte. Allein zwischen Januar und Februar habe sich die Lücke um rund 21.000 Personen vergrößert.<sup>56</sup>

Außerdem, so die IW-Untersuchung, führe die demografische Entwicklung zu einem steigenden Bedarf an MINT-Akademikern, da zahlreiche MINT-Kräfte aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden und ersetzt werden müssten. Bereits heute würden jährlich rund 44.300 MINT-Hochschulabsolventen benötigt, um Ausscheidende zu ersetzen. In den kommenden Jahren, so das IW, werde dieser Bedarf auf etwa 52.000 Absolventen pro Jahr steigen. Darüber hinaus prognostiziert das IW eine Beschäftigungsexpansion im MINT-Bereich: Zwischen 2000 und 2008 sei die Erwerbstätigkeit von MINT-Akademikern um durchschnittlich 62.000 Personen gestiegen und wenn sich dieser Trend fortsetze, bestehe schon heute ein Gesamtbedarf von 105.000 MINT-Hochschulabsolventen pro Jahr.<sup>57</sup>

Bislang allerdings, so das IW, absolvierten zu wenige Studenten ein MINT-Erststudium. Im Jahr 2009 waren es 95.000 Studenten – laut Gutachten zu wenig, um den Gesamtbedarf zu decken. Zwar habe sich die allgemeine Studierneigung innerhalb eines Altersjahrgangs erhöht und somit auch die Absolventenzahlen insgesamt, aber der MINT-Anteil sei hier lediglich moderat gestiegen. Das IW bemängelt auch, dass der Frauenanteil an den MINT-Erstabsolventen immer noch sehr gering sei. 2009 betrug er 31,4 Prozent. „Frauen stellen somit in Bezug auf das MINT-Segment ein Potenzial dar, welches in vielen Bereichen noch nicht erschöpft ist.“<sup>58</sup>

Das IW sieht zwei Handlungserfordernisse zur Verringerung der MINT-Lücke. Zum einen sei es notwendig, die Bildungsausländer, die hierzulande ein MINT-Studium abschließen, nach dem Studium in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren und das Bleiberecht für diese Ausländergruppe zu ändern. Zum zweiten sollte, so das IW-Gutachten, das Renteneintrittsalter erhöht werden, um so das Erwerbstätigenpotenzial im MINT-Segment zu steigern.<sup>59</sup>

---

55 PROGOS (2011). Arbeitslandschaft 2030, S. 37.

56 ANGER, Christina; ERDMANN, Vera; PLÜNNECKE, Axel (2011). MINT-Trendreport, S. 18.

57 ANGER; ERDMANN; PLÜNNECKE (2011), MINT-Trendreport, S. 4.

58 ANGER; ERDMANN; PLÜNNECKE (2011), MINT-Trendreport, S. 18.

59 ANGER; ERDMANN; PLÜNNECKE (2011), MINT-Trendreport, S. 5.

## 5.6. Studie des DIW

Der Wissenschaftler Karl Brenke vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat im Jahr 2010 einen kurzfristigen Fachkräftemangel in naturwissenschaftlich-technischen Berufen verneint. Gegenstand der Analyse waren auch Facharbeiterqualifikationen, die vor allem in der Industrie benötigt werden. Untersucht hat Brenke die aktuelle Situation mit Blick auf die Ausbildung der nächsten vier bis fünf Jahre. Er kommt zu dem Ergebnis, dass in den nächsten fünf Jahren angesichts stark gestiegener Studentenzahlen noch nicht damit zu rechnen sei, dass in technisch-naturwissenschaftlichen Berufsfeldern ein starker Engpass beim Arbeitskräfteangebot eintrete. Mittel- und langfristige Trends waren nicht Gegenstand der Untersuchung.<sup>60</sup>

Gegen einen aktuellen Fachkräftemangel spreche zum einen, dass der in der Krise begonnene Arbeitsplatzabbau in der Industrie gerade erst zum Stillstand gekommen sei. Noch im August 2010 habe die Zahl der Beschäftigten in dem Sektor um gut 300.000 unter dem Vorkrisenniveau gelegen. Zudem habe sich seit 2008 die Arbeitsmarktsituation in den meisten technisch-naturwissenschaftlichen Berufen verschlechtert. Dementsprechend sei fast bei allen Fachkräften die Zahl der Arbeitslosen höher als die Zahl der offenen Stellen. Weiterhin würden Fachkräfte bei der Einkommensentwicklung nicht besser abschneiden als die übrigen Arbeitnehmer. Zeichen für eine Knappheit wären jedoch überdurchschnittliche Gehaltssteigerungen.

Die Absolventenzahlen in Ingenieursstudiengängen und in der betrieblichen Ausbildung ließen ebenfalls keinen Fachkräftemangel erkennen. Das gleiche gelte in anderen wichtigen Fächern wie der Humanmedizin, der Mathematik und den klassischen Naturwissenschaften, so Brenke. In all diesen Fächern sei die Zahl der Studenten deutlich stärker gewachsen als die Zahl der Studenten insgesamt. Hinsichtlich der Ausbildung von Facharbeitern vermutet der Autor der Studie, dass die Unternehmen nur deshalb nicht mehr ausbilden würden, weil sie dies wegen eines ausreichenden Fachkräfteangebotes nicht für erforderlich hielten.

Lediglich im Gesundheitssektor zeichnet sich der Untersuchung zufolge momentan ein Fachkräftemangel ab: Bei Ärzten wie bei Krankenschwestern könnte demnach ein Engpass an Arbeitskräften entstehen. Abgesehen von Medizinerinnen und einigen wenigen Fertigungsberufen gebe es jedoch keine Anzeichen für einen momentanen Fachkräftemangel. In einem Interview zu der Studie spricht der Autor stattdessen sogar in einigen Bereichen von einem möglichen Überangebot an Fachkräften.

Brenke gibt zu Bedenken, dass konkrete Zahlen zum Fachkräftemangel nicht benannt werden könnten, da bislang keine geeigneten wissenschaftlichen Verfahren zur Berechnung einer Fachkräftelücke bekannt seien, die die Komplexität des Arbeitsmarktgeschehens und die Vielfalt der Aspekte auf der Angebots- und der Nachfrageseite beachteten. Die verfügbaren amtlichen Daten reichten für eine korrekte Berechnung nicht aus. Brenke kritisiert in seinem Aufsatz insbesondere die Methodik des IW.<sup>61</sup>

---

60 BRENKE, Karl (2010), S. 2.

61 BRENKE, Karl (2010), S. 3ff.  
Vgl. zu dem wissenschaftlichen Disput auch die Erwiderung des IW vom 18. November 2010.  
<http://www.iwkoeln.de/LinkClick.aspx?fileticket=g7sOARj62U%3D&tabid=252> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).

