

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zu dem

a) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fachkräftepotential nutzen – Gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen (BT-Drucksache 17/4615)

b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	4
Deutscher Industrie- und Handelskammertag	8
Zentralverband des Deutschen Handwerks	13
Deutscher Gewerkschaftsbund	25
Bundesagentur für Arbeit	30
Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung	87
Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann	109
Prof. Dr. Andreas Kruse	113
Dr. Jürgen Pfister	120
Dr. Claudia Weinkopf	126
Prof. Dr. Ursula Engelen-Kefer	129
Karl Brenke	131

Mitteilung

Tagesordnung

**51. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 21. Februar 2011, 14:45 bis 16.15 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit - Fachkräftemangel beseitigen

(BT-Drucksache 17/3198)

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fachkräftepotential nutzen - Gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen

(BT-Drucksache 17/4615)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Innenausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung*

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Innenausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung*

Katja Kipping
Vorsitzende

Sachverständigenliste

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesagentur für Arbeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Prof. Dr. Andreas Kruse

Dr. Jürgen Pfister

Dr. Claudia Weinkopf

Prof. Dr. Ursula Engelen-Kefer

Karl Brenke

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Immer mehr Unternehmen haben Probleme, genügend qualifizierte Fachkräfte zu finden. Dies gilt insbesondere für MINT-Fachkräfte sowie für Fachkräfte im Gesundheits- und Pflegebereich und in einzelnen Facharbeiterberufen in der Metall- und Elektroindustrie. Mitte 2010 hatten lt. Umfrage des DIHK bereits 70 % der Unternehmen generell (20 %) oder teilweise (50 %) Probleme bei der Besetzung offener Stellen. Im Dezember 2010 lag die so genannte „MINT-Lücke“ bei 98.600, davon umfasst die Ingenieur-lücke knapp 50.000 Stellen. Nach wissenschaftlichen Schätzungen droht die Fachkräftelücke bis 2030 auf 5,2 Mio. Arbeitskräfte anzuwachsen – und dabei ist schon unterstellt, dass jedes Jahr 150.000 mehr Zuwanderer in Deutschland eine Beschäftigung suchen als abwandern.

Der Antrag von Bündnis 90/ Die Grünen betont daher zu Recht die Notwendigkeit, zügig eine umfassende und ausgewogene Strategie zur Beseitigung des Fachkräftemangels zu entwickeln, die auch Erleichterungen bei der Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte beinhalten muss. Um die wachsenden Herausforderungen zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland zu bewältigen, ist es richtig, auf einen Mix aus Bildung, Qualifizierung, Aktivierung und Zuwanderung zu setzen. Allerdings sind einzelne von Bündnis 90/ Die Grünen aufgezeigte Wege insbesondere bei der Aus- und Weiterbildung oder auch zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung wenig sinnvoll (z. B. verstärkte überbetriebliche Ausbildung im dualen Ausbildungssystem) und / oder gehen von falschen Grundannahmen aus (z. B. werden die Ursachen für eine niedrige Erwerbsbeteiligung Älterer in einer vermeintlich „systematischen Aussteuerung Älterer aus dem Erwerbsleben“ gesehen).

Im Einzelnen

Defizite im Bildungsbereich beheben

Im Bildungsbereich fordern Bündnis 90/ Die Grünen:

- einen Rechtsanspruch auf einen ganztägigen und qualitativ hochwertigen Kita-Platz ab 1. Lebensjahr,
- den flächendeckenden Ausbau echter Ganztags-schulen bis 2020 und individuelle Förderung jedes einzelnen Kindes,
- eine Weiterentwicklung des Berufsausbildungs-systems entsprechend dem Modell „DualPlus“,
- die Umsetzung des Grünen Pakts für Hochschulen für 500.000 zusätzliche Studienplätze und Studienfinanzierung nach dem „Zwei-Säulen-Modell“,
- umfassende Bildungsberatung: In Schulen als Berufs- und Studienorientierung, in der Fort- und Weiterbildung als flächendeckend niedrigschwellige Angebote.

Bewertung

Die Stärkung der frühkindlichen Bildung und ein bedarfsgerechter Ausbau von qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztags-schulen sind zentrale Ansatzpunkte, um künftig mehr jungen Menschen einen erfolgreichen Start ins Berufsleben zu ermöglichen und die Fachkräftesicherung in Zukunft zu erleichtern. Zur Stärkung der frühkindlichen Bildung ist als ein wichtiger erster Schritt erforderlich, ein obligatorisches beitragsfreies Vorschuljahr mit einem systematischen Vorschul-curriculum inkl. obligatorischer Sprachstandtests einzuführen.

Auch ist es ein richtiges Ziel, individuelle Förderung in der Bildung allgemein und in der Berufsausbildung im Besonderen zu stärken und beruflich Qualifizierten den Zugang zur Hochschule zu erleichtern. Das von den Grünen vorgeschlagene Konzept „DualPlus“ in der Berufsbildung ist dafür aber kaum geeignet. Es birgt die Gefahr einer Abkehr von betrieblich verantworteter Ausbildung (in Partnerschaft mit den Berufsschulen) hin zu einem fremd gesteuerten Ausbildungssystem, in dem Betriebe bzw. Betriebsphasen nur eine Ausbildungsressource neben anderen sind. „DualPlus“ sieht zwar Praxisphasen in der Ausbildung vor, gewährleistet den Praxisbezug aber nicht so, wie dies in Betrieben möglich ist. Ein Plus überbetrieblicher Ausbildung ist angesichts des zunehmenden Bewerbermangels weder sinnvoll noch notwendig.

Die Hochschulfinanzierung muss stärker investitionsorientiert erfolgen und sich nach den Aufgaben und Leistungen der Hochschulen richten. Die BDA hat dafür ein eigenes Modell entwickelt. Wesentliche Elemente einer zielgenauen öffentlichen Studienfinanzierung sind die strenge Orientierung am Grundsatz der Bedürftigkeit, ein einheitlicher Anspruch auf Bildungsdarlehen sowie Studiengebühren als weiterer Baustein.

Die BDA unterstützt das Anliegen, die Berufsorientierung in Schulen flächendeckend zu verankern. Allerdings müssen hierbei die vorrangig zuständigen Länder eng eingebunden und an den Kosten beteiligt werden.

Gezielte Qualifizierung voranbringen statt auf Förderung nach dem überholten Motto „viel hilft viel“ zu setzen

Bündnis 90/ Die Grünen fordern:

- die von der Bundesregierung geplante, stärkere Konzentration der Mittel zur Arbeitsförderung zurückzunehmen und die Arbeitsförderung auf eine Qualifizierung für Zukunftsberufe zu konzentrieren,
- eine doppelte 50 %-Quote für Weiterbildungsmaßnahmen einzuführen (50 % der Maßnahmen für Geringqualifizierte von denen 50 % zum Berufsabschluss führen sollen),
- das Meister-BaFöG durch ein „Erwachsenenbildungsförderungsgesetz“ zu ersetzen,
- Transfergesellschaften zu „regionalen, unternehmensübergreifenden Einrichtungen“ weiterzuentwickeln und Bezugsdauer von Transfer-Kug auf 24 Monate auszuweiten,
- WeGebAU unbefristet im SGB III zu verankern und Förderung auch für Beschäftigte mit „veralterter“ Qualifikation,
- Weiterbildungsberatung kleinerer und mittlerer Unternehmen in regionalen Weiterbildungsbüros,
- die Einführung eines Mindestlohnes in der Weiterbildungsbranche.

Bewertung

Die BDA unterstützt die von der Bundesregierung geplante Konzentration der Mittel für Arbeitsförderungsmaßnahmen, die im Wesentlichen durch einen noch konsequenteren Einsatz der Mittel nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit sowie eine Einschränkung künstlicher öffentlich geförderter Beschäftigung erreicht werden soll.

Das Ziel, mehr Geringqualifizierte zum Abschluss zu bringen, ist richtig und durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) bereits in der Umsetzung (Initiative zur Flankierung des Strukturwandels), starre Quoten für den Einsatz von Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose sind aber nicht sinnvoll. Qualifizierung muss immer an den individuellen Kompetenzen sowie den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientiert und auf schnelle Eingliederung in Beschäftigung ausgerichtet sein.

Durch das BaFöG und das Meister-BaFöG bestehen weitreichende Möglichkeiten der Bildungsförderung für alle denkbaren Zielgruppen. Insbesondere das Meister-BaFöG sieht dabei keine Altersbeschränkung vor. Sofern Zielgruppen identifiziert werden können, die bislang von der Förderung ausgeschlossen sind, deren Förderung aber sinnvoll erscheint, muss eine entsprechende Änderung der Förderregelungen geprüft werden.

Bei Transfergesellschaften muss immer das Ziel der zügigen Rückkehr in Beschäftigung im Mittelpunkt stehen. Eine Verdopplung der Bezugsdauer von Transfer-Kug leistet hierzu gerade keinen Beitrag: Angesichts mit anhaltender Beschäftigungslosigkeit sinkender Re-Integrationschancen sollte der Transfer in neue Arbeit im Sinne einer frühzeitigen Aktivierung und eventuell nötigen Neuorientierung innerhalb der derzeit möglichen Laufzeit von zwölf Monaten angestrebt werden. Bei Verlängerung der Bezugsdauer besteht gerade bei älteren Arbeitnehmern die Gefahr, dass der Sprung zurück in den Arbeitsmarkt nicht mehr gelingt und lediglich neue, teurere Wege in die Frühverrentung eröffnet werden.

WeGebAU ist nur als befristete Anschubfinanzierung zur Förderung Geringqualifizierter und Älterer verkehrbar; eine breite Qualifizierungsförderung für beschäftigte Arbeitnehmer ist nicht Aufgabe der solidarisch finanzierten Arbeitslosenversicherung. Die Verantwortung für die Qualifizierung Beschäftigter liegt in erster Linie bei den Unternehmen und Beschäftigten selbst.

Beratung kann einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Weiterbildung leisten, indem sie gerade kleinere und mittlere Unternehmen noch stärker sensibilisiert und Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigt. Sinnvoll sind dafür aber differenzierte und bedarfsgerechte Angebote, die auf existierenden und bewährten Strukturen aufbauen.

Ein gesetzlicher Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung wäre systematisch falsch und zudem kein Instrument zur Qualitätssicherung. Bereits die Aufnahme der Aus- und Weiterbildung in das Entsendegesetz war verfehlt. Weder handelt es sich um eine eigenständige Branche, noch besteht in diesem Bereich die Gefahr sozialer Verwerfungen durch Ent-

sendearbeitnehmer. Zu Recht hat es das Bundesarbeitsministerium abgelehnt, den von der Zweckgemeinschaft ver.di / GEW vereinbarten Mindestlohn zu erstrecken. Dieser ist im Rahmen eines "In-Sich-Geschäfts" zwischen Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Weiterbildungsunternehmen zustande gekommen und keinesfalls repräsentativ: Höchstens 5.000 der bis zu 100.000 vom Geltungsbereich des Tarifvertrages betroffenen Arbeitnehmer sind bei Mitgliedern der tarifschließenden Zweckgemeinschaft organisiert.

Arbeitsmarktpotenziale insbesondere von Frauen, Älteren und Menschen mit Behinderungen besser erschließen

Bündnis 90/ Die Grünen fordern:

- die Rahmenbedingungen für Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, vor allem durch Ausbau Kinderbetreuung, Abschaffung des Ehegattensplittings, Voranbringen der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern,
- die Gestaltung altersgerechter Arbeitsbedingungen und den Ausbau des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie von Regelungen gegen Altersdiskriminierung auszuweiten und Ältere intensiv an Weiterbildungen und Umschulungen zu beteiligen,
- bei der Förderung von Menschen mit Behinderungen individueller Förderung Vorrang vor institutioneller Förderung einzuräumen sowie gemeinsames Lernen von behinderten und nicht behinderten Kindern in Kindergarten und Schule zu stärken,
- die Entwicklung gezielter Strategien um die Potenziale von Menschen in der „Stillen Reserve“ für den Arbeitsmarkt zu erschließen (passgenaues, individuelles Fallmanagement).

Bewertung

Auch die BDA setzt sich für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein, um die Potenziale von Frauen noch besser zu erschließen. Ein bedarfsgerechter Ausbau qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen ist dazu ebenso unerlässlich wie der Abbau negativer Erwerbsanreize für Frauen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht. Solche Maßnahmen leisten einen erheblichen Beitrag, um die Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt zu verbessern und helfen so auch, Entgeltunterschiede abzubauen. Gerade die mangelnde Kinderbetreuungsinfrastruktur ist ein nachweisliches Hindernis für eine schnelle Rückkehr von Frauen in Beschäftigung nach einer Familienphase und den beruflichen Aufstieg.

Mehr Beschäftigung Älterer und längere Lebensarbeitszeiten sind ein zentraler Baustein zur Fachkräftesicherung. Die Arbeitgeber selbst haben daher den Paradigmenwechsel hin zu mehr Beschäftigung Älterer angestoßen, von einer „systematischen Aussteuerung von Älteren aus dem Erwerbsleben“ kann keine Rede sein, im Gegenteil: Allein von 2000 bis 2009 ist die Beschäftigungsquote 55- bis 64-Jähriger um die Hälfte gestiegen – von 37,4 % auf 56,2 %. Bereits

zwei von drei Industriebetrieben bieten spezielle personalpolitische Maßnahmen für über 50-jährige Mitarbeiter an (IW Köln, 2009), um diese im Unternehmen zu halten. Damit der erfolgreiche Kurs fortgesetzt werden kann, sind keine weiteren kontraproduktiven Maßnahmen zur Bekämpfung einer vermeintlichen Altersdiskriminierung erforderlich, sondern vielmehr eine weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Beschäftigung Älterer. Dazu gehören eine konsequente Umsetzung der Rente mit 67 und ein weiterer Abbau fortbestehender gesetzlicher Frühverrentungsanreize.

Um noch mehr Menschen mit Behinderung eine Chance zu geben und den Einstieg in Arbeit zu erleichtern, müssen Beschäftigungsbarrieren abgebaut werden. Es muss dabei – wie richtigerweise auch von Bündnis 90/ Die Grünen gefordert – so früh wie möglich angesetzt werden. Inklusive Schulbildung ist ein wichtiger Schritt um schon frühzeitig eventuelle Vorurteile und Berührungängste abzubauen. Allerdings darf Inklusion nicht zum Selbstzweck werden. Wo dem speziellen Förderbedarf behinderter Kinder im normalen Schulsystem nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann, ist eine pauschale Integration von behinderten Kindern in das Regelschulsystem nicht sinnvoll.

Ein passgenaues, auf die individuellen Bedürfnisse des Einzelnen und die Erfordernisse des Arbeitsmarktes abgestimmtes Fallmanagement ist nicht nur zur besseren Ausschöpfung von Reserven am Arbeitsmarkt erforderlich, sondern muss zentraler Bestandteil einer erfolgreichen Beratungs- und Vermittlungsstrategie von Arbeitssuchenden insgesamt sein. Das so genannte Vier-Phasen-Modell der BA ist hierfür eine geeignete Grundlage.

Anerkennung ausländischer Qualifikationen verbessern

Bündnis 90/ Die Grünen fordern:

- einen individuellen, zeitlich unbefristeten Rechtsanspruch auf ein leicht zugängliches, schnelles (Startphase: 6 Monate, dann 3 Monate) und transparentes Verfahren zur Bewertung und formalen Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen,
- bei Teilanerkennungen verbindliche Auskünfte über Anschluss- und Nachqualifizierungserfordernisse; eine Verzahnung mit passgenauen Brücken- und Weiterbildungsangeboten zur Vollanerkennung,
- flächendeckend Anlaufstellen als „One-Stop-Governments“: Zentrale Ansprechpartner, individuelle Begleitung, Überwindung der zersplitterten Zuständigkeiten,
- bundesweit einheitliche Verfahrensstandards, bundesweit gültige Ergebnisse des Anerkennungsverfahrens,
- berufsbezogene Sprachförderung in SGB III/II als Regelinstrument zu verankern,
- von den Arbeitsagenturen/ Jobcentern ausländische Abschlüsse und Qualifikationen unabhängig von der Anerkennung bei der Vermittlung zu berücksichtigen.

Bewertung

Die bessere Erschließung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt ist ein wichtiges Anliegen. Ein einheitliches, transparentes Verfahren, dessen Ergebnis bundesweit gültig ist, ist daher ein Schritt in die richtige Richtung.

Eine formale Anerkennung (im Sinne einer Gleichwertigkeit mit deutschen Abschlüssen) ist dabei zunächst zweitrangig, entscheidend ist die Transparenz der erworbenen Kompetenzen. Die Dokumentation bestehender „Defizite“ (im direkten Vergleich zu deutschen Abschlüssen) ist zwar sinnvoll, falls aber bereits eine Arbeitsmarktverwertbarkeit der ausländischen Qualifikation gegeben ist, hat der Einstieg in Arbeit Priorität. Über eine Nachqualifizierung, die zur Anerkennung der Gleichwertigkeit führt, muss individuell und bedarfsgerecht entschieden werden.

Eine Überwindung der zersplitterten Zuständigkeiten ist zwar erstrebenswert, aber aufgrund der überwiegenden Länderkompetenz schwierig zu realisieren. Zentrale Anlaufstellen können jedoch hilfreich sein.

Eine berufsbezogene Sprachförderung von Migranten ist bereits über § 77 ff SGB III möglich, eine weitergehende Förderung aus Mitteln der Arbeitsförderung ist nicht sinnvoll.

Unabhängig vom Anerkennungsverfahren sollten sich die Arbeitsagenturen und Jobcenter bemühen, im Ausland erworbene Qualifikationen bei der Vermittlung zu berücksichtigen.

Gezielte arbeitsmarktorientierte Zuwanderung erleichtern

Bündnis 90/ Die Grünen fordern:

- ein Punktesystem einzuführen, auf dessen Basis qualifizierte und integrationswillige Zuwanderer eine dauerhafte Einwanderungsperspektive erhalten,
- den „restriktiven und mit vielen Ausnahmen gespickten Anwerbestopp [zu] vereinfachen und transparent [zu] gestalten“ und die Mindestgehaltsgrenze für die Niederlassungserlaubnis Hochqualifizierter auf 40.000 € abzusenken,
- die Europäische Blue Card-Richtlinie großzügig unter Ausnutzung vorhandener Gestaltungsspielräume bei Mindestgehaltsschwelle oder Gültigkeitsdauer umzusetzen,
- Ausländische Studierende: Dauer der Aufenthaltserlaubnis an der Regelstudienzeit orientieren; Erwerbsmöglichkeiten während des Studiums erweitern und die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Arbeitssuche für Absolventen deutscher Hochschulen auf 2 Jahre zu verlängern.

Bewertung

Richtigerweise wird klargestellt, dass allein die bessere Förderung von inländischen Arbeitskräften zur Bewältigung des wachsenden Fachkräftemangels nicht ausreicht und es daher notwendig ist, den Zu-

zug von ausländischen Fachkräften zu vereinfachen und transparenter zu gestalten.

Unabhängig von der Einführung eines Punktesystems zur qualifikations- und bedarfsgerechten Zuwanderungssteuerung – welches die BDA gemeinsam mit dem DGB seit Jahren fordert – sind spezifische Reformen im Zuwanderungsrecht notwendig. So muss insbesondere die bürokratische und langwierige Einzelfall-Vorrangprüfung abgeschafft werden. Dazu müssen in einem ersten Schritt die derzeitigen Möglichkeiten genutzt und der Vorrang für einzelne Berufsgruppen (insb. Ingenieure und IT-Fachkräfte) pauschal und nicht im Einzelfall geprüft werden.

Auch die Absenkung der Gehaltsgrenze zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte auf 40.000 € ist ein dringend notwendiger Schritt, um Unternehmen die Anwerbung dringend benötigter Fachkräfte zu erleichtern, die oft schon heute im Inland nicht gefunden werden können. Wichtig ist dabei, dass eine Neuregelung sicherstellt, dass auch Berufsanfänger mit Abschluss in Mangelberufen erfasst werden.

Im Hinblick auf ausländische Absolventen deutscher Hochschulen spricht grundsätzlich nichts dagegen, die Dauer der Aufenthaltserlaubnis an der Regelstudienzeit zu orientieren und die Erwerbsmöglichkeiten während des Studiums zu erweitern. Nicht sachdienlich ist es hingegen, die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche auf zwei Jahre zu verlängern. Von einem guten Studienabsolventen kann erwartet werden, dass er innerhalb eines Jahres eine Beschäftigung findet. Unerlässlich ist es hingegen, denjenigen, die bereits eine Beschäftigung in Deutschland gefunden haben, eine Dauerperspektive in Deutschland zu bieten. Nur so kann es gelingen, mehr ausländische Studienabsolventen auf Dauer im Land zu halten.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

I. Vorbemerkung:

Die Unternehmen in Deutschland haben zunehmend Schwierigkeiten, ihre offenen Stellen mit gut qualifizierten Fachkräften zu besetzen. Laut einer DIHK-Umfrage vom August 2010 hatten nur 30 Prozent der Betriebe keinerlei Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung. In den kommenden fünf Jahren erwartet rund jedes zweite Unternehmen einen Fachkräftemangel im Bereich der Hochqualifizierten. Deutlich wird zudem, dass nicht nur der Bereich der Hochqualifizierten von Engpässen betroffen ist – auch bei dualen Berufsabschlüssen und insbesondere bei Weiterbildungsabschlüssen suchen viele Unternehmen zum Teil vergeblich. Der Fachkräftemangel wird mittlerweile von nahezu jedem dritten Unternehmen als Risiko für die eigene Geschäftsentwicklung gesehen, vor Jahresfrist waren es nur 16 Prozent.

Eine wesentliche Ursache für die zunehmenden Kräfteengpässe ist die demografische Entwicklung. Bereits heute sinkt die Zahl der Schulabgänger – regional in unterschiedlichem Ausmaß –, so dass viele Betriebe Probleme haben, ihre Lehrstellen zu besetzen. In den kommenden 20 Jahren sinkt das Arbeitskräftepotenzial um mehr als 6 Mio. Menschen. Der Anteil der 20 bis unter 30-Jährigen liegt derzeit bei 20 Prozent und der der 50 bis unter 65-Jährigen bei 31 Prozent. Diese Anteile verschieben sich innerhalb der nächsten 10 Jahre auf 18 Prozent (bei den 20 bis unter 30-Jährigen) bzw. 40 Prozent (bei den 50 bis unter 65-Jährigen).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist eine adäquate Gesamtstrategie zur Fachkräftesicherung unerlässlich, um Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu gewährleisten. Dazu müssen die hiesigen Fachkräftepotenziale besser als bislang in den Erwerbsprozess integriert werden und es bedarf gleichzeitig einer Erleichterung der

Zuwanderung. Beide Strategien sind nebeneinander nötig und dürfen nicht im politischen Prozess gegeneinander ausgespielt werden. Im Folgenden werden die wesentlichen Eckpfeiler einer solchen Gesamtstrategie – auch mit Blick auf die entsprechenden Aktivitäten der IHK-Organisation – aus Sicht des DIHK kurz skizziert.

II. Im Einzelnen:

1. Aus- und Weiterbildung

Künftig muss es besser gelingen, alle Potenziale auf dem Ausbildungsmarkt noch besser zu erschließen – sowohl bei leistungsschwächeren als auch bei leistungsstärkeren Jugendlichen und bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Ein zentraler Baustein beim Engagement der IHK-Organisation zur Fachkräftesicherung ist der Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs, der am 26. Oktober 2010 bis zum Jahr 2014 verlängert wurde. Dabei setzen die Paktpartner neue inhaltliche Schwerpunkte. Wichtige Säulen im Ausbildungspakt bilden künftig Verbesserungen bei der Ausbildungsreife und der Berufsorientierung. Es ist daher von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Paktes, dass Kultusministerkonferenz und die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung als neue Paktmitglieder künftig eigene Beiträge leisten werden.

Hintergrund für die neue Schwerpunktsetzung sind die veränderten Rahmenbedingungen auf dem Ausbildungsmarkt: Seit 2007 ist die Zahl der bei den Arbeitsagenturen gemeldeten Bewerber um mehr als ein Viertel zurückgegangen. In den neuen Bundesländern haben sich die Bewerberzahlen vielerorts sogar mehr als halbiert. Die Folge: Immer mehr Betriebe haben Probleme, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen. Allein im Bereich von Industrie, Dienstleistungen und Handel blieben im Jahr 2010 etwa 50.000 Plätze unbesetzt.

IHK-Organisation und Wirtschaft werden weiter substanzielle Beiträge leisten. So engagiert sich die Wirtschaft für das Ziel, dass jede interessierte Schule einen Partner aus der Wirtschaft erhalten soll. Auch sollen verstärkt Jugendliche aus dem Übergangssystem zu den Nachvermittlungaktionen von IHKs, Handwerkskammern und Arbeitsagenturen eingeladen werden. Die Wirtschaft strebt an, wie bisher jährlich 60.000 neue Ausbildungsplätze und 30.000 neue Ausbildungsbetriebe einzuwerben. Neu ist auch das Einwerben so genannter Einstiegsqualifizierungen Plus (EQ Plus). Hierbei handelt es sich um Einstiegsqualifizierungen, die z. B. mit ausbildungsbegleitenden Hilfen kombiniert werden, um lernschwächeren Jugendlichen den Einstieg in Ausbildung zu erleichtern. Die Wirtschaft hat zugesagt, jährlich 10.000 solcher EQ-Plus-Plätze einzuwerben.

Ein höheres Weiterbildungsengagement ist eine weitere Antwort der Betriebe auf den drohenden Fachkräftemangel. Zwar engagieren sich nach der CVTS 3-Studie bereits 69 Prozent der Unternehmen mit Weiterbildungskursen oder anderen Formen der Weiterbildung, jedoch ist eine weitere Steigerung unerlässlich. Auch die Erwerbspersonen sollten mehr beitragen, beispielsweise durch den Einsatz von Urlaubstagen. Daher trifft das von der Bundesregierung mit der Qualifizierungsinitiative aufgestellte Ziel, die Weiterbildungsbeteiligung bis 2015 von 43 Prozent auf 50 Prozent zu steigern, auf den Konsens aller verantwortlichen Akteure. Vor allem die Zielgruppen der älteren

Mitarbeiter, der Menschen mit Migrationshintergrund und der benachteiligten Jugendlichen gilt es, künftig für den ersten Arbeitsmarkt beschäftigungsfähig zu machen und zu halten.

Die Qualitätssteigerung der Weiterbildung bleibt dabei eine Daueraufgabe: Darunter fallen der Einsatz von Qualitätsmanagement-Modellen, die Professionalisierung der Lehrkräfte, der Einsatz der neuen Lernformen – vor allem der neuen Web 2.0-Technologien – sowie die Aktualität der Angebote. Wichtige Voraussetzung hierfür ist ein plurales Bildungsangebot, das den Marktkräften ausreichend Raum lässt.

Die IHKs selbst versuchen vor allem durch das Angebot von Fortbildungsprüfungen einen Beitrag zu leisten, wodurch jährlich rund 70.000 Fachkräften die Gelegenheit gegeben wird, sich für höhere Aufgaben zu qualifizieren. Zudem stellen die IHKs und ihre Bildungszentren Angebote bereit, um den kurzfristigeren Nachfragen nach spezifischeren Inhalten nachkommen zu können.

2. Erhöhung der Erwerbsbeteiligung

Beschäftigungspotenziale Älterer heben

Zur besseren Nutzung hiesiger Potenziale bedarf es einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Älteren und von Eltern – in erster Linie Frauen. Die Erwerbsbeteiligung Älterer hat sich in den vergangenen Jahren bereits positiv entwickelt: So waren im Jahr 2009 mit 39 Prozent fast doppelt so viele 60 bis 64-Jährige erwerbstätig wie vor 10 Jahren. Diesen Trend gilt es fortzuschreiben. Dazu muss die Rente mit 67 Jahren konsequent umgesetzt werden. Gerade

in Zeiten, in denen es immer weniger junge Erwerbstätige geben wird, können die Betriebe nicht auf die Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen älterer Arbeitnehmer verzichten. Eine längere Lebenserwartung muss sich in einer längeren Lebensarbeitszeit widerspiegeln. Es wäre kurzsichtig, diesen Zusammenhang in der aktuellen Diskussion auszublenden, weil damit die Lasten der demografischen Entwicklung auf die Beitragszahler und die künftigen Generationen abgewälzt würden. Der Faktor Arbeit würde durch einen steigenden Beitragssatz zusätzlich verteuert, was letztlich Arbeitsplätze kostet.

Zu einem späteren Renteneintrittsalter gehört auch, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten Älterer weiter verbessert werden. Auf der Seite der Betriebe sind altersspezifische personalpolitische Maßnahmen nötig, z.B. flexible Arbeitszeiten und -orte, betriebliche Gesundheitsförderung, Personalentwicklung und Karrierechancen für Ältere. DIHK-Umfragen zeigen zudem, dass die Unternehmen vor dem Hintergrund der Fachkräfteentwicklung künftig stärker auf die Potenziale Älterer setzen wollen. Neben besseren Beschäftigungsmöglichkeiten sind auch flexiblere Übergänge in die Rente wichtig, die jedoch die Gemeinschaft der Beitragszahler nicht zusätzlich belasten dürfen. Hier sind deshalb korrekte Abschläge bei vorzeitiger Rente, aber auch uneingeschränkte Hinzuverdienstmöglichkeiten nötig.

Zusätzlich müssen noch bestehende Anreize zur Frühverrentung konsequent abgebaut werden. Zwar ist der Wegfall der direkten Förderung der Altersteilzeit richtig, aber auch die indirekte Förderung sollte auslaufen (z.B. Steuer- und Beitragsfreiheit der Arbeitgeberaufstockungsbeiträge). Ein weiterer Fehlanreiz für die Beschäftigung Älterer ist die verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I) für über 55-Jährige auf bis zu 24 Monate. Das ALG I sollte grundsätzlich für alle maximal zwölf Monate gezahlt werden. Empirische Studien zeigen, dass mit der Länge der Bezugsdauer die Dauer der Arbeitslosigkeit steigt – eine Rückkehr in Beschäftigung wird dadurch erschwert.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern

Auch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine Maßnahme, um Potenziale – gerade von Frauen – besser zu nutzen. Die Beschäftigungsquote der Frauen liegt derzeit in Deutschland bei 66 Prozent, die der Männer bei 76 Prozent. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland damit zwar über dem EU-Durchschnitt (59 Prozent), aber Länder wie z.B. Dänemark (73 Prozent) und Schweden (70 Prozent) zeigen, dass auch eine höhere Erwerbsbeteiligung möglich ist. Hinzu kommt, dass gerade in Deutschland die Frauen in besonderem Maße Teilzeit arbeiten: Mit 45 Prozent der erwerbstätigen Frauen sind es deutlich mehr als im EU-Durchschnitt (32 Prozent).

Um die Erwerbstätigkeit der Frauen zu steigern, sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter verbessert werden. Dazu gehört der schnelle Ausbau einer geeigneten Betreuungsinfrastruktur seitens der Politik. Auch eine Flexibilisierung der Angebote ist nötig. So sollten sich z.B. die Öffnungszeiten der Einrichtungen an den Arbeitszeiten der Eltern orien-

tieren. Für die Unternehmen ist es zunehmend wichtig, dass sie ihre Angebote zur Vereinbarkeit weiter ausbauen – z.B. durch passende personalpolitische Instrumente wie flexible Arbeitszeiten, eine flexible Arbeitsorganisation sowie die Unterstützung bei der Kinderbetreuung durch finanzielle Zuschüsse oder Kooperationen mit bestehenden Einrichtungen.

Gerade mit Blick auf die Teilzeit fällt zudem auf, dass diese hierzulande vielfach Halbtagsbeschäftigung bedeutet. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland mit durchschnittlich 18 Wochenstunden bei Teilzeitbeschäftigten am unteren Ende. An der Spitze stehen Länder wie z.B. Schweden und Frankreich mit 24 Wochenstunden. Arbeitszeitmodelle, die stärker in Richtung vollzeitahe Teilzeit gehen, sind deshalb ebenfalls ein Instrument zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Eltern, die zudem einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten.

Um an dieser Stelle Verbesserungen anzustoßen, ist es wichtig, die Betriebe über die Möglichkeiten und Chancen zu informieren, die sie bei dem Thema flexible Arbeitszeiten haben. Die IHK-Organisation engagiert sich daher dafür, Best-Practice-Beispiele bekannt zu machen und Tipps zu geben, wie flexible Arbeitszeitmodelle – gerade auch in Form von der o. g. vollzeitahe Teilzeit – im Betrieb umgesetzt werden können. Gemeinsam mit anderen Verbänden, Gewerkschaften und der Bundesregierung hat der DIHK Anfang Februar 2011 die Charta für familienfreundliche Arbeitszeiten unterzeichnet und sich damit verpflichtet, sich für flexible Arbeitszeiten einzusetzen, die für alle Beteiligten – Betrieb und Mitarbeiter – von Vorteil sind. Im Rahmen der damit verknüpften Initiative werden Unternehmen zudem durch eine umfangreiche Datenbank und einen Leitfaden über Best-Practice-Beispiele informiert, und durch Veranstaltungen der IHKs vor Ort wird das Thema in die Fläche getragen.

Das Unternehmensnetzwerk „Erfolgsfaktor Familie“ ist ein weiteres Beispiel für das Engagement der IHK-Organisation in Bezug auf eine bessere Vereinbarkeit. Es ist eine Gemeinschaftseinrichtung vom DIHK und dem Bundesfamilienministerium, informiert insbesondere kleine und mittlere Unternehmen über familienfreundliche Personalpolitik und bietet die Möglichkeit zum Austausch. Knapp 3.300 Betriebe sind bereits Mitglied und das Netzwerk wächst kontinuierlich.

Menschen mit Migrationshintergrund integrieren

Viele in Deutschland lebende Ausländer verfügen über Bildungsabschlüsse aus ihrem Heimatland, die in Deutschland jedoch teilweise nicht anerkannt werden. Schätzungen für die Berufsbildung sprechen von rund 300.000 Personen, die mit einer Bestätigung der Gleichwertigkeit ihrer Bildungsabschlüsse aus dem Ausland adäquatere Positionen auf dem Arbeitsmarkt besetzen könnten. Tatsächlich kann die angekündigte zentrale Regelung für ein Verfahren einen positiven Beitrag leisten. Daher werden sich auch die beiden großen Kammerorganisationen bei der Umsetzung des Gesetzes engagieren. Wichtig wird dabei sein, Infrastruktur und weitere Grundlagen sorgfältig vorzubereiten. Die Unterneh-

men bedürfen verlässlicher Angaben, um das Leistungsprofil der Bewerber einschätzen zu können. Daher sollten sich Gleichwertigkeitsprüfungen nicht nur am Integrationsaspekt orientieren. Die Unternehmen selbst können zudem durch eigenes Engagement die Vielfalt ihrer Belegschaft verstärken.

Menschen mit Behinderung besser einbeziehen

Vor dem Hintergrund zunehmender Fachkräftengpässe ist die Integration von Menschen mit Behinderung wichtig. Besondere rechtliche Regelungen wie z.B. der spezielle Kündigungsschutz sind zwar gut gemeint, wirken aber vielfach als Beschäftigungsbarriere. Das Schwerbehindertenrecht sollte deshalb auf den Prüfstand gestellt werden. Die IHK-Organisation macht sich stark für den im Berufsbildungsgesetz statuierten Anspruch, nach Möglichkeit für alle Jugendlichen mit Behinderung eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem regulären Ausbildungsberuf anzustreben. Denn eine betriebliche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf ist die beste Voraussetzung für eine dauerhafte Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die IHK-Organisation setzt sich außerdem dafür ein, die derzeit rund 1.000 Sonderregelungen für die Ausbildung von behinderten jungen Menschen bundesweit zu vereinheitlichen und damit deutlich zu reduzieren. Das verbessert die Transparenz über die erworbenen Qualifikationen und erleichtert behinderten Jugendlichen den Einstieg in Ausbildung.

3. Zuwanderung erleichtern

In ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Fachkräftesicherung gehört eine intelligente Steuerung der Zuwanderung – neben der besseren Nutzung hiesiger Potenziale. Die Mobilität der gut qualifizierten Fachkräfte weltweit ist gestiegen, auch die der deutschen. Migration wird dadurch immer mehr zur Option. Deutschland muss sich im Wettbewerb um diese mobilen „Eliten“ als attraktives, offenes Land positionieren. Dabei geht es nicht darum, anderen Ländern ihre Fachkräfte abzuwerben, sondern für die ohnehin Wanderungswilligen gute Angebote bereitzuhalten. Ein solcher Wettbewerb birgt die Chance, dass alle Länder angehalten sind, ihre Standortbedingungen zu verbessern. Im Ergebnis zeigen sich dann insgesamt positive Effekte mit offeneren Volkswirtschaften mit einer Willkommenskultur. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es dabei auch immer darum gehen muss, für heimische Fachkräfte attraktiv zu sein und temporäre Auswanderer zur Rückkehr zu bewegen.

Derzeit stellt sich Deutschland aus Sicht ausländischer Fachkräfte nur als mäßig attraktives Einwanderungsland dar. Das zeigt eine aktuelle Umfrage bei 47 Auslandshandelskammern. Neben bestehenden Sprachbarrieren sind dafür insbesondere die weitgehend als strikt und komplex empfundenen Zuwanderungsregelungen ursächlich, die vielfach als abschreckend wirken. Auch mangelnde Anerkennung ausländischer Abschlüsse werden als Grund genannt – auch von EU-Ländern. Insgesamt ist die Willkommenskultur hierzulande ausbaufähig, was sich z.B. im Verhalten der Ausländerbehörden, aber auch in fehlenden Service- und Unterstützungsangeboten für ausländische Studenten zeigt.

Deutschland braucht mittelfristig eine am Arbeitsmarkt orientierte, flexible Zuwanderungssteuerung. Dies ermöglicht ein Punktesystem – z.B. nach kanadischem Vorbild. Dabei werden Kriterien wie Qualifikation, Berufserfahrung und Sprachkenntnisse bewertet und entsprechend Punkte vergeben. Je nach erreichter Punktzahl ist die Zuwanderung möglich. Die Politik kann vor dem Hintergrund der jeweiligen Arbeitsmarktentwicklung ein flexibles Zuwanderungskontingent definieren. Ein solches System schafft die nötige Transparenz und bietet die Möglichkeit einer qualifikationsorientierten Steuerung und kann damit helfen, hiesige Engpässe bei bestimmten Qualifikationen zu mindern. Nicht zu unterschätzen ist zudem die Signalwirkung in Richtung Willkommenskultur.

Um auf aktuelle Engpässe kurzfristig zu reagieren und die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften rasch zu erleichtern, sollten unabhängig von der nötigen Implementierung eines Punktesystems

Änderungen der aktuellen Regelungen vorgenommen werden. Hierzu werden im Folgenden unterschiedliche Ansatzpunkte genannt:

- *Einkommensgrenze:* Eine sofortige Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte aus Drittstaaten (ohne Vorrangprüfung) setzt ein Bruttojahreseinkommen von derzeit 66.000 Euro voraus (Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung, §19 AufenthG). Diese Grenze ist für viele Unternehmen zu hoch und wirkt abschreckend. Die entsprechende Grenze sollte daher auf 40.000 Euro herabgesetzt werden.
- *Vorrangprüfung:* Derzeit prüft die Agentur für Arbeit, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz Deutsche oder EU-Bürger zur Verfügung stehen, bevor einem Drittstaatler eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt wird (§ 39 AufenthG). Dieses Verfahren ist in der Praxis häufig zeitaufwendig und bürokratisch. Zudem vermittelt es keine Willkommenskultur, die Deutschland jedoch braucht, wenn es im internationalen Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte als attraktiver Arbeits- und Studienstandort bestehen will. Um die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte für die Betriebe zu erleichtern, sollte die Vorrangprüfung zumindest für solche Berufe abgeschafft werden, in denen derzeit und künftig Engpässe auftreten (z.B. Ingenieure, IT-Fachkräfte, Ärzte). In diesen Fällen ist es ausreichend, einen Nachweis zu erbringen, dass die ortsüblichen / tarifvertraglichen Löhne gezahlt werden. Dies kann mit wenig Aufwand dokumentiert werden. Die Bundesregierung erwägt, die Vorrangprüfung für einzelne Berufe auszusetzen und prüft derzeit eine Positivliste. Diese Positivliste sollte aus Sicht des DIHK nicht zu restriktiv ausgestaltet werden. Dadurch entstünde die Gefahr, dass der tatsächlichen Entwicklung ständig „hinterhergelaufen“ würde.
- *Ausländische Studenten:* Ausländische Absolventen (Drittstaatler) deutscher Hochschulen können sich derzeit max. zwölf Monate nach er-

folgreicher Beendigung des Studiums zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Die Potenziale ausländischer Studenten müssen besser genutzt werden. Dazu sollte der Zeitraum zur Suche eines Arbeitsplatzes auf zwei Jahre verlängert werden. Vor allem ist es aber wichtig, dass nach erfolgreichem Studium eine langfristige Perspektive besteht. Deshalb sollte unmittelbar eine unbefristete Niederlassungserlaubnis gewährt werden, wenn im Anschluss an das Studium eine entsprechende Beschäftigung angetreten wird. Nach erfolgreichem mehrjährigem Studium in Deutschland – in der Regel auf Kosten des Steuerzahlers – können nicht nur eine Integration und Deutschkenntnisse unterstellt werden. Vielmehr ist es gesamtwirtschaftlich sinnvoll, nicht nur in das Studium zu investieren, sondern dann auch die so ausgebildeten Fachkräfte in Deutschland zu halten. Zusätzlich sollten mit Blick auf die Beschäftigungsmöglichkeiten während der Phase der Jobsuche Lockerungen erfolgen.

- *Regionale Beschäftigungsbeschränkung:* Die Bundesagentur für Arbeit kann derzeit die Zustimmung zur Beschäftigung eines Ausländers regional beschränken (neben Dauer und beruflicher Tätigkeit, § 39 Abs. 4 AufenthG). Diese Beschränkung führt zu unnötigen bürokratischen Lasten. Sofern ein Arbeitgeber in mehreren Agenturbezirken tätig ist, erfordert der Einsatz des Arbeitnehmers an unterschiedlichen Standorten aufwendige Zustimmungsverfahren. Die regionale Beschränkung sollte daher entfallen.
- *Informationskampagne im Ausland:* Die deutschen Zuwanderungsregelungen – insb. die Erleichterungen von 2009 (z.B. Wegfall der Vorrangprüfung für Akademiker aus den neuen EU-Staaten, Wegfall der Vorrangprüfung für Absolventen deutscher Auslandsschulen bei Aufnahme einer Ausbildung, Absenkung der Einkommensgrenze für Niederlassungserlaubnis von 86.400 Euro auf derzeit 66.000 Euro, Absenkung des Mindestinvestitionsvolumens für ausländische Existenzgründer von 500.000 Euro auf 250.000 Euro) – sind im Ausland kaum bekannt. Die Informationspolitik der Auslandsvertretungen ist verbesserungswürdig. Die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte sowie für ausländische Studenten sollte gesteigert werden. Hierzu kann eine Informationskampagne der Bundesregierung über die Zuwanderungsmöglichkeiten sowie über Fachkräfteengpässe helfen. Dabei können u.a. Goethe-Institute, Auslandsschulen sowie die Auslands-handelskammern als Multiplikatoren dienen. Verstärkte Angebote von Deutschkursen gehören ebenso zu einer solchen Strategie wie mehr Aktivitäten in Richtung ausländischer Universitäten, um dort Informationen über Arbeits- und Karrieremöglichkeiten in Deutschland bereitzustellen sowie für deutsche Hochschulen auf entsprechenden Messen zu werben.
- *Bürokratie und Ausländerbehörden:* Auch die Bundesregierung selbst hat darauf hingewiesen, dass in den Ausländerbehörden die Behandlung

der dortigen Kunden verbessert werden kann/sollte. Die Behandlung ausländischer Fachkräfte in den Ausländerbehörden trägt zu einer Willkommenskultur bei. Die Bundesregierung sollte hier auf die verantwortlichen Länder zugehen, um Schwachstellen und Probleme vor Ort gemeinsam zu analysieren und abzustellen. Qualitätsstandards für den Kundenkontakt müssen hier ebenso selbstverständlich sein wie klare Fristen für die Bearbeitung der Anträge durch Ausländerbehörden und Agenturen für Arbeit.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Ausgangssituation für das Handwerk und einführerender Überblick zu Lösungsansätzen

Deutschland steht vor einem grundlegenden Wandel seiner Bevölkerungsentwicklung. In den kommenden Jahrzehnten wird nicht nur die Anzahl der Bundesbürger deutlich zurückgehen, vielmehr verschiebt sich auch der Altersaufbau der Bevölkerung stark: Immer mehr alte Menschen werden immer weniger junge Menschen gegenüberstehen, die Bevölkerung schrumpft und überaltert.

Die Verschiebungen im Altersaufbau werden sich im Wesentlichen im Zeitraum von 2010 bis 2030 vollziehen. Dies signalisiert der so genannte Altenquotient, der den Anteil der Personen im Rentenalter (ab 60 bzw. 65 Jahre und älter) zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 59 bzw. 64 Jahren ins Verhältnis setzt. Kamen im Jahr 2001 noch 44 über 60-Jährige auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter, werden es 2020 bereits 57 und im Jahr 2030 sogar 75,2 sein. Danach nimmt der Altenquotient deutlich langsamer zu.¹

Der demografische Wandel wird erhebliche Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft haben - schon heute sind sie in den Finanzierungsproblemen der Sozialversicherungssysteme deutlich spürbar. Mittel- bis langfristig werden die Auswirkungen noch deutlich zunehmen. Auch für das Handwerk ergeben sich aus dem Rückgang der Bevölkerung und dem sich ändernden Altersaufbau zahlreiche Herausforderungen: Dazu zählen insbesondere die Sicherung des Bedarfs an Auszubildenden und Fachkräften und der Umgang mit alternden Belegschaften.

Die rückläufige Zahl der Ausbildungsbewerber in Verbindung mit der mangelnden Ausbildungsreife

und einer unzulänglichen Berufsorientierung stellen dabei die Handwerksbetriebe vor ganz neue Herausforderungen. Galt es vor wenigen Jahren noch zusätzliche Ausbildungsplätze einzuwerben, um die Zahl der unversorgten Bewerber möglichst gering zu halten, werden die Betriebe künftig immer mehr in einen Wettbewerb um geeignete Bewerber eintreten. Dies kann anhand der Lage am Ausbildungsstellenmarkt zum Ende des Jahres 2010 gezeigt werden, so waren zu diesem Zeitpunkt im Handwerk immer noch fast 7.000 Lehrstellen unbesetzt. Besonders betroffen sind hiervon die ostdeutschen Bundesländer. Beispielsweise konnte im Einzugsgebiet der Handwerkskammer Stralsund etwa jeder sechste Ausbildungsplatz (15,7 Prozent) aufgrund der mangelnden Bewerberlage nicht besetzt werden. Dieser Trend wird sich künftig verstärken. Für das Handwerk führen unbesetzte Ausbildungsplätze nahezu unmittelbar zu einem Anstieg des Gesellenmangels und in einer etwas längeren Frist zu einem Unternehmermangel, da das Handwerk seinen Nachwuchs traditionell überwiegend über den Weg der beruflichen Bildung gewinnt.

Ebenfalls stellt die Alterung der Belegschaft die Handwerksbetriebe vor große Herausforderungen. Als Wirtschaftsbereich, dessen Wertschöpfungsanteile maßgeblich durch die Leistung der Arbeitskräfte erwirtschaftet wird, bekommt das Handwerk die Alterung und künftige Verrentungswelle der geburtenstarken Jahrgänge besonders zu spüren. Die längere Lebensarbeitszeit erfordert in den Berufen mit erhöhten körperlichen Belastungen erhebliche Anstrengungen, um die Arbeitsfähigkeit zu erhalten und Arbeitsplätze altersgerecht zu organisieren.

Bei der Entwicklung erfolgreicher Strategien zur Fachkräftesicherung kann das Handwerk auf seine traditionellen Stärken aufbauen. Dazu gehört die hohe Ausbildungsleistung der Handwerksbetriebe, die weit über den eigenen Bedarf hinausgeht. Es ist her-

¹ Statistisches Bundesamt(2006), S. 32.

vorzuheben, dass das Handwerk eine lange Ausbildungstradition hat und schon Jahre über dem eigenen Bedarf ausbildet. In der Konsequenz führt das dazu, dass nahezu jeder 10. Mitarbeiter im Handwerk ein Lehrling ist. Der Anteil der Auszubildenden an allen Erwerbstätigen ist damit im Handwerk nach wie vor höher als in anderen Wirtschaftsbereichen in Deutschland. Das Handwerk leistet somit einen wesentlichen Beitrag zur Fachkräftesicherung und kommt seit vielen Jahren seiner gesellschaftlichen Verpflichtung zur beruflichen Integration der Jugendlichen nach.

Es ist das Ziel des Handwerks, diese hohe Quote zu halten. Daher werden Ausbildungsangebote im Handwerk ständig verbessert. Gleichzeitig wird auf unterschiedlichen Ebenen für die Ausbildung im Handwerk geworben. So sind Handwerksunternehmen verlässliche Partner für allgemeinbildende Schulen im Rahmen von Berufsorientierung und bei Schulkooperationen. Ebenso führen handwerkliche Bildungsstätten zielgruppengerechte Berufsorientierungsprogramme durch.

Die Anstrengungen im Handwerk zur Steigerung der Qualität und Attraktivität der Berufsausbildung zeigt sich unter anderem bei den Neuordnungsverfahren: in den letzten 10 Jahren sind 68 Handwerksberufe modernisiert worden, über diesen Weg ist es gelungen, leistungsfähige Berufsbilder zu schaffen. Gezielt werden auch spezielle Angebote, wie der Meister-Kompakt, Zusatzqualifikationen oder Auslandsaufenthalte, an leistungsstärkere Jugendliche gerichtet, um auch für diese Zielgruppe noch interessanter zu werden.

Im Jahr 2010 wurde eine große Image-Kampagne auf den Weg gebracht. Jugendliche und Eltern sollen die ganze Bandbreite der handwerklichen Berufe sowie handwerkliche Attraktivität und Kompetenz kennenlernen. Sie sollen wissen, welche beruflichen Perspektiven sich bieten, wie viel High-Tech im Handwerk steckt. TV-Spots, Plakate, Internetangebote und Unterrichtsmaterialien sollen Jugendliche für das Handwerk begeistern und Neugier wecken auf einen Wirtschaftsbereich, der so vielfältig und innovativ ist wie kaum ein anderer.

Die Förderung des lebenslangen Lernens ist dringend notwendig und ein besonderes Anliegen der täglichen Handwerksarbeit. Gerechtfertigt wird das Handwerk diesem Anspruch über vielfältige bedarfsgerechte Weiterbildungsangebote auf unterschiedlichen Niveaustufen innerhalb der Bildungszentren. Auch trägt das Berufslaufbahnkonzept des Handwerks – über das die chancenreichen Karrieremöglichkeiten im Handwerk transparent werden – zur Verwirklichung dieses Anliegens bei.

Das Erfahrungswissen der Älteren hat im Handwerk traditionell einen hohen Stellenwert. Um Handwerksorganisationen und Handwerksbetriebe auf den zunehmenden Anteil älterer Mitarbeiter vorzubereiten, Maßnahmen im Dienste der Beschäftigungsfähigkeit zu fördern und für Schritte zur Fachkräftesicherung zu sensibilisieren, plant der Zentralverband des Deutschen Handwerks zeitnah mehrere Aktivitäten durchzuführen:

- Konzeption eines Leitfadens zum Thema Rente mit 67 und demografieorientierte Betriebsführung,
- Forum zum Thema Demografie (BMAS hat personelle Unterstützung zugesagt),
- Entwicklung eines Demografieatlas mit Best-Practice-Beispielen,
- Durchführung einer Reihe von Vorträgen bei besonders betroffenen Gewerken,
- Konzeption eines Handlungsleitfadens für Handwerkskammern/Betriebe.

Zur besseren Ausschöpfung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials gehört auch, dass es im Handwerk immer besser gelingt, Frauen stärker zu fördern: Seit 1991 hat sich der Anteil der Frauen, die eine Meisterprüfung ablegen, verdoppelt (von 11 auf 20,1 Prozent). Außerdem erfolgt mittlerweile jede vierte Gründung im Handwerk durch eine Frau.

Eine wichtige Säule der Fachkräftesicherung ist die Gewinnung von Menschen mit Migrationshintergrund für die Ausbildung und Beschäftigung im Handwerk. Mit seinen offenen Karrierewegen bietet das Duale System einzigartige berufliche Perspektiven von der Hauptschule bis zum selbstständigen Unternehmertum und zur Hochschule und fördert nachhaltig die gesellschaftliche Integration. Darüber hinaus haben Migranten vielfältige interkulturelle Kompetenzen, die einen wichtigen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe leisten. Das Handwerk hat das schon lange erkannt. Bereits heute hat etwa jeder fünfte Beschäftigte im Handwerk eine Zuwanderungsgeschichte. Diese Quote soll weiter erhöht werden – durch eine gezielte Ansprache von Jugendlichen und Eltern mit Migrationshintergrund, zielgruppenspezifische Berufsorientierung, Vermittlung und Ausbildungsbegleitung sowie Nachqualifizierungsangebote. Zudem unterstützt das Handwerk das Anliegen der Bundesregierung, die Transparenz ausländischer Abschlüsse und deren Anerkennung unter Wahrung der Qualifikationsstandards im Handwerk zu verbessern.

A. Position des Handwerks

1. Überblick

In der Debatte um Fachkräftesicherung verfolgt das Handwerk einen dreistufigen Ansatz. Zunächst gilt es, das heimische Arbeitskräftepotenzial in seiner ganzen Breite auszuschöpfen. Dies bedeutet neben einer höheren Erwerbsbeteiligung von jungen Migranten, von Frauen und von Älteren insbesondere die Nutzung und die qualitative Stärkung des Systems der dualen Berufsausbildung und der Fort- und Weiterbildung im Handwerk.

Auf der zweiten Stufe ist zu beobachten, welche Auswirkungen das Auslaufen der EU-Übergangsregelungen für die Freizügigkeit osteuropäischer Arbeitnehmer im Mai 2011 haben wird. Die Wirkung des Auslaufens der EU-Übergangsregelung kann unterschiedlich sein. Angesichts der aktuellen guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland kann zum einen mit einem Sogeffekt für osteuropäische Arbeitnehmer auf den deutschen Arbeitsmarkt gerechnet werden. Zum anderen besteht aber bereits

aufgrund der demografischen Entwicklung auch in zahlreichen osteuropäischen Ländern ein Fachkräftemangel.

Die dritte Stufe des Ansatzes bezieht sich darauf, dass eine erleichterte Zuwanderung nach Deutschland sorgfältig geprüft werden muss. Die Beherrschung der deutschen Sprache, die gerade auch für viele Gewerke im Handwerk aufgrund der Nähe zu Kunden unerlässlich ist, stellt für viele potenzielle Zuwanderer eine nicht unerhebliche Hürde dar. Erleichterte Regelungen für eine Zuwanderung nach Deutschland spielen dagegen eine eher untergeordnete Rolle.

Das Handwerk unternimmt eine Vielzahl an Anstrengungen, um den künftigen Fachkräftebedarf sicherzustellen. Auf bildungspolitischer Ebene können mehrere Aktivitäten überblicksartig genannt werden:

- Mit dem Konzept einer Nationalen Bildungsinitiative hat sich das Handwerk bereits früh für einen ganzheitlichen und bildungsbereichübergreifenden Ansatz in der Bildungspolitik ausgesprochen. Nur durch Unterstützungs- und Förderangebote schon deutlich vor der Einschulung sowie eine qualifizierte Begleitung und Beratung beim Übergang zwischen den Bildungsabschnitten erhalten auch Kinder aus bildungsfernen Familien adäquate Qualifizierungschancen. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks begrüßt daher die Initiative "Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss" der Bundesregierung, die mit einer Potentialanalyse in der 7. Klasse, der Ausweitung der Berufsorientierung ab den Vorabgangsklassen und einer Berufseinstiegsbegleitung wesentliche Vorschläge des Handwerks aufgreift. Ziel dieses Ansatzes ist es, Jugendliche zu einem Schulabschluss zu führen und bei ihrem Übergang in eine duale Ausbildung zu unterstützen.
- Die Verlängerung des Ausbildungspaktes mit neuen, qualitativen Schwerpunkten ist ein weiterer Schritt in diese Richtung. Angesichts des drohenden Fachkräftemangels aufgrund nachlassender Schulabgängerzahlen haben sich die Paktpartner das Ziel gesetzt, möglichst viele Potentiale zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses zu erschließen. Dabei sollen insbesondere auch Jugendliche, die bisher Schwierigkeiten beim Übergang in Ausbildung hatten, künftig erfolgreicher unterstützt werden. Das heißt, die Ausbildungsreife der Schulabgänger ist zu verbessern, schwächere Jugendliche sind stärker zu fördern und die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Ausbildung ist zu intensivieren. Darüber hinaus sollen durch den Ausbau attraktiver Aus- und Weiterbildungsangebote auch verstärkt Leistungsstarke für eine duale Ausbildung gewonnen werden.
- Voraussetzung für den Erfolg der bisher beschlossenen Maßnahmen ist aus Sicht des Zentralverbands des Deutschen Handwerks die Sicherung nachhaltiger Strukturen über die bis 2014 im Rahmen des BMBF-Programms geplante Förderung hinaus. Das schließt auch eine ge-

sicherte Finanzierung entsprechender Länderinitiativen im Rahmen der Qualifizierungsinitiative (Dresdner Beschlüsse) mit ein. Das Handwerk sieht ferner die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Qualifizierungsinitiative nach den Vorschlägen der Nationalen Bildungsinitiative: insbesondere durch den Ausbau ganztägiger Bildungs- und Erziehungsangebote, die Qualitätssteigerung des allgemeinbildenden Schulsystems und die Optimierung der Berufsberatung und Berufsvorbereitung.

2. Vorberufliche Bildung optimieren

Maßnahmen, die das Handwerk zur Sicherung künftigen Fachkräftebedarfs fokussiert, beziehen sich auf alle Abschnitte der Bildung. Von der vorberuflichen Bildung über die berufliche Ausbildung bis zur Fort- und Weiterbildung (auch im fortgeschrittenen Erwerbsalter). Eine zentrale politische Forderung des Handwerks ist, den Übergang zwischen vorberuflicher und beruflicher Bildung systematisch auszugestalten und in einem zunehmenden Maß beide Bereiche passfähig aufeinander abzustimmen.

a. Ausbildungsreife sicherstellen

Mangelnde Ausbildungsreife und fehlende Berufsorientierung tragen im Wesentlichen dazu bei, dass Jugendlichen kein unmittelbarer Übergang von der allgemeinbildenden Schule in die duale Berufsausbildung gelingt, dass rund jeder fünfte Jugendliche seinen Ausbildungsvertrag vorzeitig löst und dass Handwerksbetriebe Stützunterricht in erheblichem Maße leisten müssen. Für die Handwerksbetriebe bedeutet das steigende Ausbildungskosten und im schlimmsten Fall führt es dazu, dass Jugendliche keinen beruflichen Ausbildungsabschluss erzielen.

Die Ausbildungsreife der Jugendlichen muss daher verbessert werden: Jeder Jugendliche muss künftig zumindest über einen Hauptschulabschluss nach bundesweit definierten Mindeststandards verfügen. Aus diesem Grund unterstützt das Handwerk auch das Ziel der Bundesregierung, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss bis zum Jahr 2012 zu halbieren, den Anteil der so genannten Risikoschüler mit Schwächen in den Kernkompetenzen spürbar zu senken und die Leistungen jugendlicher Migranten auf das durchschnittliche Niveau aller Schulabgänger anzuheben.

b. Ganzheitlicher Bildungsansatz

Ein reibungsloser Übergang von Jugendlichen bzw. Absolventen allgemeinbildender Schulen in das berufliche Ausbildungssystem wird mittelfristig ausschließlich über einen ganzheitlichen Bildungsansatz zu erreichen sein. Mit seiner Nationalen Bildungsinitiative hat der Zentralverband des Deutschen Handwerks als erster Spitzenverband bereits im Jahr 2006 zusammengefasst, was für eine ganzheitliche Verbesserung der Bildung notwendig ist. Fünf zentrale Punkte für die Phase der vorberuflichen Bildung sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden:

- Förderung der Vorschulkinder durch ein verpflichtendes und qualitativ hochwertiges Bildungsangebot. Die Förderung im Kindergarten muss ganzheitlich erfolgen und dabei insbeson-

dere die Sprach- und Lesekompetenz wie auch soziale Kompetenzen in den Blick nehmen. Hierbei gilt es bei Bedarf, für Kinder mit Migrationshintergrund ergänzende Sprachkurse zu organisieren. Auch ist das Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren quantitativ auszubauen und qualitativ zu steigern.

- Für die Schule ist ein ganzheitlicher Ansatz entscheidend, der die Schülerin und den Schüler in deren individueller Vielfältigkeit einbezieht. Die Schule der Zukunft schafft es gleichzeitig, Schwache zu fördern und Leistungsstarke zu fordern. Die Schule muss sich viel stärker an den Lernergebnissen und weniger an Lehrplänen und Rahmenrichtlinien ausrichten. Die Anschlussfähigkeit für nachfolgendes Lernen und nicht die Abschlussorientierung muss im Vordergrund stehen. Die Schule der Zukunft ist entwicklungsfähig als lernendes System und sie ist leistungsorientiert. Der flächendeckende Ausbau des schulischen Ganztagsangebotes mit einem ganztägigen Curriculum bildet eine wesentliche Stütze zur Erreichung dieser Ziele. Die Schule der Zukunft ist zudem Partner des Handwerks.
- Motivierte sowie pädagogisch und fachlich versierte Lehrer und Lehrerinnen ebenso wie Erzieher und Erzieherinnen sind eine Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Schulbildung in der vorberuflichen Phase. In diesem Zusammenhang sollte die aktuelle Lehrer- und Pädagogenaus- und -weiterbildung auf den Prüfstand gestellt werden. Zudem sollten vermehrt Lehramtsanwärter mit Zuwanderungsgeschichte in den Schuldienst münden.
- Die Eltern sind aus ihrer pädagogischen Verantwortung auch während Kindergarten und Schulphasen nicht entlassen. Sie sind dazu verpflichtet, die pädagogischen Einrichtungen, Erzieher und Lehrer sowohl moralisch als auch praktisch, über Elternarbeit, Beteiligung an Elternabenden, etc., zu unterstützen. Nur wenn Schule und Eltern Hand in Hand agieren, wird es gelingen, Schulabsolventen als mündige Bürger und damit auch ausbildungsreife Jugendliche aus der Schule zu entlassen.

c. Berufsorientierung und Berufsvorbereitung fördern und ausbauen

Eine leistungsfähige Berufsorientierung wirkt präventiv und ist geeignet, den Anteil der Jugendlichen im Übergangssystem zu reduzieren. Berufsorientierung muss frühzeitig beginnen, im Lehrplan der Schulen und im Lehramtsstudium verankert sein. Hierbei sind Qualitätsstandards zur Ausgestaltung der Berufsorientierung zu definieren, Qualitätssicherungssysteme zu etablieren und bestehende Berufsorientierungsprogramme auszubauen.

Jede weiterführende Schule sollte dazu verpflichtet sein, ein leistungsfähiges Berufsorientierungskonzept zu entwickeln. Hierbei sind alle relevanten Akteure einzubinden, insbesondere die Bildungseinrichtungen des Handwerks können aufgrund ihrer umfassenden Erfahrung gute Berater und Stützen eines solchen Konzepts sein. Beispiele guter Praxis

sollten als Vorbilder auch über die Region hinaus öffentlich gemacht werden. Das Handwerk stellt u. a. durch Handwerkskammern im Rahmen der Berufsorientierung die Vielfalt möglicher Karrierewege für Jugendliche dar. Im Rahmen des Berufsorientierungsprogramms (BOP), das gemeinsam mit dem Bildungsministerium für Bildung und Forschung initiiert wurde, werden Schülern der 8. Klasse die Gelegenheit gegeben, zwei Wochen verschiedene Berufe in den Bildungszentren der Handwerkskammern praktisch auszuprobieren.

Ein weiteres Augenmerk muss im Rahmen der Berufsorientierung auf Menschen mit Migrationshintergrund gerichtet werden. Zielgruppenspezifische Beratungsangebote für die Kinder von Zuwanderern und die Eltern selbst stellen eine Möglichkeit dar, über den gesellschaftlichen Stellenwert und die beruflichen Chancen einer betrieblichen Ausbildung zu informieren. Ein solches Beratungsangebot erscheint sinnvoll, da viele Migranten das berufliche Bildungssystem in Deutschland nicht aus eigenem Erleben kennen. Die Kombination von praktischem und theoretischem Lernen sowie die Vielfalt der Berufe sind ihnen fremd. Eine engere Zusammenarbeit mit Eltern, Schulen, Konsulaten, Migrantenorganisationen und ausländischen Unternehmensvertretern ist daher zu forcieren. Auch sollte die ausbildungsvorbereitende und -begleitende berufssprachliche Förderung für diese Zielgruppe ausgebaut werden. Angesichts der Tatsache, dass 40 Prozent der Migranten über keinen oder keinen anerkannten beruflichen Abschluss verfügen, muss ein besonderer Fokus auf die Nachqualifizierung dieser Zielgruppe und die Vorbereitung auf die Externenprüfung gerichtet werden.

Der Übergang aus der allgemeinbildenden Schule in eine berufliche Ausbildung verläuft für viele Jugendliche nicht reibungslos. Ursachen sind so genannte Mismatch-situationen: diese können regional oder auch qualifikatorisch bedingt sein. Zwar besserte sich die Lage für Ausbildungssuchende mit der demografischen Entwicklung zunehmend, allerdings wird auch künftig davon auszugehen sein, dass nicht alle Jugendlichen direkt nach ihrem allgemeinbildenden Schulabschluss in ein Ausbildungsverhältnis münden werden. Um Übergangszeiten zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung nicht auszuweiten, gilt es, das bestehende "Übergangssystem" zielgerichteter zu systematisieren. Im Rahmen des Ausbildungsabkommens unterstützt das Handwerk die Einrichtung von EQ- und EQPlus-Plätzen für eine zielgerichtete betriebliche Hinführung auf die Berufsausbildung.

Zur Verbesserung des Übergangssystems unterstützt das Handwerk den Bildungskettenansatz des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, in dessen Kontext Schüler und Schülerinnen an allgemeinbildenden Schulen beim Übergang von der Schule in Ausbildung individuell unterstützt werden sollen. Die Begleitung bildungsgefährdeter junger Menschen ab der 7. Klasse bis zum Ausbildungsabschluss; die Vermeidung von Schul- und Ausbildungsabbrüchen stellen wichtige Lösungsansätze zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses für die berufliche Ausbildung dar. Durch frühzeitige Kompetenzfeststellung und eine darauf aufbauende Förderung

sowie durch Berufsorientierung soll die Ausbildungsreife von leistungsschwächeren Jugendlichen sichergestellt werden.

3. Berufliche Bildung stärken

a. Das System der dualen Berufsausbildung stärken

Das System der dualen Berufsausbildung wird im internationalen Kontext als vorbildlicher und qualitativ hochwertiger Weg zur Bewältigung des Erwerbseinstiegs proklamiert. Der große Handlungsbezug verbunden mit einer hohen Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt, eine im OECD-Vergleich niedrige Jugendarbeitslosigkeit sowie die identitätsstiftende Wirkung der dualen Berufsausbildung sind zentrale Stärken dieses Systems. Nicht zuletzt deswegen fordert die Europäische Kommission in ihrer bildungspolitischen Leitinitiative "Jugend in Bewegung" im Rahmen der Strategie für Europa 2020, dass das Lernen am Arbeitsplatz in Form einer betrieblichen Ausbildung zu stärken ist.

Deutschland hat mit der dualen Berufsausbildung und der engen Verzahnung von Theorie und Praxis in der Ausbildung ein Alleinstellungsmerkmal, welches sich über qualifizierte Fachkräfte auch äußerst positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auswirkt. Auch in der Zukunft muss daher die betriebs- und damit auftragsorientierte Qualifizierung durch die Organisation der Berufsausbildung im Dualen System gesichert sein. Die kooperative Ausbildung im Verbund zwischen Betrieben und Berufsschulen, das Berufsprinzip und die Sozialpartnerschaft bei der Neuordnung von Berufen sind qualitätssichernde Elemente des Berufsbildungssystems. Zudem gewährleisten diese Elemente eine grundlegende Verankerung und eine hohe Akzeptanz der Berufsbildung in der Gesellschaft. Die hohe Qualität in der dualen Berufsausbildung muss auch künftig über eine bundesweit einheitliche Abschlussprüfung vor der zuständigen Stelle sichergestellt werden, so dass die Marktverwertbarkeit für Individuum wie auch Betrieb gewährleistet ist. Die Berufsschulen müssen daher zu starken Partnern des Handwerks werden.

b. Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung ausbauen

Das Handwerk gewinnt seine Fachkräfte und Unternehmer zu wesentlichen Teilen über den Weg der eigenen beruflichen Aus- und Fortbildung. Einseitige Forderungen zur Erhöhung der Akademikerquote und zum Ausbau des akademischen Bildungssystems schwächen unser qualitativ hochwertiges duales Berufsbildungssystem und verschlechtern gleichzeitig die Fachkräftesituation im Handwerk. Längst ist bewiesen, dass Absolventen einer beruflichen Aufstiegsfortbildung den Akademikern ebenbürtig sind. Diese Erkenntnis muss sich stärker in den Köpfen der politisch Verantwortlichen festsetzen und auch wieder in der Gesellschaft ankommen. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks fordert daher die berufliche Bildung gegenüber weiteren Bildungssystemen, wie der akademischen Bildung, zu stärken. Über eine bundesweite Imagekampagne zu Gunsten des beruflichen Bildungssystems und hier insbesondere zur Aufstiegsfortbildung sollten

eine solche Entwicklung gefördert werden. Denkbar ist auch, eine Exzellenzinitiative für die Berufsbildung in Anlehnung an die Initiative im akademischen Bereich zu initiieren.

c. Qualitätssicherung durch überbetriebliche Ausbildung

Um den hohen Qualifikationsanforderungen der Tätigkeiten im Handwerk auch künftig gerecht zu werden, ist eine qualitativ hochwertige Ausbildung der Jugendlichen notwendig. Gerade im Handwerk ist die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung unverzichtbar, um Ausbildungsinhalte zu vermitteln, die von kleinen, oftmals stark spezialisierten Unternehmen innerhalb der betrieblichen Ausbildung nicht abgedeckt werden können. Zudem trägt die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung zu einem Technologietransfer für die auszubildenden Betriebe bei. Daher ist die überbetriebliche Ausbildung im Handwerk zu stärken. Die Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung sollte so ausgestattet sein, dass technologische Neuerungen in adäquater Form vermittelt werden können. Aufgrund der Betriebsnähe und erfahrener Bildungsexperten sind die Bildungszentren der Handwerkskammern auch besonders geeignet, den Betrieben und den Auszubildenden durch Dienstleistungen zu unterstützen.

d. Leistungsfähige Förderstrukturen während der Berufsausbildung

Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs darf auch künftig nicht auf nicht ausbildungsreife AusbildungsbeWERBER verzichtet werden. Dieser Zielgruppe müssen vermehrt Nachhilfeangebote bzw. während einer Ausbildung Stützunterricht angeboten werden, um den Ausbildungsabschluss sicherzustellen. Eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln zeigt auf, dass bereits aktuell knapp zwei Drittel der ausbildungsaktiven Unternehmen (64,4 Prozent) Nachhilfe und Stützunterricht für einen Teil seiner Auszubildenden anbietet. Betroffen sind hiervon vor allem Jugendliche ohne bzw. mit Hauptschulabschluss (55,2 bzw. 37,2 Prozent). Ausbildungsaktive Unternehmen äußern in dieser Studie in einem hohen Maß zusätzlichen externen Förderbedarf vor allem für leistungsschwächere Jugendliche. Das Förderangebot soll über die derzeitigen Angebote, wie etwa ausbildungsbegleitende Hilfen oder Förderkurse in den Berufsschulen, hinausgehen sowie verlässlich und verbindlich ausgestaltet sein (IW-Qualifizierungsmonitor 2010, 32 ff).

e. Professionalisierung des Bildungspersonals

Eine hohe pädagogische und fachliche Professionalität bei Ausbildern und Lehrern bildet die Grundlage einer qualitativ hochwertigen Ausbildung. Mit der Wiedereinsetzung der Ausbildungsseignungsverordnung (AEVO), wofür sich das Handwerk mit Nachdruck eingesetzt hatte, ist auf Seiten der Ausbilder ein großer Schritt in Richtung Professionalisierung getan worden. Trotzdem sieht das Handwerk noch Handlungsbedarf. So sollten Handwerksmeister künftig über fundierte Kenntnisse im Bereich der Mitarbeitergewinnung, -bindung und -entwicklung verfügen. Ein erfolgreiches Employer Branding wird für Handwerksbetriebe eine zentrale Stellgröße bei der Fachkräftesicherung sein, auch hierauf muss der

Handwerksunternehmer künftig stärker vorbereitet werden. Mit der Überarbeitung und inhaltlichen Ausrichtung auf den Unternehmenslebenszyklus (inkl. Personalmanagement) des Teils III der Meisterprüfung ist im Rahmen der Meisterfortbildung ein erster Schritt getan.

4. Personalarbeit in Handwerksbetrieben optimieren – lebenslanges Lernen fördern

a. Förderung einer systematischen Personalarbeit in KMU, Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung und der zunehmend auftretende Fachkräftemangel erhöhen die Bedeutung einer vorausschauenden und systematischen Personalarbeit. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wird dieser Erkenntnisgewinn mit Blick auf die Sicherung ihres Unternehmenserfolges künftig von zentraler Bedeutung sein. Kleinst-, Klein- und mittlere Unternehmen sind sich zwar über die Herausforderungen des demografischen Wandels bewusst, können aber aufgrund ihrer Betriebsgröße nur in einem sehr beschränkten Rahmen personalpolitische Maßnahmen ergreifen. Das Handwerk ist aufgrund seiner kleinbetrieblich dominierten Struktur von dieser Situationsbeschreibung besonders betroffen.

Die Bundes- und Landesregierungen, Verbände und Kammern sind gemeinsam gefordert, sowohl Aufklärungsarbeit zu leisten als auch passgenaue Konzepte zu entwickeln. Erste Lösungsansätze zeigen unterschiedliche Handwerksbetriebe auf (z. B. Schöneberger Stahlbau und Metalltechnik in Wölsendorf / Oberpfalz), die eine langfristige Personalplanung mit familienfreundlichen Arbeitsbedingungen (z. B. Sonderurlaub für Einschulung der Kinder) und flexiblen Arbeitszeitmodellen (z. B. flexible Lebensarbeitszeitkonten) koppeln. Die kleinbetriebliche Struktur weist für individuelle Lösungen einige Vorteile im Vergleich zu größeren Betrieben auf. Die enge Bindung zwischen Betriebsinhaber und Mitarbeiter in einem Handwerksbetrieb bieten Vorteile eines flexiblen Personalmanagements, die insbesondere Kleinstunternehmen im Handwerk nutzen. So kann in Kleinst- und Kleinunternehmen in besonderem Maße auf die Vorstellung und Wünsche des Einzelnen eingegangen werden.

b. Förderung des lebenslangen Lernens und flächendeckende Umsetzung des Berufslaufbahnkonzepts

Das Handwerk ist insbesondere durch das Angebot vielfältiger Karriere- und Laufbahnplanungsmöglichkeiten darum bestrebt, den individuellen Interessen und Bedürfnissen Jugendlicher aber auch der Gesellen und Mitarbeiter in den Betrieben gerecht zu werden.

Im Grundsatzpapier "Ganzheitlich – Passgenau – Anschlussfähig" hat der Zentralverband des Deutschen Handwerks ein Berufslaufbahnkonzept skizziert (siehe Anlage). Es stellt eine Grundlage für das lebenslange Lernen im Handwerk dar. Für alle Gewerke ist damit eine Art Schablone geschaffen, die es ermöglicht, spezifische Aus- und Fortbildungsangebote zu entwickeln, die systematisch aufeinander aufbauen. Die berufliche und persönliche Weiterentwicklung für Betriebsinhaber und Mitarbeiter im

Handwerk ist damit auf der Gesellen-, auf der Meister- und der MeisterPlus-Ebene möglich.

c. Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer

Es ist ein erklärtes Ziel des Handwerks, Menschen bis zur Regelaltersgrenze zu beschäftigen. Das erfordert eine regelmäßige Überprüfung, ob Beschäftigung noch möglich ist und welche Alternativen entwickelt werden müssen. Betriebe und Arbeitnehmer brauchen Unterstützung bei der Organisation altersgerechter Arbeitsplätze, bei der Beschäftigung in weniger belastenden Bereichen, bei der Weiterbildung und der frühzeitigen beruflichen Umorientierung / Umschulung. Neben den Arbeitgebern, der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitnehmern sieht das Handwerk auch die Politik in der Pflicht, in diesem Zusammenhang mit dem Handwerk gemeinsame Konzepte zu entwickeln.

Einen Lösungsansatz zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit im Alter und zum adäquaten Einsatz älterer und älter werdender Mitarbeiter in Unternehmen hat die Handwerkskammer Dortmund für das Dachdecker-Handwerk entwickelt (siehe Anlage zu diesem Papier). Der Lösungsansatz beinhaltet vier Bausteine:

- *Baustein 1: Management-Werkstatt für erfolgreiche demografiefeste Unternehmensführung im Dachdecker-Handwerk*

Die Handwerkskammer Dortmund bietet im Rahmen ihrer Management-Werkstatt die Fortbildung zum UnternehmensManager an. Die Besonderheit dieser Fortbildung ist die systematische Verknüpfung von formalisierten Fortbildungsseminaren mit einer gezielten Betriebsberatung. Speziell für Dachdeckerbetriebe könnte diese Fortbildung angeboten und um demografieorientierte Themen erweitert werden.

- *Baustein 2: Bildungsberatungsinitiative "Arbeit bis 67" für Dachdecker in den Regionen*

Die Handwerkskammern in Deutschland und die Arbeitsagenturen verfügen über erfahrene Weiterbildungs-Coaches/Weiterbildungsberater und könnten gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Bildungsberatungsinitiative "Arbeit bis 67" speziell für Dachdecker starten.

- *Baustein 3: Dachdecker-Offensive "Beschäftigungsperspektiven trotz Krankheit"*

Speziell qualifizierte Berater/innen bei den Handwerkskammern und Fachverbänden sollen aufgrund ihrer besonderen Nähe zu Dachdeckerbetrieben und deren Mitarbeitern individuelle Beratungsgespräche mit den Betriebsinhabern und gesundheitlich eingeschränkten Mitarbeitern führen. Es sollen gemeinsam individuelle Lösungen für eine geeignete Weiterbeschäftigung erarbeitet bzw. andere Unternehmen für eine Neubeschäftigung akquiriert werden.

- *Baustein 4: Dachdecker-Connect-Datenbank*

Dachdecker, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen bei ihrem derzeitigen Arbeitgeber keine Beschäftigungsmöglichkeiten mehr haben oder sich grundsätzlich neu orientieren wol-

len/müssen, sollen die Möglichkeit erhalten, sich in eine "Dachdecker-Connect-Datenbank" einzutragen bzw. eintragen zu lassen. Das Ziel besteht darin, einen reibungslosen Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu erreichen und Entlassungen sowie Frühverrentungen zu vermeiden.

5. Zusätzliche Erwerbspersonenpotenziale erschließen

a. Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Für das Handwerk kommt der Aktivierung des inländischen Fachkräftepotenzials größte Bedeutung zu. Hierzu zählen auch im Inland lebende Migranten. Auch beobachtet das Handwerk die Auswirkungen des Auslaufens der Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Mai 2011 sehr genau. Dennoch sollten parallel zu diesen Entwicklungen schon jetzt Anstrengungen unternommen werden, bestehende Hürden für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte abzusenken, insbesondere durch Beseitigung bürokratischer Hemmnisse im Bereich der Vorrangprüfung.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks begrüßt es, dass die bisher nur für bestimmte Migrantengruppen bestehende Möglichkeit zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse durch ein allgemeines Anerkennungsgesetz erweitert wird. Es ist sinnvoll, dass in Deutschland künftig jeder Mensch mit einem im Ausland erworbenen Abschluss die Chance erhält, diesen auf Gleichwertigkeit mit einem deutschen Abschluss prüfen zu lassen. Entsprechende Bescheinigungen der Kammern werden die Transparenz ausländischer Qualifikationen erhöhen und eine sinnvolle Unterstützung bei der Eingliederung von Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt leisten.

Die Qualifikationsanforderungen des deutschen Bildungssystems dürfen durch ein Anerkennungsgesetz allerdings nicht abgesenkt werden: Nationale Bestimmungen über Mindestqualifikationen für die Ausübung von bestimmten Berufen dürfen nicht unterlaufen oder gar abgeschafft werden. Für den Zentralverband des Deutschen Handwerks ist entscheidend, dass die Vorschriften der Handwerksordnung über den Zugang zur Selbstständigkeit in Handwerken der Anlage A zur Handwerksordnung unangetastet bleiben. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks ist allerdings bereit, Vorschriften der Handwerksordnung insoweit bedarfsgerecht zu ergänzen, dass Qualifikationen, die außerhalb des EU-Raums erworben wurden und der deutschen Meisterqualifikation gleichwertig sind, für den Berufszugang nicht nur über die allgemeinen Regelungen des Ausnahmegewilligungsrechts, sondern über eine spezielle Regelung berücksichtigt werden können.

Aus Sicht des Zentralverband des Deutschen Handwerks ist die Entwicklung des Anerkennungsgesetzes insgesamt auf einem akzeptablen Weg: Die zentralen Regelungen zur Gleichwertigkeitsfeststellung in den uns bekannten Gesetzesentwürfen des BMBF sehen im Wesentlichen einen seriösen Vergleichsmaßstab und angemessene Vergleichskriterien vor. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks geht folglich davon aus, dass Gleichwertigkeitsbescheini-

gungen keine reinen Gefälligkeitsbescheinigungen für Zuwanderer sein werden. Die Bescheinigungen werden vielmehr differenziert zum Ausdruck bringen, was jemand im Vergleich zu einer deutschen Fachkraft kann und wo ggf. seine Qualifikationsdefizite liegen.

B. Stellungnahme zu Einzelforderungen des Antrags

1. Bildung und Chance für alle

Beschreibung der Ausgangssituation

Es wird bemängelt, dass die Mittel zur Qualifizierung und Aktivierung 2011 um 16 Mrd. Euro gekürzt werden sollen. Bei dieser Kritik wird nicht berücksichtigt, dass die Zahl der Arbeitslosen in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen ist. Aus ggf. sinkenden Ausgaben insgesamt wird also pauschal auf einen geringeren Mitteleinsatz pro Arbeitslosen geschlossen. Dieser Rückschluss ist ohne entsprechende Daten nicht zulässig.

Im Gegenteil sind die Bestandszahlen der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in den letzten Jahren trotz sinkender Arbeitslosenzahlen angestiegen, nämlich von 121.793 (Jan. 2007), über 148.201 (Dez. 2007), 182.872 (Dez. 2008), 207.921 (Dez. 2009) auf 200.438 (Dez. 2010 vorläufig/ geschätzt) (Quelle: BA-Statistik).

a und b)

Das Handwerk begrüßt die bereits flächendeckend eingeführten Bildungs- und Erziehungspläne für den Elementarbereich und die Einführung von Sprachstandserhebungen rechtzeitig vor Schulbeginn für alle Kinder, verbunden mit entsprechenden Förderangeboten. Die Forderung einer früh einsetzenden und ganzheitlichen Förderung von Kindern und Jugendlichen deckt sich im Wesentlichen mit der Nationalen Bildungsinitiative des Handwerks.

Das Handwerk begrüßt die bereits ergriffenen Maßnahmen zum Ausbau von Ganztagschulen, fordert aber über offene Ganztagschulen hinaus die flächendeckende Einführung von Ganztagschulen mit einem ganztägigen Curriculum als Angebot an alle Schülerinnen und Schüler, einschließlich einer entsprechenden Anpassung der Lehr- und Lernmethoden. Außerdem fordert der Zentralverband des Deutschen Handwerks eine systematische individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler sowie eine effizientere Binnendifferenzierung im Unterricht.

Das deutsche Handwerk fordert insbesondere die regelmäßige Überprüfung der Bildungs- und Erziehungspläne und deren Ausweitung vom Elementar- auf den Primarbereich, eine umfassende, anspruchsvolle pädagogische Ausbildung für Erzieherinnen und Erzieher.

c) Maßnahmen des Übergangsbereichs müssen grundsätzlich subsidiär zum dualen Berufsbildungssystem sein. Der Aufbau einer dritten Qualifizierungssäule durch das Konzept DualPlus darf dieses Prinzip nicht unterlaufen.

d) Eine vorrangige Werbung für Studienplätze ist aus Sicht des Handwerks nicht erforderlich.

Schon heute zeigt sich, dass die insbesondere für die doppelten Abiturjahrgänge geschaffenen zusätzlichen Kapazitäten nicht voll ausgeschöpft werden. Zudem braucht Deutschland nicht noch mehr Akademiker. Der künftige Fachkräftebedarf sollte verstärkt aus der beruflichen Aus- und Weiterbildung gedeckt werden. Schon heute belegen wissenschaftliche Studien (z. B. IW 2010-09), dass Absolventen der Aufstiegsfortbildung ein geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko, eine bessere Bildungsrendite und eine geringere Einkommensstreuung haben als Akademiker.

- e) Auch für das Handwerk ist eine umfassende Bildungsberatung von zentraler Bedeutung. Daher beteiligt sich das Handwerk sehr intensiv am Projekt "Berufsorientierung" der Bundesregierung (BMBF-Berufsorientierungsprogramm). Dabei geht es um die frühzeitige, praxisbezogene und systematische Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten, mit deren Hilfe Jugendliche – vorrangig der Schulformen, die den Hauptschulabschluss anbieten – den Übergang von der Schule in eine duale Berufsausbildung schaffen.

Das Herzstück der Fort- und Weiterbildung im Handwerk ist die Meisterprüfung. Zudem bieten die Handwerkskammern eine Vielzahl an "niedrigschwelligen" Kursen an. Dazu zählen vor allem die so genannten Kammerregelungen, mit denen der Qualifizierungsbedarf der Betriebe sehr flexibel gedeckt werden kann. Oft entstehen erst aus diesen Angeboten umfassende, bundesweit gültige Fort- und Weiterbildungsverordnungen.

2. Weiterbildung für Zukunftsberufe

Beschreibung der Ausgangssituation

Die Aus- und Weiterbildungsberufe des Handwerks werden kontinuierlich überarbeitet. In den letzten zehn Jahren wurden 68 der fast 150 Ausbildungsberufe im Handwerk neu geordnet. Ziel der Neuordnung der Ausbildungsberufe ist die Anpassung der Berufsbildpositionen an aktuelle Qualifikationserfordernisse und die Steigerung der Attraktivität der Berufe. Zudem sind die Berufsbildpositionen in den Ausbildungsordnungen technikneutral beschrieben. Es soll damit sichergestellt werden, dass die betriebliche Ausbildung flexibel auf aktuelle technologische Erfordernisse angepasst werden kann.

- a) Die Forderung, die von der Bundesregierung geplanten Kürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückzunehmen, lehnt das Handwerk mit Entschiedenheit ab. Die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung der vergangenen Jahre hat eindeutig belegt, dass nicht allein der finanzielle Umfang von arbeitsmarktpolitischen Leistungen entscheidend ist für die Integration von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung, sondern von der Effektivität jedes einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instruments. Deshalb fordert der Zentralverband des Deutschen Handwerks seit Jahren eine grundlegende Entrümpelung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens nach dem Grundsatz der Wirkung und

Wirtschaftlichkeit. Über die in dem Antrag angesprochenen Ausweitungen der Qualifizierungsangebote für besondere Berufsgruppen ist im Einzelfall und nicht pauschal zu entscheiden. Es muss bei dem Grundsatz bleiben, dass die Bundesagentur für Arbeit die Weiterbildung von Arbeitssuchenden nur in dem Maße unterstützt, die für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zwingend erforderlich ist. Darüber hinausgehende umfassende Weiterbildungsangebote sind keine Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit.

- b) Eine 50 %-50 %-Quote ist aus Sicht des Handwerks abzulehnen. Zwar ist der grundsätzlichen Intention, möglichst viele Geringqualifizierte zu qualifizieren, und möglichst viele Qualifizierungen zu einem anerkannten Berufsabschluss zu führen, grundsätzlich richtig und findet die volle Unterstützung des Handwerks. Es darf jedoch keinesfalls die Nachfrageseite (vor allem auch in der Region) außer Acht gelassen werden, damit die Qualifikationen auch systematische Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt zur Folge haben. Es müssen auch die individuellen Voraussetzungen beachtet werden. Eine Quotenvorgabe nach Grad der Qualifikation und Anteil an Geringqualifizierten führt unmittelbar zu einer Quotenerfüllungsmentalität. Ziel ist es dann vorrangig, die Quoten zu erfüllen und nicht mehr die Menschen in Beschäftigung zu bringen. Das darf es auf keinen Fall geben. Quotenvorgaben sind grundsätzlich und mit Nachdruck abzulehnen.
- c) Eine Ausweitung der Gruppe der Anspruchsberechtigten ist unproblematisch, sofern der Anspruchsumfang der bisher Berechtigten dadurch nicht verringert wird. Allerdings bestehen im Weiterbildungsbereich unterschiedliche Auffassungen zu Förderfragen: Die Einrichtung eines allgemeinen ErwachsenenbildungsförderungsG statt einer gezielten abschlussorientierten Aufstiegsförderung wird kritisch gesehen.
- d) Die geforderte Verlängerung der Bezugsdauer von Transferkurzarbeitergeld auf bis zu 24 Monate wird vom Handwerk mit Nachdruck abgelehnt. Wie schon unter 2 b) erwähnt, ist es nicht Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit, umfassende Weiterbildungsangebote bereitzustellen und zu finanzieren. Dies gilt erst recht für Transfergesellschaften, die bei Massentlassungen größerer Betriebe eingerichtet werden. Eine weitere arbeitsförderungsrechtliche Privilegierung von Transfergesellschaften und deren Finanzierung durch die Beitragszahler darf es nicht geben.
- e) Eine Verankerung von WeGebAU im SGB III lehnt das Handwerk ab. Es hat sich gezeigt, dass dieses Instrument eine der wesentlichen Zielgruppen – kleine Betriebe – nicht erreicht. Laut einer Untersuchung des IAB nahmen 2008 nur 18 % (2006 22 %) der Betriebe mit bis zu 10 Mitarbeitern, die WeGebAU kennen (45% aller Betriebe), das Instrument überhaupt in Anspruch. Bei der Größenklasse 11-50 Mitarbeiter kennen immerhin 54 % das Instrument, von de-

nen es 30 % nutzen. Der Bekanntheitsgrad und die Inanspruchnahme steigen mit zunehmender Betriebsgröße. Leider geht daraus hervor, dass die kleinen Unternehmen über WeGebAU den größeren die Weiterbildung mitfinanzieren. Darüber hinaus besteht der Verdacht der Mitnahmeeffekte. Weiterbildung, die sowieso durchgeführt würde, wird mit WeGebAU mitfinanziert.

- f) Die Einrichtung von regionalen Weiterbildungsbüros sieht das Handwerk kritisch. Die Handwerkskammern und die Bildungszentren im Handwerk stellen Expertise und Angebote zur Weiterbildungsberatung der Betriebe bereit. Zudem sind die Experten der Handwerkskammern mit den Problematiken und Situationen der Betriebe vor Ort bestens vertraut. Es wird vom Zentralverband des Deutschen Handwerks abgelehnt, an dieser Stelle ein Parallelsystem einzurichten anstatt bestehende Expertise zu nutzen und entsprechende Angebote auszubauen.
- g) Die Weiterbildungsangebote und durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen der Bildungszentren im Handwerk stehen für eine hohe Qualität. Eine solche Qualitätssicherung beginnt bereits bei der Ordnung der Fortbildungsregelungen. Zur Sicherung eines hohen Qualitätsstandards hat der Zentralverband des Deutschen Handwerks im Jahr 2009 ein Strukturkonzept zur Optimierung der Ordnungsarbeit vorgelegt. Im Rahmen der Erstellung von Grob- und Feinkonzepten der Lehrgangsplanung und der Lehrgangsdurchführung existieren in den Bildungszentren des Handwerks eine Vielzahl an Qualitätssicherungsmaßnahmen und Zertifizierungsprozesse. Das Handwerk sieht in solchen Maßnahmen eine fundiertere Möglichkeit, Qualitätssicherung zu erzielen, als Mindestlöhne für Dozenten in der Weiterbildung dies realisieren könnten.