Diese Studie war sowohl innerhalb des DIW als auch unter anderen Arbeitsmarktexperten nicht unumstritten<sup>62</sup>. In einem Kommentar hob der damalige Präsident des DIW, Prof. Dr. Zimmermann hervor, dass bereits mittelfristig - schon aufgrund des unabwendbar zu erwartenden demografischen Einbruchs ab dem Jahr 2015 - der Fachkräftemangel zum bestimmenden Thema des Arbeitsmarktes werde. Die derzeit verfügbaren Arbeitsmarktindikatoren seien allerdings nur schlechte Sensoren für kurzfristige Arbeitskräfteknappheit.<sup>63</sup>

Prof. Dr. Zimmermann betonte in seiner Funktion als Direktor des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA)<sup>64</sup> im Februar diesen Jahres erneut, dass es an wissenschaftlichen Instrumenten mangle, die eine detaillierte Ermittlung des tatsächlichen Fachkräftemangels möglich machten. In einer Stellungnahme vor dem Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales bemängelte er, dass aufgrund einer unzureichenden Datengrundlage und in Ermangelung belastbarer Indikatoren die bevorstehenden bzw. aktuell bereits auftauchenden Fachkräfte-Engpässe bislang nicht ausreichend präzise definiert werden könnten.<sup>65</sup>

#### 5.7. Analyse des DGB

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat die Arbeitslosenstatistik der BA aus dem ersten Halbjahr 2011 untersucht und kommt zu dem Ergebnis, dass die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt weiterhin sehr groß sei. Trotz des beklagten Fachkräftemangels hätten in den ersten sechs Monaten des Jahres rund 908.000 Beschäftigte mit betrieblicher Ausbildung ihren Job verloren und seien arbeitslos geworden. Zwar habe sich die Zahl der qualifizierten Arbeitskräfte, die sich neu arbeitslos melden mussten, gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 86.000 (8,6 Prozent) verringert, doch trotzdem seien viele qualifizierte Arbeitskräfte von den Unternehmen nicht gehalten worden.

Die DGB-Analyse betont den Zu- und Abgang am Arbeitsmarkt auch bei Arbeitskräften mit betrieblicher oder schulischer Ausbildung. Mehr als 60 Prozent der aus Beschäftigung zugehenden Arbeitslosen habe eine abgeschlossene Berufsausbildung.<sup>66</sup> Damit hätten 5,7 Prozent der 16 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die eine abgeschlossene Berufsausbildung haben, innerhalb des ersten Halbjahres 2011 Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gemacht. „Bei anziehender Konjunktur und insgesamt sinkender Arbeitslosigkeit darf das Risiko des Job-Verlustes für Arbeitskräfte mit Berufsausbildung keineswegs kleingerechnet werden“, so der Autor der Analyse.<sup>67</sup> Zudem seien immerhin rund 110.000 Beschäftigte mit akademischer Ausbildung im ersten Halbjahr 2011 nach einer Beschäftigung arbeitslos geworden. Trotz Fachkräftebedarfs und trotz öffentlicher Klagen über Schwierigkeiten bei der Besetzung qualifizierter Stellen habe sich

---

62 HAAS, Sibylle; RIEDL, Thorsten (2010). Eine These, die nicht passt. Maulkorb für den Arbeitsmarktexperten des DIW: Süddeutsche Zeitung vom 17. November 2010.

63 ZIMMERMANN, Klaus F. (2010). DIW-Wochenbericht. 46/2010.

64 Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann war bis Februar 2011 zugleich Präsident des DIW.

65 ZIMMERMANN, Klaus F. (2011), S. 2.

66 ADAMY, Wilhelm (2011), S. 1.

67 ADAMY (2011), S. 2.

der Zugang in Arbeitslosigkeit bei Akademikern lediglich um 1,4 Prozent verringert. Derzeit sind etwa drei Millionen Menschen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Zugänge in Arbeitslosigkeit im ersten Halbjahr 2011 entsprechen hier laut DGB-Analyse einem Anteil von 3,7 Prozent.

Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass trotz demografischen Wandels und steigendem Fachkräftebedarf längst nicht alle Unternehmen eine längerfristig orientierte Personalplanung betreiben. Zudem stelle sich die Frage, ob bei jenen Beschäftigten mit einer betrieblichen bzw. schulischen Ausbildung in den vergangenen Jahren ausreichend in Zukunftsfeldern - oder ob möglicherweise an den längerfristigen Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbei - ausgebildet wurde.<sup>68</sup>

## 6. Strategien

### 6.1. Handlungsempfehlungen der BA

Die BA prognostiziert einen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials (EPP) um 6,5 Millionen Personen auf dann nur noch 38,1 Millionen Personen im Jahr 2025. Dementsprechend werde sich ein Fachkräftemangel vor allem bei den Ingenieurberufen einstellen. Nach Angaben der BA hat das Institut zur Zukunft der Arbeit errechnet, dass bis zum Jahr 2020 rund 240.000 Ingenieure fehlen werden.<sup>69</sup> Die BA beruft sich auf Studien, die von 2 Millionen fehlenden Fachkräften bis 2020, bzw. einer Fachkräftelücke von 5,2 Millionen bis 2030 ausgehen.<sup>70</sup>

Die BA hält eine Doppelstrategie für die beste Lösung den Fachkräftemangel zu verhindern bzw. zu beseitigen. So solle sowohl die Anzahl qualifizierter Fachkräfte innerhalb Deutschlands erhöht, als auch die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte ermöglicht werden:

- „Durch Qualifikation und Anreize sollten diese individuellen und gleichzeitig gesellschaftlich-wirtschaftlichen Chancen erschlossen werden. Dies gilt vor allem für Personengruppen, deren Anteil am Fachkräfteangebot heute vergleichsweise gering ist: beispielsweise Personen über 55 Jahre, Frauen, Geringqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund. Dafür den Rahmen zu schaffen durch gesetzliche und tarifliche Lösungen, durch Bildung und Ausbildung, durch Betreuungs- und Informationsangebote, erfordert das Zusammenspiel aller Arbeitsmarktakteure und Politikbereiche.“<sup>71</sup>

Die BA hat zehn Handlungsfelder definiert, um den Fachkräftemangel zu verhindern bzw. zu beseitigen:

- Schulabgänger ohne Abschluss reduzieren und Übergänge in den Beruf verbessern,
- Ausbildungsabbrecher reduzieren,
- Studienabbrecher reduzieren,
- Erwerbspartizipation und Lebensarbeitszeit von Menschen über 55 erhöhen,

---

68 ADAMY (2011), S. 7.

69 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Perspektive 2025, S. 3 und S. 7.

70 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Perspektive 2025, S. 8.

71 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011), Perspektive 2025, S. 11.

- 
- Erwerbspartizipation und Arbeitszeitvolumen von Frauen steigern,
  - Zuwanderung von Fachkräften steuern,
  - Arbeitszeit von Beschäftigten in Vollzeit steigern,
  - Qualifizierung und Weiterbildung vorantreiben,
  - Arbeitsmarkttransparenz erhöhen,
  - Flankierende Maßnahmen im Steuer- und Abgabebereich prüfen.

In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen sind bislang nur 56 Prozent beschäftigt, in Frankreich sind es 39, in Schweden 70 Prozent. Allerdings, so die BA, hat Deutschland mit 31 Prozent den höchsten Altersquotienten in ganz Europa (Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 15- bis 64-Jährigen). Eine hohe Erwerbstätigenquote bei Älteren wäre demzufolge eine wichtige Maßnahme zur Steigerung des Fachkräfteangebots. Nach Berechnungen der BA würde eine Steigerung der Erwerbstätigenquote von derzeit 56,2 Prozent auf 61,8 Prozent im Jahr 2025 eine Zunahme von einer halben Million Erwerbstätigen bedeuten (Vollzeitäquivalent).

Allerdings, so die BA, müssten die Arbeitsbedingungen den veränderten Bedürfnissen und Erfordernissen Älterer angepasst werden. Hilfreich wäre zum Beispiel die Einführung eines ganzheitlichen betrieblichen Gesundheitsmanagements wie Betriebssportgruppen, gesundes Kantinenessen, Rückenschulen oder Stressbewältigungsseminare.

Im Jahr 2009 waren 71,4 Prozent Frauen in Deutschland erwerbstätig, allerdings in hohem Maße in Teilzeit. Nur 55 Prozent der erwerbstätigen Frauen waren vollzeitbeschäftigt. Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Teilzeitkräften in Deutschland derzeit bei 18,5 Stunden liegt. Führend in der EU ist Schweden mit 25 Stunden pro Woche. Würde der Anteil der Frauen, die wegen Kinderbetreuung Teilzeit arbeiten, um zehn Prozent sinken und durch Vollzeitkräfte ersetzt, entspräche dies nach Berechnungen der BA einem zusätzlichen Fachkräftepotenzial von 0,1 Millionen Vollzeitäquivalenten. Eine Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitszeit um zehn Prozent würde demgemäß ebenfalls eine Erhöhung von 0,1 Millionen Vollzeitäquivalenten bedeuten. In Summe berge die Erhöhung der Erwerbspartizipation von Frauen, die Senkung des Anteils der Frauen, die Teilzeit arbeiten und die Anhebung der Arbeitszeit laut Berechnungen der BA ein Gesamtpotenzial von 0,7 bis 2,1 Millionen Vollzeitäquivalenten.

- „Ein zentraler Ansatzpunkt (...) sind Initiativen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Zusätzlich sind Maßnahmen auf Unternehmensebene denkbar, wie etwa der Ausbau von Betriebskindergärten, die Beteiligung von Arbeitgebern an Kinderbetreuungskosten oder die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle (z.B. Telearbeit, Mutter-Kind-Büros).“<sup>72</sup>

Die BA gibt zu bedenken, dass bislang unter den Zuwanderern, die nach Deutschland kommen, die qualifizierten Fachkräfte in der Minderheit gewesen seien. 2009 waren von 721.000 Zuwanderern nur 17.000 Fachkräfte (12.000 Hochschulabsolventen, 4.400 Mitarbeiter internationaler Unternehmen, 700 Hochqualifizierte).

---

Wenn Deutschland ab 2015 auf 100 Prozent des langfristigen historischen Nettozuwanderungsniveaus von 200.000 Personen pro Jahr kommen würde, ließe sich bis 2025 ein zusätzliches Fachkräftepotenzial von 0,8 Millionen Vollzeitäquivalenten erschließen, so die Berechnungen der BA.

Die BA schlägt vor, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von Fachkräften zu verändern, also rechtliche und bürokratische Hürden abzubauen und eine „Willkommenskultur“ auf allen gesellschaftlichen Ebenen zu schaffen. Erster Ansatzpunkt wäre, so die BA, ein Verzicht auf die Vorrangprüfung bei Mangelberufen, die auf einer Positivliste vermerkt sind. Der Vorteil dieses Modells läge darin, dass es relativ leicht und schnell umzusetzen sei.<sup>73</sup>

Die BA spricht von einem Paradigmenwechsel hin zu mehr gesellschaftlicher Akzeptanz und Integration von Ausländern beginnend mit einer klaren Identifikation Deutschlands als Einwanderungsland. Neben der quantitativen Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials seien bei einer erhöhten Zuwanderung auch die positiven Effekte auf das Steuer- und Sozialsystem sowie auf das Beschäftigungsniveau der Volkswirtschaft insgesamt zu sehen.<sup>74</sup>

## 6.2. Expertise des Sachverständigenrates

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat im Mai 2011 eine Expertise zum demografischen Wandel im Auftrag der Bundesregierung vorgelegt. Ausgehend von einer Charakterisierung des demografischen Wandels – Alterung der Bevölkerung und Rückgang der Bevölkerungszahl – untersucht der Sachverständigenrat die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Güter- und Finanzmärkte, den Arbeitsmarkt, das Produktionspotential und die öffentlichen Haushalte. Dargestellt werden hier im wesentlichen die Analysen und Empfehlungen der Sachverständigen zum Arbeitsmarkt (S. 90-121), „der bei allen Überlegungen zum demografischen Wandel im Mittelpunkt steht.“<sup>75</sup>

Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass die rückläufige Bevölkerungszahl zusammen mit der verstärkten Alterung zu einem noch stärkeren Rückgang der Anzahl der Erwerbspersonen führen werde. Dieser Rückgang könne vermieden werden, wenn die Erwerbstätigkeit von Frauen erhöht, das Eintrittsalter in eine Erwerbstätigkeit vorverlegt und das Renteneintrittsalter hinausgeschoben werde. Die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften könne ebenfalls eine Entlastung bewirken.<sup>76</sup>

Die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bildet den Ausgangspunkt für die Expertise. Der Sachverständigenrat betrachtet unter den insgesamt zwölf Varianten des Statistischen Bundesamtes hauptsächlich die Variante der „Mittleren Bevölkerung“. Diese stützt sich auf eine annähernd konstante Geburtenziffer von 1,4 Kindern je Frau. Für die Migration (Wanderungssaldo) werden zwei Szenarien betrachtet. Zum einen wird eine jährliche Nettozuwanderung von 100.000 ab dem Jahr 2014 angesetzt und zum zweiten eine jährliche

---

73 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011), Perspektive 2025, S. 35-37.

74 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011), Perspektive 2025, S. 38.