3. Erhöhung der Erwerbsbeteiligung

Beschreibung der Ausgangssituation

Für das Handwerk steht die Ausschöpfung des heimischen Arbeitskräftepotenzials an erster Stelle. Insoweit unterstützt das Handwerk den Ansatz, die Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren und auch Behinderten zu steigern.

- a) Das Handwerk fordert seit Jahren einen flächendeckenden Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur. Diese ist eine entscheidende Voraussetzung für die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit für verbesserte Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt insbesondere von Frauen. Darüber hinaus haben zahllose Handwerksbetriebe durch die Einführung flexibler und damit familienfreundlicher Arbeitsbedingungen einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gemacht. Viele Handwerksbetriebe ermöglichen es ihren Mitarbeitern, über flexible Arbeitszeitmodelle Familie, Kinderbetreuung und Beruf in Einklang zu bringen. Auch ist die tarifvertraglich festgelegte Entgeltgleichheit von Männern und Frauen im Handwerk längst Realität.

- b) Die Politik hat bereits einen wichtigen Schritt zur Abkehr von der Frühverrentungsmentalität vollzogen, indem sie die direkte Förderung von Altersteilzeit auslaufen lässt und verschiedene Frühverrentungsmöglichkeiten abgeschafft hat. Es ist richtig, dass darüber hinaus von allen Beteiligten darauf hingewirkt werden muss, dass eine Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze möglich ist. Wichtige Instrumente hierbei sind altersgerechte Arbeitsbedingungen, betriebliche Gesundheitsförderung und eine das ganze Berufsleben andauernde Weiter- und Fortbildung. Hierzu gehört, dass die Arbeitgeber diese Aufgabenfelder annehmen. Es gehört aber auch dazu, dass sich die Mentalität in Bezug auf ältere Arbeitnehmer ändert – bei den Arbeitgebern und auch bei den Arbeitnehmern. Die betriebliche Gesundheitsförderung kann z. B. nur einen vergleichsweise kleinen Input für die Beschäftigten geben. Eine gesunde Lebensweise außerhalb des Arbeitsplatzes kann und darf der Arbeitgeber nicht erzwingen. Hier sind die Arbeitnehmer selbst gefordert. Auch ist bei der Weiterbildung der Einsatz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gefordert. Arbeitgeber müssen sehen, dass auch die Weiterbildung älterer Beschäftigter mit Blick auf Fachkräftesicherung und längere Lebensarbeitszeit notwendig ist. Und auch die Arbeitnehmer müssen in höherem Alter Weiterbildungen als Instrument zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit durchführen wollen.

Das bestehende Regelwerk zum Arbeitsschutz ist äußerst umfassend und ausreichend. Eine Ausweitung ist nicht sinnvoll. Vereinfachungen des Regelwerks und damit eine leichtere Umsetzung im betrieblichen Alltag ist hingegen wünschenswert.

- c) Diese Position entspricht dem Inklusionsgedanken und wird vom Handwerk unterstützt. Das setzt jedoch einen ganzheitlichen gesamtgesellschaftlichen Prozess voraus. Dieser beginnt mit der Inklusion im maßvollem Umfang im Vorschulbereich, setzt Inklusion und individuelle Förderung im Schulbereich voraus, der vor der Umstrukturierung der Förderschule nicht halt machen darf und setzt sich in der begleiteten Ausbildung fort.

Im neuen, im Jahr 2010 abgeschlossenen und verlängerten, Ausbildungspakt haben die Paktpartner diesen Ansatz berücksichtigt und insbesondere die lernschwachen Jugendlichen in den Fokus gerückt.

Das Handwerk leistet hierbei seinen Beitrag, insbesondere im Bereich der Ausbildung und Beschäftigung. Jährlich werden im Handwerk ca. 4.000 neue Ausbildungsverträge mit Ausbildungsordnungen nach § 42m der Handwerksordnung abgeschlossen. Das umfasst einen Anteil von ca. 2,5 % aller Ausbildungsverträge im Handwerk und 27 % aller Ausbildungsverhältnisse für behinderte Menschen nach § 42m HWO/§ 66 BBiG in allen Wirtschaftsbereichen:

Der Hauptausschuss des Bundesinstitutes für Berufsbildung hat die Rahmenrichtlinie für die

Erarbeitung von Ausbildungsordnungen für behinderte Menschen im Jahr 2009 verabschiedet. Danach erfolgte unter Beteiligung der Sozialpartner die Einrichtung von Arbeitsgruppen für die Erarbeitung von Ausbildungsordnungen für behinderte Menschen. Für das Handwerk wurden Ausbildungsordnungen im Bereich Farbe, Holz und Metall eingerichtet. Die Ausbildungsordnungen der letzten beiden Arbeitsgruppen wurden im Hauptausschuss des Bundesinstitutes für Berufsbildung im Dezember 2010 verabschiedet. Weitere Ausbildungsordnungen werden erarbeitet.

Um eine qualitativ hochwertige Ausbildung der behinderten Jugendlichen nach § 42 HWO zu gewährleisten, sieht die Rahmenrichtlinie vor, dass die Ausbilder eine besondere Befähigung nachweisen sollen. Dazu werden spezielle Module zur Ausbilderqualifikation erarbeitet, die zum Einsatz kommen werden.

Um die Integration von behinderten Menschen im Arbeitsprozess zu unterstützen und in Beschäftigung zu befördern, sind in den Handwerkskammern so genannte Integrationsberater tätig. Diese klären auf und unterstützen Betriebe, die Arbeitnehmer mit Behinderungen beschäftigen oder beschäftigen möchten. Dieser Bereich soll perspektivisch im Handwerk erweitert werden.

- d) Das Arbeitskräftepotential soll über die so genannte Stille Reserve hinaus erweitert werden, z. B. Zuzug von Familien langjährig geduldeter Flüchtlinge. Dieser Punkt ist äußerst kritisch zu bewerten, da die Zuwanderer nach Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten im Durchschnitt ein schlechteres Qualifikationsniveau aufwiesen als der deutsche Durchschnitt. Der Fachkräftebedarf konnte damit gerade nicht gesichert werden. Hinzu kommt, dass das Bildungsniveau der Eltern auch maßgeblich das der Kinder mitbestimmt. Die hohen Quoten von Schulabrechern und Jugendlichen ohne Berufsausbildung mit Migrationshintergrund belegen dies. Daher muss künftig bei der Zuwanderung ein Hauptaugenmerk auf die Qualifikation gelegt werden. Flüchtlinge, die in Deutschland geduldet sind, kommen selten aus Ländern mit hohem Qualifikations- und Ausbildungsstandards. Daher ist auch zu erwarten, dass über den Familiennachzug gerade kein systematischer Beitrag zur Fachkräftesicherung geleistet werden kann. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass der Familiennachzug sich potenzieren und somit sehr umfangreich ausfallen könnte. Fehlt diesen Menschen jedoch eine gute Ausbildung, wird es schwer, sie in Deutschland nachzuholen. Zudem zeigen die erheblichen Integrationschwierigkeiten der deutschen Gesellschaft mit Teilen von bestimmten Migrationsgruppen, dass große Anstrengungen beider Seiten notwendig sind, die bisher nicht geleistet wurden. Daher sollten die Bemühungen in den kommenden Jahren und vielleicht Jahrzehnten darauf fokussiert werden, die Menschen, die bereits nach Deutschland eingewandert sind, zu integrieren. Handelt es sich im Einzelfall um hoch qualifizierte Fach-

kräfte, so müssen andere Wege gefunden werden, diese Familienangehörigen nach Deutschland zu holen (z. B. Punktesystem). Eine gesetzliche Regelung zum Familiennachzug geduldeter Flüchtlinge ist mit Nachdruck abzulehnen.

4. Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Beschreibung der Ausgangssituation

Die Problemdarstellung ist übertrieben: Nicht jeder Migrant ist tatsächlich gut ausgebildet oder gar hochqualifiziert. Umgekehrt scheitert die Arbeitsmarktintegration von gut ausgebildeten Migranten nicht zwingend an fehlenden Anerkennungsmöglichkeiten. Im Normalfall, in dem ein Zuwanderer eine Beschäftigung aufnehmen möchte, für die keine Mindestqualifikationsstandards gefordert werden, vollzieht sich der Rekrutierungsprozess in der Praxis oft reibungslos und ohne staatliche Unterstützung. Dieser Prozess könnte aber durchaus erleichtert werden, wenn Arbeitgeber künftig die Einschätzung einer zuständigen Stelle über ausländische Qualifikationen und deren Einordnung im nationalen Qualifikationssystem erhielten.

Problemfälle bei der Anerkennung sind oftmals auf landesrechtliche Berufszugangsregelungen zurückzuführen: Diese als intransparent empfundenen Regelungen kann ein Bundesgesetz weder aufheben noch vereinheitlichen. Die Vorstellung, dass es künftig ein einheitliches deutsches Anerkennungsverfahren geben wird, ist aufgrund des bundesdeutschen Föderalismus allenfalls über eine so genannte Simultangesetzgebung realisierbar, wenn also die Länder die bundesrechtlichen Regelungen für ihren Bereich 1:1 übernehmen.

Für den Bereich des Handwerks lässt sich feststellen, dass die Handwerksordnung als Bundesgesetz den Berufszugang für Personen mit Qualifikationen, die im EU-Raum erworben wurden, klar und eindeutig regelt. Personen mit so genannten Drittstaaten-Qualifikationen steht hingegen bislang nur der Weg über die Ausnahmegewilligungsverfahren offen.

- a) Der Zentralverband des Deutschen Handwerks spricht sich für individuelle Verfahrensansprüche auf Gleichwertigkeitsprüfungen zwischen im Ausland erworbenen und inländischen Qualifikationen durch zuständige Stellen aus.

Allerdings darf Schnelligkeit dieser Verfahren auf keinen Fall das einzige Gütekriterium sein: Entscheidend für Vergleichsprüfungen zwischen in- und ausländischen Berufsqualifikationen ist, dass diese auf seriöse Weise erfolgen. Anerkennungen dürfen nur dann ausgesprochen werden, wenn sich die Abschlüsse auch tatsächlich entsprechen. Vergleiche von ausländischen und inländischen Qualifikationen sind nicht trivial, sondern erfordern ein hohes Maß an Sachkunde, insbesondere fundierte Kenntnis über die ausländischen Abschlüsse. Die größte Schwierigkeit bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen ist die Beschaffung von Informationen über die Grundlagen der Bewertung. Dieses Problem ist dann am größten, wenn die Ab-

schlüsse aus Staaten stammen, die wenig Austausch mit Deutschland pflegen oder in denen es keine systematischen Bildungsstrukturen gibt. Für die Kammern wird es nicht immer einfach sein, diese Informationen zu erhalten.

Gerade in der Anfangsphase eines Anerkennungsgesetzes ist mit einer erheblichen Antragswelle zu rechnen. Zum Abbau derselben benötigen die zuständigen Stellen ausreichend Zeit. Insofern muss die so genannte Erprobungsphase, in der die zuständigen Stellen mehr als 3 Monate Zeit haben, um über Anträge zu bescheiden, ausreichend lang sein. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks und auch der DIHK sprechen sich für eine 2-jährige Übergangsphase aus. In dieser Phase sollte vorzugsweise keine Entscheidungsfrist gelten, da die zu erwartenden Anträge sich stark akkumulieren können.

- b) Es ist wichtig, zwischen der Prüfung und Bewertung von ausländischen Qualifikationen einerseits und sich gegebenenfalls anschließenden Qualifizierungsprozessen sauber zu unterscheiden:

Nach dem geplanten Anerkennungsgesetz wird es Aufgabe der Anerkennungsstellen sein, die Berufqualifikationen eines Migranten festzustellen und im Verhältnis zu einer deutschen Referenzqualifikation zu bewerten. Wenn das Ergebnis dieser Prüfung ist, dass keine vollständige Gleichwertigkeit besteht, soll die Anerkennungsstelle soweit wie möglich aufschlüsseln, welche Bereiche der deutschen Qualifikation vorhanden sind und wo Defizite bestehen. Diese Feststellung ist bei weitem nicht so einfach, wie es scheint, denn die deutschen Berufsqualifikationen sind aus gutem Grunde ganzheitlich konzipiert und lassen sich nicht ohne Weiteres in Bausteine oder Module zerteilen. Soweit es gelingt, Bescheinigungen auszustellen, aus denen sowohl die vorhandene Qualifikation eines Migranten als auch wesentliche Unterschiede zur deutschen Vergleichsqualifikation hervorgehen, können diese als „Teilanerkennungen“ bezeichnet werden.

Es ist aus Sicht des Zentralverbands des Deutschen Handwerks nicht sinnvoll, obligatorische Anpassungsmaßnahmen im Bereich der nicht-reglementierten Berufe, für die eine formale Anerkennung nicht erforderlich ist, einzuführen. Grundsätzlich muss es der Einschätzung des Individuums überlassen bleiben, ob es sich mit einer vorhandenen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt oder ob es eine Weiter- bzw. Höherqualifizierung anstrebt. Die Entwicklung von passgenauen Anpassungsmaßnahmen für jeden individuellen Einzelfall wird zudem nicht realisierbar sein.

Die Anerkennungsstellen sollten daher nicht damit beauftragt werden, in jedem Anerkennungsverfahren den konkreten Qualifizierungsbedarf eines Antragstellers zu bescheinigen oder gar umfassende Qualifizierungsberatungsleistungen zu erbringen. Qualifizierungsprozesse sind dem Anerkennungsverfahren grundsätzlich

nachgelagert und sollten daher nicht im Rahmen des Anerkennungsgesetzes geregelt werden. Entscheidend ist, dass die Ergebnisse der Anerkennungsverfahren, nämlich die differenzierten Bescheide der Anerkennungsstellen, bereits einen objektiven Einstieg für eine daran anknüpfende Nachqualifizierungsbedarfsanalyse liefern.

- c) Es gelten im Wesentlichen die Ausführungen zu b).

Der Ausbau von Nachqualifizierungsmaßnahmen ist sinnvoll, wenn sich feststellen lässt, dass für bestimmte Berufe mit Fachkräftebedarf identische Qualifikationsdefizite bei vielen Migranten bestehen. Dies kann insbesondere bei bestimmten technischen Qualifikationen der Fall sein. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die individuellen Qualifikationslücken individuelle Fördermaßnahmen erfordern, die sich nur schwer im Rahmen von allgemeinen Maßnahmen realisieren lassen. In der Praxis wird daher regelmäßig ein tragfähiger Kompromiss zu suchen sein, zwischen einer möglichst passgenauen Weiterqualifizierung einerseits, sowie wirtschaftlichen und organisatorischen Gründen andererseits, die Anbieter zu einem standardisierten Qualifizierungsangebot zwingen.

Der Ausbau der spezifischen Bildungsberatung für Migranten und eine berufsspezifische Sprachförderung ist sinnvoll, um die Arbeitsmarktchancen dieser Zielgruppe zu erhöhen.

- d) Die Vielfalt der Anerkennungsstellen ist sachlich durch die hohe Komplexität der Materie gerechtfertigt: Für die Durchführung von Anerkennungsverfahren ist ein hohes Maß an fachlichem Sachverstand erforderlich. Dieser liegt nur bei den jeweils für die Berufe zuständigen Stellen vor. Die häufig geforderten zentralisierten Verfahren können daher keine Lösung sein.

Um den Migranten, denen das deutsche Bildungssystem und die Untergliederungen der deutschen Berufslandschaft unbekannt sind, zu helfen, würde ein IT-basierter Zuständigkeitsfinder, der über das Internet sowohl für Individuen als auch für Beratungsstellen verfügbar ist, helfen.

Neu zu schaffende Erstanlaufstellen werden nicht für erforderlich gehalten, da die Verfahren fachkundig bei den zuständigen Stellen durchgeführt werden. Diese sind gesetzlich verpflichtet, die erforderliche Beratung zur Verfügung zu stellen. Auch eine darüber hinausgehende Verfahrensbegleitung durch andere Einrichtungen ist weder erforderlich, noch sinnvoll, da Störungen der Prozesse durch externe Akteure nicht ausgeschlossen sind.

- e) Das geplante Anerkennungsgesetz vereinheitlicht die Anerkennungsverfahren in ausreichendem Maß. Es legt sowohl die inhaltlichen Standards für Gleichwertigkeitsprüfungen fest als auch die einschlägigen Verfahrensbestimmungen, wie z. B. Bebringungs- und Mitwirkungspflichten der Antragsteller, Entscheidungsfristen und Vorschriften über die Bescheidung durch die zuständigen Stellen. Weitergehende Verein-

heitlichungen von Seiten des Bundes sind nicht erforderlich, sondern dem Verwaltungsvollzug des zuständigen Stellen bzw. der Länder zu überlassen.

Die Verfahrensergebnisse der zuständigen Stellen nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BerufsQFG) und nach den bundesrechtlichen Berufszugangsbestimmungen werden bundesweit gültig sein. Auf die Gültigkeit von Entscheidungen, die auf landesrechtlicher Grundlage erfolgen, hat der Bund keinen unmittelbaren Einfluss.

Eine Verankerung der berufsbezogenen Sprachförderung als Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II und III als Regelinstrument ist kritisch zu sehen. Es besteht keinerlei Zweifel über die Notwendigkeit und den Sinn berufsbezogener Sprachförderung. Eine Regelung im SGB II und SGB III ist jedoch zu eng gedacht. Auch die berufsbezogene Sprache, sofern sie ausschließlich auf Personen mit Migrationshintergrund (also nicht mit Deutsch als Erstsprache) zielt, ist nämlich letztlich ein Instrument der Integration von Migranten. Auch hierfür muss es allgemeine gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten geben. Andernfalls kommt es zu einer weiteren Belastung der Arbeitsmarktpolitik mit (eigentlich) versicherungsfremden Leistungen. Mit dem Argument, dass 'die Arbeitgeber und die Gesellschaft letztlich davon profitieren' sind die arbeitsmarktpolitischen Instrumente schon öfters ausgeweitet worden. Dieser Argumentationsstrang kann dann aber beliebig für weitere Leistungen herangezogen werden. So gibt es derzeit schon einen gesetzlichen Anspruch auf Vorbereitung zum Nachholen des Hauptschulabschlusses im SGB II. Derartige Leistungen gehören jedoch in den Bereich der Bildungspolitik und liegen in der Hoheit der Länder. So muss nun aber die Gemeinschaft der Beitrags- und Steuerzahler für Versäumnisse in der Bildungspolitik der Länder einstehen. Aber auf diese Weise könnte auch bereits eine vorzeitige Förderung in der Schule (um zu verhindern, dass kein Schulabschluss gemacht wird), oder gar in der vorschulischen Förderung über die Finanzierung durch die BA gerechtfertigt werden. Ebenfalls könnte die berufsbezogene Sprachförderung von Personen mit Migrationshintergrund über BA-Mittel ein Fallstor sein, um weitere allgemeine Integrationsleistungen über die BA zu finanzieren. Dies muss verhindert werden.

- f) Diesem Punkt ist uneingeschränkt zuzustimmen: Die Vermittlung von Arbeitslosen muss immer von der individuell zu ermittelnden Berufsqualifikation ausgehen. Nach Kenntnis des Zentralverbands des Deutschen Handwerks wurde die Erfassungssoftware der Bundesagentur bereits so verändert, dass ausländische Qualifikationen angemessen erfasst werden.

5. Fachkräfteeinwanderung liberal und transparent gestalten

Beschreibung der Ausgangssituation

Für das Handwerk steht die Ausschöpfung des inländischen Erwerbspotenzials an erster Stelle zur Sicherung des Fachkräftebedarfs. An zweiter Stelle sind die beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Auslaufens der EU-Übergangsregelungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den 2004 beigetretenen EU-Beitrittsstaaten sorgsam zu beobachten. Angesichts des demografisch bedingten strukturellen Wandels auf dem Arbeitsmarkt von Jahren der Massenarbeitslosigkeit hin zu einer zunehmenden Arbeitskräfteknappheit sind parallel zu beiden genannten Stufen erste Schritte zu einer erleichterten Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu unternehmen.

- a) Die Einführung eines Punktesystems für qualifizierte Zuwanderer ist überlegenswert, aber nicht vorranglich. Kurzfristig wirksamer ist die Entbürokratisierung und Beschleunigung des Verfahrens zur Vorrangprüfung. So sollte die Vorrangprüfung für bestimmte Berufe, in denen ein akuter Mangel an Fachkräften festgestellt wird, zeitlich ausgesetzt werden.
- b) und c)

Eine Absenkung der hohen Einkommensgrenze für die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis Hochqualifizierter findet die Unterstützung des Handwerks. Allerdings ist aus Sicht des Handwerks eine Absenkung der Einkommensschwelle auf 50.000 Euro ausreichend. Eine solche Absenkung wäre ein wichtiges Signal für eine „Willkommenskultur“ für hochqualifizierte Zuwanderer. Eine noch stärker abgesenkte Einkommensgrenze könnte aber zur Folge haben, dass diese privilegierende Zugangsmöglichkeit zum deutschen Arbeitsmarkt in zu starkem Maße auch von weniger qualifizierten Zuwanderern genutzt wird.

- d) Die Forderung, die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines angemessenen Arbeitsplatzes für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen auf zwei Jahre zu verlängern, findet die Unterstützung des Handwerks. Denn gerade diese Personengruppe kennt bereits Deutschland, spricht zumeist gut deutsch und ist qualifiziert, so dass es gerechtfertigt ist, die Rahmenbedingungen für diese Personengruppe für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland weiter zu verbessern.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Deutscher Gewerkschaftsbund

A. Gesamtbewertung:

Kaum hat die Wirtschaft die Krise mit Entlassungen und massiver Kurzarbeit hinter sich gelassen, werden Klagen über einen Mangel an Fachkräften immer deutlicher. Doch der Einstieg in betriebliche Ausbildung ist für viele Jugendliche weiterhin schwierig. Nach wie vor müssen aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung Milliarden aufgewendet werden, um den oftmals schwierigen Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf zu erleichtern. Bereits im Berufsbildungsbericht 2001 wurden die Herausforderungen der älter werdenden Gesellschaft für das Ausbildungssystem thematisiert, ohne dass wirksame Konsequenzen daraus gezogen wurden.

Im letzten Jahrzehnt sind viele ausbildungswillige Jugendliche ohne Ausbildung geblieben. In der offiziellen Bildungsberichterstattung für 2010 heißt es denn auch, dass es 2009 keinen ausgleichenden Ausbildungsstellenmarkt gegeben hat: „Berücksichtigt man den Teil der Jugendlichen, die ihren Ausbildungsplatzwunsch trotz Einmündung in eine Alternative aufrecht erhalten, so bleibt eine Ausbildungsplatzlücke von gut 60.000 Plätzen bzw. 10 %.“ Das betriebliche Ausbildungsverhalten folgt nach wie vor dem Auf und Ab der Konjunktur.

Auch im Ausbildungsjahr 2010 lag die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge noch leicht unter dem Niveau von 2009. Nur gut die Hälfte der bei der BA gemeldeten Jugendlichen nahm eine Berufsausbildung auf. Hinzu kommt, dass auf fünf ungeforderte Ausbildungsverhältnisse bereits eine geforderte Berufsausbildung kommt. Etwa ein Drittel der gemeldeten jugendlichen Ausbildungsbewerber ging wieder in die Schule, begann ein Studium oder eine berufsvorbereitende Maßnahme.

Die Wirtschaft nimmt ihre Pflicht für die Ausbildung der jungen Menschen nicht ausreichend wahr:

- Trotz des Aufschwungs wurde die Bilanz aus dem Krisenjahr 2009 noch einmal unterboten. Nach einem Minus von 50.000 Ausbildungsplätzen in 2009 gab es auch im Aufschwung 2010 einen Rückgang von 4.000 Verträgen.
- Jedes Jahr gelangen rund 400.000 Jugendliche nach dem Schulabgang in Maßnahmen des so genannten „Übergangssystems“.
- Nur 24 Prozent der Betriebe in Deutschland bilden noch aus.
- Die junge Generation wird um Zukunftschancen betrogen. Ihr Berufseinstieg ist geprägt von Leiharbeit, Fristverträgen und schlechten Chancen auf Übernahme nach der Ausbildung. 54 Prozent der Erwerbstätigen unter 25 Jahre arbeiten in solchen prekären Verhältnissen.

Hier liegt das wahre Potenzial der Fachkräfte der Zukunft. Anstatt große Teile der jungen Generation pauschal als nicht „ausbildungsreif“ abzustempeln, muss sich die Wirtschaft endlich ernsthaft ihrer Verantwortung stellen.

Bei anziehender Konjunktur gibt es punktuelle Besetzungsprobleme bei besonderen Fachkräften, so im Metallbereich oder bei examinierten Altenpflegerinnen und Altenpflegern. Doch dies ist Ausdruck der Defizite der Betriebe bei der beruflichen Ausbildung oder der Versäumnisse der Länder im Bildungs- bzw. schulischen Ausbildungssystem. Auch im Bereich der Ausbildung von Altenpflegekräften sind die Länder insgesamt ihrer gesetzlichen Verpflichtung bisher nicht nachgekommen. Lediglich einzelne Bundesländer wie Rheinland-Pfalz haben z. Bsp. von der gesetzlichen Möglichkeit zur Umlagefinanzierung der Altenpflegeausbildung Gebrauch gemacht,

was Vorbild für andere Länder sein kann. Zugleich muss es aber darum gehen, die Attraktivität der Berufe und die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Der Bund sollte die Kürzungen zu Lasten der Arbeitsförderung korrigieren und ein Bundesprogramm zur Weiterbildung für jene Menschen zwischen 25 und 45 auflegen, die keinen Berufsabschluss haben und häufig Opfer der Ausbildungsmisere der vergangenen Jahre wurden. Die Länder müssen gleichfalls ihre bildungspolitischen Initiativen ausbauen, damit Bildungsarmut nicht länger vererbt wird. Gleichfalls sollten die Arbeitgeber ihre betriebliche Weiterbildung ausbauen und alle Beschäftigtengruppen einbeziehen. Sie sollten sich insbesondere zum verstärkten Abschluss von Tarifverträgen und zur altersgerechten Gestaltung der Arbeitswelt erklären, damit Deutschland im internationalen Vergleich in der Weiterbildung nicht länger Mittelmaß bleibt.

B. Bewertung im Einzelnen

Zu 1.: Bildung und Chancen für alle

Nationale und internationale Vergleichsstudien stellen dem deutschen Bildungswesen ein schlechtes Zeugnis aus: Die Zahl der Jugendlichen ohne Schul- und Berufsabschluss ist erschreckend hoch. Hauptschülerinnen und Hauptschüler haben nach wie vor kaum Chancen, direkt einen Ausbildungsplatz zu ergattern. Migrantinnen und Migranten verlassen die Schule doppelt so häufig wie ihre deutschen Mitschülerinnen und -schüler ohne Abschluss. Rund 400.000 Jugendliche gelangen ins Übergangssystem zwischen Schule und Beruf – die meisten von ihnen in Warteschleifen ohne Chance auf eine qualifizierende Ausbildung. Gleichzeitig gelingt es nicht, signifikant mehr Jugendliche für ein Studium zu gewinnen. Menschen ohne Abitur, die sich im Berufsleben bewährt haben, bleiben die Türen zu den Hochschulen meist verschlossen. Trotz Nachholbedarfs sind die Budgets in der Weiterbildung in den vergangenen Jahren drastisch gekürzt worden. Der Abstand zu internationalen Anforderungen wächst.

In kaum einem anderen Land hängen die Bildungschancen der Kinder so sehr vom Geldbeutel der Eltern ab wie in Deutschland. Selbst bei gleicher Leistung hat das Kind eines Akademikers gegenüber einem Arbeiterkind eine drei Mal so große Chance das Gymnasium zu besuchen. Gute Bildung bleibt ein vererbtes Privileg der höheren Schichten. Deshalb brauchen wir umfassende Reformen in sämtlichen Bereichen des Bildungswesens.

a) Stärkung der frühkindlichen Bildung:

Ein Rechtsanspruch auf ganztägige Kinderbetreuung ist überfällig. Dieser Anspruch muss unabhängig vom sozialen Status der Eltern von Geburt an gelten.

Doch es reicht nicht nur aus, die Quantität der Tageseinrichtungen für Kinder zu erhöhen. Um soziale Chancengleichheit zu erreichen, ist vor allem die Qualität in der frühkindlichen Bildung zu verbessern. Die Anforderungen sind gestiegen: Bildungspläne, Sprachförderung und individuelle Bildungsbegleitung und -dokumentation sollten eigentlich den Alltag in den Tageseinrichtungen für Kinder prägen. Um den Kindern den Übergang aus dem Kindergarten in die Grundschule zu erleichtern, sind

die Erziehungs- und Bildungsziele sowie die Methoden zwischen beiden Einrichtungen besser miteinander abzustimmen. Für eine solche Qualitätsoffensive muss das Personal besser aus- und weitergebildet werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern Bund und Länder auf, für die Sicherung von guter Qualität bundesweite Standards (Aus- und Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher, Gruppengröße, Zeit für Vor- und Nachbereitung) zu entwickeln, die in allen Ländern umzusetzen sind. Diese Standards müssen für alle Einrichtungen gelten - unabhängig von deren Trägerschaft.

b) Ganztagschulen:

In kaum einem anderen Industrieland setzt der Staat seine Kinder schon mittags vor die Tür. In Deutschland hingegen sind Halbtags-Schulen noch immer die Regel und in vielen Regionen sind Kindertagesstätten auf den Vormittag beschränkt. Langsam setzt sich auch in der Bundesrepublik die Erkenntnis durch, dass Ganztagsangebote ein wichtiger Baustein sind, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten – und so sowohl Männern als auch Frauen Chancengleichheit beim Zugang zur Arbeitswelt zu bieten.

Der DGB unterstützt deshalb die Forderung nach einem flächendeckenden Ausbau von Ganztagschulen. Nachdem im Rahmen des Ganztagschulprogramms I allerdings vor allem in Schulgebäude investiert wurde, gilt es nun, die Qualität der Ganztagschulen auszubauen. Der DGB fordert daher ein Ganztagschulprogramm II. Auch nach der Föderalismus-Reform kann der Bund – aufgrund seiner Zuständigkeit für die Kinder- und Jugendhilfe - mit einem Zwei-Milliarden-Paket mehr als 40.000 Sozialarbeiter-Stellen für Ganztagschulen schaffen.

c) Das Recht auf Ausbildung stärken, das so genannte „Übergangssystem“ straffen:

Jedes Jahr münden ausweislich des Nationalen Bildungsberichts rund 400.000 Jugendliche in die Ersatz-Maßnahmen und Warteschleifen des so genannten „Übergangssystems“ ein. Im Übergang von der Schule zum Beruf gibt es so einen Wildwuchs verschiedenster Maßnahmen für diverse Zielgruppen. Dieses vermeintliche System ist nicht nur für Jugendliche überkomplex und intransparent. Ein nicht unerheblicher Teil der Maßnahmen ist nicht anschlussfähig und wird auf dem Arbeitsmarkt nicht akzeptiert. Über die Jahre hat ein Ansehensverlust von Berufsvorbereitungsmaßnahmen eingesetzt. Die Folge: Eine Stigmatisierung der Jugendlichen durch „Maßnahmekarrieren“, die die Chance auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz weiter sinken lassen.

Der DGB fordert deshalb, den Übergang von der Schule in den Beruf klarer zu strukturieren und den Maßnahmedschungel zu lichten. Vorbild für eine solche Reform könnte das „Hamburger Modell“ mit seiner Ausbildungsgarantie sein. Dass Ziel: Jugendliche bekommen nach erfolglosen Bewerbungen um einen betrieblichen Ausbildungsplatz die Chance, in einer Berufsfachschule ein erstes Ausbildungsjahr zu absolvieren. Nach diesem Jahr wechseln die Jugendlichen in eine duale Ausbildung, wobei die Anrechnung durch die Betriebe zu sichern ist – oder sie setzen ihre Ausbildung bei einem Träger fort. In allen

Maßnahmen muss ein hoher Anteil der betrieblichen Praxis garantiert sein.

Das Modell „Dual Plus“ von Bündnis 90/Die Grünen ist zwar auch der anerkanntswerte Versuch, eine Alternative zum so genannten „Übergangssystem“ zu formulieren. Gegenüber dem Hamburger Modell weist dieses Konzept jedoch zentrale Schwächen auf: Es zerstückelt durch Modularisierung die Ausbildung in kleine Teile und wird damit dem Berufsprinzip nicht gerecht. Mit den angestrebten Modulprüfungen an den jeweiligen Lernorten würde zudem das Prinzip „der Auszubildende kann nicht prüfen“ durchbrochen.

d) Hochschulpakt und Studienfinanzierung:

Auch die zweite Programmphase des Hochschulpakts von Bund und Ländern trotz der Aufstockung wegen des Aussetzens von Wehr- und Zivildienst nicht ausreichend ausgestattet. Nötig sind mindestens 500.000 zusätzliche Studienplätze. Zudem muss die Fördersumme pro Studienplatz erhöht werden.

Zudem brauchen wir eine Reform der Studienfinanzierung. Grundsätzlich ist das BAföG zu einem elternunabhängigen Studienhonorar für alle Studierenden weiterzuentwickeln. Ein Stipendiensystem kann das BAföG nur ergänzen und nicht ersetzen. Wir brauchen klare Rechtsansprüche jedes oder jeder Einzelnen auf eine angemessene Studienförderung – und kein „Mäzenatentum“, das auf dem Wohlwollen von Stiftungen und Unternehmen basiert. Kurzfristig müssen die Mittel für die Ausbildungsförderung deutlich erhöht und die Förderung verbessert werden. Eine dynamische Anpassung der BAföG-Fördersätze an die Einkommensentwicklung und die Lebenshaltungskosten ist unverzichtbar. Der Darlehensanteil ist zu Gunsten eines nicht rückzahlungspflichtigen Zuschusses zu senken.

Darüber hinaus regt der DGB an:

Hochschulen für beruflich Qualifizierter öffnen: Noch immer haben nur ein Prozent der Studierenden kein Abitur. Wir müssen die Hochschulen verstärkt für beruflich Qualifizierter öffnen. Trotz des Stralsunder KMK-Beschlusses vom März 2009 sind die Zugangsregelungen der einzelnen Bundesländer noch sehr unterschiedlich. Noch immer bauen zu viele Bundesländer mit Zugangsprüfungen unnötige Hürden für beruflich Qualifizierte auf dem Weg zu den Hochschulen auf. Neben vereinfachten Zugangsregelungen brauchen wir zudem mehr berufsbegleitende Studiengänge, eine vereinfachte Anerkennung beruflicher Qualifikationen, veränderte Curricula sowie eine gesicherte Finanzierung des Studiums. Damit sich Hochschulen auch tatsächlich für Menschen ohne Abitur öffnen, sollte eine Tranche des Hochschulpakts (mindestens 5 Prozent der neuen Studienplätze) mit der Auflage verknüpft werden, Studienplätze für Menschen ohne Abitur zu schaffen.

All diese Reformen werden Geld kosten. Der DGB unterstützt daher nachdrücklich das Versprechen des Dresdner Bildungsgipfels von Bund und Ländern im Herbst 2008, die Investitionen in Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 Prozent des BIP anzuheben. Gemessen am internationalen Stan-

dard müssen Bund, Länder und Kommunen insgesamt 40 Milliarden Euro mehr als bisher in das Bildungswesen investieren. Bund und Länder konnten sich seit dem Herbst 2008 in mehreren Gipfel-Gesprächen nicht auf einen konkreten Plan einigen, welche Anteile Bund, Länder und Kommunen in welche Bereiche des Bildungswesens investieren. Soll die Umsetzung der Qualifizierungsinitiative nicht zu einem bildungspolitischen Fiasko werden, müssen sich Bund und Länder schnell auf einen gemeinsamen Plan für eine bessere Bildungsfinanzierung einigen. Denn die neuesten OECD-Zahlen haben eindrucksvoll bestätigt, dass Deutschland bei der Höhe seiner Bildungsausgaben im internationalen Vergleich sehr schlecht dasteht: im Jahr 2007 wurden lediglich 4,7 % des hiesigen BIP für Bildung aufgewendet. Unter den OECD-Ländern rangiert Deutschland damit nur noch vor der Slowakei, Tschechien und Italien.

Zu 2. Weiterbildung für Zukunftsberufe

Wer die Weiterbildung in Deutschland voranbringen will, muss wie im Berufsbildungsgesetz für die Ausbildung eindeutige Kompetenzstrukturen in dieser „vierten Säule“ des Bildungswesens schaffen. Sie müssen geeignet sein, mehr Verbindlichkeit, Verlässlichkeit und Planungssicherheit für alle Beteiligten herzustellen. Die Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung müssen durch finanzielle und gesetzliche Instrumente ergänzt werden. Wir brauchen einen konkreten Aktionsplan, der zeigt, wie die tiefe Krise der Weiterbildung überwunden werden kann und wie nachhaltige Strukturen geschaffen werden können.

Bundesregelungen für die Weiterbildung sind unverwechselbarer Bestandteil einer neuen Weiterbildungsstruktur. Länder wie Frankreich, Dänemark und Schweden zeigen, dass mehr öffentliche Verantwortung wichtige Impulse geben kann. In einem Bundesgesetz muss der Staat Rahmenbedingungen setzen für ein Recht auf Weiterbildung, für rechtlich garantierte Lernzeiten, für unterstützende Finanzierung, für mehr Beratung und Transparenz, für bessere Qualitätssicherung und Zertifizierung.

Wir wollen die Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung erweitern – unter anderem durch die Förderung von Branchenfonds der Tarifvertragsparteien. Für Erwerbslose müssen Rechtsansprüche auf berufliche Weiterbildung im Arbeitsförderungsrecht eingeführt werden. Die Finanzierung der individuellen Weiterbildung soll mit einem Erwachsenen-BaföG für das Nachholen eines Hochschulstudiums und beruflicher Abschlüsse gewährleistet werden. Die Teilnahme an der Aufstiegsfortbildung soll wie bisher durch das Meister-BAföG finanziert werden, alle anderen individuellen Weiterbildungsmaßnahmen mit einem einkommensunabhängigen, sozialverträglich ausgestalteten Darlehen.

Zur Behebung des Fachkräftemangels ist es richtig, das einheimische Arbeitskräftepotential besser zu nutzen und allen Menschen sowohl Ausbildungs- als auch Weiterbildungsmöglichkeiten bereitzustellen.

Allerdings ist die Bereitstellung von Bildung und Weiterbildung nicht in erster Linie Aufgabe der

Bundesagentur für Arbeit, sondern Aufgabe der Unternehmen bzw. eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Bundesagentur für Arbeit muss sich konzentrieren auf die Erhaltung des Kenntnisstandes und Weiterbildung von Erwerbslosen, kann aber nicht die Defizite der beruflichen oder betrieblichen Weiterbildung ausgleichen.

Dies gilt z. B. auch für den Pflegeberuf. Trotz erkennbar steigendem Bedarf an Fachkräften ist die Ausbildung in der Altenpflege in den letzten Jahren gesunken. Seit 2003/04 ist die schulische Ausbildung in der Altenpflege bundesweit zurückgegangen auf etwa 41.500 schulische Ausbildungsplätze. In den letzten Jahren war es so, dass es für die dreijährige Ausbildung an Schulen mehr Bewerberinnen gab als praktische Ausbildungsplätze zur Verfügung standen.

Die ambulanten Pflegedienste bilden bisher kaum aus. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sie im Gegensatz zur stationären Pflege die praktischen Ausbildungskosten in den Leistungsentgelten kaum refinanzieren können. Sie bieten verstärkt Praktikumsplätze an und beschäftigen auch Zivildienstleistende.

Soweit die Finanzierung der Schulen durch die Länder nicht ausreicht, können freie – aber für die Ausbildung anerkannte – Schulträger von Altenpflege Schülern/innen ein Schulgeld verlangen. Die dringend gesuchten Nachwuchskräfte müssen so zum Teil noch für ihre Ausbildung bezahlen.

Arbeitsmarktpolitik muss immer wieder kompensatorisch einspringen, weil das Ausbildungsniveau unzureichend ist. Allein im vergangenen Jahr haben rd. 6.900 Menschen eine arbeitsmarktpolitisch geförderte Altenpflegeumschulung begonnen. Arbeitsmarktpolitik leistete auch in den Jahren davor einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung in der Altenpflege. Die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben für Weiterbildung im Bereich Altenpflege summierten sich allein 2009 auf rd. 144 Mio. €.

Die Altenpflegeausbildung und deren Finanzierung ist primäre Aufgabe der Pflegekassen und der Länder. Die arbeitsmarktpolitische Förderung soll und kann diese Verantwortung nicht ersetzen. Sie muss allerdings ergänzend für besondere Zielgruppen des Arbeitsmarktes Umschulungen für Arbeitslose eröffnen. Der Gesetzgeber hatte denn auch entschieden, dass das dritte Jahr in den nicht verkürzten Ausbildungsberufen nicht mehr arbeitsmarktpolitisch gefördert werden kann.

Solidarische Finanzierungsregelungen sind notwendig, damit ausbildungsbedingte Wettbewerbsverzerrungen in der Branche verhindert und zukünftig dauerhaft genügend praktische Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen. Dies sollte mit einer Vereinheitlichung und Entbürokratisierung der Fördermodalitäten einhergehen.

Zugleich sollte bundesweit dringend sichergestellt werden, dass Auszubildende in der Altenpflege nicht noch Schulgeld bezahlen müssen und tatsächlich auch alle Auszubildenden eine tarifliche Ausbildungsvergütung erhalten. Da größtenteils Frauen

im Pflegebereich arbeiten, sind hier auch insbesondere familienfreundliche Arbeitszeitmodelle gefragt.

Die nicht verausgabten Mittel im SGB II-Eingliederungsbudget 2010 sollten für eine Qualifizierungsinitiative für Hartz IV-Empfänger/innen in der Gesundheits- und Altenpflege genutzt werden.

b) Die Einführung einer Quote für Weiterbildungsmaßnahmen führt nur dann zu einem Ziel, wenn auch ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden. Doch insbesondere im SGB II werden bis zum Jahr 2013 die Mittel deutlich gekürzt, so dass weder für Ausbildung noch für Weiterbildung das Geld reichen dürfte. Dennoch ist es zu begrüßen, insbesondere im SGB II, verstärkt abschlussbezogene Maßnahmen durchzuführen.

c) Der DGB begrüßt ebenfalls die Ausweitung von Möglichkeiten der Weiterbildung für Erwachsene. Ein an das BaFöG angelehntes Erwachsenenbildungsförderungsgesetz kann ein Weg sein. Die Einzelheiten können erst dann beurteilt werden, wenn Details zu dem Förderungsgesetz vorliegen.

d) Transfergesellschaften haben den Sinn, die berufliche Qualifikation zu sichern und ggf. zu verbessern und so eine ausbildungsadäquate Beschäftigung zu erreichen. Den Teilnehmern einer Transfergesellschaft muss deswegen ohne „Zumutungsdruck“ Gelegenheit gegeben werden, eine qualifikationsgerechte Stelle zu finden. Die gesetzliche Neuregelung ab dem 1.1.2011 führt hier zu Unsicherheiten und provoziert Reibungsverluste.

Falls die Qualifikation veraltet ist oder keine berufliche Qualifikation vorliegt, sollte in der Transfermaßnahme eine berufliche Ausbildung erfolgen. Bei Teilnahme an abschlussbezogenen Ausbildungen sollte deswegen das Transferkurzarbeitergeld auf 24 Monate verlängert werden.

e) Der DGB unterstützt die unbefristete Übernahme des WeGebAU-Programms in das SGB III und regt an, ein ähnliches Programm auch im SGB II zu verankern. Im SGB II kann sich das WeGebAU-Programm insbesondere an die Gruppe der Aufstocker richten, denen durch Qualifizierung ein beruflicher Aufstieg und damit finanzielle Unabhängigkeit ermöglicht werden könnte.

g) Der DGB unterstützt die Einführung eines Mindestlohns in der Weiterbildungsbranche. Auch für Honorarmitarbeiter müssten Mindesttarife vorgesehen werden, wie dies bspw. in Österreich der Fall ist.

Allerdings dürfte die Einführung von Mindestlöhnen und Mindesthonoraren allein nicht ausreichen, um die Qualitätsdefizite zu beseitigen. Auch in der Weiterbildungsbranche muss das Ziel sein, zu unbefristeter dauerhafter Beschäftigung zu kommen, die es auch den Beschäftigten ermöglicht, selbst an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Personal auf dem neuesten Stand ist. Die Systeme zur Sicherung der Qualität sollten ausgebaut werden.

Zu 3.: Erhöhung der Erwerbsbeteiligung

Die Aussteuerung von Älteren aus dem Erwerbsleben findet faktisch in vielen Betrieben noch statt,

jenseits aller Arbeitgebererklärungen zur Notwendigkeit längeren Arbeitens. Deshalb ist es wichtig, die Arbeitsbedingungen altersgerecht zu gestalten, den Zugang zu Qualifikationsangeboten für alle Altersgruppen zu erweitern und den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu verbessern. Vielfach werden Ältere deswegen entlassen, weil sie gesundheitlich eingeschränkt und deswegen nicht mehr voll leistungsfähig sind oder zumindest so gelten. Hier kann die Zuweisung anderer Aufgaben im Unternehmen helfen. Dafür sind u.U. Anpassungsqualifizierungen notwendig.

Das Hauptproblem ist allerdings die Wiedereingliederung von erwerbslos gewordenen Älteren. Viele bleiben auch nach langjähriger Beschäftigung im höheren Alter arbeitslos, weil bei den Arbeitgebern Vorurteile bestehen bzw. Arbeitgeber nicht in die Einarbeitung und Ausbildung investieren wollen. Deswegen sollte dieser Zielgruppe besondere Aufmerksamkeit zuteil werden. Eventuell kann auch über ein spezielles Qualifikationsangebot nachgedacht werden.

Zu 4.: Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Die Anerkennung beruflicher Qualifikationen muss ein verbindlicher Bestandteil der Integrationspolitik werden. Verankert werden muss ein Rechtsanspruch auf ein zeitlich festgelegtes Anerkennungsverfahren von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen.

Bei einer erheblichen Abweichung vom entsprechenden deutschen Referenzberuf hinsichtlich Dauer, Inhalt und Niveau sollten Anerkennungsinteressierte einen Anspruch auf eine Bescheinigung über fehlende – für eine Vollanerkennung notwendige – Qualifikationsteile haben. Dabei muss auch geprüft werden, ob andere Abschlüsse bescheinigt werden können.

Im Ausland erworbene Bildungsabschlüsse sind hinsichtlich ihrer Studien- und Ausbildungsinhalte nicht immer mit deutschen Abschlüssen vergleichbar. Sollten die vorhandenen Qualifikationen bezogen auf den jeweiligen Referenzberuf nicht ausreichend sein, müssen Möglichkeiten einer Kompetenzfeststellung sowie einer Nach- oder Anpassungsqualifizierung gegeben werden, um die Anerkennung im Ganzen oder in Teilbereichen zu erwerben. Dabei müssen auch die Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes beachtet werden. Sofern die Nach- oder Anpassungsqualifizierung nicht mit einem öffentlich rechtlichen Abschluss verbunden ist, kann nur eine Kompetenzbescheinigung erteilt werden.

Die EU-Anerkennungsstandards sollen auch für Drittstaatsangehörige und Drittlandsdiplome angewendet werden. Damit sollen nicht nur vorhandene Qualifikationsnachweise, sondern auch vorhandene Berufserfahrungen sowie Ausgleichsmaßnahmen im Zuge einer Teilanerkennung gewürdigt werden. Während Drittstaatsangehörige, die über Drittlandsdiplome verfügen, keinen Anspruch auf Prüfung der Berufserfahrung sowie auf Ausgleichsmaßnahmen in Form von Praktika oder einer individuellen Prüfung haben, haben EU-Bürger im Falle einer Teilanerkennung die Wahl zwischen Anpassungsmaßnahmen oder Eignungsprüfung. Um Chan-

cengleichheit herzustellen, sollten die für EU-Bürger genutzten Instrumente der Anerkennung für alle MigrantInnen gelten.

Die Kriterien zur Feststellung von im Ausland erworbenen Qualifikationen sollten bundesweit gelten und für alle Beteiligten transparent sein.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) sollte ihre Profilinginstrumente für ausländische Qualifikationen öffnen und in VerBIS (Profiling-Software) eine eigene, abrufbare Kategorie für ausländische Abschlüsse einrichten.

Nach dem Vorbild europäischer Nachbarländer sollen Kompetenzfeststellungsverfahren für Zuwanderer eingeführt werden, insbesondere, wenn keine schriftlichen Nachweise vorliegen. Die Anerkennung und Feststellung von Kompetenzen und Qualifikationen auch durch Gutachten soll Teil einer Förderkette im Rahmen eines Integrationsprogramms sein. Dazu gehört auch die Anerkennung non-formaler und informell erworbener Kompetenzen.

Das Berufsbildungsgesetz enthält die Möglichkeit der sog. Externenprüfung. Voraussetzung für die Zulassung ist eine Beschäftigungszeit im Prüfberuf, die mindestens der eineinhalbfachen Zeit der Ausbildungszeit entspricht. Ausländische Bildungsabschlüsse und Zeiten der Berufstätigkeit im Ausland sind dabei zu berücksichtigen. Vorbild für den Ausbau der Externenprüfung für MigrantInnen und MigrantInnen könnte das Programm Perspektive Berufsabschluss – des BMBF sein.

Der DGB erwartet, dass zumindest das Feststellungsverfahren sowie die möglicherweise notwendige Kompetenzfeststellung nicht durch Gebühren der Antragsteller finanziert werden.

Der Bund muss die erforderlichen Mittel zum Aufbau der Anlaufstellen sowie für weitere Angebote der Anpassungs- und Nachqualifizierung zur Verfügung stellen.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Bundesagentur für Arbeit

Auf Grund der demografischen Entwicklung wird das sogenannte Erwerbspersonenpotenzial, also die Gesamtzahl von Personen in Deutschland, die theoretisch in der Lage sind, einer Arbeit nachzugehen, bis zum Jahr 2025 um rund 6,5 Millionen Personen sinken und damit auch das Angebot an qualifizierten Fachkräften.

Deutschland hat alle Möglichkeiten, um ein ausreichendes Fachkräfteangebot sicherzustellen. Das kann jedoch nur gelingen, wenn über eine Vielzahl der verfügbaren Stellhebel das gesamte Potenzial angesprochen und aktiviert wird.

Das Fachkräfteangebot lässt sich grundsätzlich auf zwei Wegen steigern. Erstens: Die Anzahl der Erwerbspersonen (unabhängig von deren Qualifikationsgrad) wird erhöht, so dass echte „zusätzliche Köpfe“ dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Zweitens: Die von den Beschäftigten erwirtschaftete Wertschöpfung wird erhöht - dies vermehrt zwar nicht die „Kopfzahl“, entspricht aber im Effekt zusätzlichen Arbeitskräften (sogenannte Vollzeitäquivalente).

Aus der Vielzahl der Analysen zu Potenzialen und gegenseitigen Abhängigkeiten lassen sich zehn Handlungsfelder ableiten, die sich zur Erhöhung der Zahl qualifizierter Erwerbspersonen innerhalb Deutschlands eignen und Teil eines Gesamtmix zur Bekämpfung des drohenden Fachkräftemangels sein könnten. Sie eröffnen eine greifbare Chance, dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2025 zusätzliche Fachkräfte und hochqualifizierte Akademiker zur Verfügung zu stellen:

1. Schulabgänger ohne Abschluss reduzieren und Übergänge in den Beruf verbessern
2. Ausbildungsabbrecher reduzieren
3. Studienabbrecher reduzieren
4. Erwerbspartizipation und Lebensarbeitszeit von Menschen über 55 erhöhen
5. Erwerbspartizipation und Arbeitszeitvolumen von Frauen steigern
6. Zuwanderung von Fachkräften steuern
7. Arbeitszeit von Beschäftigten in Vollzeit steigern
8. Qualifizierung und Weiterbildung vorantreiben
9. Arbeitsmarkttransparenz erhöhen
10. Flankierende Maßnahmen im Steuer- und Abgabebereich prüfen

Die Vielzahl und die Verschiedenheit der Handlungsfelder machen deutlich, dass der Fachkräftemangel umso wirksamer bekämpft werden kann, je breiter der Ansatz und je stärker die Mitwirkung der Akteure ist. Insbesondere wird deutlich, dass es nicht die eine, universell wirkende Maßnahme gibt, die allein der Schlüssel zur Lösung des Problems wäre. Vielmehr liegen die geschätzten Potenziale bei den meisten Handlungsfeldern eng beieinander; erst deren Zusammenspiel kann das nötige Gegengewicht zum drohenden Defizit bei den Fachkräften bilden. Neben inländischen Potenzialen gilt es im Sinne einer Doppelstrategie auch ausländische Potenziale durch eine gesteuerte Zuwanderung zu nutzen. Ebenso wenig wie eine einzelne Maßnahme kann ein einzelner Akteur im Arbeitsmarkt allein

den Fachkräftemangel abwenden. Dazu ist vielmehr die Zusammenarbeit verschiedener Arbeitsmarktakteure und Politikbereiche nötig.

Alle diese Hebel hat die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Broschüre „Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland“ näher präzisiert und im Sinne einer

Potenzialabschätzung quantifiziert. Diese ist als Anlage zur ausführlichen Information beigelegt.

Anlage:

Broschüre der Bundesagentur für Arbeit:

„Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland“

Bundesagentur für Arbeit

PERSPEKTIVE 2025: FACHKRÄFTE FÜR DEUTSCHLAND





FACHKRÄFTE FÜR DEUTSCHLAND – GEMEINSAM MEISTERN WIR DIE HERAUSFORDERUNG

Der deutsche Arbeitsmarkt ist im Umbruch: Während die vergangenen Jahrzehnte von Strukturwandel und hohen Arbeitslosenquoten geprägt waren, erlebt die Nachfrage nach Arbeitskräften derzeit einen regelrechten Boom. Die Zahl der Erwerbstätigen erreichte im vierten Quartal 2010 den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung, die Arbeitslosigkeit den niedrigsten Wert seit 1992. In einigen Branchen und Regionen werden bereits heute die Fachkräfte – also Personen mit mindestens einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem vergleichbarem Sekundärabschluss – knapp. Dies ist keineswegs nur ein Strohfeuer. Denn auf Grund der demografischen Entwicklung wird das sogenannte Erwerbspersonenpotenzial, also die Gesamtzahl von Personen in Deutschland, die theoretisch in der Lage sind, einer Arbeit nachzugehen, bis zum Jahr 2025 um rund 6,5 Millionen Personen sinken – und damit auch das Angebot an qualifizierten Fachkräften. Wenn nicht aktiv gegengesteuert wird, fehlt es in Zukunft also deutlich an jenen Fachkräften, die ein Motor für Wachstum und Wohlstand sind. So werden nach Berechnungen des Instituts zur Zukunft der Arbeit bis zum Jahr 2020 rund 240.000 Ingenieure fehlen.

Doch Deutschland hat alle Chancen dieser Entwicklung entgegenzuwirken und den Wandel aktiv zu gestalten. Allerdings erfordert die Trendumkehr einen breiten Ansatz, der viele Hebel nutzt, Denkgewohnheiten aufbricht und Positionen hinterfragt – dieser Herausforderung stellt sich die Bundesagentur für Arbeit engagiert und aktiv. Mit der vorliegenden Publikation „Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland“ will die Bundesagentur für Arbeit dazu beitragen, die Debatte auf einer soliden Faktenbasis zu führen.

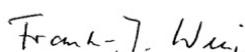
Wir stellen dar, welche Möglichkeiten bestehen, eine nachhaltige und sichere Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Fachkräften zu erreichen. Erstmals konkretisieren wir zudem in einer ganzheitlichen Sicht die Potenziale unterschiedlicher Maßnahmenbündel und zeigen auf, welche Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft in welcher Weise bei der Problemlösung zusammenarbeiten müssen.

Als Bundesagentur sind wir bereits heute in vielfältiger Weise aktiv, um durch Beratung und Qualifizierung das Fachkräfteangebot zu steigern und neue Chancen zu eröffnen. Wir sind überzeugt, dass mit einer Gemeinschaftsaktion aller Akteure unser Land die Herausforderung des drohenden Fachkräftemangels meistern kann.

Ihr



Heinrich Alt
Vorstand Grundsicherung



Frank-Jürgen Weise,
Vorsitzender des Vorstands
der Bundesagentur für Arbeit



Raimund Becker,
Vorstand Arbeitslosenversicherung



TEIL 1

**WARUM FACHKRÄFTE
FÜR UNSER LAND SO
WICHTIG SIND**

WARUM FACHKRÄFTE FÜR UNSER LAND SO WICHTIG SIND

Die deutsche Wirtschaft hat die Krise überwunden und ist auf Wachstumskurs – nicht zuletzt ablesbar an der zunehmenden Einstellungsbereitschaft der Unternehmen. Doch zugleich steigen deren Anforderungen an die Qualifikation ihrer Mitarbeiter, bedingt durch technologische Innovationen, Veränderungen in der betrieblichen Arbeitsorganisation, den wachsenden Stellenwert von Information und Wissen im Arbeitsalltag, aber auch die Globalisierung. Gleichzeitig verdichten sich die Anzeichen, dass durch den demografischen Wandel bereits heute das Arbeitsangebot bei den jüngeren Gruppen im Arbeitsmarkt sinkt – ein Trend, der sich weiter fortsetzen wird.

Der Konjunkturaufschwung sorgt schon heute dafür, dass nicht alle Stellen für Fachkräfte kurzfristig besetzt werden können. Dies mag angesichts von rund 3 Millionen Arbeitslosen zunächst verwundern. Doch es lässt sich einfach erklären, denn Arbeit ist der Sammelbegriff für sehr verschiedenartige Tätigkeiten – die Qualifikation ist für die Einsatzmöglichkeit entscheidend. Fachkräftemangel bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit ist ein strukturelles Phänomen des Arbeitsmarktes, das im konjunkturellen Aufschwung zunimmt. In der Ökonomie wird von „Mismatch“ gesprochen, wenn offene Stellen auch bei Arbeitslosigkeit nicht besetzt werden können. Mismatch ergibt sich einerseits durch Informations- und Suchdefizite, aber auch daraus, dass Arbeitsnachfrage und -angebot im Hinblick auf berufliche Qualifikationen, Regionen und Sektoren nicht zueinander passen. Vor allem qualifikatorische Lücken lassen sich häufig nicht kurzfristig schließen, weil sie von langfristigen Bildungs- und Investitionsentscheidungen abhängen.

Gemäß der Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes, vierteljährlich durchgeführt vom IAB, dem Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, gab es im zweiten Quartal 2010 rund 977.000 offene Stellen, davon 805.000 im ersten Arbeitsmarkt. Das entspricht einem Zuwachs von 97.000 Stellen oder 14% gegenüber dem Vorjahresquartal. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Regionen und Berufsgruppen. Ein schwer zu deckender Fachkräftebedarf lässt sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Kennzahlen ableiten, zum Beispiel deutliche Veränderungen bei der Vakanzzeit gemeldeter Stellen, Anteil der älteren Erwerbstätigen (durch Ruhestandseintritte zu erwartender Ersatzbedarf), Relation gemeldeter Arbeitsloser zu gemeldeten Stellen und monatliche Agenturbefragungen zu Angebot und Nachfrage für bestimmte Berufsgruppen. So ist zum Beispiel die derzeitige durchschnittliche Vakanzzeit, also die Zeit, die es typischerweise braucht, bis für eine frei gewordene Stelle eine geeignete Fachkraft gefunden wird, für Maschinen- und Fahrzeugbauingenieure in Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg mehr als 40% höher als der Bundesdurchschnitt für alle Berufe.

Trotz solcher Engpässe in einzelnen Berufsgruppen und Regionen kann man aber heute noch nicht von einem generellen Fachkräftemangel in Deutschland sprechen.

Warum Fachkräfte für unser Land so wichtig sind

Mismatch und Fachkräftemangel lassen sich allerdings schwer prognostizieren, weil sich in Marktwirtschaften Löhne und Preise, Arbeitsnachfrage und -angebot fortlaufend anpassen. Dauerhafte Lücken zwischen Nachfrage und Angebot lassen sich deshalb vor allem in Bereichen beobachten, in denen die Löhne nur bedingt durch den Markt gesteuert werden, etwa im Gesundheits- und Erziehungsbereich. Grundsätzlich gilt, dass Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot aktuell eher in akademischen Berufen und hier vor allem in Berufen mit technischer Ausrichtung auftreten.

Die gegenwärtige Situation mag zu einem guten Teil konjunkturell bedingt sein – doch auch unabhängig von konjunkturellen Einflüssen wird sich die Fachkräftesituation mittel- und langfristig verschärfen. Gemäß dem demografischen Szenario des IAB wird das sogenannte Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland (EPP) ohne Zuwanderung und bei konstanter Erwerbsquote von heute knapp 45 Millionen Personen bis zum Jahr 2050 auf knapp 27 Millionen Personen sinken. Der Rückgang beginnt allmählich und beschleunigt sich ab dem Jahr 2020: Bis 2020 sinkt das EPP um 3,6 Millionen auf 41,0 Millionen Personen und bis zum Jahr 2025 um 6,5 Millionen auf dann nur noch 38,1 Millionen Personen.

Grafik 1:

Das Arbeitskräftepotenzial wird sich bis 2025 um rund 6,5 Mio. Personen verringern

Erwerbspersonenpotenzial (EPP) in Mio.



QUELLE: IAB: Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts (Hintergrundpapier), Oktober 2010

Prognosen verschiedener Institute sagen daher für die Zukunft eine deutliche Zuspitzung des Fachkräfteengpasses voraus. Eine McKinsey-Studie rechnet mit 2 Millionen fehlenden Fachkräften bis zum Jahr 2020. Das Prognos-Institut veranschlagt bis zum Jahr 2030 eine sogenannte „Fachkräftelücke“ von 5,2 Millionen Personen, davon 2,4 Millionen Akademiker und 600.000 Geringqualifizierte.



Eine rechnerische Lücke bedeutet allerdings keineswegs eine entsprechende Zahl offener Stellen. Wenn Unternehmen nicht die Arbeitskräfte finden, die sie für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen benötigen, ist damit zu rechnen, dass sie Ausweichstrategien entwickeln – mit nachhaltig negativen Folgen für Deutschlands Volkswirtschaft:

- **Rückgang von Investitionen:** Die Unternehmen würden bei einem geringeren Arbeitsangebot weniger hierzulande investieren, weil die Kapitalrenditen sinken. Dadurch würde sich der Kapitalstock anpassen; die gesamtwirtschaftliche Produktion würde dem Abwärtstrend im Arbeitsangebot folgen.
- **Arbeitsverdichtung und Automatisierung:** Unternehmen könnten den Bedarf an qualifizierter Arbeit durch Arbeitsverdichtung und stärker automatisierte Prozesse verringern. Damit gingen Beschäftigungschancen auch für geringer Qualifizierte verloren, deren Arbeitsplätze vom Niveau der Fachkräftebeschäftigung abhängen.
- **Innovations- und Wachstumsbremse:** Unternehmen könnten auf die Markteinführung von Innovationen verzichten, wenn diese ohne entsprechende Kapazität an Fachkräften nicht realisierbar sind. Dies würde nicht nur Wachstumspotenziale schmälern, sondern mittelfristig ganze Standorte gefährden.

Wenn Betriebe auf einen sich abzeichnenden Mangel an Fachkräften mit einem Rückgang der inländischen Investitionen, dem Export von Kapital und der Verlagerung von Produktionskapazitäten ins Ausland reagieren, kann auch die Arbeitsnachfrage insgesamt gemeinsam mit dem Arbeitsangebot sinken. Das bedeutet: Auch wenn das EPP und die absolute Anzahl Arbeitsloser zurückgehen, könnte der Anteil Arbeitsloser am EPP konstant bleiben oder steigen, weil sich die Unternehmen auf einen Fachkräftemangel eingestellt haben und weniger Arbeitskräfte brauchen. So bleibt also selbst bei einem Rückgang des EPP weiterhin das Risiko einer dauerhaften Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt. Mit dem Rückgang des EPP würde auch das Bruttoinlandsprodukt weniger stark wachsen, möglicherweise würde es pro Kopf sogar zurückgehen.

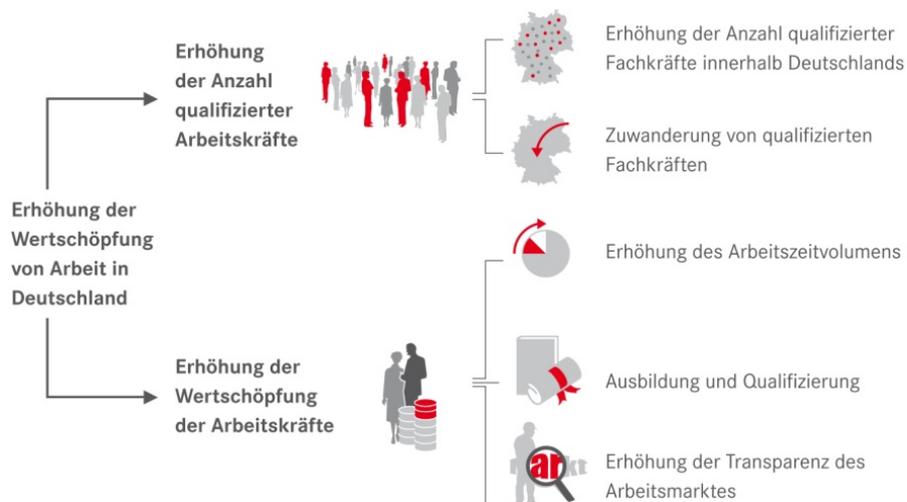
Als wissens- und innovationsstarkes Land mit solider industrieller Basis sollte Deutschland alles daransetzen, derartige aus dem Fachkräftemangel folgende Entwicklungen zu verhindern. Dies ist eine quantitative und qualitative Herausforderung: Zum einen gilt es, den demografisch bedingten EPP-Rückgang bestmöglich auszugleichen – dies nützt langfristig auch den öffentlichen Haushalten und den sozialen Sicherungssystemen. Zum anderen erfordert die künftige Wissensgesellschaft vielfach neue und andere Qualifikationen der Arbeitnehmer auf allen Ebenen, damit sie an Wachstum und Wohlstand teilhaben können.

WEGE FÜR MEHR FACHKRÄFTE – JEDER MUSS EINEN BEITRAG LEISTEN

Deutschland hat alle Möglichkeiten, um ein ausreichendes Fachkräfteangebot sicherzustellen. Das kann jedoch nur gelingen, wenn über eine Vielzahl der verfügbaren Stellhebel das gesamte Potenzial angesprochen und aktiviert wird. Ein „Hebelbaum“ veranschaulicht den denkbaren Lösungsraum – mit vielfältigen Optionen, um das Fachkräfteangebot zu steigern. Dieser Hebelbaum dient ausschließlich dazu, den Lösungsraum zu umreißen und die Potenziale transparent zu machen; er stellt keine unmittelbare Handlungsempfehlung dar.

Grafik 2:

Das Fachkräfteangebot lässt sich nur durch einen Mix verschiedener Hebel nachhaltig steigern



Das Fachkräfteangebot lässt sich grundsätzlich auf zwei Wegen steigern. Erstens: Die Anzahl der Erwerbspersonen (unabhängig von deren Qualifikationsgrad) wird erhöht, so dass echte „zusätzliche Köpfe“ dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Zweitens: Die von den Beschäftigten erwirtschaftete Wertschöpfung wird erhöht – dies vermehrt zwar nicht die „Kopfzahl“, entspricht aber im Effekt zusätzlichen Arbeitskräften (sogenannte Vollzeitäquivalente).

Warum Fachkräfte für unser Land so wichtig sind

Zwei Hebel – im Sinne einer Doppelstrategie – können eine Steigerung der Gesamtzahl der Erwerbspersonen bewirken:

- Erhöhung der Anzahl qualifizierter Fachkräfte innerhalb Deutschlands
- Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften.

Möchte man zusätzlich oder alternativ die Wertschöpfung innerhalb des EPPs steigern, also den Output der Arbeit von Erwerbspersonen, bieten sich etwa folgende Hebel an:

- Erhöhung des Arbeitszeitvolumens
- Qualifizierung für höhere Anforderungsprofile/Stärkere Orientierung der Beschäftigung am tatsächlichen Potenzial von Arbeitnehmern
- Erhöhung der Transparenz des Arbeitsmarktes.

Das EPP kann also einerseits erhöht, andererseits besser ausgeschöpft 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: beispielweise 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.

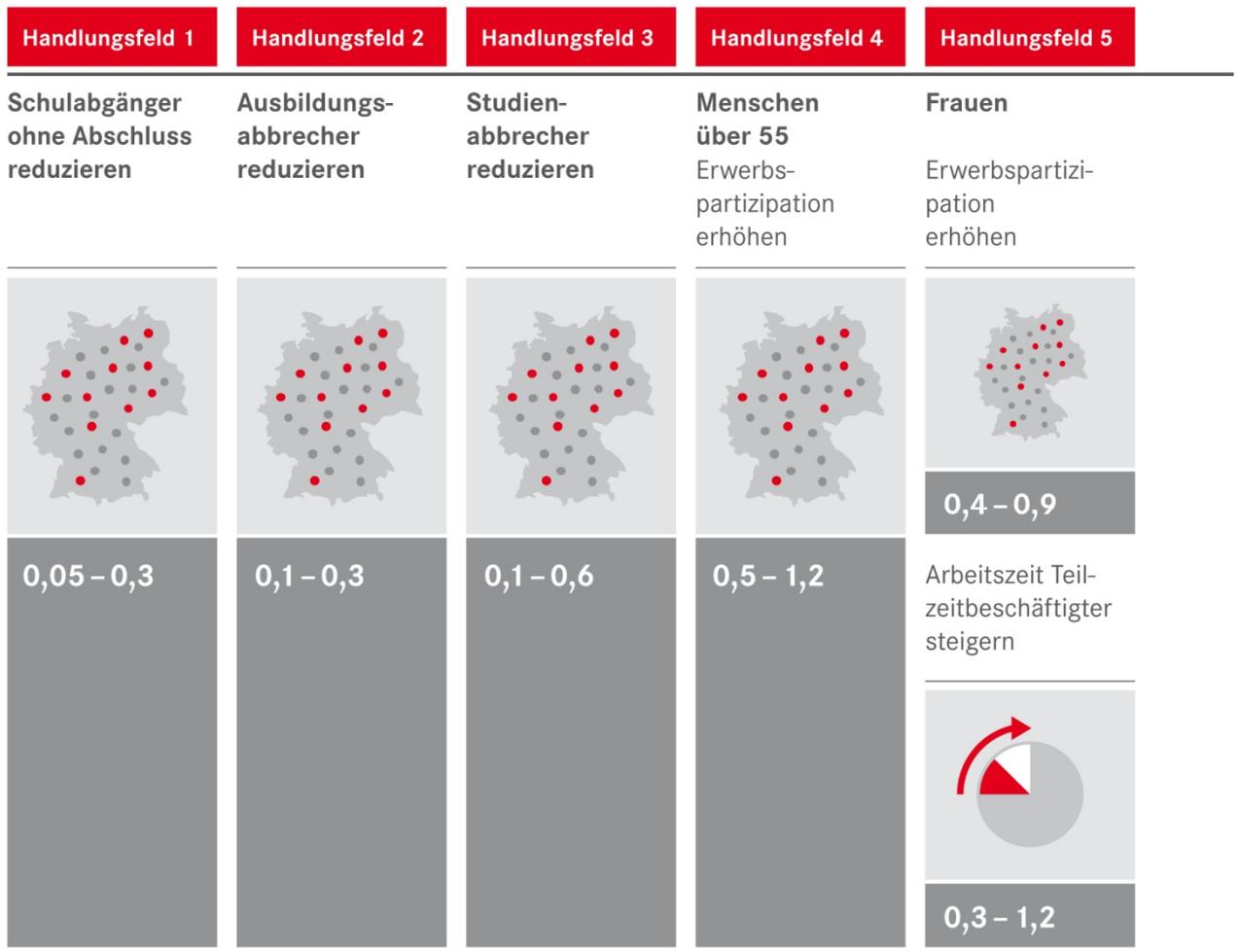
Die Bundesagentur hat in einer umfassenden Analyse eine Vielzahl von Maßnahmen zu jedem der genannten Hebel betrachtet und auf ihr Potenzial zur mittelfristigen Steigerung des Fachkräfteangebots bewertet – Referenzzeitpunkt ist hierfür das Jahr 2025. Dabei wurden bewusst auch solche Maßnahmenbündel berücksichtigt, deren Umsetzung einen breiten Konsens verschiedener Akteure erfordern würde.

Die jeweiligen Potenziale wurden anhand von Szenarien abgeschätzt, die auf getroffenen Annahmen beruhen. Es handelt sich hierbei nicht um wissenschaftlich basierte Prognosen, sondern um Schätzungen, die einen ersten Überblick darüber geben sollen, wo der deutsche Arbeitsmarkt noch ungenutzte Reserven besitzt – und wie groß diese Reserven sind. Dementsprechend werden jeweils Spannbreiten angegeben, die die Größenordnung des jeweiligen Potenzials andeuten. Als untere Grenze dieser Spannbreiten wurde in der Regel eine Veränderung um 10% im Vergleich zu heute angenommen, also z.B. die Senkung des Anteils von Schülern ohne Abschluss von 7,1% im Jahr 2009 auf 6,3% im Jahr 2025. Eine solche Untergrenze scheint als konservative Annahme nicht unrealistisch. Als Obergrenze wurde, wo dies möglich war, eine Angleichung an das Niveau des jeweiligen europäischen Spitzenreiters angenommen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass solche Spitzenpositionen mitunter auf besondere landestypische gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Werte zurückzuführen sind, die sich nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen lassen.

Grafik 3:

Im Mittelpunkt der Anstrengungen zur Steigerung des Fachkräfteangebots stehen 10 Handlungsfelder

Potenzial 2025¹, in Mio. Personen/Vollzeitäquivalenten



¹ Geschätzte Steigerung des Angebots (zusätzliche Fachkräfte/Vollzeitäquivalente); untere Grenze i.d.R. Verbesserung um 10 % gegenüber der Ausgangslage; untere Grenze bei „Arbeitszeit Vollzeitbeschäftigte“; Detaillierung der Berechnungen im Text

Warum Fachkräfte für unser Land so wichtig sind

Handlungsfeld 6	Handlungsfeld 7	Handlungsfeld 8	Handlungsfeld 9
Zuwanderung Fachkräfte steuern	Arbeitszeit Vollzeitbe- schäftigter steigern	Ausbildung und Qualifizie- rung vorantreiben	Arbeitsmarkttrans- parenz erhöhen
			
0,4 – 0,8	0,4 – 1,1	0,4 – 0,7	Handlungsfeld 10
			Steuern und Abgaben prüfen
			

DIE ZEHN HANDLUNGSFELDER

Aus der Vielzahl der Analysen zu Potenzialen und gegenseitigen Abhängigkeiten lassen sich zehn Handlungsfelder ableiten, die sich zur Erhöhung der Zahl qualifizierter Erwerbspersonen innerhalb Deutschlands eignen und Teil eines Gesamtmix zur Bekämpfung des drohenden Fachkräftemangels sein könnten. Sie eröffnen eine greifbare Chance, dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2025 zusätzliche Fachkräfte und hochqualifizierte Akademiker zur Verfügung zu stellen.

1. Schulabgänger ohne Abschluss reduzieren und Übergänge in den Beruf verbessern:

Wenn es gelänge, die heutige Quote der Schüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen, um 10% bis 50% zu senken, wäre mit einem zusätzlichen Fachkräfteangebot von 0,05 Millionen bis 0,3 Millionen Personen zu rechnen.

2. Ausbildungsabbrecher reduzieren:

Die Quote vorzeitig gelöster Ausbildungsverträge liegt heute bei 21,5% – etwa die Hälfte der Abbrecher beginnt auch keine neue Ausbildung mehr. Gelänge eine Rückführung der Abbrecherquote um 10% bis 50%, entspräche dies 0,1 Millionen bis 0,3 Millionen zusätzlichen Fachkräften bis 2025.

3. Studienabbrecher reduzieren:

Die Nachfrage nach hochqualifizierten Akademikern wird weiter steigen. Eine Reduzierung der Studienabbrecherquote um 10% bis 50% brächte 0,1 Millionen bis 0,6 Millionen zusätzliche Akademiker.

4. Erwerbspartizipation und Lebensarbeitszeit von Menschen über 55 erhöhen:

Durch den demografischen Wandel verändert sich der Aufbau der Alterspyramide. Eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote der über 55-Jährigen würde 0,5 Millionen bis 1,2 Millionen zusätzliche Vollzeitäquivalente für den Arbeitsmarkt aktivieren. Die bereits beschlossene Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre wird dazu führen, dass bis zum Jahr 2025 ein zusätzliches EPP von geschätzten 930.000 Personen verfügbar sein wird.

5. Erwerbspartizipation und Arbeitszeitvolumen von Frauen steigern:

Im internationalen Vergleich bestehen in Deutschland noch Potenziale bei der Erwerbsbeteiligung der Frauen insgesamt, aber auch dem Arbeitszeitvolumen von teilzeitbeschäftigten Frauen. Gelänge es diese Potenziale zu erschließen, entspräche dies 0,4 Millionen bis 0,9 Millionen Fachkräften bei der Erwerbspartizipation und 0,3 Millionen bis 1,2 Millionen Vollzeitäquivalenten durch die Steigerung des Arbeitszeitvolumens von Frauen.

6. Zuwanderung von Fachkräften steuern:

Durch eine gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften erscheint die Gewinnung von 0,4 Millionen bis 0,8 Millionen zusätzlichen Fachkräften aus dem Ausland realisierbar, sofern die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland durch die Etablierung einer umfassenden Willkommenskultur erhöht wird.

7. Arbeitszeit von Beschäftigten in Vollzeit steigern:

Zusätzlich geleistete Arbeitsstunden entsprechen im Effekt zusätzlichen Vollzeitäquivalenten. Gelänge hier eine auf Freiwilligkeit beruhende Verlängerung – beispielsweise durch entsprechende Anreize – würde dies 0,4 Millionen bis 1,1 Millionen zusätzlichen Vollzeitäquivalenten für den Arbeitsmarkt entsprechen.

8. Qualifizierung und Weiterbildung vorantreiben:

Derzeit beträgt der Anteil der Qualifizierten am EPP ca. 83%. Durch eine Reduzierung des Anteils der Geringqualifizierten um 10% bis 20% könnten 0,4 Millionen bis 0,7 Millionen zusätzliche Fachkräfte gewonnen werden.

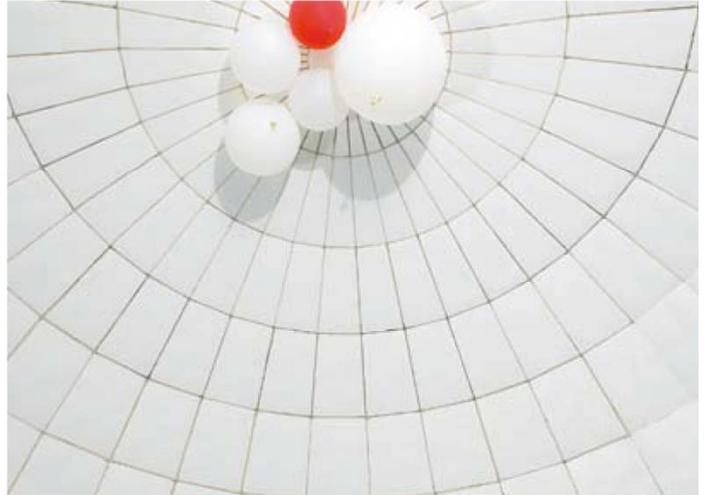
9. Arbeitsmarkttransparenz erhöhen:

Hier ist kein unmittelbarer Effekt zu erwarten, der sich in Kopffzahlen messen ließe. Doch eine verbesserte Arbeitsmarkttransparenz könnte zu kürzeren Vakanzzeiten und stärker potenzialadäquater Beschäftigung von Arbeitnehmern beitragen.

10. Flankierende Maßnahmen im Steuer- und Abgabebereich prüfen:

Schließlich wäre zu prüfen, inwieweit Maßnahmen im Steuer- und Abgabebereich realisierbar sind, um die Aufnahme von Arbeit oder die Leistung zusätzlicher Arbeitsstunden für die Beschäftigten noch attraktiver zu machen.

Die Vielzahl und die Verschiedenheit der Handlungsfelder machen deutlich, dass der Fachkräftemangel umso wirksamer bekämpft werden kann, je breiter der Ansatz und je stärker die Mitwirkung der Akteure ist. Insbesondere wird deutlich, dass es nicht die eine, universell wirkende Maßnahme gibt, die allein der Schlüssel zur Lösung des Problems wäre. Vielmehr liegen die geschätzten Potenziale bei den meisten Handlungsfeldern eng beieinander; erst deren Zusammenspiel kann das nötige Gegengewicht zum drohenden Defizit bei den Fachkräften bilden. Ebenso wenig wie eine einzelne Maßnahme kann ein einzelner Akteur im Arbeitsmarkt allein den Fachkräftemangel abwenden. Dazu ist vielmehr die Zusammenarbeit verschiedener Arbeitsmarktakteure und Politikbereiche nötig.



TEIL 2

DEUTSCHLANDS SCHÄTZE HEBEN – IDEEN FÜR MEHR FACHKRÄFTE

DEUTSCHLANDS SCHÄTZE HEBEN – IDEEN FÜR MEHR FACHKRÄFTE

1. Schulabschluss für alle – verbesserter Übergang Schule-Beruf – wir lassen niemanden zurück

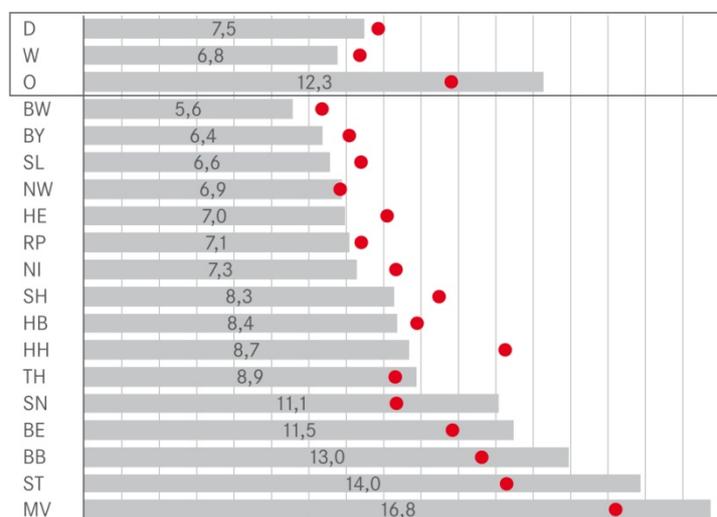
Ein wichtiges Handlungsfeld zur Vergrößerung des Fachkräftepools ist die Reduzierung des Anteils der Schulabgänger ohne Schulabschluss. Im Jahr 2009 verließen rund 64.000 Schüler in Deutschland die Schule ohne Abschluss. Dies ist eine Quote von ca. 7 %; davon entfällt etwas über die Hälfte auf die Abgänger von Förderschulen, die über keinen Hauptschulabschluss verfügen. In den vergangenen Jahren hat sich diese Quote in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) erhöht, während sie in den meisten westdeutschen Bundesländern sank.

Grafik 4:

Der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss ist in den neuen Bundesländern besonders hoch

■ 2008
● 2006

Schulabbrecher ohne Hauptschulabschluss nach Bundesländern, in Prozent



QUELLE: Kultusministerkonferenz und Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bildungsbericht 2010)

Die Berechnung des zusätzlichen Fachkräftepotenzials aus der Reduzierung der Quote der Schulabgänger ohne Abschluss basiert auf einem konservativen und einem progressiven Szenario: Wenn es gelingt, den Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss ab 2015 um 10% (konservatives Szenario) zu senken, entspräche dies einem zusätzlichen Potenzial von 0,05 Millionen qualifizierten Fachkräften bis 2025 – bei einer Reduktion um 50% (progressive Annahme) wären es 0,3 Millionen. Dies muss einhergehen mit einer Verbesserung des nahtlosen Überganges von der Schule in das Erwerbsleben. Jugendlichen, die trotz Schulabschluss nicht über eine Ausbildungsreife verfügen, müssen systematische Angebote erschlossen werden, gleichwohl zeitnah in eine Ausbildung einzumünden (z.B. Ansätze der Bertelsmann-Stiftung „Übergänge mit System“).

Bereits heute gibt es vielfältige gemeinsame Anstrengungen der Arbeitgeberverbände, der Kammerorganisationen und der Gewerkschaften, des Bundes und der Länder sowie der BA mit dem Ziel, die Quote der Schüler ohne Schulabschluss und die Übergangsprobleme zu senken (z.B. Beschluss der Kultusministerkonferenz zur Halbierung der Schulabgänger ohne Abschluss bis 2015). Die rückläufigen Zahlen in Westdeutschland sind hier als erster Erfolg zu werten. Von den bestehenden und potenziellen Maßnahmen und Initiativen, die zur Senkung der Quote der Schulabgänger ohne Abschluss und damit zur Stärkung des Arbeitskräftemarktes beitragen können, seien hier einige exemplarisch genannt:

- Bestehende Initiativen der Bundesministerien (z.B. „Schulverweigerung – Die 2. Chance“) sowie der Kultusministerkonferenz (z.B. individuelle Förderung Benachteiligter, praxisorientierter Unterricht, Verbesserung der pädagogisch-didaktischen Aus- und Fortbildung von Lehrkräften) setzen am richtigen Punkt an. Eine bessere Förderung von Migrantenfamilien in einem integrierten Ansatz, der auch die Eltern einbindet, könnte die Schulfähigkeit der Kinder weiter stärken. Denn die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss oder nur mit Hauptschulabschluss ist laut Bildungsbericht 2010 der Kultusministerkonferenz und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter Jugendlichen mit Migrationshintergrund – auch bei gleichen sozioökonomischen Voraussetzungen wie bei Schülern ohne Migrationshintergrund – noch immer überproportional hoch.

- Etwa die Hälfte aller Schulabgänger ohne Abschluss kommt von Förderschulen. Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen fordert verstärkt Inklusion. Für Deutschland bedeutet dies, diese Schülerinnen und Schüler einschließlich der notwendigen besonderen Hilfen so weit wie möglich in Regelschulen zu integrieren. Mit Blick auf die Entwicklung des Potenzials an Fachkräften für die Zukunft liegt hier ein Handlungsfeld für die Kultusministerkonferenz.
- Sinnvoll erscheint auch der weitere Ausbau der Kooperationen zwischen Schulen und Wirtschaft zur praxisbezogenen Berufsorientierung junger Menschen. Durch das eigene Erleben der Praxis in den Betrieben haben die Schüler eine klarere Vorstellung der späteren beruflichen Wirklichkeit. Beispiele dazu wurden bereits in Projekten erarbeitet, z.B. in den Initiativen des Netzwerks SCHULEWIRTSCHAFT Ostdeutschland. Die Bundesagentur für Arbeit kann ebenfalls einen Beitrag zur Reduzierung der Quote der Schulabgänger ohne Abschluss leisten. Berufsorientierung und Berufseinstiegsbegleitung sind zwei wichtige Dienstleistungsangebote, die sich an junge Menschen richten.

Vertiefte Berufsorientierung bietet Jugendlichen zusätzliche Angebote zur Berufswahl

Zusätzlich zu dem regelmäßigen Orientierungsangebot der Berufsberatung der Agentur für Arbeit werden regional in unterschiedlicher Anzahl und mit unterschiedlichen Schwerpunkten besondere Berufsorientierungsveranstaltungen, sogenannte Maßnahmen der (erweiterten) vertieften Berufsorientierung, für Schülerinnen und Schüler der allgemein bildenden Schulen angeboten. Voraussetzung für eine Förderung durch die BA ist, dass sich Dritte mit mindestens 50% an der Förderung beteiligen.

Im Rahmen des 2006 von dem Verwaltungsrat der BA beschlossenen Programms zur Verbesserung der Ausbildungschancen Jugendlicher wurden in erheblichem Umfang zusätzliche Mittel zum kontinuierlichen Ausbau dieses präventiven Angebotes bereitgestellt. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2009 auf 65,6 Millionen Euro (gegenüber 51 Millionen Euro 2008 und 20 Millionen Euro 2007). Für 2011 wurden die Mittel auf bis zu 90 Millionen Euro erhöht. Ziel ist es, gemeinsam mit anderen Verantwortlichen, insbesondere den Ländern, flächendeckend ein qualitativ hochwertiges Angebot an Berufsorientierungsmaßnahmen zu schaffen, um Schüler und Schülerinnen rechtzeitig auf die Berufswahl vorzubereiten und ihnen so den späteren Übergang in die Berufsausbildung zu erleichtern.



Berufseinstiegsbegleitung unterstützt Jugendliche individuell über längere Zeit

Seit Februar 2009 wird an bundesweit 1.000 ausgewählten Schulen, die zum Förder-, Haupt- oder gleichwertigen Schulabschluss führen, das neue Instrument der Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III erprobt. Seit November 2010 wird die Berufseinstiegsbegleitung an weiteren 1.000 Schulen im Rahmen der BMBF-Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss – (BISS)“ aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

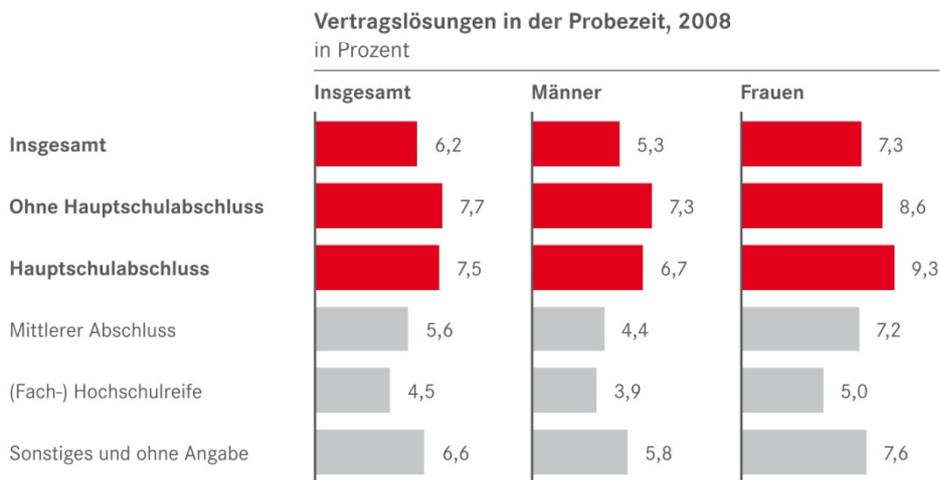
Ziel der Berufseinstiegsbegleitung ist, Schülerinnen und Schüler, die voraussichtlich Schwierigkeiten beim Erreichen des Schulabschlusses und beim Übergang von der allgemein bildenden Schule in eine Ausbildung haben werden, individuell zu unterstützen und dadurch die berufliche Eingliederung zu erleichtern. Die Begleitung beginnt in der Vorabgangsklasse und wird nach Verlassen der allgemein bildenden Schule während der Ausbildungssuche und in der Anfangsphase der Berufsausbildung weitergeführt. Unter Berücksichtigung der persönlichen Stärken, Interessen und Fähigkeiten legen die Berufseinstiegsbegleiter/-innen gemeinsam mit den Teilnehmenden fest, wie diese Unterstützung im Einzelnen aussieht. Die Berufsberater/-innen sind bei der Unterstützung während der gesamten Teilnahme mit eingebunden.

2. Ausbildung erfolgreich meistern – Abbruch verhindern

In Deutschland wurde 2008 jeder fünfte Ausbildungsvertrag frühzeitig aufgelöst (21,5%), das entspricht rund 140.000 Ausbildungsabbrüchen. Von diesen Auszubildenden beginnt laut Schätzung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) etwa die Hälfte eine neue Ausbildung, so dass die tatsächliche Zahl der Ausbildungsabbrüche bei etwa 70.000 liegt. Die Abbruchquote ist laut Bildungsbericht 2010 im Handwerk am höchsten und im öffentlichen Dienst am niedrigsten; regional ist sie im Osten tendenziell höher als im Westen.