75 SACHVERSTÄNDIGENRAT (2011), 5.

76 SACHVERSTÄNDIGENRAT (2011), S. III und S. 2.

---

Nettozuwanderung von 200.000 Personen ab dem Jahr 2020. Die Sachverständigen weisen darauf hin, dass Aussagen über die erwartete Zu- und Abwanderung einer großen Unsicherheit unterliegen, da diese von politischen, wirtschaftlichen, sozialen und gesetzlichen Faktoren im Zu- und Abwanderungsland abhängen.<sup>77</sup>

Infolge der demografischen Veränderungen, so die Sachverständigen, werde das Arbeitsangebot bei realistischen Annahmen über die Entwicklung der Geburtenrate und des Wanderungssaldos erstmals in der Nachkriegsgeschichte deutlich zurückgehen.<sup>78</sup> Während die Projektion des Arbeitsangebots im Wesentlichen von der demografischen Entwicklung abhängen, sei eine Projektion der Arbeitsnachfrage bis zum Jahr 2060 allerdings deutlich unsicherer. Eine exakte Prognose ist nach Meinung der Sachverständigen so gut wie unmöglich. Eine detaillierte Voraussage nach Qualifikationen und Berufen sollte mit großer Vorsicht und allenfalls als eine trendmäßige Betrachtung gewertet werden.<sup>79</sup>

Zur Beschreibung der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots ziehen die Sachverständigen eine Basisvariante der 12. Bevölkerungsvorausberechnung heran, der zufolge das Arbeitsangebot trotz einer jährlichen Nettozuwanderung von 100.000 Personen zwischen dem Jahr 2010 und 2060 um fast 30 Prozent auf etwa 31 Millionen Personen zurückgehen wird. Mit dem Ausscheiden der so genannten „Baby-Boomer-Generation“ aus dem Erwerbsleben verringert sich das Arbeitsangebot ab dem Jahr 2015 um etwa 100.000 Personen bis auf fast 400.000 Personen im Jahr 2030. Ab dem Jahr 2040 pendelt sich diese Zahl auf 250.000 Personen jährlich ein. Neben dem Rückgang des Arbeitsangebots findet eine Alterung der Erwerbspersonen statt. Allerdings: Inwieweit diese Projektion der Basisvariante des Arbeitsangebots tatsächlich eintritt, hängt in der kurzen Frist hauptsächlich von der Entwicklung der Nettozuwanderung und in der mittel- bis längerfristigen Perspektive zusätzlich von der Geburtenrate ab. Eine Veränderung des Wanderungssaldos in der Arbeitsmigration würde, so die Sachverständigen, sofort das Arbeitsangebot verändern.<sup>80</sup>

Die Sachverständigen diskutieren angesichts der Analysen zum Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ein Maßnahmenbündel, das sich auf die Bereiche Qualifizierung, Förderung bereits vorhandener Potentiale und Zuwanderung konzentriert.

Eine Verbesserung der Qualifikation von Schülern könne zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass Bildungsausgaben trotz abnehmender Kinderzahl konstant blieben und nicht gekürzt würden. Damit stiege die Ressourcenausstattung pro Schüler – zum Beispiel eine bessere Schüler-Lehrer-Relation. Eine Steigerung der Arbeitszeit – Steigerung der wöchentlichen Normalarbeitszeit oder Übergang von Teilzeit- in Vollzeitbeschäftigung – könnte den Rückgang des Arbeitsvolumens aufgrund der sinkenden Zahl der Erwerbstätigen dämpfen. Des Weiteren müsste die Erwerbstätigkeit der Frauen durch bessere Betreuungsangebote für Kinder und familienorientierte Arbeitszeitmuster erhöht werden. Bei älteren Beschäftigten stehe die Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze und lebenslanges Lernen im Vordergrund. Die Erwerbsquote von Personen mit

---

77 SACHVERSTÄNDIGENRAT (2011), S. 24ff.

78 SACHVERSTÄNDIGENRAT (2011), S. 91.

79 SACHVERSTÄNDIGENRAT (2011), S. 99.

80 SACHVERSTÄNDIGENRAT (2011), S. 94ff.

Migrationshintergrund könnte durch eine erleichterte Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen erreicht werden. Die Erwerbslebensphase könnte durch einen früheren Eintritt und ein späteres Ausscheiden ausgeweitet werden. Nach Ansicht der Sachverständigen sollte im Kontext eines weiteren Anstiegs der Lebenserwartung über einen nochmaligen Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalter nach dem Jahr 2029 nachgedacht werden. Ab dem Jahr 2012 beginnt eine stufenweise Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bis auf 67 Jahre im Jahr 2029.

Schließlich befürwortet der Sachverständigenrat die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften. Dafür müsste die „restriktive Einwanderungspolitik gegenüber Arbeitsmigration aus Drittstaaten aufgegeben und stattdessen eine gezielte Immigrationspolitik verfolgt werden, wie sie beispielsweise Australien und Kanada praktizieren“.<sup>81</sup>

### 6.3. McKinsey-Studie „Wettbewerbsfaktor Fachkräfte“

McKinsey stützt sich unter anderem auf die Prognos-Studie „Arbeitslandschaft 2030“ aus dem Jahr 2009 sowie auf Analysen und Handlungsempfehlungen des IAB und der BA. McKinsey zeigt Strategien für Politik und Unternehmen in Deutschland auf. Zentrale These ist, dass zur Vermeidung eines Fachkräftemangels eine Kraftanstrengung aller Arbeitsmarktakteure notwendig sei. Staatliche Organe könnten, so die Studie, das Fachkräfteproblem nicht für die Unternehmen lösen, sondern nur mit ihnen. In erster Linie sei es Aufgabe der Unternehmen selbst, ihre Versorgung mit Fachkräften in der benötigten Zahl und mit der notwendigen Qualifikation zu sichern. Unternehmen brauchten in Zeiten in denen Arbeitskräfte knapp werden, eine nachhaltige und weitsichtige Personalstrategie.<sup>82</sup>

Angesichts des prognostizierten Fachkräftemangels stehe deshalb ein Paradigmenwechsel für die Unternehmen an: Nach Jahrzehnten hoher Arbeitslosigkeit und eines strukturellen Überangebots auch an qualifizierten Fachkräften würden nun auch qualifizierte Arbeitskräfte knapp, was steigende Löhne und Gehälter zur Folge habe.<sup>83</sup> Ähnlich wie die BA in ihren Handlungsempfehlungen (6.1.) sieht auch McKinsey Handlungsbedarf in den Bereichen Bildung, Lebensarbeitszeit, Betreuung, Zuwanderung sowie Steuern und Abgaben. Mit Mehrausgaben in allen genannten Bereichen von jährlich ca. 18 bis 25 Mrd. Euro könne der Staat einen wichtigen Beitrag zur Abwendung des Fachkräftemangels leisten. Mindestens zwei Millionen zusätzliche Fachkräfte könnten so im Jahr 2025 in Deutschland verfügbar sein, so McKinsey.<sup>84</sup>

Für die Unternehmen im Deutschland sieht McKinsey drei Handlungsoptionen: Erstens eigene Potentiale ausschöpfen und Attraktivität als Arbeitgeber erhöhen, zweitens Kooperationen und Partnerschaften eingehen, wie zum Beispiel Public Private Partnerships und drittens eigenen Bedarf an Fachkräften senken. Eigene Potentiale könnten zum Beispiel durch eine bessere Einbindung älterer Arbeitskräfte, eine stärkere Einbindung der Mitarbeiterinnen und eine bessere

---

81 SACHVERSTÄNDIGENRAT (2011), S. 115ff

82 MCKINSEY (2011), S. 7,9

83 MCKINSEY (2011), S. 12.

84 MCKINSEY (2011), S. 17.

Weiterbildung und Ausbildung der eigenen Mitarbeiter ausgeschöpft werden.<sup>85</sup> McKinsey macht für die drei Handlungsoptionen eine Vielzahl konkreter Vorschläge, die unter Beachtung der Besonderheiten der jeweiligen Unternehmen umgesetzt werden können. Dazu gehören flexible Arbeitszeitmodelle, eine altersgerechte Arbeitsorganisation, familienorientierte Serviceleistungen wie betriebliche Betreuungseinrichtungen oder das Modell der Vertrauensarbeitszeit etc.