Grafik 5:

Das Risiko der Vertragsauflösung in der Probezeit ist für Personen ohne oder nur mit Hauptschulabschluss und für Frauen am höchsten



QUELLE: Kultusministerkonferenz und Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bildungsbericht 2010), Bundesinstitut für Berufsbildung

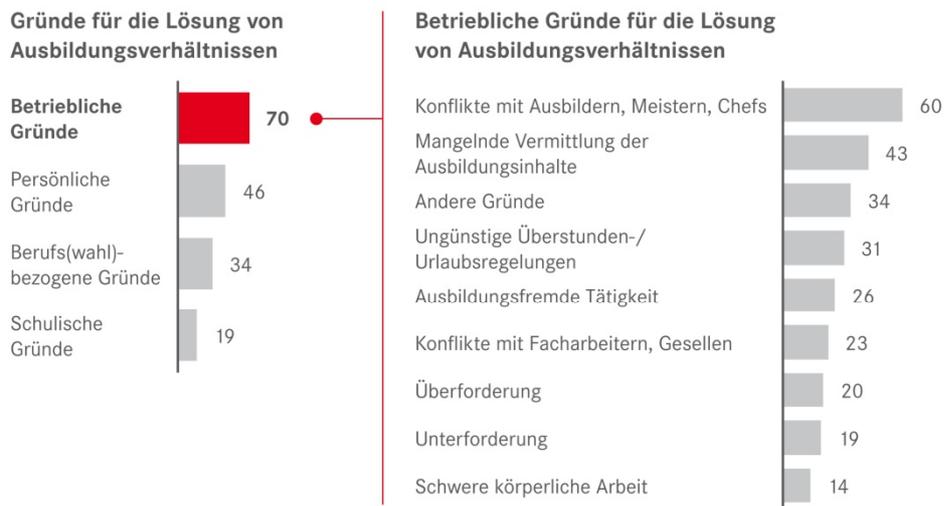
Ein Rückgang der Abbrecherquote ab 2015 um 10% (konservative Annahme) würde ein zusätzliches Fachkräftepotenzial von 0,1 Millionen Personen bis 2025 bedeuten – ein Rückgang um 50% (optimistisches Szenario) von 0,3 Millionen.

Um dieses Potenzial auszuschöpfen, ist wiederum eine Reihe von Initiativen zielführend. Das Risiko der Vertragsauflösung in der Probezeit ist am höchsten für Auszubildende ohne Abschluss oder mit Hauptschulabschluss sowie für Frauen. Für den Abbruch sind nach einer Umfrage des BIBB vor allem betriebliche Gründe (ca. 70%) ausschlaggebend, und hier insbesondere Konflikte mit Ausbildern und anderen Vorgesetzten (ca. 60%). Vor diesem Hintergrund dürfte es – auf Unternehmensseite – hilfreich sein, die Ausbildung weiter zu professionalisieren. So ist es zu begrüßen, wenn Betriebe gemeinsam mit den Kammern Initiativen wie den Ausbau von Ausbildungsbegleitstrukturen, Mentorensysteme sowie Trainings zur Vermeidung und Bewältigung von Konflikten im Ausbildungsbetrieb starten bzw. weiter ausbauen. Dabei wäre es sinnvoll, den Schwerpunkt auf kleine und mittlere Unternehmen sowie auf besonders gefährdete Personengruppen zu legen.

- Bund und Länder könnten sich derweil verstärkt darum bemühen, die Ausbildungsfähigkeit der Schüler zu verbessern. Gute Ansätze sind hier Initiativen wie die „Berufseinstiegsbegleiter“ zur Ausbildungsbegleitung oder „Potenzialanalysen“ ab der 7. Klasse.
- Die Bundesagentur für Arbeit wird mit ihren Beratungsangeboten weiterhin sowohl Auszubildenden als auch Ausbildungsbetrieben zur Seite stehen.

Für den Ausbildungsabbruch sind vor allem betriebliche Gründe ausschlaggebend

in Prozent



QUELLE: Bundesinstitut für Berufsbildung

Ausbildungsbegleitende Hilfen ermöglichen Jugendlichen und Betrieben bei Problemen eine erfolgreiche Ausbildung

Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) werden von beauftragten Trägern durchgeführt. Sie beinhalten eine individuell zugeschnittene Lernunterstützung der Auszubildenden, um insbesondere die Inhalte des Berufsschulunterrichts besser aufnehmen zu können. Durch eine sozialpädagogische Begleitung können auch Hemmnisse im sozialen Umfeld bearbeitet und dadurch die Motivation gesteigert bzw. wieder hergestellt werden.

Die BA hat einen besonderen Fokus darauf gelegt, ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) frühzeitig und verstärkt zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen einzusetzen. Die BA verzahnt aktuell dieses Angebot besser mit den Berufsschulen, um damit abbruchgefährdete Jugendliche noch frühzeitiger und umfassender anzusprechen. Jährlich profitieren bereits ca. 80.000 Jugendliche von diesem Angebot.

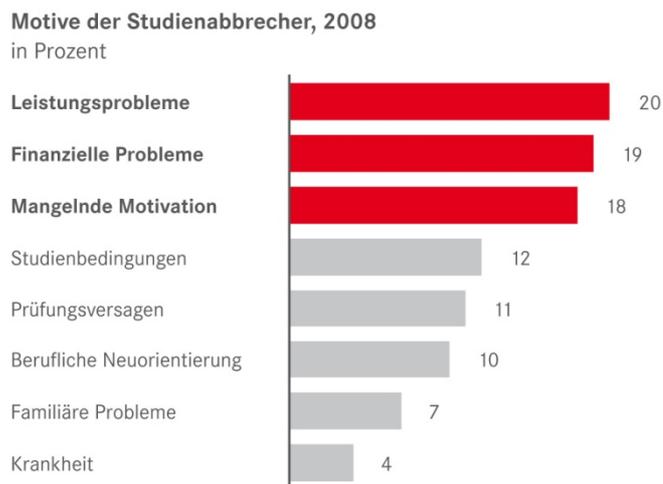
3. Studienabbruch verhindern – Hochqualifizierte für morgen sichern

Der Anteil der Studierenden, die ihre Hochschule ohne Abschluss verlassen, liegt in Deutschland – je nach Berechnungsmethode – bei 20% bis 30%. Auch in den neuen Bachelorstudiengängen blieb die Abbrecherquote zunächst hoch; der aktuelle Rückgang um 5 Prozentpunkte (Bildungsbericht 2010) könnte jedoch darauf hindeuten, dass sich die Situation gegenüber den ersten Absolventenjahrgängen verbessert hat.

Eine Senkung der Studienabbrecherquote auch hier um 10% ab 2015 entspräche einem zusätzlichen Potenzial von 0,1 Millionen Personen – eine Reduzierung um 50% rund 0,6 Millionen. Hierbei geht es allerdings vor allem um mehr höherwertig qualifizierte Fachkräfte, denn Studienabbrecher besitzen laut Definition schon die faktischen Kompetenzen einer Fachkraft.

Grafik 7:

Hauptgründe für den Studienabbruch sind Leistungsprobleme, finanzielle Schwierigkeiten und mangelnde Motivation



QUELLE: Hochschul-Informations-System GmbH



Hauptgründe für den Studienabbruch sind laut einer Umfrage der Hochschul-Informationssystem GmbH Leistungsprobleme (20%), finanzielle Motive (19%) und mangelnde Motivation (18%). Die Universitäten sollten daher ihre Initiativen zur Verbesserung von Studienbedingungen konsequent fortführen und ggf. ausbauen. Diese Anstrengungen könnten von weiteren Maßnahmen flankiert werden.

Die BA überprüft derzeit ihre Hochschulkonzeption. Denn bislang nutzt nur rund ein Drittel der Studierenden, die über einen Abbruch nachdenken, die Beratungsangebote von Hochschulen und Bundesagentur. Denkbare Initiativen sind etwa eine Präsenz an allen Hochschulen, das weitere Bewerben des studienfeldbezogenen Eignungstests, ein gezieltes „Coaching zum Weitermachen“ und eine umfassendere Information zu den möglichen Auswirkungen eines Studienabbruchs.

4. Erfahrungen besser wertschätzen – gemeinsam die altersgerechte Arbeitswelt gestalten

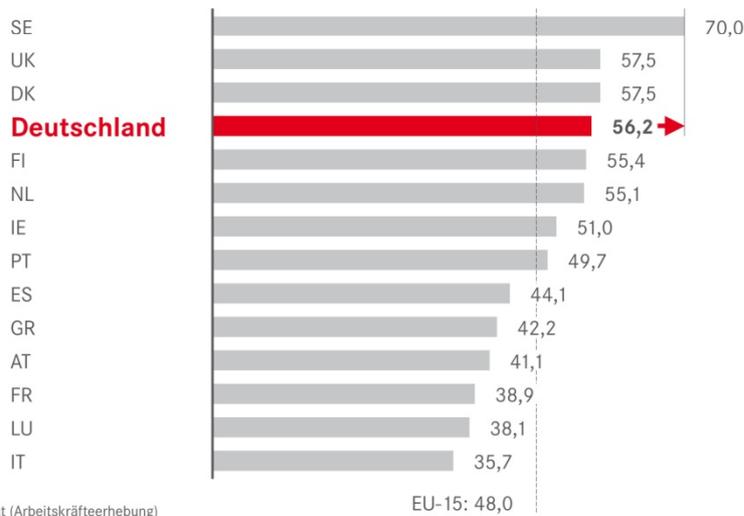
Die deutsche Bevölkerung wird älter. Der sogenannte Altersquotient, der das Verhältnis von Bürgern über 65 zu solchen zwischen 15 und 64 Jahren ausweist, ist in Deutschland mit einem Wert von 31% schon heute am höchsten in Europa – und wird sich laut Eurostat bis 2060 nahezu verdoppeln. Eine weitere wichtige Maßnahme zur Steigerung des Fachkräfteangebots ist deshalb eine hohe Erwerbstätigkeitsquote von Älteren. In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen sind bislang nur 56% in Beschäftigung. Damit liegt Deutschland im europäischen Vergleich zwar über dem Durchschnitt, in Frankreich waren es 2009 laut Eurostat nur 39%. Aber der Vergleich zu Schweden, wo 70% der Älteren arbeiten, zeigt, dass es hier noch erhebliches Potenzial gibt.

Würde die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2025 um weitere 10% – also von 56,2% auf 61,8% – steigen, entspräche dies einem Potenzial von zusätzlich 0,5 Millionen Personen (Vollzeitäquivalenten). Eine Erhöhung auf den schwedischen Wert von 70% würde sogar 1,2 Millionen Vollzeitäquivalente bedeuten. Diese Prognosen berücksichtigen die demografische Entwicklung, also die Zunahme in dieser Altersgruppe. Sie gehen zudem davon aus, dass das Verhältnis von Voll- zu Teilzeitbeschäftigten gleich bleibt.

Grafik 8:

Bei der Erwerbstätigenquote für ältere Arbeitskräfte liegt Deutschland über dem Durchschnitt der EU-15-Länder

Anteil der Erwerbstätigen von allen 55- bis 64-Jährigen, 2009, in Prozent



QUELLE: Eurostat (Arbeitskräfteerhebung)

Der Trend zeigt bereits heute nach oben: Waren im Jahr 2000 nur 20% der 60- bis 65-Jährigen erwerbstätig, so stieg deren Anteil bis 2008 schon auf 35%. Die Erwerbstätigkeit älterer Menschen wird sich jedoch nur dann deutlich und nachhaltig steigern lassen, wenn gezielte Initiativen diesen Paradigmenwechsel langfristig begleiten. Untersuchungen zeigen, dass vermeintliche Defizite älterer Beschäftigter wie höhere Personalkosten, höhere Krankenstände, geringere Produktivität und Mobilität sowie Hürden beim Kündigungsschutz keine echten Hindernisse für die Einstellung oder Weiterbeschäftigung von Älteren sind. Vielmehr erscheint es sinnvoll, die konkreten innerbetrieblichen Arbeitsbedingungen den veränderten Bedürfnissen und Erfordernissen Älterer besser anzupassen.

- **Ausbau von Gesundheitsmanagement und altersgerechten Arbeitsplätzen:** Der höhere Krankenstand der Älteren lässt sich grob an den durchschnittlichen Fehltagen ablesen. So steigt etwa bei den Mitarbeitern der Bundesverwaltung die Anzahl der Fehltage bis zur Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen kontinuierlich an, sinkt aber bei den Angestellten über 60 Jahre wieder ab. Die Unternehmen können hier mit einem aktiven Gesundheitsmanagement im Sinne

Grafik 9:

Arbeitsrecht, Flexibilität und Krankenstand sind nur für einige Unternehmen eine Hürde für die Beschäftigung von Menschen über 55

Anteil der befragten Unternehmen, die die Aussage bejahen („Trifft zu“ oder „Trifft eher zu“), in Prozent



QUELLE: IW-Zukunftsspiegel 2008, N > 1.200

der Luxemburger Erklärung der EU (2002) viel bewirken. Beispiele für konkrete Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen eines ganzheitlichen betrieblichen Gesundheitsmanagements wären z.B. Betriebssportgruppen, gesundes Kantinenessen, Rückenschulen oder Stressbewältigungsseminare. Möglich wäre auch eine Zusammenarbeit mit Krankenkassen und der gesetzlichen Unfallversicherung, um sowohl präventive als auch reaktive Maßnahmen zu ergreifen.

- **Gezielte Weiterqualifizierung:** Die angeblich geringere Produktivität älterer Mitarbeiter ist bislang nicht nachgewiesen. Falls es sie aber in Einzelfällen gibt, könnte dies unterschiedliche Ursachen haben, wie etwa nachlassende Lernbereitschaft oder geringere Qualifikation. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass ältere Mitarbeiter in vielen Unternehmen weniger in Fortbildungen und sonstige Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen werden. Bei der Gestaltung von Schulungen könnte zudem eine bessere Anpassung an die Lernbedürfnisse Älterer hilfreich sein. Die Lernbereitschaft von Mitarbeitern lässt sich durch einen flexiblen Arbeitseinsatz erhöhen. Schließlich erlauben altersgemischte Teams einen gegenseitigen Wissenstransfer; manche Unternehmen nutzen bereits gezielt die Expertise ihrer älteren Mitarbeiter, indem sie sie in entsprechenden Projekten einsetzen.

- **Zertifizierung:** Hier geht es darum, Anreize für Unternehmen zu schaffen, sich als Arbeitgeber zu profilieren, die besonderes Augenmerk auf ihre älteren Arbeitnehmer legen. Die Politik könnte dazu durch die Zertifizierung altersgerechter Unternehmen einen Beitrag leisten. Vorbild könnte das „Nestor Gold“-Zertifikat des österreichischen Arbeitsministeriums sein.

Der Deutsche Bundestag hat dem demografischen Wandel der deutschen Bevölkerung durch die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre Rechnung getragen, die ab 2012 sukzessive umgesetzt wird. Hierdurch wird sich das EPP bis zum Jahr 2025 um ca. 930.000 Personen erhöhen.

Projekt Perspektive 50plus

„Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ ist ein Programm des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Langzeitarbeitsloser. Neben den Potenzialen der Wirtschaft und der Länder soll auch die Gestaltungskraft und Kreativität der Regionen stärker als bisher zur beruflichen Eingliederung älterer Langzeitarbeitslose genutzt werden.

„Perspektive 50plus“ bildet das Dach für bundesweit 62 regionale Beschäftigungspakte zur beruflichen Wiedereingliederung älterer Langzeitarbeitsloser. In der zweiten Phase haben sich die Beschäftigungspakte regional ausgeweitet. Arbeitsgemeinschaften, zugelassene kommunale Träger und Arbeitsagenturen sind am Bundesprogramm beteiligt.

Das Bundesprogramm basiert auf einem regionalen Ansatz, der es den Beschäftigungspakten erlaubt, bei der Wahl der Integrationsstrategie gezielt auf die regionalen Besonderheiten einzugehen. Unterschiedliche Wege werden beschritten, um älteren Langzeitarbeitslosen eine faire Chance am Arbeitsmarkt zu bieten. „Perspektive 50plus“ verfolgt einen lernenden Ansatz. An der Umsetzung des Programms sind nicht nur die hauptverantwortlichen Arbeitsgemeinschaften und kommunalen Träger beteiligt, sondern auch die Partner der regionalen Netzwerke. Wichtige Partner sind Unternehmen, Kammern und Verbände, kommunale Einrichtungen und Bildungsträger, Politik, Gewerkschaften, Kirchen und Sozialverbände.

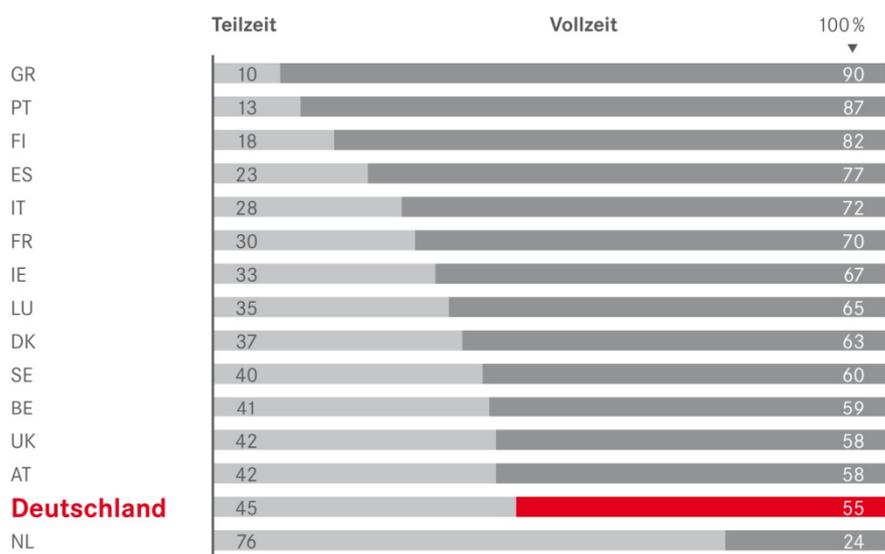
5. Frauen stärken – kostbare Potenziale freisetzen

Im Jahr 2009 waren 71,4% der deutschen Frauen erwerbstätig. Damit liegt Deutschland knapp 6 Prozentpunkte über dem europäischen Mittel (EU 15) von 65,9%. Angeführt wird die Vergleichsgruppe von Dänemark, wo 77,3% der Frauen berufstätig sind. Würde Deutschland den Abstand zu Dänemark halbieren oder sogar denselben Wert erreichen, ergäbe sich bis 2025 bereits ein zusätzliches Fachkräftepotenzial von 0,4 Millionen bzw. 0,9 Millionen Vollzeitäquivalenten.

Grafik 10:

Nur gut die Hälfte der erwerbstätigen Frauen in Deutschland arbeitet Vollzeit – in fast allen anderen EU-Ländern sind es mehr

Anteil, in Prozent



QUELLE: Eurostat (Arbeitskräfteerhebung)

Grafik 11:

Deutsche Frauen nennen Kinderbetreuung und Pflege Angehöriger als Hauptgrund für ihre Teilzeittätigkeit – anders als in einigen EU-Ländern

25- bis 55-jährige Frauen in Teilzeitbeschäftigung, 2009, in Prozent



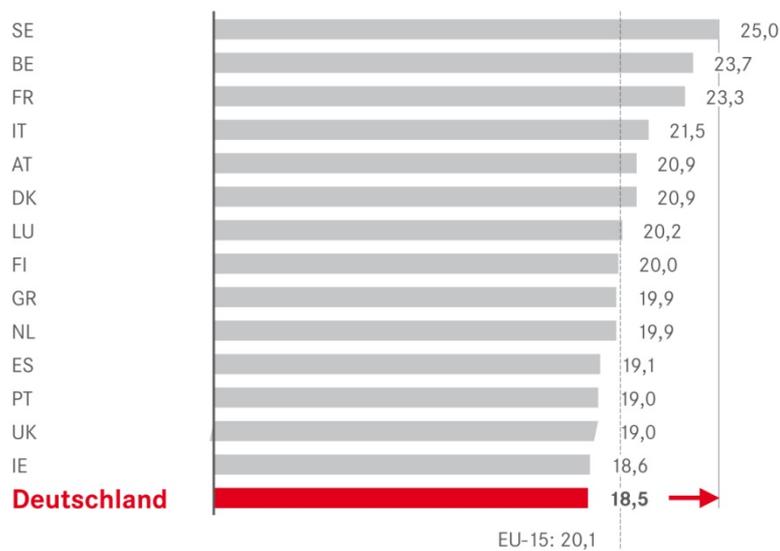
QUELLE: Eurostat (Arbeitskräfteerhebung), eigene Berechnungen

Aber: Von den erwerbstätigen Frauen gehen hierzulande nur 55% einer Vollzeitbeschäftigung nach. Deutschland belegt hier nur den vorletzten Platz im EU-15-Vergleich (vor den Niederlanden). Als Hauptgrund für ihre Teilzeitbeschäftigung nennt fast ein Drittel der Frauen die Betreuung ihrer Kinder und Pflege von Angehörigen. Dieser Wert liegt deutlich über dem in anderen EU-Ländern wie Belgien, Finnland und Spanien (jeweils ca. 20%) oder Griechenland (14%), Portugal (8%) und Dänemark (6%).

Grafik 12:

Teilzeitkräfte in Deutschland haben die niedrigste Wochenarbeitszeit in allen EU-15-Ländern

Gewöhnliche Wochenarbeitszeit weiblicher Teilzeitkräfte, 2009, in Stunden



QUELLE: Eurostat (Arbeitskräfteerhebung), eigene Berechnungen

Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Teilzeitkräften hierzulande mit 18,5 Stunden gut 1,5 Stunden unter dem EU-15-Durchschnitt liegt. Führend ist Schweden mit 25 Stunden pro Woche.

Würde der Anteil von Frauen, die wegen Kinderbetreuung Teilzeit arbeiten, um 10% oder gar auf das Niveau Dänemarks sinken und durch Vollzeitkräfte ersetzt, entspräche dies einem zusätzlichen Fachkräftepotenzial von 0,1 Millionen bzw. 0,6 Millionen Vollzeitäquivalenten. Wenn man zusätzlich die Arbeitszeit der weiterhin teilzeitbeschäftigten Frauen um 10% (auf ca. 20 Stunden) bzw. auf schwedisches Niveau (25 Stunden) anheben würde, ergäbe sich ein weiteres Potenzial von 0,2 Millionen bzw. 0,6 Millionen Vollzeitäquivalenten. In Summe birgt die Erhöhung der

Erwerbspartizipation von Frauen, die Senkung des Anteils der Frauen, die Teilzeit statt Vollzeit arbeiten, sowie die Anhebung der Arbeitszeit weiterhin teilzeitbeschäftigter Frauen ein Gesamtpotenzial von 0,7 Millionen bis 2,1 Millionen Vollzeitäquivalenten.

Ein zentraler Ansatzpunkt zur Erschließung dieser Potenziale sind Initiativen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf:

- In Deutschland wurde 2008 nur jedes fünfte Kind unter drei Jahren außerhalb der Familie betreut – in fast allen anderen europäischen Vergleichsstaaten liegt die Quote höher. Das Ziel der Bundesregierung, bis 2013 für jedes dritte Kind einen Betreuungsplatz zu schaffen, geht also in die richtige Richtung. Die Flexibilisierung und Verlängerung der Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen kann eine weitere Maßnahme sein – im Jahr 2009 betrug die Betreuungszeit in ca. 60% der Betreuungsplätze maximal sieben Stunden, diese Einrichtungen waren für Vollzeit tätige Eltern also kaum geeignet.
- 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. Arbeitsreduzierung zu Ferienzeiten) und alternativer Formen der Zusammenarbeit (z.B. Telearbeit, Mutter-Kind-Büros). Noch 2009 boten nur ca. 3% der Arbeitgeber ihren Mitarbeitern eine betriebliche Kinderbetreuung als Ergänzung zur vorhandenen Betreuungsinfrastruktur.



Perspektive Wiedereinstieg

Die Bundesagentur für Arbeit unterstützt die Erwerbsbeteiligung von Frauen, indem sie Frauen den Zugang zu Weiterbildungsangeboten erleichtert (z.B. durch Teilzeitmaßnahmen, Übernahme der Kinderbetreuungskosten, e-learning-Angebote).

Im Rahmen des Aktionsprogramms „Perspektive Wiedereinstieg“ ist das ESF-Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit am 1. März 2009 an bundesweit 20 Standorten an den Start gegangen. Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) werden die 28 Projektträger dabei unterstützt, Frauen nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung die Re-Integration ins Berufsleben zu erleichtern und ihnen Wege dorthin zu ebnet. Bei der Begleitung der Wiedereinsteigerinnen, ihrer Partner/Familien und (potenziellen) Arbeitgeber sollen die Ressourcen der Wiedereinsteigerinnen erfasst, gezielt genutzt und gestärkt werden.

Die Zielgruppe sind Frauen,

- die zur Übernahme von Familienaufgaben (Kinderbetreuung und/oder Pflege) mindestens drei Jahre aus ihrem Beruf ausgeschieden sind und während dieser Zeit keinen Kontakt zu ihrem Arbeitsumfeld gehalten haben und
- die sich mit dem Gedanken tragen, wieder erwerbstätig sein zu wollen oder sich selbstständig zu machen.

- Eine bessere Unterstützung bei der Pflege von Angehörigen, z.B. mit Hilfe von Netzwerken und neuen Wohnformen, ist ein weiterer Ansatzpunkt, um die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern.
- Mit Blick sowohl auf die Kinderbetreuung als auch die Pflege von Angehörigen gilt es, Frauen in ähnlichen Situationen durch Netzwerke und Beratung zusammenzubringen und über bestehende Angebote und Lösungsmöglichkeiten zu informieren.

Der Grad der Erwerbspartizipation von Frauen hängt neben adäquaten Rahmenbedingungen auch von persönlichen Präferenzen von Frauen sowie weiteren kulturellen Faktoren ab. Daher kann nicht zwingend angenommen werden, dass die bloße Verbesserung von Strukturen automatisch zu ähnlich hohen Graden der Erwerbspartizipation führen wird wie in den derzeitigen europäischen Spitzenländern.

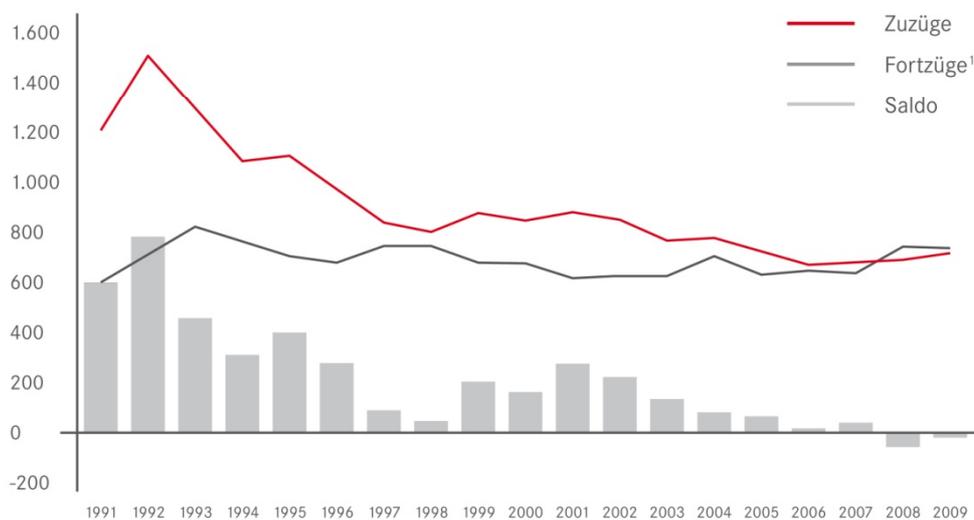
6. Die Besten für Deutschland gewinnen – qualifizierte Zuwanderung gestalten

Seit der Jahrtausendwende verschiebt sich das Wanderungssaldo kontinuierlich zu Ungunsten Deutschlands. Im Jahr 2009 sind mehr Menschen aus Deutschland weggezogen (734.000) als hierher zugewandert (721.000). Unter den Zuwanderern waren nur 17.000 ausländische Fachkräfte: rund 12.000 Hochschulabsolventen, gut 4.400 Mitarbeiter internationaler Unternehmen und knapp 700 Hochqualifizierte. Unter den deutschen Staatsbürgern gab es eine Nettoabwanderung von 30.000 Personen. Dies ist ein längerfristiger Trend: Schon in den Jahren zwischen 2000 und 2006, also vor der Wirtschaftskrise, stieg der Anteil der Deutschen an allen Fortzügen von 18% auf 24%. Dabei wandern vor allem junge Menschen aus, was die Überalterung der deutschen Bevölkerung verstärkt. Hauptgründe für den Fortzug sind laut

Grafik 13:

Zuletzt sind mehr Menschen aus Deutschland weggezogen als zugewandert

in Tsd.



¹ Auch nach Abmeldungen; einschließlich Deutscher, die temporär im Ausland arbeiten oder studieren
QUELLE: Statistisches Bundesamt

einer Prognosstudie von 2008 die Berufs- und Einkommensperspektiven. Nach Angaben der Bundesärztekammer wanderten allein im Jahr 2009 rund 2.500 ursprünglich in Deutschland tätige Ärzte aus, davon 75 % deutsche Staatsbürger. Damit lag die Zahl ähnlich hoch wie in den Vorjahren. Die beliebtesten Auswanderungsländer waren erneut die Schweiz (~700 Ärzte), Österreich (~260 Ärzte), die USA (~180 Ärzte) und Großbritannien (~100 Ärzte).

Wenn es Deutschland ab 2015 gelingen würde, auf 50 % oder gar 100 % des langfristigen historischen Nettozuwanderungsniveaus von 200.000 Personen pro Jahr zu kommen, ließe sich bis 2025 ein zusätzliches Fachkräftepotenzial von 0,4 Millionen bzw. 0,8 Millionen Vollzeitäquivalenten erschließen. Die relativ geringe Zahl liegt darin begründet, dass selbst bei einer qualifikationsorientierten Zuwanderungspolitik wie beispielsweise in Kanada auf jeden Zuwanderer ein bis zwei Familienangehörige kommen können. Berücksichtigt man zudem das Qualifikationsniveau, so ergibt sich insgesamt ein geschätzter Fachkräfteanteil von etwa 40 % der Zuwanderer. Dieser Anteil kann je nach Alter und Qualifikationsniveau von Familienangehörigen auch höher liegen. Auf Grund der Erfahrungen mit der sogenannten deutschen Green Card erscheinen allerdings bereits die Zahlen von 100.000 bis 200.000 Zuwanderern (netto) pro Jahr ambitioniert.

Um das Potenzial tatsächlich ausschöpfen zu können, bedarf es deutlich veränderter Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von Fachkräften. Dazu zählen nicht nur der Abbau rechtlicher und bürokratischer Hürden, sondern auch die Schaffung einer „Willkommenskultur“, und das auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Neben der Prüfung, ob hierfür gesetzliche Änderungen notwendig wären, könnten auch Unternehmen, die Tarifpartner und öffentliche Institutionen wie z.B. DAAD oder deutsche Botschaften einen wichtigen Beitrag leisten.

- Zur Verbesserung der rechtlich-politischen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung sind zwei Modelle denkbar:
 - Das bisherige Zuwanderungsrecht könnte weiterentwickelt werden, um den deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Fachkräfte in Mangelberufen zu öffnen. Maßgeblich für die Öffnung ist hier also die Nachfrage am Arbeitsmarkt. Ein erster Ansatzpunkt für dieses Modell wäre ein Verzicht auf die Vorrangprüfung bei Mangelberufen, die auf einer Positivliste vermerkt sind. Der Vorteil dieses Modells liegt darin, dass es relativ leicht und schnell umsetzbar ist.
 - Deutschland könnte nach dem Vorbild klassischer Einwanderungsländer wie Kanada, USA oder Australien ein Punktesystem einführen, das sich am ausländischen Fachkräfteangebot orientiert. Dabei werden für Kriterien wie Ausbildung, Alter und Beherrschung der Landessprache Punkte vergeben, deren Gesamtzahl über die Zuwanderungserlaubnis entscheidet. Der Vorteil dieses Modells liegt in seiner großen Transparenz, die auch als Signal des Willkommens verstanden werden könnte.

- Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen können eine Willkommenskultur begünstigen, aber letztlich nicht verankern. Hierzu müssten weitere Anstrengungen erwogen werden. So könnte sich Deutschland im Ausland gezielt als attraktives Einwanderungsland positionieren, indem Fachkräfte durch entsprechende Kampagnen angeworben würden. In Deutschland selbst wäre zu gewährleisten, dass die ausländischen Fachkräfte die nötige Infrastruktur vorfinden, um sich hier auf Dauer wohlfühlen. Dazu gehört auch die transparente und zügige Anerkennung ausländischer Abschlüsse – diese setzt ein Zeichen sowohl für zukünftige Zuwanderung von Fachkräften als auch für bereits in Deutschland lebende Absolventen, deren Abschlüsse derzeit nicht anerkannt sind. Insgesamt wäre ein Paradigmenwechsel zu mehr gesellschaftlicher Akzeptanz und Integration von Ausländern notwendig, der mit der klaren Identifikation Deutschlands als Einwanderungsland beginnen könnte.

Neben der quantitativen Erhöhung des Erwerbspotenzials sind bei einer erhöhten Zuwanderung auch die positiven Effekte auf das Steuer- und Sozialsystem sowie auf das Beschäftigungsniveau der Volkswirtschaft insgesamt zu sehen.

Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Auf Grund der demografischen Entwicklung ist Zuwanderung von qualifizierten Arbeitnehmern unverzichtbar. Daneben müssen aber vordringlich die inländischen Potenziale genutzt werden. Zu diesen inländischen Potenzialen zählen u.a. die circa 500.000 Migranten, die auf Grund ihres nicht anerkannten akademischen Abschlusses in Deutschland arbeitslos gemeldet oder unterwertig beschäftigt sind. Durch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA werden seit Januar 2009 Menschen hinsichtlich der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen beraten und an die zuständigen Stellen gelotst.

7. Arbeitszeit flexibilisieren – gemeinsam mehr erreichen

Der demografische Wandel lässt das EPP schrumpfen – und damit zugleich das Volumen an geleisteten Arbeitsstunden. Eine Möglichkeit, dieser Entwicklung gegenzusteuern, besteht darin, die Arbeitszeit der verbleibenden Arbeitskräfte zu erhöhen. In Deutschland lag die Wochenarbeitszeit von Vollzeitkräften 2009 laut Eurostat im Durchschnitt bei 41,8 Stunden und damit leicht über dem EU-15-Durchschnitt (41,6 Stunden).

Grafik 14:

Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit deutscher Vollzeitkräfte liegt knapp über dem EU-15-Durchschnitt

Gewöhnliche Wochenarbeitszeit, 2009, in Stunden



QUELLE: Eurostat (Arbeitskräfteerhebung)



Würde sich die durchschnittlich geleistete Wochenarbeitszeit der vollzeitbeschäftigten Fachkräfte in Deutschland um weniger als eine Stunde auf 42,5 Stunden verlängern, so ergäbe sich für das Jahr 2025 ein zusätzliches Fachkräftepotenzial von 0,4 Millionen Vollzeitäquivalenten. Eine Verlängerung um 5%, also auf 44 Stunden, entspräche 1,1 Millionen zusätzlichen Vollzeitäquivalenten. Um dieses Fachkräftepotenzial tatsächlich freizusetzen, bedürfte es einer Reihe von Maßnahmen seitens der Tarifpartner und der Bundesregierung.

- Die Tarifpartner könnten den vorhandenen tariflichen und innerbetrieblichen Spielraum für zusätzliche Überstunden erweitern. Gleichzeitig ließen sich die Möglichkeiten zur Umwandlung von geleisteten Überstunden in Freizeit reduzieren, damit die Überstunden tatsächlich der Steigerung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit zugute kommen.
- Die Bundesregierung könnte steuerliche Anreize für jene Arbeitsstunden schaffen, die über dem nationalen Durchschnitt geleistet werden. Beispiele hierfür wären die Ausweitung der Regelung für Nacht- und Feiertagszuschläge auf sämtliche Überstunden oder steuerliche Anreize für die Auszahlung von nicht in Anspruch genommenen Urlaubstagen, die über das gesetzliche Minimum von 24 Urlaubstagen hinausgehen.

8. Qualifizierung stärken – mehr Chancen für Weiterbildung schaffen

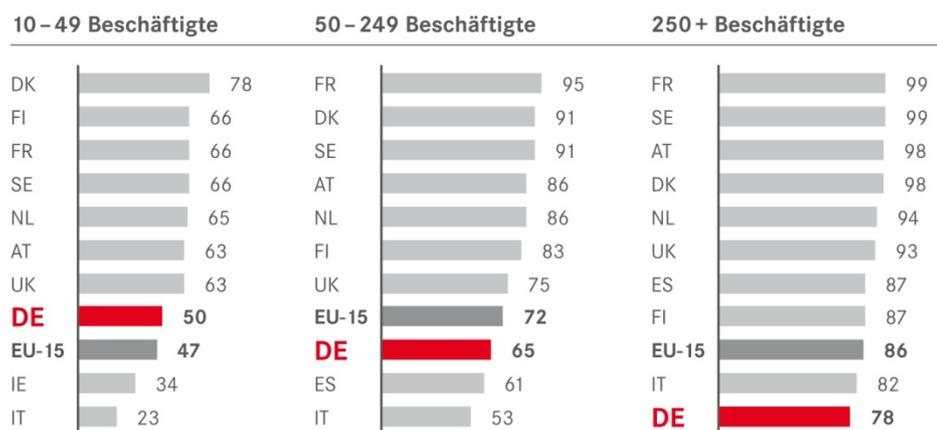
Ein höherer Anteil Qualifizierter am EPP trägt ebenfalls maßgeblich zur Verhinderung von Fachkräftemangel bei. In puncto Ausbildung schneidet Deutschland im europäischen Vergleich gut ab: Immerhin rund 83% des EPP verfügen mindestens über einen Abschluss auf Sekundarstufe II-Niveau bzw. einen Berufsabschluss. Um die Weiterqualifizierung ist es jedoch weniger gut bestellt: Die deutschen Unternehmen zählen in Europa laut Bildungsbericht 2010 zu jenen mit den wenigsten Fortbildungsangeboten. Unterrepräsentiert in der betrieblichen Weiterbildung sind insbesondere Frauen und ältere Mitarbeiter ab 50 Jahren.

Vor allem aber bleiben rund 17% sogenannte Geringqualifizierte, deren Potenzial durch weitere Ausbildung und Qualifizierung aktiviert werden kann. Die Vorhersage der Prognos AG, dass die

Grafik 15:

Beim Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen liegen größere deutsche Unternehmen unter dem EU-15-Durchschnitt

Anteil von Unternehmen mit Weiterbildungsangeboten, 2005, in Prozent



QUELLE: Kultusministerkonferenz und Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bildungsbericht 2010)

Arbeitskräftenachfrage von Personen ohne beruflichen Abschluss – heute sind ca. 4 Millionen Geringqualifizierte erwerbstätig – bis 2030 um ca. 14 % zurückgeht, unterstreicht die herausragende Bedeutung des Themas Weiterbildung. Allerdings zeigt der Bildungsbericht 2010 auch, dass just Personen ohne oder nur mit Hauptschulabschluss die niedrigsten Weiterbildungsteilnahmequoten aufweisen.

Falls es gelingt, den Anteil der Geringqualifizierten um 10 % bis 20 % zu senken – angesichts der relativ guten Ausgangsbasis Deutschlands kein allzu anspruchsvolles Ziel – ergäbe sich ein zusätzliches Fachkräftepotenzial von 0,4 Millionen bis 0,7 Millionen Vollzeitäquivalenten.

Die Bundesagentur für Arbeit sieht sich besonders in der Pflicht, Menschen durch bessere Qualifizierung neue Chancen zu eröffnen. Dies kann zum Ausgleich von qualifikatorischem Mismatch zur Anpassung vorhandener Kenntnisse genutzt werden, im Einzelfall jedoch auch bis zu einem Berufsabschluss führen.

Die Bundesagentur hat ihre Beratungsangebote für Arbeitslose, Geringqualifizierte und Beschäftigte in den Betrieben sowie für Arbeitgeber ausgebaut. Eine erfolgreiche Beratung erfordert, dass alle Beteiligten an einem Strang ziehen. Eine enge Partnerschaft vor allem mit Unternehmen und Kammern vor Ort ist daher der richtige Ansatz. Hierbei bringt die Bundesagentur ihre seit Jahrzehnten bestehende Kooperationserfahrung ein.





Impulse für mehr Weiterbildung von Geringqualifizierten sowohl in Betrieben als auch während der Arbeitslosigkeit

Verwaltungsrat und Vorstand der BA haben bereits 2005 damit begonnen, die Bedeutung eines lebenslangen Lernens zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit zu betonen und mit konkreten Initiativen zu unterstützen. Für Beschäftigte in Betrieben wird über das Programm WeGebAU die Möglichkeit geschaffen, sich während der Beschäftigung bis hin zu einem Berufsabschluss weiterzubilden. Vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung regelmäßig durchgeführte Befragungen zeigen, dass damit das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Weiterbildung im Betrieb kontinuierlich gesteigert werden konnte. Während der zurückliegenden Konjunkturkrise ist es erstmals in vielen Fällen gelungen, Zeiten des Arbeitsausfalles während Kurzarbeit zu Qualifizierungszwecken zu nutzen.

Die berufliche Weiterbildungsförderung im Rahmen der Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS) ermöglicht Geringqualifizierten den Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse bzw. Teilqualifizierungen. Somit ist Ziel dieser Initiative, dem steigenden Fachkräftebedarf Rechnung zu tragen, gleichzeitig die Chancen Arbeitsloser mit geringem Qualifikationsniveau zu verbessern und das Risiko, erneut arbeitslos zu werden, zu minimieren. Mit 250 Millionen EUR förderte die BA 2010 rund 35.000 IFlaS-Teilnehmer – davon strebten zwei Drittel einen anerkannten Berufsabschluss an.

Neben der direkten Förderung von Weiterbildungskosten erprobt die BA modellhaft in verschiedenen Regionen, ob in KMU durch ein erweitertes Dienstleistungsangebot in Form von Qualifizierungsberatung für die Unternehmen bzw. durch institutionelle Förderung von Qualifizierungsverbänden die Weiterbildungsbeteiligung der Arbeitnehmer insbesondere in diesen Betrieben weiter gesteigert werden kann.

In Summe wendet die BA jährlich etwa 3 Mrd. EUR für die Qualifizierung auf.

9. Wir schaffen den Durchblick – Chancen erkennen

Der Arbeitsmarkt ist im theoretischen Sinne unvollkommen, weil Angebot und Nachfrage nicht unmittelbar aufeinandertreffen. Einfache Prozesse wie Arbeitsuche, Bewerbungen und Vorstellungsgespräche brauchen Zeit. Eine vollständige Ausgeglichenheit des Arbeitsmarktes ist zu keinem Zeitpunkt möglich. Umso wichtiger ist daher ein transparenter Arbeitsmarkt, damit Arbeitnehmer und Unternehmen die bestmöglichen Entscheidungen treffen können. Mehr Arbeitsmarkttransparenz vergrößert zwar nicht unmittelbar das Fachkräfteangebot, trägt aber dazu bei, Vakanzzeiten zu verkürzen und die Menschen in Stellen zu bringen, die ihren persönlichen Potenzialen und Präferenzen möglichst weit entsprechen. Vor allem aber kann Transparenz helfen, „Mismatch“ zu vermeiden. Mismatch besteht dann, wenn zwar Fachkräfte am Arbeitsmarkt verfügbar sind, jedoch nicht dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten gebraucht werden. Dies zeigt sich daran, dass offene Stellen trotz bestehender Arbeitslosigkeit nicht besetzt werden können.

Zur Vermeidung bzw. Überwindung von Mismatches ist es sinnvoll, zwischen zwei Ausprägungen zu unterscheiden:

- Ein qualifikatorischer Mismatch besteht, wenn Fachkräfte mit den von Unternehmen gesuchten Qualifikationen fehlen („Was wird gesucht?“). Maßnahmen zur Qualifikation der vorhandenen Arbeitskräfte bleiben also unverzichtbar, auch wenn sie ihre Wirkung erst nach einiger Zeit entfalten.
- Beim regionalen Mismatch suchen Unternehmen Qualifikationsprofile, die in ihrer Region nicht vorhanden sind, aber möglicherweise in anderen Regionen („Wo wird gesucht?“). Solche Ungleichgewichte könnten kurzfristig überwunden werden, sofern die gefragten Fachkräfte bereit sind, in die unterversorgte Region umzuziehen. Allerdings gibt es die gesuchten Arbeitskräfte in anderen Regionen nicht immer oder nicht immer sofort. So dauert es z.B. derzeit in allen Bundesländern überdurchschnittlich lange, Stellen für examinierte Altenfachpflegekräfte nachzubesetzen. Besser sieht es bei Metallberufen aus: Der Fachkräfteengpass in Bremen und Hamburg etwa kann durch die angrenzenden Bundesländer ausgeglichen werden.

In jedem Fall ist ein erster Schritt zur Lösung des Mismatch-Problems die Schaffung von Transparenz, um die Informationsbeschaffung für alle Beteiligten effektiver und effizienter zu machen. Nur Fachkräfte, die Zugang zu verständlichen Informationen über den Arbeitsmarkt und ihre eigenen, sich daraus ergebenden Chancen haben, können sich beispielsweise für eine Weiterqualifikation entscheiden oder für den Umzug in eine Region, wo ihr Qualifikationsprofil gesucht und entsprechend honoriert wird. Mit ihrem Angebot leistet die Bundesagentur für Arbeit hierbei einen wesentlichen Beitrag. Durch eine kontinuierliche Verbesserung der Systeme und Angebote als auch des aktuellen Nutzungsgrades der Angebote sowohl von Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern kann die Transparenz weiter verbessert werden.

Erhöhung Arbeitsmarkttransparenz

Durch ihre gezielte Vermittlungs- und Beratungsaktivitäten, aber auch durch ihre Online-Portale schafft die BA Transparenz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer über geeignete Fachkräfte sowie offene Stellen und unterstützt damit die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt.

So stellt die passgenaue Vermittlung von Kunden an Unternehmen einen wesentlichen Schwerpunkt der Arbeit im Arbeitgeber-Service dar. Hierbei handelt es sich sowohl um die Vermittlung von Arbeitskräften v.a. in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse als auch von Auszubildenden. Unabhängig vom Aufgabengebiet der Vermittlung obliegt dem Arbeitgeber-Service ein Beratungsauftrag.

Die **JOBBÖRSE (www.arbeitsagentur.de)** ist mit knapp 10 Millionen Seitenaufrufe am Tag Deutschlands meistgeklicktes Online-Jobportal: Arbeitgeber und Arbeitnehmer finden immer öfter über das Internet zusammen. Die JOBBÖRSE der BA spielt dabei eine grundlegende Rolle, denn sie ist ein Portal für alle, also für Fach- und Führungskräfte genauso wie für Helfer, für alle Branchen und Berufsgruppen und natürlich auch für Ausbildungssuchende und Praktikanten.

Aber die JOBBÖRSE ist weit mehr als eine Suchmaschine. Denn hinter der JOBBÖRSE steht die persönliche Betreuung durch die Vermittlungsfachkräfte, wenn der Kunde dies wünscht. Dieser Service ist auf dem Markt einmalig. Im Falle von betreuten Kunden ermöglicht die JOBBÖRSE eine durchgängige und transparente Zusammenarbeit aller Beteiligten über das Internet und kann dadurch einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt leisten.