McKinsey plädiert auch für die Anwerbung ausländischer Fachkräfte. Die Studie kritisiert, dass das Verfahren für Arbeitnehmer mit besonderen Qualifikationen aus Drittstaaten, für die eine Vorrangprüfung vorgenommen werden muss, eine hohe bürokratische Hürde darstelle. In 2009 seien lediglich 12.000 ausländische Fachkräfte nach erfolgreicher Prüfung nach Deutschland gekommen. Die verschiedenen Möglichkeiten zur Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland reichen nach McKinsey nicht aus, um Wirkung zu zeigen. Unter anderem rät McKinsey deutschen Unternehmen zu einer stärkeren Anwerbung ausländischer Hochschulabsolventen. Allerdings müsse ein Bewusstseinswandel hin zu einer Willkommenskultur gelingen.<sup>86</sup>

## 7. Effekte der Zuwanderung

Im Folgenden werden Studien und Informationen des IAB und des IZA vorgestellt, die die Effekte der Zuwanderung für den deutschen Arbeitsmarkt und die deutschen Staatsfinanzen beschreiben. In diesem Zusammenhang ist auf die umfangreiche Integrations- und Migrationsforschung hinzuweisen, die sich neben vielen anderen Aspekten auch mit Integrationsdefiziten von Zuwanderern und ihren Auswirkungen beschäftigt. Dabei geht es naturgemäß auch um die Integration von Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt und das deutsche Bildungssystem. Seit 2005 liegen aufgrund entsprechender Erhebungen des Statistischen Bundesamtes (Mikrozensus) Informationen über knapp 16 Millionen Personen mit Migrationshintergrund vor<sup>87</sup>. Auf die zahlreichen Studien und Analysen aus diesem Forschungsbereich kann hier nicht näher eingegangen werden.

### 7.1. Analyse des IAB zur EU-Osterweiterung

Das IAB der Bundesagentur für Arbeit hat mit fünf weiteren Forschungseinrichtungen in Europa eine gesamtwirtschaftliche Analyse der Arbeitsmarkteffekte der Migration nach der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Tschechische Republik, Ungarn, Malta und Zypern) und 2007 (Rumänien und Bulgarien) durchgeführt. Demnach erhöht die Migration aus den Beitrittsländern das Bruttosozialprodukt in der erweiterten Europäischen Union um 0,2 Prozent bzw. 24 Mrd Euro (Integrationsgewinn), das BIP der Einwanderungsländer

---

85 McKinSEY (2011), S. 21ff.

86 McKinSEY (2011), S. 36ff.

87 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT:  
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html> (letzter Abruf am 26. März 2012).

und insbesondere der Zielländer steigt, das der Auswanderungsländer fällt. Die Einkommen der einheimischen Bevölkerung in den Einwanderungsländern steigen langfristig, gehen aber kurzfristig zurück. Langfristig sind die Arbeitsmarkteffekte – so die Analyse – neutral, kurzfristig können die Löhne in den Einwanderungsländern leicht sinken und die Arbeitslosigkeit leicht steigen. Für Deutschland stellt die Untersuchung langfristig positive Effekte einer Arbeitsmigration fest.<sup>89</sup>

Die Autoren des IAB weisen darauf hin, dass die gesamtwirtschaftliche Analyse zwei Faktoren nicht berücksichtigt habe: Die illegale Migration aus den mittel- und osteuropäischen Ländern sei durch die Erweiterung teilweise legalisiert worden. Diese Migranten würden bei Öffnung der Arbeitsmärkte als Neuzuwanderer gezählt, obwohl sie bereits im Land waren. Hier könne es folglich zu einer verzerrten Angabe der Migrationszahlen kommen. Zum anderen hätten die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Arbeitsmärkte und die Arbeitsmigration noch nicht genau abgeschätzt werden können. Grundsätzlich gelte aber, dass die Krise zu einem deutlichen Rückgang der Zuwanderung führen werde.<sup>90</sup>

## 7.2. Materialsammlung des IAB zur Arbeitsmigration

In einer Materialsammlung des IAB zum Fachkräftebedarf der Wirtschaft heißt es zu den langfristigen Wirkungen der Zuwanderung von Fachkräften, dass die Abschwächung des Alterungsprozesses durch Zuwanderung erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme habe: „Obwohl die ausländische Bevölkerung sehr viel stärker als die deutsche Bevölkerung von Arbeitslosigkeit betroffen ist, in höherem Umfang soziale Leistungen nach dem SGB II bezieht und niedrigere Steuern als der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung bezahlt, entsteht durch Zuwanderung ein Nettogewinn für die öffentlichen Finanzen und Sozialsysteme. Dies ist im Wesentlichen auf die zusätzlichen Einzahlungen in die Rentenversicherungssysteme sowie den Umstand, dass sich die Schuldenbelastungen der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungssysteme durch Zuwanderung auf eine größere Zahl von Köpfen verteilt, zurückzuführen.“<sup>91</sup>

Aber die Wohlfahrtseffekte der Zuwanderung seien – so das IAB – langfristig nicht allein von der Zahl, sondern auch von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer abhängig: Erstens bestimme die Qualifikation entscheidend die Arbeitsmarktintegration, das heißt, die Arbeitslosenrate unter den Zuwanderern ist abhängig von ihrer Qualifikation. Zweitens steige die Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Produktivität mit der Qualifikation der Zuwanderer. Drittens stiegen die fiskalischen Gewinne des Sozialstaats mit der Qualifikation der Zuwanderer. Eine langfristig angelegte Zuwanderungspolitik müsse deshalb die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer erhöhen und die Integration der Migranten und von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem erheblich verbessern.<sup>92</sup> Das größte Risiko der Migration bestehe in den Problemen der Integration der Migranten in Arbeitsmarkt und Gesell-

---

89 BAAS, Timo; BRÜCKER, Herbert; HAUPTMANN, Andreas (2009), S. 1ff.

90 BAAS; BRÜCKER; HAUPTMANN (2009), S. 7.

91 BRÜCKER, Herbert (2007), S. 3.

92 BRÜCKER, Herbert (2007), S. 4.

---

schaft. Eine langfristige angelegte Zuwanderung müsse daher die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer erhöhen und die Integration der der Migranten und von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt und die Bildungssysteme deutlich verbessern.<sup>93</sup>

### 7.3. Analyse des IZA

Der Wissenschaftler Holger Bonin hat versucht, mit einer Analyse des Finanzierungsbeitrags von Ausländern zu den deutschen Staatsfinanzen für das Jahr 2004, eine andere Perspektive in die Diskussion um Zuwanderung und Arbeitsmigration einzubringen. Bislang, so der Autor, sei die fiskalische Dimension von Zuwanderung und Integration zu sehr auf die Themen „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ und die schwierige Arbeitsmarktlage vieler Zuwanderer und die daraus resultierende Belastung für die öffentlichen Haushalte verengt worden. Dass die in Deutschland lebenden Zuwanderer mehrheitlich gut in den Arbeitsmarkt integriert seien und folglich einen nennenswerten Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten leisteten, gerate dabei aus dem Blickfeld. Der Autor befürwortet ein Punktesystem zur aktiven Auswahl von Zuwanderern und die Integration der Zuwanderer unter Arbeitsmarktaspekten, um den positiven Effekt der Arbeitsmigration zu steigern.<sup>94</sup>

Bonin hat in einer Studie für das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) errechnet, dass in Deutschland lebende Ausländer im Jahr 2004 einen Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten von knapp 2.000 Euro pro Kopf geleistet haben. Auch wenn sich dieser Finanzierungsbeitrag langfristig aufgrund der Alterung der ausländischen Bevölkerung verschlechtern werde, so die Studie, werde er auch in Zukunft eindeutig positiv sein. Bonin weist allerdings einleitend auf eine Studie aus dem Jahr 2001 von Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig und Michael Werding hin, die zu dem gegenteiligen Ergebnis kommt. Danach seien Ausländer Nettoempfänger staatlicher Leistungen, die empfangenen Transferleistungen seien also höher als die von ihnen geleisteten Steuern und Beiträge.

In der Studie für das IZA nutzt Bonin die Zahl der Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes. Hier werden alle ausländischen Staatsbürger registriert, die sich in Deutschland an- bzw. abmelden. Im so genannten Ausländerzentralregister, einer weiteren Datenquelle zur Beschreibung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland, werden nur Ausländer erfasst, die sich in der Regel länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhalten.<sup>95</sup> Nach der Bevölkerungsfortschreibung lebten im Jahr 2004 genau 7,288 Millionen Ausländer in Deutschland. Insgesamt lebten 82,5 Millionen Menschen im Jahr 2004 in Deutschland. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung nach der Bevölkerungsfortschreibung betrug demnach 8,8 Prozent.<sup>96</sup>

Ausgangspunkt der Studie für die Bilanzierung der Finanzierungsbeiträge von Deutschen und Ausländern ist eine Schätzung der durchschnittlichen und individuellen Steuerzahlungen, Beitragszahlungen und Transferbezüge nach Staatsangehörigkeit und nach Alter. Eine solche Alters-

---

93 BRÜCKER, Herbert (2007), S. 4.

94 BONIN, Holger (2007), S. 43ff.

95 BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2011), S. 98.

96 STATISTISCHES BUNDESAMT (2012). Bevölkerung insgesamt und ausländische Bevölkerung 1990 bis 2010.

gliederung hält Bonin für sinnvoll, da die zu analysierenden Finanzströme zwischen Individuen und Staat teilweise stark altersabhängig seien und sich der Altersaufbau von deutscher und ausländischer Bevölkerung im Beobachtungszeitraum deutlich unterscheiden. Als Datenquellen nutzte Bonin das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP), eine jährlich stattfindende Wiederholungsbefragung von Deutschen, Ausländern und Zuwanderern in den alten und neuen Bundesländern. Die Stichprobe erfasste im Erhebungsjahr 2004 fast 12.000 Haushalte mit mehr als 22.000 Personen.<sup>97</sup> Insgesamt wurden auf Grundlage des SOEP Altersprofile nach Nationalität für 33 verschiedene Steuern und Transfers generiert.<sup>98</sup>

Für die weitere Analyse wurden die Altersprofile für Deutsche und Ausländer mit einem proportionalen Faktor so gewichtet, dass sich unter Berücksichtigung des deutschen und ausländischen Bevölkerungsbestands das jeweilige Einnahmen- und Ausgabenniveau gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) für das Jahr 2004 ergibt. Für die Aufschlüsselung einiger Ausgaben ist die Studie von der VGR abgewichen. Die Ausgaben zur Sozialhilfe stützen sich auf den Finanzbericht des Bundesministeriums für Finanzen (2006).<sup>99</sup>

Bonin ermittelt den Finanzierungsbeitrag der in Deutschland lebenden Ausländer zu den öffentlichen Haushalten, indem er von der Summe aller durchschnittlichen altersspezifischen Steuer- und Beitragszahlungen pro Kopf die durchschnittlichen Transferbezüge pro Kopf abzieht. Bei den Steuer- und Beitragszahlungen handelt es sich z.B. um die Einkommens- und Lohnsteuer und Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung. Bei den Transferbezügen handelt es sich z.B. um Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie öffentliche Aufwendungen für Kindergärten, Schulen und Hochschulen (geldwerte Bildungsleistungen).

Die Studie zeigt auf, dass Deutsche wie Ausländer generell abhängig vom Alter unterschiedliche Finanzierungsbeiträge leisten. Während der Finanzierungsbeitrag von Jugendlichen und Kindern negativ ist, wird der Finanzierungsbeitrag mit Eintritt in das Erwerbsleben positiv. Der höchste Finanzierungsbeitrag wird im Alter von 40 bis 45 Jahren geleistet. Ab 50 Jahren fällt er dann deutlich ab, weil diese Altersgruppe verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen ist oder in den Ruhestand eintritt.<sup>100</sup>

Die positive Bilanz der ausländischen Bevölkerungsgruppe ergebe sich, so die Studie, aus ihrer Altersstruktur, die sich deutlich von der der Deutschen unterscheidet. Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter, nämlich der Anteil der 20 bis 60-jährigen, habe im Jahr 2004 genau 68,2 Prozent betragen und sei damit deutlich höher gewesen als der Anteil dieser Altersgruppe in der deutschen Bevölkerung mit 55,9 Prozent. Dagegen seien nur 9,1 Prozent der Ausländer in Deutschland älter als 60 Jahre und damit Nettoempfänger staatlicher Leistungen. Bei der Gruppe der Deutschen seien immerhin 22 Prozent im Rentenalter und damit Transferempfänger. Der Al-

---

97 BONIN, Holger (2006), S. 2ff.

98 BONIN, Holger, (2006), S. 3.

99 BONIN, Holger (2006), S. 4.

100 BONIN, Holger (2006), S. 5ff.

---

tersstruktureffekt verbessere also den Finanzierungsbeitrag der ausländischen Bevölkerung im relativen Vergleich.