Weitere wichtige Onlineportale der BA sind



Das Netzwerk für Berufe – beschreibt Berufe umfassend von A-Z, vom Ausbildungsinhalt über Aufgaben und Tätigkeiten, Zugangsvoraussetzungen, Verdienst- und Beschäftigungsmöglichkeiten bis zu Perspektiven und Alternativen.



Das Portal für berufliche Aus- und Weiterbildung beinhaltet Informationen zu beruflichen Bildungsmöglichkeiten, vom Überblick über den Bildungsmarkt bis zu Detailinformationen zu einzelnen Veranstaltungen. KURSNET ermöglicht den direkten Vergleich zwischen Veranstaltungen und verlinkt zur weiterführenden Information auf die Homepage des jeweiligen Bildungsanbieters.

10. Fachkräfte sichern – attraktive Rahmenbedingungen bieten

Änderungen bei Steuern und Abgaben haben keinen unmittelbaren Einfluss auf das Fachkräfteangebot. Doch angesichts der Tatsache, dass viele der beschriebenen Maßnahmen sich nicht per Beschluss oder Verordnung umsetzen lassen, sondern der Initiative von Unternehmen und Beschäftigten bedürfen, könnten flankierende Maßnahmen im Steuer- und Abgabensystem Anreize schaffen und damit zur Steigerung des EPP beitragen. Unter anderem könnten folgende Elemente auf ihre Wirkung hin überprüft werden.

- **Steuerliche Progression:** Der Grenzsteuersatz, also der Prozentsatz, mit dem jeder zusätzlich verdiente Euro versteuert wird, steigt mit zunehmendem Verdienst unterschiedlich schnell an. Besonders Einkommen von Teilzeitbeschäftigten zwischen 8.000 und 13.500 EUR sind von der Progression betroffen. Hier könnten Anpassungen sinnvoll sein, um beispielsweise für Frauen den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben finanziell attraktiver zu machen.
- **Psychologische Effekte:** Mit Blick auf die Jahressteuerlast gibt es zudem psychologische Effekte, die die Aufnahme von Arbeit oder die Leistung zusätzlicher Arbeitsstunden unattraktiv erscheinen lassen. Dies betrifft insbesondere Gehaltsbezieher in der Lohnsteuerklasse 6, also etwa Rentner, die eine Betriebsrente beziehen und nebenher arbeiten, oder Fachkräfte, die für mehrere Arbeitgeber tätig sind. Deren Gesamtsteuerlast ist zwar nicht höher, aber auf Grund des Erhebungsverfahrens haben diese Beschäftigten kurzzeitig weniger Netto in der Tasche, weil sie erst im Zuge des Lohnsteuerjahresausgleichs ihr Geld zurückbekommen. Ähnliches gilt für viele Verheiratete, die am Splittingverfahren teilnehmen. Es wäre zu prüfen, inwieweit sich diese Effekte aufkommensneutral abmildern ließen, um die Beschäftigungsmotivation zu erhöhen.

Die Abmilderung realer und psychologischer Negativ-Anreize im Steuer- und Abgabensystem könnte also u. a.

- die Erwerbspartizipation von Frauen – und insbesondere das Arbeitszeitvolumen von Frauen in Teilzeitjobs – positiv beeinflussen,
- die Erwerbsneigung von Rentnern verstärken.

Die Bestrebungen der Bundesregierung, das Steuerrecht arbeitnehmerfreundlicher zu gestalten, zielen bereits in diese Richtung.

Ideen für mehr Fachkräfte



DEUTSCHLANDS SCHÄTZE HEBEN – GEMEINSAM HANDELN AUF TRANSPARENTER GRUNDLAGE



Der drohende Fachkräftemangel betrifft uns alle und erfordert eine nationale Kraftanstrengung aller Arbeitsmarktakteure, um brachliegende Potenziale auszuschöpfen.

Schon bei der Realisierung einzelner Maßnahmen ist eine enge Zusammenarbeit unabdingbar. Erst recht entscheidend ist sie für den Erfolg des Gesamtmix – idealerweise getragen von einem breiten gesellschaftlichen Konsens. Neben Bund, Ländern und Kommunen sind insbesondere auch Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und die Betriebe aufgerufen, sich einzubringen. Bündnisse wie die Fachkräfteallianz sind ein wichtiges Forum für Austausch und Zusammenarbeit.

Ein Großteil der genannten Potenziale beruht auf der Zuversicht, dass Menschen in größerer Zahl und mit größerem Einsatz als heute bereit – und in der Lage – sind, ihre individuellen Möglichkeiten auszuschöpfen, um zu Wachstum und Wohlstand beizutragen und daran teilzuhaben. Diese Bereitschaft im doppelten Sinn, als Motivation und Qualifikation, gilt es zu fördern und zu fordern. Dafür den gesetzlichen und tariflichen Rahmen zu schaffen, Angebote für Bildung, Ausbildung, Betreuung und Pflege bereitzustellen sowie Anreize zu setzen, kann nur im Zusammenspiel aller Arbeitsmarktakteure gelingen.

Dabei sollte auf einen regionalen Ansatz gesetzt werden, der den verschiedenen lokalen Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht wird. Neue Instrumente und Formate wie der Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit legen daher bewusst ihren Fokus auf die Schaffung regionaler Arbeitsmarkttransparenz.

Letztlich ist die Gesellschaft als Ganzes gefordert, insbesondere auch die nichtstaatlichen Akteure, ihren Beitrag für eine Sicherung des Fachkräfteangebots zu leisten. Denn nur dann wäre die wichtigste Grundlage für Wachstum und Wohlstand gesichert: die Schaffenskraft der Beschäftigten in Deutschland.



Arbeitsmarktmonitor

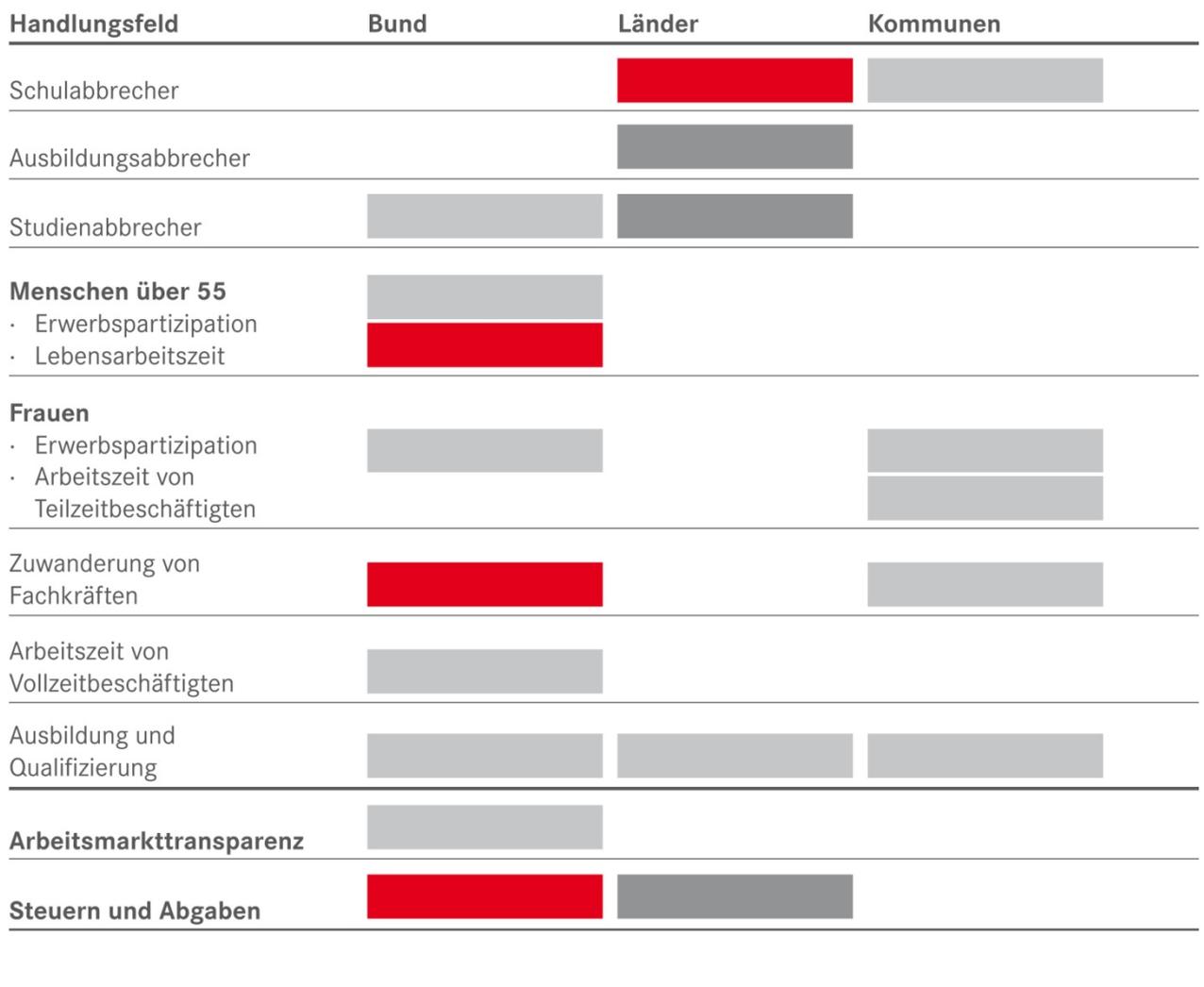
Primäres Ziel des Arbeitsmarktmonitors ist es, die Dynamik und Entwicklungen regionaler Arbeitsmärkte transparenter zu machen. Hierfür werden Beschäftigungschancen und -risiken nach Branchen und die strukturelle Verfasstheit einer Region eingeschätzt.

Beschäftigungsprobleme können effektiv nur in Kooperation der vor Ort Verantwortlichen gelöst werden. Der Arbeitsmarktmonitor unterstützt die Akteure vor Ort, die Handlungsfelder gemeinsam zu analysieren und zu diskutieren, zu gemeinsamen Einsichten zu gelangen und in ein regional zielgerichtetes Agieren der relevanten Partner münden zu lassen.

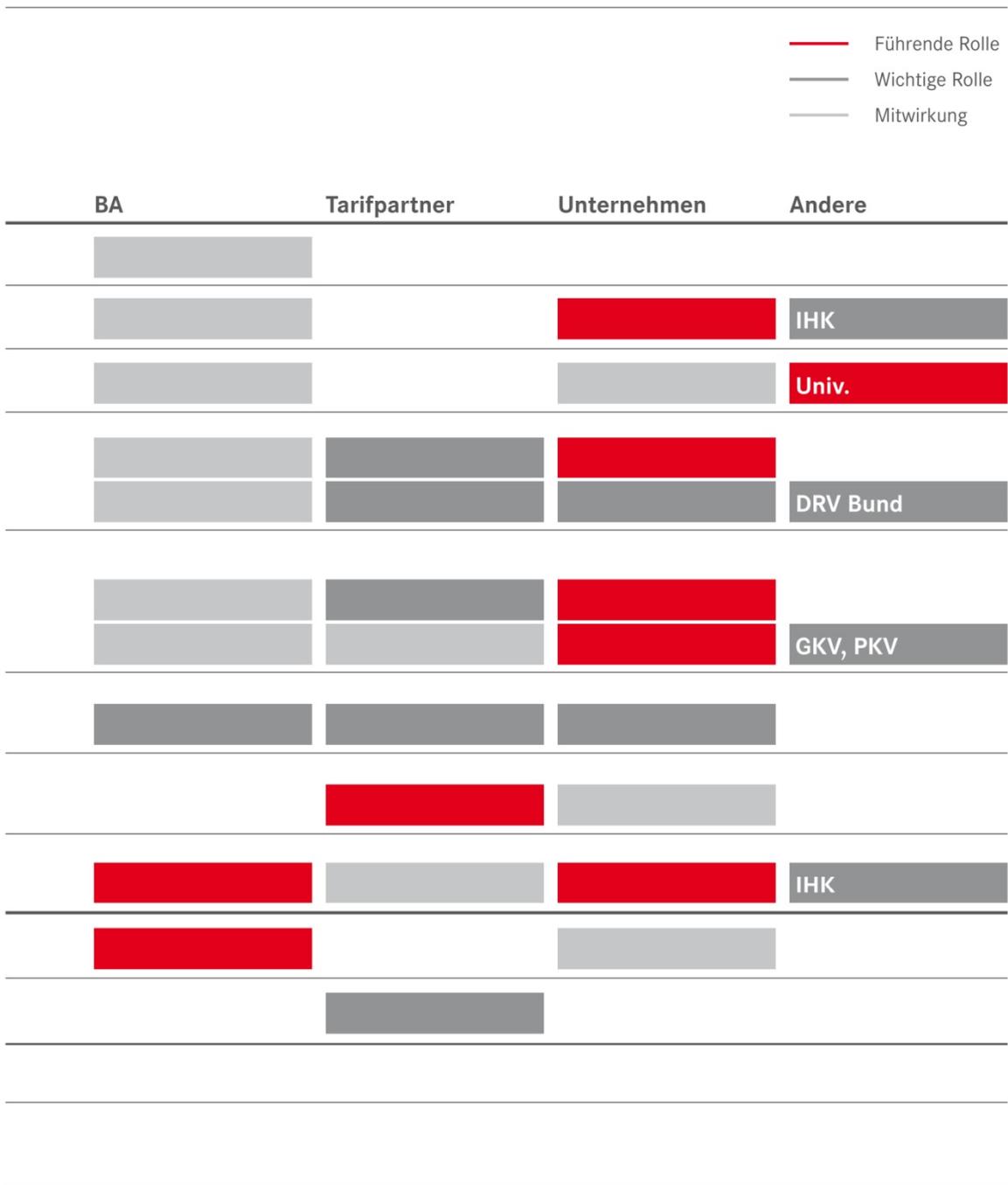
Im Spannungsfeld zwischen Zentralität und Dezentralität ist es essentiell, nicht nur Anstöße für lokal adäquate Initiativen und Projekte zu geben; es muss auch sichergestellt werden, dass Handlungen folgen. Elementare Projektmanagement-Funktionalitäten der Meilenstein- und Aktivitätenverfolgung liefern einerseits den Nutzern einen konkreten Nutzwert und andererseits machen sie Aktivitätsniveaus und Meilenstein-erreichung über Einheiten hinweg transparent.

Grafik 16:

Die Steigerung des Fachkräfteangebots erfordert eine gemeinschaftliche Aktion verschiedener Akteure



Ideen für mehr Fachkräfte





TEIL 3

**FACHKRÄFTE FÜR
DEUTSCHLAND –
GEMEINSAM
PACKEN WIR ES AN**

FACHKRÄFTE FÜR DEUTSCHLAND – GEMEINSAM PACKEN WIR ES AN

Erwerbspersonenpotenzial – ein unhandlicher, technokratisch anmutender Begriff mit großer Sprengkraft. Dahinter stehen die Menschen, die in Deutschland durch ihre Verfügbarkeit im Arbeitsmarkt, durch ihre Qualifikation und ihre Motivation maßgeblich darüber entscheiden, wie sich unsere Wirtschaft künftig entwickelt. Im internationalen Standortwettbewerb konnte Deutschland bislang stets mit seinem breiten Angebot an hervorragend qualifizierten Fachkräften punkten: Entscheidungen von Unternehmen, in Deutschland weiter zu investieren und Betriebsstätten nicht ins Ausland zu verlagern, beruhen häufig gerade auf diesem Kriterium.

Längerfristig droht dieser Standortvorteil und Wohlstandsmotor verloren zu gehen. Wenngleich ein Teil des in jüngster Zeit auftretenden Mangels an Fachkräften auf konjunkturelle Effekte zurückgeht, zwingt die demografische Entwicklung zu der Einsicht, dass der für den Arbeitsmarkt relevante Teil der Alterspyramide schrumpfen wird – bis 2020 noch mit moderatem Tempo, danach beschleunigt. Zugleich muss durch Bildung Deutschlands Innovationskraft gesichert werden. Wenn wir der Entwicklung des EPPs tatenlos zusehen, werden im Jahr 2025 nahezu 15% weniger Menschen als heute dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen; wenn nicht aktiv gegengesteuert wird, könnten dem Arbeitsmarkt mehrere Millionen Fachkräfte und hochqualifizierte Akademiker fehlen.

Deutschland kann und sollte dieser Entwicklung entschlossen entgegenreten – sonst belasten wir uns und die nachfolgenden Generationen mit einer schweren Hypothek. Wie das Gegensteuern gegen den Fachkräftemangel aussehen könnte, ist in den vorangehenden Abschnitten dargestellt: Nicht die eine „goldene“ Maßnahme, sondern eine Reihe von Potenzialen, die wir nutzen können, um die Begabungen und Qualifikationen aller Bürgerinnen und Bürger bestmöglich zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus bietet sich heute die Möglichkeit, durch eine gezielte Steuerung der Zuwanderung Fachkräfte aus dem Ausland zu einem Teil unserer Volkswirtschaft werden zu lassen, die alle Chancen hat, weiterhin mit anderen Teilen der Welt mithalten und ein dynamischer Vorreiter zu sein.

Die in dieser Publikation aufgezeigten Handlungsfelder sind nicht zwingend als Empfehlungen, sondern als mögliche Wege zu verstehen, um den Rückgang im EPP auszugleichen und durch Bildung und Qualifizierung unsere Wissensgesellschaft zu stärken. Statt in Aktionismus zu verfallen, gilt es für alle Beteiligten, sich zunächst bewusst zu machen, was diese vielfältigen Optionen im Einzelnen bedeuten, um anschließend einen Konsens über Prioritäten und Realisierungswege zu finden – und dann bei der Umsetzung an einem Strang zu ziehen. Das Thema geht alle an, und alle können und sollten zur Lösung beitragen: Bund, Länder, Kommunen, die Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Bundesagentur für Arbeit und letztlich jede einzelne Bürgerin und jeder einzelne Bürger.

Die Bundesagentur für Arbeit wird weiterhin mit ihrem bundesweit flächendeckenden Netz von Arbeitsagenturen und Geschäftsstellen nah am Arbeitsmarkt sein und als qualifizierter Partner von Unternehmen, Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden agieren. Wir bleiben am Ball und gestalten ständig neue Wege, den Erwerb der nachgefragten Qualifikationen zu unterstützen und Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenzuführen. Wir fühlen uns besonders verpflichtet, vorausschauend den Arbeitsmarkt der Zukunft mitzugestalten. Wir sind überzeugt: Wenn alle mitmachen, hat Deutschland alle Chancen, um einen dauerhaften Fachkräftemangel zu verhindern.

Gemeinsam packen wir es an



Bundesagentur für Arbeit

Regensburger Straße 104

90478 Nürnberg

Telefon: +49 (0) 911. 179-0

Telefax: +49 (0) 911. 179-21 23

E-Mail: Zentrale@arbeitsagentur.de

Januar 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

a) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fachkräftepotential nutzen - Gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen (BT-Drucksache 17/4615)

b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung

1. Allgemeine Einschätzung zum Fachkräftebedarf^{2,3}

1.1 Zur derzeitigen Situation

Allgemein kann von einem Arbeitskräftemangel auf einem in geeigneter Weise regional abgegrenzten Arbeitsmarkt gesprochen werden, wenn die Zahl der benötigten Arbeitskräfte die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte dauerhaft übersteigt. In der betrieblichen Realität würde sich dies regelmäßig darin äußern, dass es keine oder nur wenige Bewerbungen auf (bestimmte) offene Stellen gibt.

Fachkräftemangel dagegen ist dadurch gekennzeichnet, dass Qualifikationsprofile bzw. Qualifikationspotenziale betriebsinterner und –externer Arbeitskräfte, die rein quantitativ durchaus im ausreichenden Umfang vorhanden sein können, nicht den Anforderungsprofilen der vorhandenen Arbeitsplätze genügen. Dabei kann es sich sowohl um formale Qualifikationen als auch um soziale Kompetenzen oder Zusatzkenntnisse handeln.

Derzeit übersteigt die Zahl der Arbeitslosen das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot etwa um das Dreifache. Es liegt demnach kein allgemeiner Mangel vor, in einzelnen Berufsfeldern ist er allerdings nicht auszuschließen. Die Auswertung der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes für das dritte Quartal 2010 zeigt bspw., dass das Verhältnis zwischen der Zahl der Arbeitslosen und der offenen Stellen in den Erzieherberufen und in den Ingenieurberufen unter Eins lag. Hier kann aus rein quantitativer Perspektive von Mangelsituationen gesprochen werden: Selbst wenn alle einschlägig berufsfachlich qualifizierten Arbeitslosen auf die offenen Stellen vermittelt werden könnten, gäbe es demnach noch unbesetzte Stellen, soweit aus anderen Berufsfeldern oder aus der Gruppe der Nicht-Erwerbstätigen niemand für die Aufgabe gewonnen werden kann.

Die Beobachtung einzelner Arbeitsmarktindikatoren, wie der Zahl der offenen Stellen, der Zahl der Arbeitslosen, der Zahl der Beschäftigten oder der Zahl der Neueinstellungen allein ist jedoch wenig aussagefähig, denn die Entwicklung dieser Größen spiegelt bereits das Ergebnis der stattgefundenen Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt wider. In der betrieblichen Praxis kommen Mangelsituationen in Rekrutierungsproblemen zum Ausdruck. Die Ergebnisse der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes zeigen außerdem, dass die Betriebe bisher nur in wenigen Fällen die Personalsuche abbrechen mussten. In den meisten dieser Fälle kommt es zu einer Verteilung der Arbeit auf die Beschäftig-

² Stellungnahme zu den jeweiligen Abschnitten „I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:[...]“ der beiden Anträge.

³ Die Stellungnahme wurde verfasst von Juliane Achatz, Prof. Dr. Herbert Brücker, Dr. Hans Dietrich, Dr. Martin Dietz, Michael Feil, Dr. Anette Haas, PD Dr. Guido Heineck, Marion König, Dr. Thomas Kruppe, Margit Lott, Dr. Hannelore Plicht, Angela Rauch, Dr. Eugen Spitznagel, Dr. Jens Stegmaier, Michael Stops, Dr. Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers.

ten, z.B. durch Überstundenaufbau oder Aufstockung von Teilzeit- in Vollzeit-Verträge, oder es werden Subunternehmer beauftragt. Nur selten können Betriebe Aufträge wegen Arbeitskräftemangel nicht erledigen. Die meisten offenen Stellen werden nach wie vor erfolgreich besetzt, wenn auch zuletzt häufiger Kompromisse bei der Bewerberauswahl eingegangen werden müssen oder die Personalsuche in Einzelfällen länger dauert als früher. Im Durchschnitt aller Berufe ist bislang keine eindeutige Entwicklung hin zu einer Verlängerung der Suchdauern zu beobachten. Derzeit ist deshalb eher von Fachkräfte-Engpässen zu sprechen, nicht jedoch von einem breiten Fachkräftemangel, der dazu führt, dass in vielen Tätigkeitsfeldern Einstellungen unterbleiben müssen. Es ist jedoch durchaus möglich, dass die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt aufgrund der Verknappung des Arbeitsangebots längerfristig zumindest in Teilbereichen schwieriger werden.

1.2 Erwartungen für die Zukunft

Ausgleichsprobleme und das Ausmaß von Fachkräftengpässen lassen sich nur schwer prognostizieren, weil sich in Marktwirtschaften Löhne und Preise, Arbeitsangebot und -nachfrage fortlaufend anpassen. Dauerhafte Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot sind auch deshalb vor allem in Bereichen zu beobachten, in denen die Löhne wie im Gesundheits- und Erziehungsbereich nur bedingt den Marktgesetzen unterliegen. Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot treten grundsätzlich eher in akademischen Berufen und hier vor allem in Berufen mit technischer Ausrichtung auf, allerdings gibt es auch hier noch erhebliche ungenutzte Potenziale.

Nach den demographischen Szenarien des IAB, die durch die Befunde anderer Institute gestützt werden, wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland ohne Zuwanderung und bei konstanter Erwerbsquote von knapp 45 Millionen Personen im Jahr 2010 bis zum Jahr 2050 auf knapp 27 Millionen Personen sinken. Dieser Rückgang beginnt allmählich und beschleunigt sich ab dem Jahr 2020. Bis zum Jahr 2020 würde das Erwerbspersonenpotenzial auf knapp 41 Millionen Personen und bis zum Jahr 2025 auf 38,1 Millionen Personen sinken. Durch nationale Politikmaßnahmen – etwa die Unterstützung der Erwerbspartizipation von Frauen und die Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 Jahre – kann der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials sowohl in 2025 als auch langfristig im Jahr 2050 um rund 2 Millionen Personen reduziert werden. Durch eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen p.a. könnte der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials bis zum Jahr 2050 auf 36 Millionen Personen und durch eine Nettozuwanderung von 100.000 Personen auf 32,3 Millionen Personen begrenzt werden. Im Jahr 2025 würde das Erwerbspersonenpotenzial bei einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen und bei einem Anstieg der Erwerbsquote noch 41 Millionen Personen betragen.

Eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr (150.000 ausländische und 50.000 deutsche Staatsbürger) entspräche dem langfristigen historischen Durchschnitt des Wanderungssaldos in Deutschland. Allerdings ist seit dem Jahr 2000 die

Nettozuwanderung kontinuierlich gesunken, gegenwärtig verzeichnen wir ein Wanderungssaldo von fast Null. Vor allem das Wanderungssaldo der deutschen Bevölkerung ist seit dem Ende der Zuwanderung von Spätaussiedlern deutlich negativ. Ohne substantielle Veränderungen der Einwanderungspolitik ist deshalb zu erwarten, dass das Wanderungssaldo in Deutschland unter 100.000 Personen p.a. liegen wird.

Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führt jedoch nicht zwingend zu einem zunehmenden Fachkräftemangel, d.h. einem wachsenden Überschuss der Arbeitsnachfrage über das Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt. Die Kapital- und Gütermärkte einer Volkswirtschaft und folglich auch die Arbeitsnachfrage passen sich zumindest zeitverzögert an das Erwerbspersonenpotenzial an. Mehrfach wurde empirisch gezeigt, dass die sogenannte "*Capital-Output-Ratio*", also das Verhältnis von Kapital zu gesamtwirtschaftlicher Produktion langfristig konstant bleibt. Das bedeutet, dass bereinigt um den technischen Fortschritt die Kapitalintensität der Produktion auch bei einer Zu- oder Abnahme des Arbeitsangebots konstant bleibt. Die deutsche Volkswirtschaft wird folglich bei einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials schrumpfen, es wird weniger investiert und der Kapitalstock nimmt ab.

Für den Arbeitsmarkt kann der demographische Wandel deshalb, anders als häufig erwartet wird, auch erhebliche Risiken nach sich ziehen: Aufgrund der steigenden Belastungen der Sozialsysteme werden die Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben steigen und folglich die Erwerbsanreize sinken. Aufgrund der Anpassung der Investoren an das schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial und die steigende Abgabenlast ist ein massiver Rückgang der Arbeitslosigkeit deshalb auch dann nicht zwingend, wenn die absolute Zahl der Erwerbspersonen erheblich zurückgeht. Zu erwarten ist allerdings, dass sich durch die Alterung der Erwerbspersonen die Nachfrage verschiebt: Knapper werden vor allem jüngere Arbeitskräfte, so dass deren Arbeitslosenquoten voraussichtlich sinken.

Die vorgestellten Befunde legen nahe, dass neben betrieblichen oder individuellen Strategien flankierende politische Maßnahmen entwickelt werden sollten, die das Arbeitskräfteangebot qualitativ und quantitativ langfristig auf einem möglichst hohen Niveau erhalten.

2. Zu den einzelnen Punkten der Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN „Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen“ (Drucksache 17-3198) und der Fraktion DIE LINKE „Fachkräftepotential nutzen – gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen“

2.1 Stellungnahme zu II.1. „Bildung und Chancen für alle“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie II.3. „Kehrtwende in der Bildungspolitik“ (DIE LINKE)

Vorbemerkung

Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird zur Erreichung des Zieles „Bildung und Chan-

cen für alle“ unter anderem gefordert, die frühkindliche Bildung zu stärken, Ganztageschulen auszubauen, ein „grünes Konzept ‚Dual Plus‘“ ebenso wie einen „grünen Pakt“ für Hochschulen umzusetzen sowie eine umfassende Bildungsberatung anzubieten.

Die Fraktion DIE LINKE fordert eine bestmögliche Förderung von Kindern im öffentlichen Bildungssystem, insbesondere durch die Schaffung von flächendeckenden Ganztageschulen. Zudem fordert sie eine solidarische Finanzierung der Berufsausbildung durch die Schaffung eines Umlagesystems.

Zunächst kann man der Auffassung folgen, dass ein den gesamten Lebensverlauf ins Auge nehmendes, wo notwendig präventives Bildungskonzept individuell wie gesellschaftlich langfristig höhere Erfolgchancen eröffnet, als Maßnahmen, die nur einzeln und korrigierend eingesetzt werden. Auch kann gesellschaftlich kaum Dissens über die Ansicht herrschen, den Anteil von Personen ohne bzw. mit ungenügendem Schulabschluss bzw. ohne beruflich qualifizierenden Abschluss auf ein möglichst niedriges Niveau zurückzuführen. Erschwerend gilt gleichwohl, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Schul- und Hochschulsystems nicht ohne die Länder betreiben kann.

Inhaltlich zu präzisieren ist an dieser Stelle der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der von einem Anteil von bis zu 20 Prozent eines Jahrgangs spricht, der ohne oder mit einem ungenügenden Schulabschluss die Schule verlässt. Basierend auf Daten des Mikrozensus ist aber den Bildungsberichten der Jahre 2006, 2008 und 2010 zu entnehmen, dass der Anteil von Personen ohne Schulabschluss bei unter 5 Prozent liegt, indessen lag der Anteil von Personen, die keinen beruflich qualifizierenden Abschluss haben, in der Vergangenheit bei 16 bis 18 Prozent (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 2010).

Stärkung frühkindlicher Bildung und flächendeckender Ausbau von Ganztageschulen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Zur Notwendigkeit (a) der „Stärkung frühkindlicher Bildung“ und (b) des „flächendeckenden Ausbaus von echten Ganztageschulen“ kann nur auf externe Untersuchungen verwiesen werden, da diese Themen keine Kernfragen des IAB berühren. Gleichwohl ist anzumerken, dass die mittel- und langfristigen Wirkungen frühkindlicher Bildung für etwa Schulbesuch und Arbeitsmarkterfolg nach Jahrzehnten des Interesses im angloamerikanischen Raum nun auch zunehmende Aufmerksamkeit in der deutschsprachigen ökonomischen Forschung findet (Spieß 2010a). Während die Arbeiten aus den USA auf einer Reihe von Interventionsprogrammen zur Förderung benachteiligter Kinder aufsetzen, stehen hierzu lande noch Analysen von Umfragedaten wie dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) oder von Kompetenzerhebungen wie PISA oder TIMSS im Vordergrund. Demnach ist festzuhalten, dass etwa der Besuch frühkindlicher Bildungseinrichtungen meist positiv mit späteren kognitiven und sozialen Kompetenzen zusammenhängt.

So finden die Untersuchungen empirische Belege dafür, dass frühkindliche Bildung einem möglichen Schulversagen vorbeugen kann (Stamm et al. 2009), und dass ein längerer Besuch frühkindlicher Bildungseinrichtungen sowohl mit signifikant besseren Schülerleistungen in Mathematik und Naturwissenschaften gegen Ende der Mittelstufe einhergeht als auch die Durchsetzungsfähigkeit und die Fähigkeit, Freundschaften zu schließen, erhöht (Schlotter und WöBmann 2010). Auch gehen manche Autoren so weit, einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen abzuleiten, denn mit einem Ausbau frühkindlicher Bildung über direkte und indirekte Effekte der Humankapitalerweiterung würde ein moderater Wachstumseffekt induziert (Anger und Plünnecke 2008).

Unabhängig von den einzelnen Befunden besteht in der ökonomischen Literatur Konsens darüber, dass der frühkindlichen Bildung und Betreuung ein höherer Stellenwert beizumessen sei als später im Lebensverlauf angesiedelte, korrigierende Eingriffe, wie sie sich in Deutschland im sogenannten Übergangssystem mit Maßnahmen wie etwa dem Berufsvorbereitungsjahr finden.

Unterschiedliche Finanzierungsformen frühkindlicher Bildung und deren Wirkungsweise auf die Bildungspraxis werden derzeit wissenschaftlich kontrovers diskutiert (Bock-Famulla et al. 2010, Spieß 2010b), abschließend gesicherte empirische Befunde existieren nicht.

Gesicherte Erkenntnisse existieren auch nicht zur Wirkung von Ganztageschulen, da insbesondere die Längsschnittforschung hierzu erst seit wenigen Jahren mehr Aufmerksamkeit findet. Ungeachtet des öffentlichen Interesses am Thema Ganztageschule zeigen indessen empirische Untersuchungen bisher keine oder keine gravierenden Leistungsunterschiede zwischen Schülern an Ganztageschulen im Vergleich zu Schülern an Halbtageschulen (Holtappels und Heerdegen 2005, Radisch et al. 2006). Aktuelle Befunde der ‚Studie zur Entwicklung von Ganztageschulen‘ (StEG) deuten gleichwohl darauf hin, dass die Teilnahme an Ganztagsangeboten positive Auswirkungen auf das Sozialverhalten der Jugendlichen und das häusliche Familienklima hat und dass bei ausreichend hoher pädagogischer Qualität der Angebote sich auch die Schulnoten verbessern (StEG-Konsortium 2010).

Konzept „DualPlus“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Immer noch setzt der Zugang in sozialversicherungsrechtlich abgesicherte und dauerhafte Beschäftigung den Nachweis eines zertifizierten und vollqualifizierenden beruflichen Ausbildungsabschlusses mindestens auf der Ebene von Sekundarstufe II voraus. Somit trifft das Grundanliegen des Vorschlags der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen zentralen Schwachpunkt des bundesdeutschen Bildungssystems, das bislang rund vier Fünftel der Bevölkerung zu beruflichen Abschlüssen führt. Nach dem Mikrozensus 2008 verfügen rund 85 Prozent der 35-jährigen Wohnbevölkerung nach dem Abschluss der individuellen Ausbildungsphase über einen beruflichen Abschluss (hier: duale Berufsausbildung bzw. gleichwertige berufsfachschulische Ausbildung

oder höherwertige Ausbildung wie ein Hochschulstudium).

Dabei ist der Zugang zu beruflich vollqualifizierenden Abschlüssen insbesondere für leistungsschwächere Jugendliche sowie Jugendliche in strukturschwächeren Regionen vielfach mit längeren Vorlaufzeiten verbunden (siehe Dietrich et al 2009, Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Diese Vorlaufzeiten können in unterschiedlichem Umfang Anteile der Qualifizierung, der beruflichen Orientierung und der Persönlichkeitsentwicklung, aber auch Such- bzw. Wartezeiten enthalten und sind deshalb im Einzelfall differenziert zu bewerten. Dennoch sind Ansätze, diese Zeiten effizienter zu gestalten und vielfach auch zu verkürzen, aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive in mehrfacher Hinsicht zu befürworten. Dazu kann unter Umständen auch eine Ausweitung beruflich vollqualifizierender Angebote beitragen, die der betrieblichen Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. Handwerksordnung (HWO) gleichgestellt sind und in überbetrieblichen Ausbildungsstätten realisiert werden.

Gleichwohl sind die möglicherweise nicht intendierten Effekte des Konzeptes „DualPlus“ zu bedenken. Ausgehend von den bekannten Kostengrößen für außerbetriebliche, trägerbasierte Angebote beruflicher Ausbildung⁴ wird der zu erwartende Gesamtaufwand für die Umsetzung des Konzepts erheblich sein. Zudem setzt der Vorschlag die Bereitschaft der Betriebe, die erforderlichen Praktikumsstellen in den jeweils benötigten Berufen und in curricular definierten Zeiträumen konjunkturunabhängig bereitzustellen, voraus.

Frühere Erfahrungen, etwa aus der Evaluation außerbetrieblicher Ausbildung nach Artikel 4 des JUMP-Programms, zeigen, dass eine Überführung außerbetrieblicher Auszubildender in betriebliche Ausbildung nur in begrenztem Umfang realisiert werden kann. Ebenfalls ergab sich, dass das Spektrum der Ausbildungsberufe, das in außerbetrieblichen Ausbildungsgängen angeboten wurde, sich systematisch von dem unterscheidet, das in betrieblicher Ausbildung realisiert wird. Betriebstechnische, organisatorische oder ähnliche Gründe dürften hierbei eine Rolle spielen.

Weiterhin ist schwer abzuschätzen, welche Effekte ein erweitertes Angebot außer- bzw. überbetrieblicher Ausbildung auf die betriebliche Berufsausbildung haben wird. Aktuelle Forschungsbefunde belegen jedoch, dass die betriebliche Rationalität der Ausbildungsentscheidung komplex ist und differenzierte Kosten-Ertrags-Aspekte zu berücksichtigen sind, wobei die Konjunktur und die einzelbetriebliche Geschäftserwartung (Dietrich/Gerner 2008) wichtige, aber keineswegs die ausschließlichen Entscheidungsgrundlagen darstellen. Dies ist von Bedeutung, da die betrieblich bereitgestellte Ausbildungsleistung den Staatshaushalt deutlich weniger

belastet als primär öffentlich bereit gestellte Ausbildungsleistungen.

Schließlich ist zu bedenken, dass mit dem Bologna-Prozess derzeit nicht nur das Bildungswesen an den Hochschulen neu gestaltet wird, sondern auch höherwertige betriebliche Ausbildungsgänge und dualisierte Bachelor-Bildungsgänge neu abgegrenzt werden. Der Ausgang dieses Prozesses ist derzeit noch nicht abzusehen. Das Engagement der Wirtschaft, sich gerade auch in diesem Segment beruflicher Bildung stärker zu engagieren, ist jedoch bemerkenswert.

Umsetzung des grünen Paktes für Hochschulen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Zur Notwendigkeit der Umsetzung des grünen Paktes für Hochschulen seien zunächst einige Fakten angeführt: Seit Jahrzehnten ist das deutsche Hochschulsystem unterfinanziert und erfüllt seine Funktion unter Überlast. Zudem weist seit Anfang der 1990er Jahre die preisbereinigte Entwicklung einen stetigen Rückgang der Ressourcenausstattung des Hochschulsystems auf, was zusammen mit steigenden Studierendenzahlen zu sinkenden realen Hochschulausgaben pro Studierenden/Studierender geführt hat (Timmermann 2010). Auch im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit den Bildungsausgaben der öffentlichen Hand allgemein sowie insbesondere im Tertiärbereich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. So wird kaum variierend seit 1995 etwas mehr als ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Tertiärbildung ausgegeben. Im OECD-Durchschnitt lag dieser Anteil zuletzt bei 1,5 Prozent (OECD 2010). Die Hochschulen sehen sich zudem derzeit mit den Herausforderungen der doppelten Abiturjahrgänge sowie der Aussetzung der Wehrpflicht konfrontiert, was die bereits bestehenden Probleme in den nächsten Jahren nochmals verschärfen dürfte.

Die Forderung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 500.000 zusätzliche Studienplätze zu schaffen, ist unter Würdigung unterschiedlicher Aspekte zu beurteilen. Zunächst ist festzuhalten, dass im Studienjahr 2009 mit gut 424.000 Studienanfängern ein neuer Höchststand erreicht wurde, der nach vorläufigen Berechnungen im Studienjahr 2010 mit über 440.000 Studienanfängern noch einmal übertroffen wurde (Statistisches Bundesamt 2010). Ungeachtet einzelner Abweichungen stimmen die Prognosen zur weiteren Entwicklung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, Dohmen 2010, Gabriel und von Stuckrad 2007, Kultusministerkonferenz 2007) darin überein, dass die Studienanzahl bis 2013 noch weiter zunehmen, ab 2014 aber wieder sukzessive zurückgehen werden.

Hinsichtlich der Kapazitäten an den Hochschulen ist festzuhalten, dass der im Hochschulpakt vereinbarte Aufbau von 91.370 zusätzlichen Studienplätzen mit realisierten 182.193 zusätzlichen Studienplätzen deutlich übertroffen wurde. Der Großteil dieses Aufwuchses findet sich dabei nicht an Universitäten, sondern an Fachhochschulen (BMBF 2011). Nachdem von der Bundesregierung für die Zeit zwischen 2011 und 2015 zusätzlich 275.000 Studienanfänger erwartet werden, mag in Summe die o.a. For-

⁴ Laut Eingliederungsbilanz der Bundesagentur für Arbeit für das Berichtsjahr 2009 betragen die Kosten für die außerbetriebliche Ausbildung im Rahmen der Förderung der Berufsausbildung 1.096 Euro pro Person und Monat (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

derung nach 500.000 zusätzlichen Studienplätzen zu hoch erscheinen. Es ist gleichwohl zu beachten, dass die Studienanfängerquote allein zwischen 2008 und 2009 von 34 Prozent auf 43 Prozent angestiegen ist, was allerdings teilweise auf Zugänge durch die doppelten Abiturjahrgänge zurückzuführen ist. Würde diese Entwicklung dennoch anhalten und berücksichtigt man die eingangs angeführte nach wie vor bestehende Überlast insbesondere der Universitäten, so sollte der von der Bundesregierung angestrebte Aufwuchs an zusätzlichen Studienplätzen als Untergrenze aufgefasst werden. Dies gilt auch umso mehr, als dass die Prognosen des Bildungsberichts 2010 für diesen Zeitraum auf einen Bedarf von 340.000 zusätzlichen Plätzen verweisen. Die Prognosen von Dohmen, welcher bei den Bedarfsrechnungen als bisher einziger die Aussetzung von Wehr- und Zivildienst berücksichtigt, verweisen sogar auf einen Bedarf von über 500.000 zusätzlichen Studienanfängerplätzen (Dohmen 2010).

Zur Studienfinanzierung existieren unterschiedliche, teils gegensätzliche Reformvorschläge. Festzuhalten ist zunächst, dass Studierende ihren Unterhalt in aller Regel nicht aus einer, sondern einem Mix mehrerer Einnahmequellen bestreiten. Mit im Mittel 48 Prozent stellen in 2009 die Eltern den größten Beitrag zu den Einnahmen zur Verfügung, zweitwichtigste Finanzquelle ist mit 26 Prozent Anteil ein eigener Verdienst und erst danach folgt mit 15 Prozent Anteil das BAföG (Isserstedt et al 2010). Insgesamt wurden in 2009 550.000 Studierende gefördert, davon 212.000 in Vollförderung und 338.000 in Teilförderung, der mittlere Förderungsbetrag lag bei 434 Euro im Monat.

Das grüne „Zwei-Säulen-Modell“ der Studienfinanzierung setzt daran an, dass die Studienbeteiligung bei hochschulfernen Schichten deutlich unter der bei hochschulnahen Schichten liegt: Während in 2007 71 Prozent der Kinder von Akademikern den Hochschulzugang finden, sind es nur 24 Prozent der Kinder von Nicht-Akademikern, womit sich die Relationen gegenüber 2005 (83 Prozent zu 24 Prozent) leicht verändert haben (Isserstedt et al 2010). Der Reformvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf ab, das Rekrutierungspotenzial gerade bei hochschulfernen Schichten stärker auszuschöpfen. Vorgesehen ist demnach eine als nicht zurückzuzahlender Vollzuschuss zu gewährende Kombination aus einem Studierendenzuschuss von 200 Euro/Monat als Sockelförderung und einem Bedarfszuschuss in Höhe von 260 Euro/Monat. Zusätzlich etwaiger Wohngeldansprüche und Ausgaben für die Krankenversicherung könnten Studierende Beträge bis etwa 800 Euro/Monat und damit 130 Euro mehr als beim derzeitigen BAföG-Höchstsatz (670 Euro) erhalten. Ohne Gegenfinanzierung würde mit den o.a. Eckzahlen konservativ geschätzt ein Finanzaufwand in Höhe von etwa 6,75 Milliarde Euro pro Jahr anfallen. Die Finanzierung des Modells soll vor allem durch eine Überführung des derzeitigen BAföGs, des Kindergelds sowie der steuerlichen Freibeträge der Eltern von Studierenden getragen werden, was den genannten Finanzaufwand aber wohl nicht decken würde. In Summe ergibt sich damit eine deutlich stärkere staatliche Studienfinanzierung als bisher. Der Absicht, hochschulfernere Schichten an die

Hochschulen zu führen, dürfte vor allem die Vollzuschuss-Gestaltung des Modells zuträglich sein. Schwer abzuschätzen ist jedoch, in welchem Umfang durch die Verwirklichung des Modells mit zusätzlichen Studierenden gerechnet werden kann.

Umfassende Bildungsberatung (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Im Rahmen der (erweiterten) vertieften Berufsorientierung nach § 421q SGB III wurden bzw. werden neben einer Vielzahl anderer Formate auch eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt, die neben Modulen verschiedenster Art auch eine längerfristige Bildungsbegleitung der Jugendlichen vorsehen. Hierzu gehört z.B. auch das Programm „Berufsstart plus“ in Thüringen, das bereits in der 7. Klasse ansetzt. Außerdem beinhalten Instrumente wie die Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III und die Berufseinstiegsbegleitung im Rahmen der Initiative „Bildungsketten“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung eine intensive Betreuung abschlussgefährdeter Jugendlicher, um sie beim Erreichen des Schulabschlusses, bei der Berufswahl und beim Übergang in Berufsausbildung zu unterstützen.

Das Programm „Berufsstart plus“ wird derzeit evaluiert, empirische Befunde werden Ende 2012 vorliegen. Auch das im Schulverlauf später ansetzende Instrument der Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III (Beginn in den Vorabgangsklassen) wird einer Evaluation unterzogen. Bis Ende 2014 wird die Begleitforschung Ergebnisse vorlegen.

Sowohl in diesen als auch bei der Umsetzung des Programms der „Bildungsketten“ wird untersucht, in welchem Maße die eingesetzten Module sowie eine längerfristige Bildungsbegleitung die in sie gesetzten Erwartungen (höhere Motivation und dadurch bessere Bildungsabschlüsse, höhere Stabilität der Berufswahlentscheidung, bessere Übergänge etc.) erfüllen können und für welche Gruppen von Jugendlichen sie in welchem Umfang wirksam sind. Zudem sollen Implementationsanalysen Informationen darüber liefern, welche einzelnen Maßnahmebestandteile konkret wie umgesetzt werden, wie die Akteure zusammenwirken und auch, wie die Resonanz auf einzelne Programmbestandteile aus den verschiedenen Blickwinkeln ausfällt. Im Hinblick auf die Bildungsbegleitung bedeutet dies z.B. auch die Gewinnung von Informationen darüber, ob der derzeit umgesetzte Betreuungsschlüssel ausreicht, welche Qualifikationen die Bildungsbegleiter benötigen und vieles mehr.