Ein Beispiel aus der Studie: Ein Deutscher zahlte im Jahr 2004 pro Kopf durchschnittlich 2.582 Euro Lohn- und Einkommenssteuer inkl. Solidaritätszuschlag. Ein Ausländer zahlte im Durchschnitt pro Kopf 1.532 Euro Lohn- und Einkommenssteuer inkl. Solidaritätszuschlag. Ein Deutscher erhielt im Jahr 2004 durchschnittlich pro Kopf 275 Euro Sozialhilfe, ein Ausländer im Durchschnitt pro Kopf 465 Euro.<sup>101</sup>

Ausländer zahlten insgesamt an Steuern und Beiträgen pro Kopf durchschnittlich 7.414 Euro, Deutsche zahlten pro Kopf durchschnittlich 10.831 Euro an Steuern und Beiträgen. Ausländer erhielten Transferleistungen in Höhe von durchschnittlich 5.460 Euro pro Kopf, Deutsche erhielten durchschnittlich 7.473 Euro Transferleistungen pro Kopf. Damit lag der Finanzierungsüberschuss von Ausländern bei 1.954 und von Deutschen bei 3.338 Euro pro Kopf. Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer war damit zwar deutlich geringer als der der Deutschen, aber „eindeutig positiv“.<sup>102</sup>

Die hohe Arbeitslosigkeit unter den Ausländern zeige sich, so die Studie, anhand der massiv höheren Ausgaben pro Kopf für Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. Bei den übrigen Sozialversicherungen profitierten Ausländer allerdings weniger von Leistungen als Deutsche. Bei der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung liege dies überwiegend am relativ günstigen Altersaufbau der ausländischen Bevölkerung. Allerdings sei auch die altersspezifische Inanspruchnahme der Sozialversicherungsleistungen tendenziell geringer. In der Krankenversicherung zeigten sich beispielsweise – mit Ausnahme der obersten Altersjahrgänge – seltenere Arztbesuche und kürzere Klinikaufenthalte. Ausländer erhielten zudem pro Kopf weniger Wohngeld, Mutterschaftsgeld und Leistungen nach dem BAföG. Wegen der höheren Geburtenrate erhielten sie etwas mehr Kindergeld als Deutsche.<sup>103</sup>

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass bei einem geschätzten positiven Finanzierungsbeitrag von rund 2.000 Euro pro Kopf im Jahr 2004 die von den rund 7,2 Millionen Ausländern geleisteten Steuern und Beiträge die empfangenen Transfers um 14,1 Milliarden Euro überstiegen haben. Auch unter Berücksichtigung des Alterungsprozesses der ausländischen Bevölkerung und einer Verringerung des Überschusses bleibe der Finanzierungsbeitrag auch zukünftig positiv.<sup>104</sup>

## 8. Fazit

Ein Fachkräftemangel bzw. ein Fachkräfteengpass in Deutschland lässt sich bereits heute anhand verschiedener Indikatoren ablesen, allerdings kann er nicht immer wissenschaftlich präzise für

---

101 BONIN, Holger (2006), S. 9.

102 BONIN, Holger (2006), S. 7-8. (Die Zahlen und Beträge dieser Untersuchung beziehen sich nur auf das Jahr 2004.)

103 BONIN, Holger (2006), S. 9ff.

104 BONIN, Holger (2006), S. 14.

die einzelnen Berufsfelder beschrieben werden.<sup>105</sup> Im Kontext der demografischen Entwicklung, Alterung sowie Schrumpfung der deutschen Bevölkerung, und des Strukturwandels der deutschen Wirtschaft, Stichwort Tertiärisierung, deutet jedoch vieles darauf hin, dass sich in den kommenden Jahren ein Fachkräftemangel im mittleren und hohen Qualifikationsniveau einstellen kann, wenn nicht mit verschiedenen Maßnahmen einer solchen Entwicklung entgegen gewirkt wird.

Viele Handlungsempfehlungen für die Politik gehen von einer Doppelstrategie aus. So sollen einerseits die Potentiale der vorhandenen inländischen Arbeitskräfte stärker ausgeschöpft und andererseits bürokratische Hürden für die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland abgebaut werden.

Vorgeschlagen wird insbesondere eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Beschäftigten, aber auch eine bessere Qualifizierung von Schülern und Auszubildenden. Hier machen die Forschungsinstitute eine Vielzahl von Vorschlägen, insbesondere zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zu flexiblen Arbeitszeitmodellen in den Unternehmen.

Ein großes Reservoir bieten die Frauen, die zu einem großen Teil sehr gut ausgebildet sind, aber vor allem während der Familiengründungsphase dem Arbeitsmarkt nicht voll zur Verfügung stehen können. Die (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungsquote von Frauen lag im Juni 2011 bei 48,7 Prozent und war damit deutlich kleiner als die der Männer mit 56 Prozent.<sup>106</sup> Die Teilzeitquote von Frauen in Deutschland liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt. Im Jahr 2010 waren 69,9 Prozent der Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren erwerbstätig, 45,6 Prozent von ihnen arbeiteten in Teilzeit. Im EU-Durchschnitt liegt die Teilzeitquote erwerbstätiger Frauen bei 30,8 Prozent. Als Hauptgrund für ihre Teilzeittätigkeit nannte jede zweite Frau in Deutschland die Betreuung von Kindern bzw. die Pflege naher Angehöriger oder andere familiäre Verpflichtungen.<sup>107</sup> Zudem ist die Wochenarbeitszeit von teilzeitbeschäftigten Frauen im Vergleich zu Ländern wie Schweden mit 18,5 Stunden relativ gering. Eine Steigerung der Arbeitszeit in Teilzeitbeschäftigungen wird daher empfohlen. Mehr Betreuungsangebote auch für Kleinkinder, sowohl staatliche wie betriebliche, und familienfreundliche Arbeitszeiten und Modelle wie Telearbeit könnten zu einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen auch in Vollzeit führen.<sup>108</sup>

Die Erfahrung und das Know-how älterer Mitarbeiter rückt vor dem Hintergrund der Diskussion über einen Fachkräftemangel zunehmend in den Blick der Wissenschaft. Um ältere Arbeitnehmer länger im Unternehmen zu halten, wird verstärkt über alters- und altersgerechte Arbeitszeitmodelle nachgedacht. Auch der Erhalt der Gesundheit am Arbeitsplatz wird in diesem Zusammenhang thematisiert.

Der Bereich Bildung und Qualifizierung in der schulischen und beruflichen Ausbildung spielt ebenfalls mit Blick auf die verstärkte Nutzung vorhandener Potentiale eine große Rolle. So soll

---

105 BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (BIBB), <http://www.bibb.de/de/56363.htm>.

106 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2012). Pressemitteilung vom 7. März 2012.

107 STATISTISCHES BUNDESAMT (2012). Pressemitteilung Nr. 078 vom 7. März 2012.

108 Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011), Perspektive 2025, S. 34.

sowohl die Zahl der Schulabbrecher verringert, als auch die Zahl der Hochschulabsolventen erhöht werden. Insbesondere in den MINT-Berufen befürchten einige Institute eine zu geringe Zahl von Hochschulabsolventen, die den zukünftigen Bedarf angesichts ausscheidender Fachkräfte nicht decken können. Die berufliche Ausbildung ist auch insofern ein wichtiger Baustein, als auch in Zukunft vor allem Geringqualifizierte weniger gute Chancen am Arbeitsmarkt haben.

Andererseits sind sich die Wissenschaftler weitgehend einig, dass Zuwanderung nach Deutschland angesichts der dargestellten Entwicklungen ebenso unverzichtbar ist. Empfohlen wird häufig eine qualifizierte Arbeitsmigration, die sich an den Erfordernissen auf dem deutschen Arbeitsmarkt und den entsprechenden Qualifikationen der Zuwanderer orientiert. Die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen werden in dieser Hinsicht vielfach als zu bürokratisch dargestellt. Deutschland müsse gegenüber Zuwanderern eine „Willkommenskultur“ entwickeln, die zu einer höheren Bereitschaft bei Fachkräften aus dem Ausland führe, nach Deutschland zu kommen und hier zu arbeiten.