In Anbetracht des derzeitigen Forschungsstandes kann daher noch keine Aussage zur optimalen Ausgestaltung der Berufsorientierung und Bildungsbegleitung – auch im Vergleich zu anderen Maßnahmeformen – getroffen werden. Aus ebendieser Sicht ist auch noch keine Empfehlung möglich, ob und wenn ja, in welcher Weise eine flächendeckende Einführung erfolgen sollte.

Finanzierung der Berufsausbildung durch Umlagesystem (DIE LINKE)

Die Fraktion DIE LINKE fordert, die Berufsausbildung über ein Umlagesystem zu finanzieren, damit

jede und jeder Jugendliche eine qualifizierte Ausbildung abschließen kann.

Der Vorschlag einer Ausbildungsumlage wurde in jüngster Zeit und in modifizierter Form bereits mehrfach auch im Kontext von Gesetzgebungsverfahren erörtert.

Als Ausgangspunkt für die Bewertung des Vorschlags einer Ausbildungsumlage wird nachfolgend das Modell einer Kosten-Ertrags-Funktion als Bestimmungsgrund der betrieblichen Ausbildungsentscheidung und seiner Determinanten herangezogen. Die Literatur zeigt, dass die Kosten-Ertrags-Funktion kostenseitig wesentlich von den Aufwendungen für die Ausbildungsvergütung sowie den kompensatorischen Kosten für betriebliche Mitarbeiter bestimmt wird, die für Ausbildungsleistungen abgestellt werden, während kurzfristig betrachtet und somit auf den Zeitraum der Ausbildung selbst begrenzt, der Ertrag der Ausbildung für den Betrieb aus der produktiven Leistung der Auszubildenden während der Ausbildungszeit resultiert. Für die betriebliche Entscheidung, Ausbildung anzubieten, ist der produktive Beitrag der Auszubildenden selbst eine wichtige Bestimmungsgröße. Dieser hängt etwa vom bereits erreichten Stand der Ausbildung, aber auch der betrieblichen Einsatzlogik sowie der konjunkturellen bzw. einzelbetrieblichen Geschäftsentwicklung ab. So zeigt sich, dass bei einem relevanten Teil der Ausbildungsverhältnisse die Erträge mindestens so hoch sind wie die Kosten. Daneben gibt es aber auch Ausbildungsverhältnisse, die für die Ausbildungsbetriebe zunächst mehr Kosten verursachen. Bei der Bewertung kostenintensiver Ausbildungsgänge kann ferner eine längerfristige Betrachtung des Produktionsbeitrags und damit der potenziellen Erträge der Auszubildenden einerseits sowie der Opportunitätskosten der Ausbildung andererseits angelegt werden. Dabei sind etwa zusätzliche Kosten der Rekrutierung von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt bei Nichtausbildung zu berücksichtigen. Auf Basis einer Kosten-Ertrags-Betrachtung der betrieblichen Ausbildung für die lange Frist ergeben sich selbst für Ausbildungsgänge mit kurzfristig negativen Nettoerträgen der Ausbildung neutrale bis positive Nettoerträge für den Ausbildungsbetrieb. Demzufolge sind bei der Bewertung der Kosten-Ertrags-Funktion kurz- und längerfristige Effekte sowie die Frage der Übernahme bzw. Nicht-Übernahme der Auszubildenden zu berücksichtigen, die in der Summe die einzelbetriebliche Ausbildungsentscheidung beeinflussen.

In die kurz- bzw. längerfristige Kosten-Ertrags-Relation würde eine Ausbildungsumlage eingreifen und zusätzliche Kosten für nichtausbildende sowie Erträge (abzüglich etwaiger Beiträge für die Umlage) für ausbildungsaktive Betriebe verursachen. Während eine Umlage somit für die Wirtschaft insgesamt zusätzliche Kosten generiert (nur etwa ein Drittel aller Betriebe bildet aus), ist die Umlage für ausbildende Betriebe differenziert zu bewerten. Im Falle positiver oder neutraler Nettoausbildungserträge aus einer kurzfristigen Perspektive ist der zusätzliche Ertrag aus einer Umlage für die positive Ausbildungsentscheidung nicht nötig. Vielmehr besteht neben Mitnahme-Effekten das Problem, dass Fehlanreize

gesetzt werden, etwa in Berufen auszubilden, die am Markt bereits über Bedarf vorhanden sind.

Auch im Bereich relativ kostenintensiver Ausbildungsgänge dürfte eine Umlage kein relevanter Anreiz sein, zumal hier das Moment der Rekrutierung für den eigenen Personalbedarf ein treibendes Element der Ausbildungsentscheidung darstellt.

Der gewünschte Effekt der Ausweitung der Ausbildungsaktivitäten aufgrund einer veränderten Ausbildungsentscheidung dürfte somit lediglich da zu erwarten sein, wo die Umlage gerade zu positiven, kurzfristigen Nettoerträgen der Ausbildung führt. Hier könnte die Ausbildungsumlage Betriebe tatsächlich dazu bewegen, (mehr) Ausbildung anzubieten bzw. ausbildende Betriebe zu einer Ausweitung des Ausbildungsangebots zu motivieren.

Gleichwohl ist der kalkulatorische wie organisatorische Aufwand einer Umlage, die zudem – um sinnvolle Anreize zu setzen – branchen- und regional-spezifisch ausdifferenzieren wäre, aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive kritisch zu hinterfragen. Hier sind direkte Formen der Förderung, die etwa in Mangelberufen ansetzt, denkbar und vermutlich auch effizienter; wobei aber auch hier bspw. das Problem von Mitnahme-Effekten gleichermaßen zu berücksichtigen wäre.

2.2 Stellungnahme zu II. 2. „Weiterbildung für Zukunftsberufe“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und II.3. „Kehrtwende in der Bildungspolitik (DIE LINKE)

Vorbemerkung

Beide Fraktionen beantragen, die beschlossenen Kürzungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) zurückzunehmen. Darüber hinaus fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter anderem eine Quotenvorgabe für bestimmte Teilnehmergruppen an FbW, die Schaffung eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes als Ersatz für das Meister-BaFöG, eine stärkere Koppelung von Transferkurzarbeit mit Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen, eine Ausweitung des WeGebAU-Programms sowie eine gezielte Förderung der Weiterbildungsaktivitäten kleinerer und mittlerer Unternehmen.

Allgemeine empirische Befunde zur Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung (§ 77 ff. SGB III) lassen sich grob unterteilen in a) berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf und b) sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Unter die letzte Kategorie fallen beispielsweise das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungsfirmen oder Übungswerkstätten.

Die Eintritte in Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung gingen von 523.000 (2000) auf 131.000 (2005) zurück. Seitdem stiegen sie wieder stetig bis auf 618.000 (2009). Allerdings ging dieser Zuwachs fast ausschließlich auf das Konto der kürzeren „sonstigen Maßnahmen zur Qualifikationser-

weiterung“. Während diese mittlerweile das Niveau aus dem Jahr 2000 deutlich überschritten haben, liegen die Eintritte in Fördermaßnahmen zum Erwerb eines anerkannten Berufsabschluss - verglichen mit denen im Jahr 2000 - bei nur 43 Prozent. Vorläufige Ergebnisse für das Jahr 2010 deuten darauf hin, dass sich die Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung insgesamt wieder um ca. ein Fünftel verringert hat. Dies geht vor allem auf den Rückgang kürzerer Maßnahmen sowohl im Rechtskreis des SGB III (zum größeren Teil) als auch im Rechtskreis des SGB II (zum kleineren Teil) zurück. Der Anteil der Maßnahmen mit dem Ziel, einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu erlangen, scheint dagegen von 2009 auf 2010 in beiden Rechtskreisen gestiegen zu sein.⁵

Es existiert eine Vielzahl von Studien, die sich mit der Wirkung der Teilnahme an geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen auf der Mikroebene befassen. Dabei kommt die Mehrzahl zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden längerfristig erhöhen. Die geschätzten Wirkungen unterscheiden sich hinsichtlich der einzelnen Varianten der Förderung beruflicher Weiterbildung und der Teilnehmergruppen. Bei kürzeren Maßnahmen tritt die positive Wirkung schneller ein, längerfristig scheint jedoch die Wirkung von Maßnahmen, die auf den Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf abzielen, auf die Beschäftigungschancen deutlich größer zu sein.⁶

Auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben, ermittelte das IAB (Bernhard/Kruppe 2010) ca. 2 ½ Jahre nach Abschluss der Weiterbildung eine um bis zu 10 Prozentpunkte höhere Eingliederungswahrscheinlichkeit als für Nichtgeförderte. Dabei profitierten arbeitsmarktfremde Gruppen, Migrantinnen, Ältere sowie beruflich bereits qualifizierte Weiterbildungsteilnehmer und Männer in stärkerem Ausmaß von der Teilnahme als andere Gruppen.

Rücknahme der geplanten Kürzungen der Arbeitsmarktpolitik (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Kürzungen der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sollten insbesondere nicht in den Bereichen der Förderung beruflicher Weiterbildung durchschlagen, wo positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer nachgewiesen wurden. Auch ist dem Ansatz zuzustimmen, solche Maßnahmen soweit wie möglich an zukünftige, insbesondere regional identifizierte Bedarfe zu orientieren. Allerdings darf die persönliche Eignung und Motivation nicht außer Acht gelassen werden, um vorzeitige Abbrüche zu vermeiden. Hierbei spielen neben den Arbeitsbedingungen im zukünftigen Tätigkeitsfeld die finanzielle Absicherung des Lebensunterhalts während der Wei-

⁵ Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

⁶ Ein umfassender, aktueller Überblick findet sich im „Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente“, in dem das IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik analysiert und bewertet hat.

terbildung aber auch die Weiterbildungskosten selbst eine bedeutende Rolle. Deshalb wäre – wie im Antrag gefordert – die Übernahme der Weiterbildungskosten auch für das dritte Jahr sinnvoll, wenn die Ausbildung aufgrund der Ausbildungsordnung nicht entsprechend verkürzbar ist.

Quotenvorgabe für bestimmte Teilnehmergruppen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Ziele, Geringqualifizierte stärker zu fördern sowie Maßnahmen auszuweiten, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, ist problemadäquat. Allerdings konkurrieren die beiden Ziele teilweise miteinander: Insbesondere für beruflich nicht formal Qualifizierte stellen Umschulungen oft eine erhebliche Hürde dar. Modular aufeinander aufgebaute Teilqualifikationen mit Recht auf Teilnahme an allen Modulen, die insgesamt zu einem voll qualifizierenden Berufsabschluss führen, könnten eher zum Ziel führen. Feste Quoten – wie im Antrag gefordert – sind deshalb problematisch und führen darüber hinaus möglicherweise zu Fehlallokationen, wenn sie dem Weiterbildungsbedarf vor Ort nicht entsprechen. Zuzustimmen ist dem Vorschlag, bei Gruppen mit spezifischen, insbesondere multiplen Problemen am Arbeitsmarkt auf das Bildungsgutscheinverfahren zumindest teilweise zu verzichten. Auswertungen des IAB (Kruppe 2009) zeigen für das Jahr 2005, dass die Ausgabe von Bildungsgutscheinen selektiv erfolgt – so erhielten z.B. Personen ohne schulischen und beruflichen Abschluss einen solchen Bildungsgutschein seltener. Darüber hinaus lösten diese Personengruppen den Gutschein mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein und nahmen entsprechend seltener tatsächlich an einer Maßnahme teil. Da Personen mit deutlichen Vermittlungshemmnissen mit der Auswahl eines Maßnahmeträgers teilweise überfordert sind, verstärkt der Bildungsgutschein die Selektion wettbewerbsstärkerer Arbeitsloser in Bildungsmaßnahmen. Ein teilweiser oder völliger Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren für Gruppen mit spezifischen Problemen am Arbeitsmarkt würde hier Abhilfe schaffen.

Schaffung eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Eine Verzahnung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Erwachsenenbildung kann helfen, um die notwendige Flexibilität für den Arbeitsmarkt bei individuellen Lebensplanungen und -phasen verstärkt zu erreichen.

Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von Transferkurzarbeit (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Langfristige Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von Transferkurzarbeit würden das Instrument überfordern, weil das Instrument auf eine möglichst kurze Verweildauer im Transferkurzarbeitergeldbezug zielt. Stattdessen wäre ein möglichst schneller mit der Agentur für Arbeit koordinierter Übergang aus der Transfergesellschaft in eine Teilnahme an einer Maßnahme der Förderung der beruflichen Weiterbildung sinnvoll.

Unbefristetes und erweitertes WeGebAU-Programm (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Ein auf Dauer gestelltes WeGebAU-Programm könnte der geförderten betrieblichen Weiterbildung zusätzliche Impulse geben. Allerdings ist zu beachten, dass die betriebliche Weiterbildung nicht primär eine Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit ist.

Außerdem wären Maßnahmen angezeigt, die das Programm noch bekannter machen. Das IAB hat im Herbst 2006 und 2008 jeweils etwa 14.000 Betriebe zu Bekanntheit, Nutzung und Einschätzung des Programms WeGebAU befragt. Diese Befragung ergab, dass knapp die Hälfte der Unternehmen mindestens eine der im Rahmen von WeGebAU geförderten Maßnahmen kannte. Etwa ein Viertel davon hat in den vergangenen Jahren mindestens eine der Maßnahmen in Anspruch genommen. Betriebe, die keine der Fördermöglichkeiten nutzten, begründeten dies vor allem mit dem fehlenden betrieblichen Bedarf. Gründe wie zu hoher Verwaltungsaufwand oder mangelndes Interesse der Beschäftigten wurden vergleichsweise selten genannt. Während im ersten Jahr des Programms nur wenig Beschäftigte gefördert wurden, stiegen die Förderzahlen in 2007 und 2008 stark an, nicht zuletzt wohl auch aufgrund der intensiven Informationskampagne der BA.

Im Jahr 2008 war das Programm WeGebAU besser bekannt als früher. So wussten in 2008 mehr Betriebe über alle in WeGebAU geförderten Maßnahmen Bescheid als noch im Jahr 2006 (34 Prozent gegen-

über 12 Prozent). Aber noch immer kannte gut die Hälfte der Betriebe keine der Maßnahmen. Eine Differenzierung der Ergebnisse nach der Betriebsgröße zeigte, dass die Zunahme des Bekanntheitsgrades und der Förderfälle überwiegend größere Unternehmen betraf. Kleine Betriebe sind offensichtlich schwerer für zusätzliche Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung zu gewinnen, auch wenn diese finanziell gefördert werden.

Weiterbildung in Klein- und Großbetrieben (BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN)

Bei der Betrachtung der betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten (Anteil der Betriebe, die im ersten Kalenderhalbjahr mindestens einen Beschäftigten weitergebildet haben) nach Betriebsgröße (Tabelle 1) werden zwei Phänomene deutlich: Zunächst erkennt man, dass die Weiterbildungsaktivität positiv mit der Betriebsgröße korreliert. Während in kleineren Betrieben nur 36 Prozent (2009) der Betriebe Weiterbildung anbieten oder unterstützen, steigert sich dies bis zu den Großbetrieben, die nahezu alle weiterbildungsaktiv sind (96%). Eine Betrachtung der Entwicklung seit 2001 ergibt schließlich, dass die Weiterbildungsaktivitäten insgesamt zugenommen haben und dass dies auf eine Zunahme der Aktivität bei den mittleren Betrieben aber auch bei den kleinen Betrieben zurückzuführen ist (Stegmaier 2010a).

Tabelle 1: Weiterbildungsaktivität nach Betriebsgröße (Anteil der Betriebe in %)

	2001	2003	2005	2007	2008	2009
1-9 Besch.	28%	34%	34%	37%	40%	36%
10-49 Besch.	57%	59%	62%	63%	68%	62%
50-499 Besch.	81%	85%	84%	86%	88%	82%
500+ Besch.	97%	97%	97%	95%	98%	96%

Quelle: IAB-Betriebspanel 2001-2009

Als Ursache für die niedrigere Weiterbildungsaktivität der kleineren Betriebe wird immer wieder angeführt, dass in diesen Betrieben Anlässe, die Weiterbildungsmaßnahmen notwendig machen, sehr viel seltener gegeben sind als in größeren Betrieben. So werden z.B. in kleineren Betrieben seltener neue technische Ausrüstungsgegenstände angeschafft, die eine Fortbildung notwendig machen. Auch weisen größere Betriebe – absolut betrachtet – eine höhere Anzahl an Einstellungen auf, die eine Einarbeitung nach sich ziehen. So erklärt sich auch nicht, dass der Anteil der inaktiven kleineren Betriebe bei der Betrachtung eines längeren Zeitraums geringer wird, obschon gerade im Kleinbetrieblichen Segment mit weniger als 20 Beschäftigten noch immer ein deutlicher Anteil (27%) an Betrieben zu finden ist, der – auch bei der Betrachtung längerer Zeiträume (hier:

2001 bis 2008) – keine Weiterbildungsaktivitäten gezeigt hat (Bechmann et al. 2010).

Betrachtet man die Weiterbildungsquote, also den Anteil der Beschäftigten, die an Weiterbildungsmaßnahmen im ersten Kalenderhalbjahr teilgenommen haben, an allen Beschäftigten nach Betriebsgröße (Tabelle 2), so wird deutlich, dass kleinere Betriebe, wenn sie sich dann zur Weiterbildung entscheiden, den großen Betrieben hinsichtlich der Reichweite der Maßnahme in der Belegschaft in nichts nachstehen und deren Quote sogar übertreffen. Besonders gut stehen dabei in den kleineren Betrieben die qualifizierten Beschäftigten da, deren Anteil zuletzt rund 10 Prozentpunkte über dem Anteil der in Weiterbildung mit einbezogenen Beschäftigten in Großbetrieben liegt (Stegmaier 2010a).

Tabelle 2: Weiterbildungsquote nach Betriebsgröße

		2001	2003	2005	2007	2008	2009
1 bis 9 Besch.	Alle Beschäftigte	15%	19%	20%	22%	25%	23%
	Qualifizierte Besch.	26%	30%	30%	37%	-	39%
	Besch. in einf. Tätigkeiten	6%	8%	6%	6%	-	6%
10 bis 49 Besch.	Alle Beschäftigte	17%	23%	22%	23%	28%	26%
	Qualifizierte Besch.	23%	30%	26%	32%	-	35%
	Besch. in einf. Tätigkeiten	7%	11%	10%	9%	-	11%
50 bis 499 Besch.	Alle Beschäftigte	17%	24%	21%	22%	26%	26%
	Qualifizierte Besch.	19%	29%	22%	27%	-	31%
	Besch. in einf. Tätigkeiten	7%	13%	8%	12%	-	15%
500 + Besch.	Alle Beschäftigte	21%	24%	20%	20%	24%	26%
	Qualifizierte Besch.	18%	23%	15%	21%	-	29%
	Besch. in einf. Tätigkeiten	6%	10%	6%	9%	-	13%

Quelle: IAB-Betriebspanel 2001-2009

Bisher sind die Ursachen für die betriebsgrößenbedingten Unterschiede im Weiterbildungsverhalten selten empirisch beforscht. Ein Erklärungsansatz findet sich in der unterschiedlichen Ausstattung der kleinen und größeren Betriebe mit Einrichtungen einer Personalvertretung (Bellmann/Leber 2006). Insbesondere die Existenz eines Betriebsrats wirkt sich positiv auf Weiterbildungsaktivitäten aus (Stegmaier 2010b), was meist darauf zurückgeführt wird, dass solche Vertretungsorgane für vertrauensvolle Beziehungen und Kommunikation zwischen den Beschäftigten und dem Arbeitgeber sorgen. Dies führt zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen und bildet somit die Basis für längerfristige Personalentwicklungsmaßnahmen.

Die Erzielung von Skalenerträgen spielt dabei aber möglicherweise die wichtigste Rolle: Auch bei Weiterbildungsaktivitäten sind Fixkosten, etwa für Räumlichkeiten, Material oder Trainerhonorare etc., zu berücksichtigen. Diese dürften je Weiterbildungsteilnehmer für größere Betriebe aufgrund des höheren und kontinuierlicheren Bedarfs niedriger ausfallen als für eher kleine Betriebe (vgl. z.B. Black, Noel & Wang 1999). Aufgrund ihrer Marktposition und des Umfangs ihrer Aufträge können sie darüber hinaus weitere Erträge realisieren: Großunternehmen, die häufig Weiterbildungsmaßnahmen in großem Umfang einkaufen, können nicht zuletzt aufgrund ihrer Marktmacht günstigere Konditionen erzielen als kleine und mittlere Betriebe. Damit stellt sich für kleinere Betriebe auch die Frage, wie die knappen Ressourcen eingesetzt werden sollten und ob nicht eine Konzentration auf intensive aber seltene Weiterbildungsaktivitäten sinnvoller ist.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob eine Wirkung allein durch das Angebot einer reinen Weiterbildungsberatung für kleinere Unternehmen erzielt werden kann. Vielmehr sollten darüber hinaus koordinierende Maßnahmen bspw. durch regionale Weiterbildungsbüros auch darauf zielen, etwaige be-

triebsindividuelle Kostennachteile beim Einkauf von Weiterbildungsmaßnahmen zu kompensieren.

Gezielte Förderung von Weiterbildungsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen (BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)

Um Qualifizierungsberatung und die Umsetzung von Qualifizierungen in kleinen und mittleren Betrieben zu fördern, könnten lokale Bildungsstützpunkte mit lokalen Netzwerken aufgebaut werden, die – von Interessen und Fördertöpfen unabhängig – als Anlaufstellen für Qualifizierungsberatung und -planung für Betriebe und Arbeitnehmer fungieren. Diese Einrichtungen könnten möglicherweise auch die bereits angesprochenen Kostennachteile beim Maßnahmeeinkauf für kleinere und mittlere Unternehmen ausgleichen.

2.3 Stellungnahme zu II. 3. „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung“ (BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN) und II.4. „Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung abbauen“ (DIE LINKE)

Beide Fraktionen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, fordern unter anderem die stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen und behinderten Menschen sowie altersgerechte Arbeitsbedingungen.

Stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Empirische Befunde zur Erwerbsbeteiligung von Frauen belegen, dass einige Teilgruppen unterdurchschnittlich erwerbstätig sind. Dabei handelt es sich insbesondere um Mütter mit jüngeren Kindern, wobei ausgeprägte regionale und sozialstrukturelle Unterschiede vorliegen. Mütter in Ostdeutschland üben eher eine Vollzeitbeschäftigung aus, während westdeutsche Mütter eher einer Teilzeittätigkeit oder einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Außerdem ist der Anteil der Nichterwerbspersonen unter Müttern in Westdeutschland deutlich höher als in Ostdeutschland, ostdeutsche Mütter sind hingegen häufiger erwerbslos. Studien zur gewünschten

Arbeitszeit zeigen ferner, dass sich die gewünschte und die tatsächliche ausgeübte Arbeitszeit bei westdeutschen Frauen weitgehend decken, während ostdeutsche Frauen den Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit oft nicht realisieren können. Zudem hat sich im zeitlichen Verlauf eine zunehmende bildungsspezifische Polarisierung der Erwerbsmuster von Müttern herausgebildet. Der Anteil der vollzeiterwerbstätigen Mütter ist unter Akademikerinnen deutlich höher als unter Müttern ohne beruflichen Abschluss.

Die angestrebten Strategien des flächendeckenden Ausbaus von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, wie auch eine stärkere Verbreitung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen, von Bildungsangeboten zur Förderung des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben nach einer Familienpause und steuerrechtliche Reformen sind wesentliche Schritte zur Unterstützung der Erwerbsbeteiligung von Müttern. Allerdings ist bei der Ausgestaltung im Einzelnen eine Vielzahl von institutionellen Rahmenbedingungen zu beachten, die eine stärkere Erwerbsbeteiligung teils fördern, teils aber auch hemmen können.

Um die Erwerbszeiten von Müttern zu erhöhen, wird ein bedarfsgerechtes Netz an qualitativ hochwertigen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder aller Altersstufen benötigt, das Eltern eine zeitlich flexible Nutzung ermöglicht. Für gering qualifizierte Frauen sind neben den schlechten Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen jedoch auch Kinderbetreuungskosten eine zusätzliche Barriere für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Zudem können familienpolitische Transferzahlungen Erwerbspausen fördern aber auch Erwerbsneigung von gering qualifizierten Frauen aufgrund ihrer niedrigeren Einkommenschancen überproportional reduzieren.

Mit Blick auf Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zeichnen sich wenige Fortschritte ab. Analysen des IAB-Betriebspanels zeigen, dass sich der Anteil der Betriebe, die tarifliche, betriebliche oder freiwillige Vereinbarungen oder Initiativen anbieten, auf einem konstant niedrigen Niveau bewegt. Eine Vereinbarkeitspolitik sollte dabei nicht nur auf die Mütter zugeschnitten sein. Flexible Arbeitszeiten und eine hohe Zeitsouveränität für Beschäftigte mit Kinderbetreuungspflichten sind in diesem Zusammenhang von hervorgehobener Bedeutung. Familiengerechte Arbeitsplätze zu schaffen kann bspw. auch bedeuten, besonders lange Arbeitszeiten abzubauen, um in Familien eine gleichmäßigere Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit zu unterstützen. Betriebliche Arbeitszeitsysteme, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern, müssen einerseits sicherstellen, dass die Beschäftigten ihre täglichen Arbeitszeiten verlässlich planen können, und andererseits aber auch Flexibilität für kurzfristige familienbedingte Änderungsbedarfe vorsehen.

Will man die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen, so sind nicht zuletzt auch Arbeitsbedingungen in den Berufsfeldern in den Blick zu nehmen, in denen Frauen überproportional beschäftigt sind. Als Beispiel kann hier auf das Berufsfeld Pflege mit einem Anteil der weiblichen Beschäftigten in Höhe von 86 Prozent verwiesen werden. Hier zeigen sich

bspw. vor allem bei Berufseinsteigerinnen hohe Abbruchquoten, die mit schwierigen Arbeitsbedingungen in einem insgesamt eher wenig attraktiven Berufsfeld in Verbindung gebracht werden. Deshalb sollte insbesondere darauf hingewirkt werden, dass Pflegeeinrichtungen und deren Träger verstärkt Strategien zur Personalentwicklung, Qualifizierung wie auch zur Nachwuchsgewinnung entwickeln und betriebliche Strukturen etablieren, die geeignet sind, die Attraktivität des Berufsfeldes zu steigern.

Insgesamt sollten Strategien zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen somit Anreizstrukturen in sehr unterschiedlichen Handlungsfeldern berücksichtigen und in Einklang bringen.

Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Da in die Projektion des Erwerbspersonenpotentials Erwerbstätige, Arbeitslose und Stille Reserve einfließen, hat das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung Älterer zunächst keinen Einfluss auf die grundsätzlichen Entwicklungen. Allerdings wäre es wünschenswert, dass das zur Verfügung stehende Erwerbspersonenpotential auch genutzt wird. Hier bestehen bei den Älteren noch ungenutzte Möglichkeiten, denn deren Erwerbsbeteiligung liegt trotz eines positiven Trends in den vergangenen Jahren noch immer unterhalb von anderen Altersgruppen (Arlt et al. 2009). Insbesondere bei den rentennahen Altersgruppen über 60 Jahren, bei Frauen und bei Älteren mit einer niedrigen formalen Qualifikation besteht Luft nach oben.

Eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer ist mit Blick auf den demographischen Wandel, die Einführung der Rente mit 67 und die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme wünschenswert (siehe die Stellungnahme des IAB zur Rente mit 67). Inwiefern dadurch ein drohender Fachkräftemangel entschärft werden könnte, hängt jedoch von der qualitativen Passung von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot (hier: der Älteren) ab. Auswertungen von Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung nach Qualifikationsniveau zeigen, dass sich die Erwerbsbeteiligung von älteren Akademikern (mit Hoch- und Fachhochschulabschluss) kaum von den Werten der Jüngeren in diesem Segment unterscheidet. Erst ab 60 Jahren geht die Erwerbsbeteiligung in allen Qualifikationssegmenten deutlich zurück. Die Abstände zwischen den Altersgruppen vergrößern sich mit abnehmendem Ausbildungsniveau und zeigen sich am deutlichsten bei Personen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss. Es erscheint jedoch fraglich, ob gerade die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppen geeignet sein kann, einen drohenden Fachkräftebedarf zu decken.

Naturgemäß liegt der formale Ausbildungsabschluss bei den Älteren schon lange zurück. Damit erhält die Weiterbildung im Erwerbsverlauf eine besondere Bedeutung für die Beschäftigungschancen Älterer. Hier ist nicht nur an der unzureichenden Weiterbildungsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu arbeiten (Bellmann/Leber 2008, 2010), es gilt vielmehr die Weiterbildungsaktivitäten in Deutschland generell zu erhöhen. Denn eine Weiterbildungsabstinz in jüngeren Jahren erschwert die Qualifizierung im

fortgeschrittenen Alter und verschlechtert entsprechend die Beschäftigungschancen der Älteren.

Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Zur Situation der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung

Die Aussage, dass Menschen mit Behinderung immer noch überwiegend in Werkstätten und nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt werden, kann nicht nachvollzogen werden. Deshalb werden in diesem und im nächsten Abschnitt zunächst empirische Befunde zur Erwerbstätigkeit und Förderung von Menschen mit Behinderung vorgestellt.

Dabei muss festgestellt werden, dass über die Lage behinderter Menschen in Deutschland, trotz eines großen und stetig wachsenden Anteils an der Bevölkerung nur wenig bekannt ist. Dies gilt im Besonderen für die Integration und Teilhabe behinderter Menschen am Erwerbsleben. Zudem wird in den verschiedenen Datenquellen auf unterschiedliche Abgrenzungen zurückgegriffen (vgl. Schnell/Stubbra 2010):

- Menschen mit Behinderung (anerkannter Grad der Behinderung zwischen 20 und 100)
- schwerbehinderten Menschen (Grad der Behinderung von 50 und mehr)
- Behinderte und von Behinderung bedrohten Menschen (Zielgruppe berufliche Rehabilitation)

Ende 2009 lebten in Deutschland lt. Statistischem Bundesamt 7,1 Mio. schwerbehinderte Menschen, darunter etwa 3,1 Millionen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65 Jahre). Dabei ist gut die Hälfte (54%) über 65 Jahre alt. Nur vier Prozent der Behinderungen sind angeboren. Der überwiegende Teil ergibt sich als Folgewirkungen aus Krankheiten im Laufe des Lebens. Über die Erwerbsbeteiligung können keine Aussagen getroffen werden, da neben der Zahl der schwerbehinderten Menschen mit gültigem Ausweis lediglich persönliche Merkmale wie Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Wohnort sowie die Art und Ursache der Behinderung erhoben werden, jedoch keine weiteren Daten.

Angaben zur Erwerbsbeteiligung behinderter Menschen finden sich im Mikrozensus. Hier wird z.Zt. alle vier Jahre das Modul "Behinderung" erhoben. Er weist für die jüngsten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2005 8,6 Millionen behinderte Menschen aus, darunter 6,7 Millionen Schwerbehinderte. Dabei sind 4,4 Millionen behinderte Menschen im erwerbsfähigen Alter. Allerdings nimmt mit rund 2,3 Millionen Erwerbspersonen nur gut die Hälfte am Erwerbsleben teil. Ihre Erwerbsquote liegt damit bei 50 Prozent und deutlich niedriger als bei Nichtbehinderten (76%; hier und im Folgenden: Pfaff 2006). Insgesamt waren im Jahr 2005 rund 1,9 Millionen Behinderte erwerbstätig und lt. Mikrozensus rund 330.000 erwerbslos.⁷

⁷ Im Jahr 2005 waren bei der BA 194.000 (JD) schwerbehinderte Menschen arbeitslos gemeldet. Damit weist der Mikrozensus eine weitaus größere Zahl von Erwerbslosen aus.

Fast alle behinderten Menschen haben einen allgemein bildenden Schulabschluss, allerdings sind die Schulabschlüsse bei Nichtbehinderten im Schnitt höherwertiger. Deutlich mehr Behinderte als Nichtbehinderte haben keinen Berufsabschluss. Die berufliche Bildung variiert mit dem Alter: Ältere Behinderte sind häufig besser beruflich qualifiziert als Jüngere. Dafür gibt es verschiedene Erklärungen, die jedoch anhand der verfügbaren Daten nicht überprüft werden können: Möglicherweise absolvieren behinderte Menschen erst zu einem späteren Zeitpunkt eine berufliche Ausbildung oder die Ausbildungszeiten sind deutlich länger. Ebenso könnte es eine Rolle spielen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Behinderung mit dem Alter steigt und die berufliche Ausbildung schon vorher abgeschlossen wurde.

Auf der Grundlage der Daten der Bundesagentur für Arbeit lassen sich einige Aussagen zur aktuellen Situation für schwerbehinderte Menschen auf dem Arbeitsmarkt treffen: Die Zahl der beschäftigten schwerbehinderten Menschen ist in den letzten Jahren kontinuierlich von 906.766 Personen im Jahr 2004 auf 986.881 im Jahr 2008 gestiegen (bei beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern mit 20 und mehr Beschäftigten; Daten entstammen dem Anzeigerverfahren, aktuellere Zahlen liegen z.Zt. nicht vor.) Der Frauenanteil liegt bei 42 Prozent. Der größere Teil der beschäftigten Schwerbehinderten ist älter: nur 25 Prozent sind jünger als 46 Jahre, 38 Prozent sind zwischen 45 und 55 Jahre alt und 37 Prozent sind älter als 55 Jahre.

Zur Förderung der Integration Schwerbehinderter in das Erwerbsleben hat der Gesetzgeber für Unternehmen eine Pflichtquote zur Beschäftigung von 5 Prozent festgelegt. Die tatsächliche Beschäftigungsquote stieg von 2004 (4,1%) auf 2008 (4,3%) leicht an. Dabei ist die Quote bei Öffentlichen Arbeitgebern mit 6,1 Prozent deutlich höher als bei privaten Arbeitgebern mit 3,7 Prozent. Unterschiede zeigen sich auch, wenn die einzelnen Sektoren betrachtet werden: Im primären Sektor liegt die Quote im Jahr 2008 mit 2,8 Prozent am niedrigsten, im sekundären Sektor bei 4,1 Prozent und im tertiären Sektor bei 4,4 Prozent. Im Jahr 2004 lag der Anteil im primären Sektor noch bei 3,1 Prozent und ist somit in den letzten Jahren gesunken, im sekundären (2004: 3,9%) und tertiären Sektor (4,2%) hingegen gestiegen.

Im Jahr 2009 waren 167.379 schwerbehinderte Menschen arbeitslos. Damit stieg ihr Anteil im Vergleich zum Vorjahr um 2 Prozent an, längerfristig gesehen sinkt er (194.000 im Jahr 2005). Die Quote der schwerbehinderten Arbeitslosen folgt im Zeitverlauf immer derjenigen der allgemeine Arbeitslosenquote, liegt aber mit 14,6 Prozent im Jahr 2009 deutlich darüber.

Die Differenz kann zum Teil durch das Erfassungskonzept des Mikrozensus erklärt werden, der die ILO-Definition für Erwerbslosigkeit nutzt. Jedoch werden auch unterschiedliche Personenkreise erfasst, der Behindertenbegriff im Mikrozensus bezieht sich auf alle Menschen mit Behinderung.

Fördermöglichkeiten für Menschen mit Behinderung

Eine Unterstützung zur Erwerbsintegration Behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen stellt die berufliche Rehabilitation dar. Dabei ist zu bedenken, dass hier ein anderer Personenkreis angesprochen ist: Eine amtlich anerkannte Behinderung ist keine Grundvoraussetzung zur Förderung mit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA). Insgesamt wurden im Jahr 2009 72.888 Personen als berufliche Rehabilitanden bei der BA anerkannt. Der größere Teil der Zugänge in diese Personengruppe findet mit 49.766 Personen im Rahmen der Erstein-gliederung statt; im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung waren es 23.122 Personen. Im gleichen Jahr wurden 85.149 Maßnahmen im Bereich der Erstein-gliederung und 33.735 Maßnahmen im Bereich der Wiedereingliederung begonnen.

Die berufliche Rehabilitation ist im Gegensatz zum Bereich der medizinischen Rehabilitation oder vieler anderer Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wenig erforscht. Eine IAB-Studie über Rehabilitanden in Wiedereingliederung untersucht auf Basis von Befragungsdaten die Determinanten für eine Teilnahme von Rehabilitanden an Orientierungs- und Trainings-, Weiterbildungs- und Qualifizierungs- oder Beschäftigung schaffenden Maßnahmen: Je geringer die Schulbildung ist, desto eher nehmen Rehabilitanden an Orientierungs- und Trainings- oder an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen teil. Lange Arbeitslosigkeitsdauern sowie fortgeschrittenes Alter verringern die Chancen auf Weiterbildung signifikant. Die kumulierte Dauer der Krankheitszeiten, aber auch das Alter, in dem die Behinderung eingetreten ist, spielen hingegen keine Rolle.

Daneben existieren für schwerbehinderte Menschen weitere Fördermöglichkeiten zur Integration wie bspw. Eingliederungszuschüsse oder den Ausbildungszuschuss für Schwerbehinderte. Ein weiteres integratives Förderinstrument, dass die BA 2009 als erster Reha-Träger eingeführt hat, ist die "Unterstützte Beschäftigung (UB)". Im Dezember 2010 waren rd. 2.500 Personen in UB. Diese zielt auf einen Personenkreis, dem mit den herkömmlichen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben keine Integration in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet werden konnte und für die Eingliederung in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) zumeist der einzige Weg zur Teilhabe am Arbeitsleben war. UB zielt ausschließlich auf ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ab und umfasst – im Sinne der Zielsetzung der Konvention der Vereinten Nationen zu den Rechten behinderter Menschen – eine individuelle betriebliche Qualifizierung und bei Bedarf auch Berufsbegleitung.

Behinderte Menschen, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung nicht oder noch nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sind, können in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) eine berufliche Bildung oder Beschäftigung erhalten. In Deutschland arbeiten zurzeit ca. 275.000 behinderte Menschen in weit über 700 anerkannten Werkstätten.

Zudem existieren Fördermöglichkeiten (durch BA und Integrationsämter) für Arbeitgeber und schwerbehinderte Menschen zur Unterstützung des behindertengerechten Ausbaus vorhandener Arbeitsplätze. So haben die Integrationsämter bspw. im Jahr 2008 mit einer Summe von 21 Mio. Euro Arbeitgeber für die behindertengerechte Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen gefördert, insgesamt haben sie 46 Millionen Euro für die Schaffung und den Erhalt von fast 11.000 Arbeitsplätzen aufgebracht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass schwerbehinderte Menschen im Schnitt älter sind, im Schnitt einen niedrigeren Bildungsgrad als Nichtbehinderte haben und dass ihre Arbeitslosenquote deutlich über der nichtbehinderter Menschen liegt. Auch die Erwerbsquote der behinderten Menschen ist deutlich niedriger als die nichtbehinderter Menschen. Damit gestaltet sich die Arbeitsmarktintegration schwerer als für nichtbehinderte Menschen.

Stellungnahme zu den Vorschlägen

Behinderte Menschen haben ein Recht auf selbstbestimmte und umfassende Teilhabe. Dieses Recht beinhaltet auch die Teilhabe am Arbeitsleben. Diese ist im SGB IX "Rehabilitation und Teilhabe" festgelegt und "entsprechend den Neigungen und Fähigkeiten dauerhaft zu sichern" (§ 4 Abs. 3 SGB IX). Danach sind alle gesellschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Integrationsleistungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen auszurichten. Diese Auffassung korrespondiert mit dem Grundgedanken der UN-Behindertenrechtskonvention und ist eine zentrale sozialpolitische Aufgabe. Vor dem Hintergrund einer kontinuierlichen Zunahme von psychischen Erkrankungen (RKI 2007), aber auch mit Blick auf längere Lebenszeiten, längere Lebensarbeitszeiten, alternde und damit krankheitsanfälliger Erwerbspersonen wird die Integration von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen künftig noch mehr Anstrengungen erfordern als bisher. Denn die meisten Behinderungen werden erst im Laufe des Lebens erworben. Nicht zuletzt würde man damit ein bisher zu wenig beachtetes Arbeitskräftepotenzial besser ausschöpfen und einen Beitrag leisten zur Verringerung des längerfristigen Fachkräftemangels. Und dies auch unter der Prämisse, dass nur ein Teil der Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen kann.

Ob und wie viel Fachkräftepotential tatsächlich mit einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung behinderter Menschen einhergeht, ist empirisch kaum vorher-sagbar. Die Forschung stößt hier an Grenzen, es fehlen Analysen zur gesundheitlichen Situation im Kontext von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Es klaffen auch deshalb viele Forschungslücken, weil die Daten es nicht erlauben, eine Lebensver-laufsperspektive einzunehmen und weil nicht erfasst wird, wie sich Behinderungen, institutionelle Rahmenbedingungen wie bspw. etwa Regelungen zur Frühverrentung, Arbeitsbedingungen, Gesundheitsversorgung und familiäre Verhältnisse zueinander verhalten. Zudem sind "mit den vorhandenen Datenbeständen in Deutschland bislang kaum differenzierte Aussagen über die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung möglich" (Schnell 2010).

Fördermöglichkeiten der unterschiedlichsten Art und Trägerschaft sind vorhanden. Deren Wirksamkeit wurde bisher nur selten untersucht. Bei der Entwicklung von Eingliederungsstrategien mit dem Ziel einer dauerhaften Integration und Teilhabe sollte man vermeiden, dass lediglich Maßnahmekarrieren aufgebaut werden, die längerfristig nur demoralisierend wirken und die, je länger sie andauern, eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt wohl unwahrscheinlicher werden lassen.

Ebenso zu diskutieren ist, wie die schulische Integration von Menschen mit Behinderung verbessert werden kann. Eine Frage, die sozialpolitische Belange berührt, ist diejenige eines integrativen Schulkonzeptes. Laut PISA-Studie 2003 gibt es – im Gegensatz zu bspw. den nordischen Ländern – in Deutschland besonders häufig getrennte Klassen bzw. Schulen für behinderte und nichtbehinderte Menschen. Dabei ist die Situation in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich. In Bayern und Baden-Württemberg bspw. gibt es eher getrennte Klassen. Schleswig-Holstein hingegen hat sich als Ziel einen möglichst hohen Anteil integrativer Schulklassen gesetzt.

2.4 Stellungnahme zu II.4. „Anerkennung ausländischer Qualifikationen“ (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Beide Fraktion, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, fordern eine Reformierung des Verfahrens zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht dabei detailliert auf einzelne Elemente des Verfahrens ein, die im Folgenden ebenfalls bewertet werden sollen.

Vorbemerkung: Empirische Befunde

Bislang gibt es kaum repräsentative empirische Studien über das Ausmaß von im Ausland erworbenen Abschlüssen, die aber in Deutschland formal nicht anerkannt werden. Aktuelle Zahlen zeigen, dass sogar unter akademisch qualifizierten Aussiedlerinnen und Aussiedlern die Arbeitslosigkeit höher ist als unter Aussiedlerinnen und Aussiedlern mit einer beruflichen Qualifikation (Brück-Klingberg et al. 2007, Grundig/Pohl 2006). Diese Befunde deuten insgesamt darauf hin, dass die schlechteren Arbeitsmarktchancen von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland sowohl durch schlechtere individuelle Voraussetzungen (u.a. fehlende Qualifikationsabschlüsse) als auch teilweise durch den Umgang von Arbeitgebern und Institutionen mit den im Ausland erworbenen Qualifikationsabschlüssen verursacht werden (Englmann/Müller 2007, Nohl/Weiß 2009).

Eine aktuelle Untersuchung des IAB von Hochfellner/Wapler (2010) betrachtet die Art der Beschäftigung von hochqualifizierten Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2007: Während bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund lediglich weniger als 10 Prozent der hochqualifizierten einer nicht qualifizierten Beschäftigung nachgehen, ist dies bei (Spät-)Aussiedlern in einem viel höheren Ausmaß der Fall. Von denjenigen, die weniger als zehn Jahre in Deutschland tätig waren, befinden sich im Jahr 2007 lediglich 70 Prozent in einer qualifizierten Beschäftigung. Erstaunlicherweise sinkt die-

ser Anteil mit zunehmender Berufserfahrung noch weiter. Unter den (Spät-)Aussiedlern, die länger als zehn Jahre auf dem deutschen Arbeitsmarkt aktiv sind, arbeiten nur knapp die Hälfte in einer qualifizierten Beschäftigung. Daher kommen die Autoren zur Einschätzung, dass selbst wenn die formelle Anerkennung beruflicher Abschlüsse bei den Hochqualifizierten erfolgte, eine gleichwertige Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt keineswegs gewährleistet ist.

Reformierung des Verfahrens zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Ein einheitliches, transparentes und effizientes Anerkennungssystem schafft eine Voraussetzung für den Einsatz der Potenziale von Zuwanderinnen und Zuwanderern, die Qualifikationen und Berufserfahrungen in ihren Herkunftsländern erworben haben.

Bereits 2009 wurden durch eine Sonderauswertung des Mikrozensus Daten zum Potenzial ausländischer Abschlüsse, über die Zugewanderte in Deutschland verfügen, veröffentlicht: Demnach lag die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund, die über eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation verfügten, bei 2,8 Millionen. Seit der Veröffentlichung des Mikrozensus 2008, der ein Modul des European Labour Force zu Migrantinnen und Migranten enthielt, ist bekannt, dass nur bei knapp 15 Prozent der Zugewanderten in Deutschland mit ausländischem Abschluss dieser auch eine Anerkennung erfährt. Aus den Zahlen geht hervor, dass selbst Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, die schon heute einen grundsätzlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren haben, nur zu einem geringen Anteil von diesem Anspruch Gebrauch machen. Die erstaunlich geringe Anzahl der Anträge zeigt, dass das System der Anerkennung seine Ziele nicht ausreichend erfüllt. Dies liegt nicht nur an bestehenden rechtlichen Lücken, sondern auch an Informations- und Beratungsdefiziten.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind zwei Drittel der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund im Ausland geboren und mit einem Durchschnittsalter von 24 Jahren eingereist. 15 Prozent dieser Zugewanderten sind Akademiker/-innen, 42 Prozent haben einen Ausbildungsabschluss. Insgesamt haben 2,9 Millionen Migrantinnen und Migranten in Deutschland ihre berufliche Qualifikation im Ausland erworben. Viele der Zugewanderten bringen eine gute berufliche Qualifikation mit, arbeiten aber – aus formalen Gründen oder wegen fehlender Bewertungsmöglichkeiten – nicht in Jobs, die ihren formalen Qualifikationen entsprechen. Sie werden oft als unqualifiziert eingestuft und sind deshalb häufig auf staatliche Transferleistungen angewiesen.