## 9. Literaturliste

- ASENSIO, Cristina Martín (2010). Die „Blue Card“-Richtlinie – eine Maßnahme der politischen Inkohärenz der EU im Interesse der Erreichung ihrer Ziele der EU-Entwicklungspolitik. In: Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZAR), 30, (2010), 5/6, S. 175-183.
- ADAMY, Wilhelm (2011). 1,4 Mio. Beschäftigte haben bereits in 2011 ihren Job verloren. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Berlin.  
<http://www.dgb.de/themen/++co++76ff6ade-bc15-11e0-635d-00188b4dc422> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- ANGENENDT, Steffen; PARKES, Roderick (2010). Blue Card – (noch) kein Erfolg? Perspektiven der EU-Migrationspolitik für hochqualifizierte Arbeitskräfte. In: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 2010/A 34, 4 Seiten.  
[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A34\\_adt\\_pks\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A34_adt_pks_ks.pdf) (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- ANGER, Christina; ERDMANN, Vera; PLÜNNECKE, Axel (2011). MINT-Trendreport 2011, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.  
<http://www.iwkoeln.de/LinkClick.aspx?fileticket=pmft3ZkkAjs%3d&tabid=252> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- ANTWORT DER BUNDESREGIERUNG (2011), Fakten und Positionen der Bundesregierung zum so genannten Fachkräftemangel vom 15. Februar 2011 (Drs. 17/4784).  
<http://dserver.bundestag.btg/btd/17/047/1704784.pdf> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- BONIN, Holger (2007). Kosten-Nutzen-Bilanz der Zuwanderung: Öffentliche Haushalte profitieren vom Beitrag der in Deutschland lebenden Ausländer. In: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.). Zuwanderung und Asyl in Deutschland. Herausforderungen und Perspektiven aus Sicht der deutschen Partner im europäischen Migrationsnetzwerk, Nürnberg, S. 43-51.  
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/emn-zuwanderung-und-asyl-de.pdf?blob=publicationFile> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- BONIN, Holger (2006). Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004, hrsg. vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Discussion Paper No. 2444, Bonn.  
<http://ftp.iza.org/dp2444.pdf> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- BRENKE, Karl (2010). Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht. In: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 46/10, S. 2-16.  
[http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.363686.de/10-46-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.363686.de/10-46-1.pdf) (letzter Abruf am 23. Januar 2012).

- 
- BRÜCKER, Herbert (2007). Migration als Therapie für Fachkräftemangel? Materialsammlung Fachkräftebedarf der Wirtschaft vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg. Stand: August 2007.  
[http://doku.iab.de/grauepap/2007/Fachkraefte\\_Material\\_C11.pdf](http://doku.iab.de/grauepap/2007/Fachkraefte_Material_C11.pdf) (letzter Abruf am 23. Januar 2012)
- BÜNTE, Rudolf; KNÖDLER, Christoph (2008). Recht der Arbeitsmigration: die nicht selbständige Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nach dem Zuwanderungsgesetz. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), 25 (2008), 13, S. 743-750. Abrufbar unter: [www.beck-online.de](http://www.beck-online.de).
- BÜNTE, Rudolf; KNÖDLER, Christoph (2009). Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland – zur Umsetzung des Aktionsprogramms der Bundesregierung. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), 26 (2009), 8, S. 416-420. Abrufbar unter: [www.beck-online.de](http://www.beck-online.de).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg. Stand: Januar 2011.  
<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2011). Hintergrundinformation – Aktuelle Fachkräfteengpässe, Nürnberg. Stand: Dezember 2011.  
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Berichte-Broschueren/Arbeitsmarkt/Generische-Publikationen/Hintergrundinfo-Fachkraeftebedarf-2011-12.pdf> (letzter Abruf am 12. März 2012).
- BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2011). Das Bundesamt in Zahlen. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg. Stand: Juni 2011.  
[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2010.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Abruf am 12. März 2012).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2011). Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin. Stand: Juni 2011.  
[http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- HELMRICH, Robert; ZIKA, Gerd, Hrsg. (2010). Beruf und Qualifikation in der Zukunft. BIBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025, Bonn: Schriftenreihe des Bundesinstituts für Berufsbildung. (Bestand der Bibliothek des Deutschen Bundestages: P 5132032).
- HUBER, Bertold (Hrsg.). Aufenthaltsgesetz; Freizügigkeitsgesetz/EU, ARB 1/80 und Qualifikationsrichtlinie, Kommentar. München: Beck, 2010. Abrufbar unter: <http://beck-online.beck.de/?bcid=Y-400-W-HuberKoAufenthG>.
- KETTNER, Anja (2011). Zur Abgrenzung der Begriffe Arbeitskräftemangel, Fachkräftemangel und Fachkräfteengpässe und zu möglichen betrieblichen Gegenstrategien, hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), S. 1-8.  
[http://doku.iab.de/grauepap/2011/Fachkraeftemangel\\_GrauesPapier\\_Kettner.pdf](http://doku.iab.de/grauepap/2011/Fachkraeftemangel_GrauesPapier_Kettner.pdf) (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- McKINSEY DEUTSCHLAND (2011). Wettbewerbsfaktor Fachkräfte. Strategien für Deutschlands Unternehmen, Berlin, Stand: Mai 2011.  
[http://www.mckinsey.de/downloads/presse/2011/wettbewerbsfaktor\\_fachkraefte.pdf](http://www.mckinsey.de/downloads/presse/2011/wettbewerbsfaktor_fachkraefte.pdf) (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- PROGNOS AG (2011). Studie - Arbeitslandschaft 2030. Im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., Stand: September 2011, 2. Auflage.  
[http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/110930\\_Neuauflage\\_Arbeitslandschaft\\_2030.pdf](http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/110930_Neuauflage_Arbeitslandschaft_2030.pdf) (letzter Abruf am 23. Januar 2012).

- RAHNER, Sven (2011). Fachkräftebedarf und Zuwanderung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 43/2011, S. 29-35.  
<http://www.bpb.de/files/P6W6D1.pdf> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden. Stand: Mai 2011.  
[http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2011/expertise\\_2011-demografischer-wandel.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2011/expertise_2011-demografischer-wandel.pdf) (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2009). 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin.  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Abruf am 23. März 2012).
- ZIMMERMANN, Klaus F. (2010). Deutschland braucht auf Dauer Fachkräfte – auch durch Zuwanderung. In: Wochenbericht des DIW Nr. 46/2010.  
<http://www.diw.de/sixcms/media.php/73/10-46-4.pdf> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).
- ZIMMERMANN, Klaus F. (2011). Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 21. Februar 2011.  
<http://www.iza.org/de/webcontent/news/BundestagZuwanderung110221.pdf> (letzter Abruf am 23. Januar 2012).

Daniela Kolodziej