Für die berufliche Integration dieser Gruppe steigert ein formal anerkannter Abschluss die Chancen auf eine berufliche Integration um 50 Prozent zumindest für zugewanderte ALG-II-Bezieher (laut Studie des Instituts Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen). Für einen Großteil sind Ergänzungsqualifizierungen notwendig, um mit ihren Qualifikationen – auch wenn sie formal anerkannt sind – auf dem hiesigen Arbeitsmarkt angemessene

Stellen zu finden. Darüber hinaus sind Nach- und Anpassungsqualifizierungen notwendig, um im Falle von Nicht- und Teilanerkennungen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen.

Stellungnahme zu detaillierten Vorschlägen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ein individueller und zeitlich unbefristeter Rechtsanspruch auf ein leicht zugängliches, schnelles und transparentes Verfahren zur Bewertung und formalen Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen unabhängig von Staatsangehörigkeit und Herkunft ist ein Weg, um weiteres Fachkräftepotenzial zu erschließen. Über die genaue Dauer der Anerkennungsprozesses (6 bzw. 3 Monate) sind derzeit keine begründeten Aussagen möglich.

Auch das Ziel im Falle von Teilanerkennungen, Strukturen zur Erteilung von verbindlichen Auskünften über Abschluss- und Nachqualifizierungserfordernisse sowie eine Verzahnung mit passgenauen Weiterbildungsangeboten für eine Vollanerkennung zu schaffen, ist nachvollziehbar. Dasselbe gilt für den Ausbau der Möglichkeiten von Anpassungs- und Nachqualifikationen, hierzu gehören auch die Bildungsberatungsfunktionen.

Bezüglich des Vorschlags, Anlaufstellen nach dem *One-Stop-Government*-Prinzip zu organisieren, ist grundsätzlich wichtig, dass alle Anerkennungsstellen dafür sensibilisiert werden sollten, dass verständliche, differenzierte und umfassende Informationen über den Verfahrensablauf eine wichtige Voraussetzung für effektive Anerkennungsverfahren sind. Möglichweise könnten existierende Initiativen wie das Netzwerk IQ entsprechende Schulungs- und Beratungsangebote entwickeln.

Generell sollten Angebote der Anerkennungsberatung vor Ort weiter ausgebaut werden, um die Begleitung im Verfahren sicherzustellen. Oft benötigen gerade Personen, die einen positiven Anerkennungsbescheid erreichen, qualitativ hochwertige Sprachkurse, die berufsspezifisch ausgerichtet werden müssen. Vorhandene Integrationsangebote am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem sollten besser verzahnt und für individuelle Anfragen verfügbar gemacht werden. Ausländische Fachkräfte und Hochqualifizierte benötigen spezialisierte Informations- und Serviceleistungen, die mit Aspekten der Bildungsberatung und der Arbeitsmarktorientierung verknüpft sind.

Auch bundesweit einheitliche Verfahrensstandards für die Anerkennung der ausländischen Qualifikationen sind hilfreich. Den Bewertungsmaßstab bilden die deutschen Ausbildungs- und Qualifikationsstandards. Um einen einheitlichen Regelungsstand und einheitliche Verfahren zu erreichen, besteht allerdings ergänzend auch im Zuständigkeitsbereich der Länder gesetzlicher Regelungsbedarf bei den landesrechtlich reglementierten Berufen sowie den schulischen Abschlüssen in beruflichen Bereich.

2.5 Stellungnahme zu II.5. „Fachkräfteeinwanderung liberal und transparent gestalten“ und II.4. „Andere Integrationspolitik“ (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert eine liberale und transparente Gestaltung der Fachkräftezuwanderung. Im Einzelnen soll dies durch die Einführung eines Punktesystems, die Absenkung der Mindestgehaltsgrenze für die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte auf 40.000 Euro, die großzügige Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie (die sogenannte "Blue Card"-Richtlinie) der EU (Richtlinie 2009/50/EG) und attraktive Bedingungen für ausländische Studierende erreicht werden.

Die Fraktion DIE LINKE spricht sich für die Abschaffung des Arbeitsverbots, des Vorrangprinzips und der Arbeitsmarktbedingungsprüfungen aus und insbesondere gegen eine auf „Quoten, Kontingenten oder Punktesystemen“ basierende Einwanderungspolitik.

Vorbemerkung, Hintergrund, internationale Erfahrungen

Die Zuwanderung nach Deutschland war in den vergangenen Jahren zu gering, um das Erwerbspersonenpotenzial zu stützen. Zudem ist die ausländische Bevölkerung in Deutschland deutlich geringer qualifiziert als im Durchschnitt der OECD-Länder. Der Saldo aus Zu- und Fortzügen belief sich in den vergangenen vier Jahren auf etwa Null. Zwar ist es nicht realistisch, den demographischen Wandel und die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials durch Zuwanderung aufzuhalten. Zuwanderung kann diesen Prozess aber deutlich abmildern (vgl. weiter oben, Abschnitt „Allgemeine Einschätzung zum Fachkräftebedarf“). Nach Berechnungen von Holger Bonin (2006) ergeben sich schon bei der gegenwärtigen Struktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland erhebliche Nettogewinne für den Sozialstaat: Im Jahr 2004 belief sich der Finanzierungsbeitrag der gegenwärtig in Deutschland lebenden Bevölkerung zu den öffentlichen Haushalten, definiert als die Summe aller individuellen Steuern und Abgaben abzüglich aller empfangenen monetären Transfers und geldwerten Bildungsleistungen, auf 2.000 Euro pro Kopf. Das entspricht einem jährlichen Nettobeitrag der ausländischen Bevölkerung in Deutschland von 14 Milliarden Euro. Dieser positive Nettobeitrag reflektiert den günstigeren Altersaufbau der ausländischen Bevölkerung. Der Beitrag der ausländischen Bevölkerung würde deutlich steigen, wenn die Qualifikation der ausländischen Bevölkerung in Deutschland höher und ihre Integration in den Arbeitsmarkt besser wäre: Falls die ausländische Bevölkerung den gleichen Finanzierungsbeitrag wie die einheimische Bevölkerung gleichen Alters zu den öffentlichen Finanzen leisten würde, würde der laufende Finanzierungsbeitrag auf 5.900 Euro pro Kopf steigen. Das entspräche im Berechnungsjahr 2004 42 Milliarden statt 14 Milliarden Euro (Bonin 2006).

Deutschland könnte deshalb von einer Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung und einer verbesserten Arbeitsmarktintegration der Migranten erheblich profitieren. Gegenwärtig fällt das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung jedoch deutlich hinter das der anderen OECD-Länder zurück. Wie internationale Vergleiche zeigen, gelingt es anderen Ländern sehr viel besser hochqualifizierte Zuwanderer zu gewinnen: In Kanada verfügen 59 Prozent der Migranten über eine

tertiären Bildungsabschluss (Hochschulabschluss und vergleichbare Bildungsabschlüsse), in den USA 43 Prozent und in Australien 40 Prozent (OECD Durchschnitt: 36%). In Deutschland haben dagegen nur 22 Prozent der ausländischen Bevölkerung einen tertiären Bildungsabschluss. Insbesondere in Ländern, die die Zuwanderung nach Humankapitalkriterien steuern, ist das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung – z.B. gemessen am Anteil der Hochschulabsolventen – genauso hoch oder höher als in der einheimischen Bevölkerung.

Ziel der Einwanderungspolitik in Deutschland sollte es deshalb sein, durch den Anstieg der Zuwanderung und die Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Einwanderer zu einer nachhaltigen Entwicklung des Erwerbersonnenpotenzials in Deutschland beizutragen.

Das gegenwärtige System der Steuerung der Zuwanderung in Deutschland wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Zwar hat das zum 1.1.2005 in Kraft getretene und zum 1.1.2009 novellierte Zuwanderungsgesetz die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten geschaffen. Zu unterscheiden sind grundsätzlich zwei verschiedene Aufenthaltstitel, die für unterschiedliche Personengruppen gedacht sind: Spitzenwissenschaftler und hochqualifizierte Arbeitskräfte, deren Jahreseinkommen die Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung (66.000€) übersteigt, können nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eine Niederlassungserlaubnis erhalten, die ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland beinhaltet. Von dieser Regelung machen jedes Jahr nur einige hundert Personen Gebrauch (2009: 681, 2008: 473). Diese niedrigen Zahlen sind vom Gesetzgeber intendiert, nicht zuletzt um eine Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden. Allerdings hat dieser Kanal damit auch keinen Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung.

Der zweite Aufenthaltstitel richtet sich an andere qualifizierte Arbeitskräfte, insb. Hochschulabsolventen, IT-Fachkräfte und äquivalente Qualifikationen, die ein in der Regel auf zunächst drei Jahre befristetes Aufenthaltsrecht (§ 18 AufenthG) erhalten. Hier muss die Bundesagentur für Arbeit (BA) einer Beschäftigung zustimmen, das befristete Aufenthaltsrecht kann verlängert und später in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Auch dieser Weg wird nur von wenigen Fachkräften genutzt: 16.534 Fachkräfte haben im Kalenderjahr 2009 von der BA eine Zustimmung erhalten, so dass es sich also auch hier nur um eine vergleichsweise kleine Gruppe handelt. Davon wurde bei 11.651 Fällen keine Vorrangprüfung, also eine Arbeitsmarktprüfung, ob die entsprechenden Arbeitsplätze auch durch Inländer besetzt werden können, durchgeführt. Genauer handelte es sich hier um inländische Hochschulabsolventen, Unternehmensspezialisten und Fachkräfte, die im Rahmen von internationalen Personalaustauschprogrammen von Konzernen nach Deutschland gekommen sind.

Bei einer Zuwanderung von mehr als 600.000 ausländischen Staatsbürgern nach Deutschland pro Jahr wird also de facto nur ein kleiner Teil nach Qualifikation gesteuert. Dies gilt auch dann, wenn berück-

sichtigt wird, dass rund ein Drittel der Zuwanderung nach Deutschland aus der EU und dem Europäischen Wirtschaftsraum erfolgt, also Staaten, bei denen die Zuwanderung keiner Steuerung unterliegt. Bei einer Fortsetzung dieses Trends ist deshalb zu erwarten, dass sich die ungünstige Qualifikationsstruktur der Zuwanderer in Deutschland und damit langfristig der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verfestigt.

Weltweit können bei der Steuerung der Zuwanderung grundsätzlich angebots- und nachfrageseitige Ansätze unterschieden werden. Angebotsseitige Ansätze beruhen auf humankapitaltheoretischen Überlegungen und versuchen als Zulassungskriterium diejenigen Eigenschaften der Zuwanderer zu Grunde zu legen, die eine günstige Prognose für ihre Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft erwarten lassen. Diese Ansätze liegen den sogenannten "Punktesystemen" in Australien, Kanada und Neuseeland zu Grunde. Gemeinsam ist diesen Systemen, dass sie Punkte für Bildung und Ausbildung, Beruf, Alter, Sprachkompetenz, Arbeitserfahrungen im Zielland vergeben. Einige dieser Länder vergeben zusätzlich noch Punkte für Kriterien, die eine günstige Integration in das Zielland versprechen, wie Familienbindungen und ggf. das Bildungsniveau des Partners. Beim Erreichen der Mindestpunktzahl wird in der Regel eine Niederlassungserlaubnis, also ein Daueraufenthaltsrecht erteilt. Der Zugang zu diesen Ländern erfolgt deshalb in der Regel zunächst über ein befristetes Aufenthalts- und Arbeitsrecht, dem weniger restriktive Kriterien als das Daueraufenthaltsrecht nach den Punktesystemen zugrunde liegen. Ausgewählte Gruppen von besonders Hochqualifizierten wird mitunter ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht gewährt. Eine Prüfung, ob die entsprechenden Arbeitsplätze auch durch Inländer besetzt werden können, findet in der Regel nicht statt. Stattdessen steuern die Systeme den Arbeitsmarktbedarf nach dem Kriterium des Berufs über eine Positivliste. Häufig ist ein nicht gelisteter Beruf ein Ausschlusskriterium. Das Vorliegen eines Arbeitsvertrags ist entweder notwendig oder wird durch Punkte gewürdigt. Diese Kriterien werden fortlaufend evaluiert und entsprechend angepasst. In den vergangenen Jahren hat das Kriterium der Sprachkompetenz in den meisten dieser Länder an Gewicht gewonnen.

In Europa wurde ein solches angebotsorientiertes Punktesystem von Großbritannien eingeführt. Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen richtet sich dort für hochqualifizierte Arbeitskräfte (so gen. *Tier A*) und qualifizierte Arbeitskräfte (*Tier B*) jeweils nach einem Punktesystem, wobei hochqualifizierte Arbeitskräfte (*Tier A*) ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten können. Es handelt sich aber zahlenmäßig um eine sehr kleine Gruppe. Ähnlich wie in Australien, Kanada und Neuseeland werden für Ausbildung, Beruf, Alter und Sprachkompetenz Punkte vergeben. Anders als in diesen Ländern werden auch für das im Ausland verdiente Gehalt Punkte vergeben. Mit diesem Kriterium soll die potenzielle Leistungsfähigkeit im Arbeitsmarkt gewürdigt werden.

Demgegenüber orientieren sich nachfrageorientierte Systeme an dem kurzfristigen Bedarf im Arbeitsmarkt. In der Regel stellen Arbeitgeber einen Antrag auf Beschäftigung eines Ausländers, danach führt eine Institution wie das Arbeitsministerium oder eine Arbeitsagentur einen Arbeitsmarkttest durch, der prüft, ob die entsprechende Stelle nicht auch durch einen Inländer bzw. in Europa durch einen EU-Bürger besetzt werden kann. Prominentestes Beispiel ist die Vergabe von H1B-Visa in den USA, über die ein Großteil des Arbeitsmarktzugangs in den USA für Ausländer geregelt wird. Auch die beschäftigungsbasierte Vergabe von Greencards in den USA verlangt eine Arbeitsmarktprüfung. Viele Länder verzichten in bestimmten Mangelberufen auf einen Arbeitsmarkttest um das Verfahren zu beschleunigen.

Angebotsseitige Systeme haben grundsätzlich den Vorteil, dass sie sich an langfristigen Arbeitsmarkt- und Integrationszielen und nicht an kurzfristigen Bedingungen, die sich beispielweise im Konjunkturverlauf auch schnell ändern können, orientieren. Andererseits haben sie den Nachteil, dass sie die Zuwanderung auch am Bedarf des Arbeitsmarktes vorbei steuern können, so dass Zuwanderer für längere Zeit arbeitslos werden und mithin die Sozialsysteme belasten können. Um diese Probleme zu vermeiden, wurden auch von den Punktesystemen immer stärker nachfrageorientierte Elemente aufgenommen, etwa die Steuerung des Berufskriteriums durch ein Arbeitsmarktmonitoring sowie die Prüfung der vorliegenden Arbeitsangebote und -verträge.

Nachfrageorientierte Systeme gewährleisten zwar die kurzfristige Integration in den Arbeitsmarkt, häufig können sich jedoch langfristig erhebliche Probleme der Arbeitsmarktintegration ergeben, wenn die eingewanderten Arbeitskräfte nicht die notwendigen qualifikatorischen Voraussetzungen mitbringen. Zudem weisen sich diese Systeme, wie vor allem Erfahrungen in den USA gezeigt haben, als anfällig gegen den Lobbyismus von Unternehmen und das Unterlaufen von Arbeitsmarkttests.

Stellungnahme zum Punktesystem und zu anderen Handlungsoptionen für Deutschland (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

Vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen bietet es sich folglich an, angebots- und nachfrage-seitige Elemente bei der Zuwanderungssteuerung zu verbinden. Dies könnte durch die Berücksichtigung von Humankapitalkriterien wie Bildung- und Ausbildung, Sprachkompetenz usw. in Verbindung mit dem Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes, ggf. nach einer kurzen Periode für die Arbeitsplatzsuche, gewährleistet werden.

Grundsätzlich gilt, dass immer nur ein Teil der Zuwanderung nach Arbeitsmarktkriterien gesteuert werden kann. Familiennachzug und humanitäre Migration werden immer wichtige Eintrittskanäle bleiben. Die nach Arbeitsmarktkriterien gesteuerte Zuwanderung muss deshalb erheblich ausgeweitet werden, wenn die Struktur der Migranten beeinflusst werden soll. Dabei wird es nicht allein darum gehen, höchstqualifizierte Arbeitskräfte für Deutsch-

land zu gewinnen, sondern einen Mix aus Akademikern in den sogenannten MINT-Berufen und managementnahen Wirtschaftsberufen, aus anderen Akademikern und qualifizierten Facharbeitern in Berufen, in denen Nachfrageüberschüsse bestehen, zu erreichen. Dafür stehen, neben dem in dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN genanntem Punktesystem auch andere Optionen offen. Wichtig ist, dass die entwickelten Systeme konsistent sind. Hier werden zwei Handlungsalternativen diskutiert, die zu recht ähnlichen Ergebnissen führen könnten: die Einführung eines Punktesystems und die Erweiterung des bestehenden Rechtsrahmens, um die Schwellen für die Zuwanderung von jungen Hochqualifizierten und anderen qualifizierten Fachkräften zu senken.

(1) Zweistufiges Punktesystem

Grundsätzlich sind auch in Europa Punktesysteme möglich, wie das Beispiel von Großbritannien zeigt. In Deutschland könnten wie schon jetzt auch bei einem Punktesystem zwei Arten des Zugangs unterschieden werden: Erstens einen "Premiumzugang", der eine Niederlassungserlaubnis und damit ein Daueraufenthaltsrecht für hochqualifizierte Fachkräfte und ihre Familienangehörigen begründet. Dieser Zugang müsste weiterhin einer kleinen Gruppe, die keine Risiken für die Sozialversicherungssysteme darstellt, vorbehalten bleiben. Darum bietet es sich an, diese Gruppe wie bisher auf Spitzenwissenschaftler und Hochqualifizierte zu beschränken, die einen Arbeitsvertrag mit einem Gehalt nachweisen können, der eine hohe Schwelle überschreitet. Neben der recht kleinen Gruppe, deren Jahreseinkommen die Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung übersteigen (66.000€) und sogenannten Spitzenwissenschaftlern, sollte die Gruppe um hochqualifizierte Berufe erweitert werden, in denen sich weltweit ein zunehmender Wettbewerb abzeichnet: Ärzte und die sogenannten MINT-Berufe. Hier sind die Arbeitslosenquoten verschwindend gering und folglich die Risiken einer Abhängigkeit von Sozialleistungen vernachlässigbar.

Die zweite Gruppe enthält ein befristetes Aufenthaltsrecht von drei Jahren, das bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses nach Auslaufen der Frist in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden kann. Die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts kann auch von der Erwerbsbiographie während der drei Jahre abhängig gemacht werden, z.B. der Dauer von Arbeitslosigkeitsperioden. Der Zugang zum Aufenthaltsrecht für diese Gruppe wird nach einem Punktesystem reguliert. Punkte werden für Beruf, Bildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkompetenz vergeben. Zusätzlich sollte das Vorliegen eines Arbeitsvertrages gefordert werden, um die Integration in den Arbeitsmarkt sicher zu stellen. Diese zweite Gruppe kann gleichermaßen Hochschulabsolventen und qualifizierte Facharbeiter umfassen. Der Arbeitsvertrag sollte ein Gehalt sicher stellen, das mindestens den tariflichen Mindestlöhnen entspricht. Eine Vorrangprüfung findet nicht statt, stattdessen wird die Orientierung am Bedarf im Arbeitsmarkt durch das Berufskriterium sicher gestellt.

Ein Arbeitsmarktmonitoring überprüft fortlaufend das Berufskriterium und passt es an die Anforderungen im Arbeitsmarkt an. Auch die übrigen Kriterien werden fortlaufend evaluiert, um zu überprüfen, ob die Integration in den Arbeitsmarkt tatsächlich nachhaltig gelingt. Familienangehörige sollten vom Aufenthaltsstatus her gleich gestellt werden, um Anreize für eine nachhaltige Integration nach Deutschland zu erhöhen.

Darüber hinaus wird es neben dem Punktesystem auch noch weitere Kanäle für den Arbeitsmarktzugang geben müssen, etwa für ausländische Studierende nach ihrem Studienabschluss und die Entsendung von Fachkräften in multinationalen Unternehmen. Schließlich wird es weiterhin notwendig sein, ein befristetes Aufenthaltsrecht nach einer Vorrangprüfung für qualifizierte Fachkräfte, die die Mindestpunktzahl noch nicht erreichen, zu erteilen. So wird auch in den klassischen Einwanderungsländern, die die Zuwanderung nach Punktesystemen steuern, verfahren.

(2) Weiterentwicklung des bisherigen Rechtssystems

Bei einer Weiterentwicklung des bisherigen Rechtssystems sollte ebenfalls an den gegenwärtig bestehenden zwei Arten des Zugangs zum Arbeitsmarkt angesetzt werden: Der "Premium"-Zugang über die Erteilung einer unbeschränkten Niederlassungserlaubnis nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) könnte weiterhin einer kleinen Gruppe vorbehalten werden. Ähnlich wie bei dem Punktesystem sollte dies weiterhin einer kleinen Gruppe von Hochqualifizierten mit spezifischen Qualifikationen und Personen, die eine hohe Mindestgehaltsschwelle überschreiten, vorbehalten werden. Abweichend vom gegenwärtigen Gesetzesstand sollte diese Gruppe neben den Spitzenwissenschaftlern noch um die Gruppe der sogenannten MINT-Berufe und Ärzte erweitert werden, die einen Arbeitsvertrag vorlegen, aber nicht die Mindesteinkommensschwelle überschreiten müssen (siehe oben).

Der Regelatbestand ist die Erteilung eines zunächst auf drei Jahre befristeten Aufenthaltsrechts analog zu dem bereits geltenden § 18 AufenthG für qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte. Nach Ablauf der Frist kann dieses Aufenthaltsrecht bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Es ist zu prüfen, ob für die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts eine höhere Rechtssicherheit und damit eine höhere Berechenbarkeit für die Zuwanderer als bisher hergestellt werden kann, indem bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses ein Rechtsanspruch auf die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts gewährt wird.

Anders als bisher sollte der Zugang zu dem befristeten Aufenthaltsrecht für hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte geregelt werden: Erstens erhalten Hochschulabsolventen, die einen Arbeitsvertrag, der ein Mindesteinkommen erreicht, das dem durchschnittlichen Jahreseinkommen eines Hochschulabsolventen mit geringer Berufserfahrung entspricht, ein befristetes Aufenthaltsrecht ohne Vorrangprüfung. Nach Schätzungen des IAB auf Grundlage von

Daten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten liegt das Durchschnittseinkommen von Hochschulabsolventen in Deutschland mit 25 Jahren bei 36.000 Euro, mit 30 Jahren bereits bei 46.000 Euro. Gerade wenn junge Hochschulabsolventen aus dem Ausland gewonnen werden sollen, bietet sich daher eine Einkommensschwelle von 36.000 bis 40.000 Euro an. Die Einkommensschwelle könnte auch nach Alter oder Berufserfahrung gestaffelt werden.

Zweitens erhalten qualifizierte Fachkräfte, die mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, ohne Vorrangprüfung eine befristete Arbeitserlaubnis, sofern sie einen Beruf ausüben, bei dem ein Fachkräftebedarf besteht. Es wird auf Grundlage eines Arbeitsmarktmonitors eine Positivliste der entsprechenden Berufe erstellt. Die Positivliste kann auch nach Regionen unterschieden werden, um den jeweiligen regionalen und lokalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen.

Drittens erhalten qualifizierte Fachkräfte, die mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, eine befristete Arbeitserlaubnis nach einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit, wenn der Beruf nicht auf der Positivliste vermerkt ist.

Beide Gruppen müssen einen Arbeitsvertrag mit einem Gehalt nachweisen, das mindestens dem branchen- und qualifikationsüblichen Tariflohn entspricht. Familienangehörige werden vom Aufenthaltsrecht gleich gestellt, um Anreize für eine dauerhafte Integration nach Deutschland zu schaffen.

Bestehende Regelungen, wie für die Entsendung von ausländischen Fachkräften in multinationalen Unternehmen, bleiben bestehen. In folgenden Bereichen besteht noch weiterer Anpassungsbedarf des bestehenden rechtlichen Rahmens:

Ausländische Absolventen inländischer Hochschulen sollten ohne Prüfung der Bundesagentur für Arbeit eine qualifikationsadäquate Beschäftigung aufnehmen dürfen und entsprechende Aufenthaltsrechte erhalten. Aus BA-Sicht erscheint eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen nicht zwingend erforderlich. Es wird daher empfohlen, diese Art der Beschäftigung in Abschnitt 1 der Beschäftigungsverordnung zustimmungsfrei zu stellen.

In der Beschäftigungsverordnung wird ein weiterer Arbeitsmarktzugang für Ausländer geschaffen, die in Deutschland eine betriebliche Ausbildung (bzw. vergleichbare Ausbildung an berufsbildenden Schulen) absolviert haben. Ein Arbeitsmarktzugang im Anschluss an die Ausbildung ist nicht geregelt. Ähnlich wie bei Hochschulabsolventen sollte hier der Arbeitsmarktzugang im Anschluss an die Ausbildung ausdrücklich geregelt werden. Es kommt ein Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung in Betracht mit dem Argument, der Arbeitsmarkt sei bereits bei der Zustimmung zur Ausbildung geprüft worden. Der Verzicht auf die Vorrangprüfung für die Anschlussbeschäftigung könnte jedoch politische Streitfragen provozieren, wenn sich der Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für Jugendliche verschlechtern sollte.

(3) Würdigung von Punktesystem vs. Weiterentwicklung des Rechtssystems

Die Unterschiede zwischen dem hier vorgeschlagenem Punktesystem und einem System, das das bestehende Rechtssystem weiterentwickelt, sind also nicht sehr groß. Es werden ähnliche Personen und Berufe als Zielgruppen angesprochen. Im Punktesystem wird über das Berufskriterium die Orientierung am Arbeitsmarktbedarf gesteuert, in dem Fall einer Erweiterung des Rechtssystems über die Höhe des Gehalts bei Hochschulabsolventen und über die Positivliste der Berufe bei anderen qualifizierten Fachkräften. Das Punktesystem stellt durch Kriterien wie Sprachkompetenz, Alter und Berufserfahrung zusätzliche Anforderungen an die Eigenschaften der Zuwanderer, während im Falle der Weiterentwicklung des Rechtssystems nachfrageorientierte Elemente eine etwas stärkere Berücksichtigung finden.

Beide Systeme der Zuwanderungssteuerung setzen ein funktionierendes Arbeitsmarktmonitoring voraus. Auch ist es bei beiden Systemen sinnvoll, die Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Fachkräfte und ihrer Familienangehörigen langfristig auf der Grundlage von Mikrodatensätzen zu evaluieren, um die Zugangskriterien ggf. anpassen zu können. Beide Systeme werden nur dann Erfolg haben, wenn sie transparenter als bisher sind und von einem Ausbau internationaler Vermittlungs- und Anwerbungsbemühungen um qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte begleitet werden.

Umsetzung der EG-Richtlinie 2009/50/EG (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die sogenannte *Blue Card*-Richtlinie der EU (Richtlinie 2009/50/EG) muss bis zum 19. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. Die Richtlinie sieht vor, dass Angehörige von Drittstaaten, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben, ein Aufenthaltsrecht erhalten können, wenn sie über drei Jahre Berufserfahrung verfügen und einen Arbeitsvertrag mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr vorweisen können, bei dem das Gehalt eine Mindestschwelle überschreitet. Die Mindestgehaltsschwelle kann durch nationales Recht festgelegt werden, sie muss mindestens das 1,5-fache des Durchschnittsgehaltes des jeweiligen Landes betragen, in bestimmten Berufen kann sie auf das 1,2-fache gesenkt werden. Schließlich können die einzelnen Mitgliedsstaaten Quoten für die *Blue Card* festlegen. Die *Blue Card* berechtigt nach einer Mindestaufenthaltsdauer zu einem Aufenthalt in anderen Ländern des Gemeinsamen Binnenmarktes.

Die *Blue Card* ist ihrem Selbstverständnis nach ein nachfrageorientiertes Instrument der Zuwanderungssteuerung, das allerdings mit dem Kriterium des Hochschulabschlusses und der Berufserfahrung auch angebotsseitige Elemente enthält. Zudem soll es die Arbeitsmobilität innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes fördern, was wiederum sinnvoll ist, um die Anpassung der Arbeitsmärkte an konjunkturelle oder strukturelle Schocks zu erleichtern.

Allerdings sind die Einkommensschwelle zu hoch, damit die *Blue Card* tatsächlich zu einem quantitativ bedeutendem Instrument für die Zuwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften

werden kann: Bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von rund 34.500 Euro in Deutschland (2008) entspräche das 1,5-fache einem Jahreseinkommen von 51.800 Euro. Das durchschnittliche Jahreseinkommen junger Hochschulabsolventen liegt deutlich darunter (siehe weiter oben) und damit kann eine wichtige Zielgruppe nicht erreicht werden. Insofern richtet sich die *Blue Card* nur an Arbeitskräfte, die bereits über eine längere Berufserfahrung verfügen und ein höheres Alter erreicht haben. Da die Migrationsbereitschaft mit zunehmendem Alter sinkt, dürfte diese Gruppe nicht sehr groß sein. Deshalb würde es naheliegen, insbesondere in Berufen, für die Hochschulabschlüsse erforderlich sind, diese Einkommensschwelle auf das 1,2-fache des durchschnittlichen Jahreseinkommens zu senken.

Anwerbung ausländischer Studenten (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Anwerbung ausländischer Studenten ist ein wichtiges Instrument, um Qualifikationspotentiale der ausländischen Bevölkerung zu erschließen. Die Zahl der ausländischen Studenten in Deutschland hat in der vergangenen Dekade deutlich zugenommen, rund ein Drittel verbleibt nach dem Studienabschluss in Deutschland. Der Anstieg der ausländischen Studentenzahlen in Deutschland entspricht einem globalen Trend in den entwickelten Ländern, der auf europäischer Ebene u.a. durch den Bologna-Prozess unterstützt wurde. Deshalb geht auch der Anstieg der Zahl ausländischer Studenten in Deutschland einher mit einem Anstieg der Zahl deutscher Studenten im Ausland.

In Ländern, in denen das Studium im Wesentlichen durch Studienbeiträge finanziert wird, können durch ausländische Studenten erhebliche Gewinne erzielt werden. Einige dieser Länder wie Australien haben deshalb Anwerbestrategien für ausländische Studenten entwickelt. Im Rahmen des weitgehend staatlich finanzierten Hochschulsystems sind die Anreize für die Anwerbung ausländischer Studenten zwar geringer, aber dennoch kann dies ertragreich sein, wenn die Studienabsolventen einen Teil ihrer Erwerbsbiographie in Deutschland verbringen. Zudem kann durch die Bildung von qualifizierten Netzwerken die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung insgesamt gestärkt werden. Insofern ist eine gezielte Anwerbung ausländischer Studenten in Verbindung mit einer gezielten Integration in den deutschen Arbeitsmarkt eine sinnvolle Strategie. Die Verlängerung der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines angemessenen Arbeitsverhältnisses auf zwei Jahre kann in diesem Zusammenhang sinnvoll sein, wichtiger ist eine konzertierte Aktion von Hochschulen und Unternehmen zur Anwerbung und Integration ausländischer Studenten in den Arbeitsmarkt.

2.6 Stellungnahme zu II.1. „Mehr gute Arbeit schaffen“ (DIE LINKE)

Unter der Überschrift „Mehr gute Arbeit schaffen“ fordert die Fraktion DIE LINKE unter anderem einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn, die „Zurückdrängung prekärer Beschäftigungsformen“.

eine Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze auf 500 Euro und eine Senkung des Renteneintrittsalters.

Flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn

Ein flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn verbessert zwar die Einkommensposition von betroffenen Personen. Mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns dürfen allerdings keinesfalls vernachlässigt werden. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Unternehmen reduzieren bei einer Lohnerhöhung durch die Einführung eines Mindestlohnes (automatisch) die Nachfrage nach Beschäftigung – damit gehen Arbeitsplätze verloren. Allerdings sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu nennen. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter (also unvollkommener) der Arbeitsmarkt ist, desto geringer wird demnach das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Arbeitsplatzangebot und desto größer ist die Marktmacht der Unternehmen. Ein Mindestlohn kann in einer solchen Situation einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben. Ebenfalls ist es zum Beispiel möglich, dass die Produktivität eines Arbeitnehmers durch höhere Löhne gesteigert wird. Auch eine schnellere Besetzung der offenen Stellen durch höhere Lohnangebote seitens der Unternehmen führt zu positiven Beschäftigungseffekten und damit auch zu möglicherweise steigender Binnennachfrage.

Die Wirkungsrichtung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung hängt letztlich davon ab, welcher der beiden genannten Effekte dominiert. Der Nettoeffekt auf die Beschäftigung ist somit unbestimmt und letztlich von der Höhe des Mindestlohns abhängig. Generell muss eindringlich vor einem zu hohen Mindestlohn gewarnt werden, da dann ohne Zweifel die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation überwiegen und damit die Binnennachfrage möglicherweise sogar reduziert wird.

Zusätzliche, zu einem allgemeinen Mindestlohn noch branchenspezifische für allgemeinverbindlich erklärte Lohnuntergrenzen sind kritisch zu sehen, da überwiegend nur in solchen Branchen ein sektorspezifischer Mindestlohn eingeführt wird, in denen starke Tarifpartner existieren und die Tarifbindung verhältnismäßig hoch ist. Zudem entsteht die Gefahr einer Intransparenz verschiedener Lohnuntergrenzen und einer inadäquat hohen Festsetzung von Branchenmindestlöhnen.

Zurückdrängung prekärer Beschäftigungsformen

In den vergangenen Jahren haben sogenannte atypische Erwerbsformen wie Leiharbeit, Befristungen, Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung an Bedeutung gewonnen. Auch der Niedriglohnsektor ist gewachsen. Dieser Trend geht tendenziell mit einer höheren Einkommens- oder Beschäftigungsunsicherheit einher. Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist jedoch zu beachten, dass Niedriglohnbeschäftigung und atypische Erwerbsformen für wettbewerbsschwächere Personen nicht selten den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern. In einer dynamischen Betrachtung können die damit verbundenen Perspektiven für die Betroffenen immer noch besser sein als andauernde Arbeitslosigkeit (Dietz/Walwei 2010, Lehmer/Ziegler 2010). Soge-

nannte atypische Erwerbsformen oder niedrig entlohnte Beschäftigung sind also dann weniger problematisch, wenn es sich um ein Übergangsphänomen und nicht um eine Sackgasse handelt. Nichtsdestoweniger lässt sich die Brückenfunktion aus flexibler und gering entlohnter Beschäftigung heraus noch stärken. Das gilt bspw. für die Leiharbeit (Lehmer/Ziegler 2010) aber auch für die in Deutschland nur gering ausgeprägte Aufwärtsmobilität aus dem Niedriglohnsektor (Schank et al. 2008).

Die beste „Versicherung“ gegen Beschäftigungsverhältnisse mit einer relativ hohen Einkommens- oder Beschäftigungsunsicherheit sind frühzeitige Investitionen in Bildung sowie die systematische Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch eine möglichst gute Ausbildung und Weiterbildung sowie die Stärkung des lebenslangen Lernens.

In einem ersten Schritt ist aber wichtig, dass im Sinne einer makroökonomischen Beschäftigungssicherheit möglichst viele Erwerbsmöglichkeiten verfügbar sind und damit eine hinreichende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes gegeben ist. In einem zweiten Schritt wären dann die Arbeitsbedingungen behutsam zu verbessern und die Chancen auf Übergänge aus den Rand- in die Kernbelegschaften sowie auf Lohnsteigerungen zu erhöhen.

Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze auf 500 Euro

Simulationsrechnungen zeigen, dass eine drastische Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze mit erheblichen Negativwirkungen einhergehen würden. Erstens wäre zu erwarten, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot deutlich zurückgeht und zweitens ist fraglich, wie die zusätzlichen fiskalischen Belastungen kompensiert werden können.

Die Erhöhung der Regelbedarfe würde zu einer deutlichen Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises führen. Bis zu 1,5 Millionen zusätzliche Haushalte hätten einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Gut zwei Drittel des Effektes ergäbe sich durch den Wechsel vom Wohngeldbezug in den Bezug von Kosten der Unterkunft und ergänzendem Arbeitslosengeld II. Die Ausgaben nach dem SGB II würden um gut 15 Milliarden Euro steigen. Hinzukommen zusätzliche Ausgaben in Höhe von 1,6 Milliarden Euro für die Grundsicherung im Alter und nichterwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB XII. Mit der Erhöhung der Regelsätze würden sich auch die Freibeträge in der Einkommenssteuer erhöhen. Das gilt jedenfalls dann, wenn man die Freibeträge nach der bisher üblichen Vorgehensweise (vgl. 7. Existenzminimumbericht) berechnet. Durch die Anhebung der Freibeträge entstünden Mindereinnahmen von knapp 9 Milliarden Euro. Dem stünden verringerte Ausgaben für Wohngeld und Kinderzuschlag von zusammen knapp 2 Milliarden Euro entgegen. Insgesamt könnte sich die fiskalische Zusatzbelastung auf nahezu 24 Milliarden Euro summieren. Diese Rechnungen beruhen allein auf den zusätzlichen Ausgaben für die heutigen ALG-II-Empfänger und die zusätzlich anspruchsberechtigten Personen. Fiskalische Belastungen durch Verhaltensveränderungen der betroffenen Personen sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

Die deutliche Anhebung der Regelsätze würde auch das Erwerbsverhalten beeinflussen. Es ist zu erwarten, dass Erwerbstätige im Niedrigeinkommensbereich zum Teil ihre derzeitige Beschäftigung aufgeben, da der materielle Abstand zum (aufstockenden) Bezug der Grundsicherung als unzureichend bewertet würde. Ein höheres staatlich garantiertes Existenzminimum verändert insbesondere die Attraktivität von Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen mit geringen Stundenlöhnen. Das Arbeitsangebot in den niedrigen Stundenkategorien (Minijobs, kleine Teilzeitumfänge) nimmt dagegen zu. Der aufstockende Bezug von Kosten der Unterkunft bzw. ergänzendem Arbeitslosengeld II wird somit gegenüber dem Status Quo attraktiver. Das Arbeitsangebot könnte um mehrere 100 Tausend Vollzeitäquivalente zurückgehen.

Die in der Summe negativen Arbeitsangebotseffekte führen zu weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte. Auf der Ausgabenseite ergibt sich zusätzlicher Finanzierungsbedarf durch steigende Kosten für die Leistungen der Grundsicherung. Diese verhaltensbedingten Zusatzaufwendungen im Rahmen des SGB II summieren sich auf etwa 8 Milliarden Euro. Die Aufgabe bestehender Beschäftigungsverhältnisse und die Reduktion der Arbeitszeiten wirken sich nachteilig auf das Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen (-7,8 Milliarden Euro) und Einkommensteuer (-2,9 Milliarden Euro) aus. Insgesamt entstünden dem Staat also noch einmal Zusatzkosten in Höhe von fast 19 Milliarden Euro, die allein auf Verhaltensanpassungen der Arbeitsanbieter zurückzuführen sind.

Die fiskalischen Belastungen der untersuchten Regelsatzerhöhung könnten sich damit in der Summe auf ca. 43 Milliarden Euro belaufen.

Senkung des Renteneintrittsalters und kürzere Wochenarbeitszeiten

In den letzten Dekaden hatte sich durch unterschiedliche öffentlich geförderte Angebote zu frühzeitigen

Rentenübergängen eine Art Frühverrentungsmentalität herausgebildet, die in den vergangenen Jahren langsam durchbrochen wurde. Die Erwerbsbeteiligung Älterer steigt und es wurden renten- und arbeitsmarktpolitische Weichen gestellt, damit dieser Weg weiter beschritten werden kann. Eine Senkung des Renteneintrittsalters würde dieser Richtungsentscheidung entgegenlaufen. Vielmehr sind Maßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigungsfähigkeit Älterer zu erhalten und vermehrt Übertritte aus aktiver Erwerbstätigkeit in den Ruhestand zu erreichen. Über einige vor allem präventive Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen könnten, scheint grundsätzlich Konsens zu bestehen, bspw. bei den Vorschlägen zum alter(n)sgerechten Arbeiten, zur Verbesserung der Work-Life-Balance sowie zur stärkeren Einbeziehung Älterer in Weiterbildungsaktivitäten bei gleichzeitiger Stärkung des lebenslangen Lernens. Hier sind Beschäftigte, Betriebe, Sozialpartner und der Staat gefordert, gemeinsam Verbesserungen zu erzielen.

Die Beschäftigungseffekte einer kürzeren Wochenarbeitszeit sind abhängig von der damit einhergehenden Lohnanpassung. Strebt man die Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich an, so verteuert sich der Arbeitseinsatz absolut und relativ zum Einsatz von Kapital, was tendenziell negative Beschäftigungswirkungen entfalten dürfte. Dabei ist zu erwarten, dass sich durch eine solche Maßnahme vor allem die Arbeitsmarktchancen von wettbewerbschwächeren Personen verschlechtern würden. Verzichtet man vollständig auf einen Lohnausgleich, so entstehen Einkommensverluste, die gerade im unteren Lohnsegment mit einem erhöhten Armutrisiko einhergehen. Tendenziell dürfte hiermit auch eine Ausweitung des Niedriglohnsektors sowie eine steigende Zahl erwerbstätiger Hilfebedürftiger im SGB II verbunden sein.

Weiterführende Literatur

- Anger, Christina und Axel Plünnecke (2008). Frühkindliche Förderung. Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit. IW Positionen Nr. 35.
- Arlt, Andrea; Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2009): Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt: Nicht alles ist Konjunktur. IAB-Kurzbericht, 16/2009, Nürnberg. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008). Bildung in Deutschland 2008. Bertelsmann Verlag: Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010). Bildung in Deutschland 2010. Bertelsmann Verlag: Bielefeld.
- Bechmann, Sebastian; Dahms, Vera; Fischer, Agnes; Frei, Marek; Leber, Ute (2010): 20 Jahre Deutsche Einheit - Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Betriebslandschaft im Krisenjahr 2009 * Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2009. (IAB-Forschungsbericht, 06/2010), Nürnberg, 123 S.
- Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2008): Weiterbildung für Ältere in KMU. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 57, H. 2, S. 43-48.
- Bellmann, Lutz ; Leber, Ute: Weiterbildung in KMU. In: Weiß, Manfred (Hrsg.): Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie. Berlin : Duncker und Humblot, 2006, S. 115-130.
- Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2010): Betriebliche Weiterbildung für Ältere, Vortrag bei der Konferenz „Alter, Altern, Arbeit“ am 26. und 27.04.2010 am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.
- Bernhard, S., Kruppe, T. (2010a), Effectiveness of further vocational training in Germany: Empirical findings for means-tested unemployment benefit recipients, mimeo.
- Black, Dan A.; Noel, Brett J.; Wang, Zheng: On-the-Job Training, Establishment Size, and Firm Size: Evidence for Economies of Scale in the Production of Human Capital. In: Southern Economic Journal 66 (1999), Nr. 1, S. 82-100.
- Bertoli, Simone, Herbert Brücker, Giovanni Facchini, Anna Maria Mayda and Giovanni Peri (2009), The Battle for Brains: How to Attract Talent, Report for the Fondazione Redolfo Debenedetti, Mailand, www.frd.org.
- BMAS/IAB (2010): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf BMBF (2011). Hochschulpakt 2020: Zwischenbilanz und Ausblick. [URL: <http://www.bmbf.de/de/6142.php>, 03.02.2011]
- Bock-Famulla, Kathrin, Hogrebe Nina und Katharina Keinert (2010). Finanzierung frühkindlicher Bildung und Betreuung – Konzeptionelle Grundlinien eines Finanzierungssystems für Kindertageseinrichtungen. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3, S. 133-145.
- Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444.
- Brücker, Herbert (2010), "Fachkräftebedarf und Zuwanderung: Analyse und politische Handlungsoptionen", Mimeo, IAB.
- Brücker, Herbert, Elke J. Jahn (2010), "Migration and Wage Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration", Scandinavian Journal of Economics (im Erscheinen).
- Brücker, Herbert; Ringer, Sebastian (2008): Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht 1/2008.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries. OECD social, employment and migration working papers no.79. Paris: OECD.
- Dietrich, Hans und Hans-Dieter Gerner (2008). Betriebliches Ausbildungsverhalten und Geschäftserwartungen. Sozialer Fortschritt 57, 4, S. 87-93.
- Dietrich, Hans, Dressel, Kathrin, Janik, Florian und Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (2009) Ausbildung im dualen System und Maßnahmen der Berufsvorbereitung. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, (IAB-Bibliothek, 314), Bielefeld: Bertelsmann, S. 317-357.
- Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2010): Mehr Beschäftigung um jeden Preis? In: K. Kaudelka & G. Kilger (Hrsg.), Die Arbeitswelt von morgen. Wie wollen wir leben und arbeiten?, (Sozialtheorie), Bielefeld: transcript, S. 57-87.
- Englmann, Bettina / Müller, Martina, 2007: Brain Waste - Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg: Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH /Teilprojekt „global competences“
- Dohmen, Dieter (2010). FiBS-Studienanfängerprognose 2010 bis 2020: Bundesländer und Hochschulpakt im Fokus. Berlin, FiBS-Forum Nr. 48.
- Gabriel, Gösta und Thimo von Stuckrad (2007). Die Zukunft vor den Toren. Aktualisierte Berechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020. Gütersloh. [URL: http://www.che.de/downloads/CHE_Prognose_Studienanfängerzahlen_AP100.pdf, 03.02.2011]
- Grundig, B./Pohl, C., 2006: Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit. Gibt es Unterschiede zwischen Deutschen und Immigranten? Ifo Dresden berichtet 4/2006: 33-36.
- Hochfellner, Daniela; Wapler, Rüdiger (2010): Licht und Schatten: Die Situation von Aussiedlern und Spätaussiedlern auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: IAB-Forum, Nr. 2, S. 44-49. Holtappels, Heinz-Günter und Manuela Heerdegen (2005). Schülerleistungen in unterschiedlichen Lernumwelten im Vergleich zweier Grundschulmodelle in Bremen. In: Bos, W./Lankes, E.-M./Prenzel, M./Schwippert, K./Valtin, R./Walther, G. (Hrsg.): IGLU. Vertiefende Analysen

- zu Leseverständnis, Rahmenbedingungen und Zusatzstudien. Münster, S. 361-397.
- Isserstedt, Wolfgang, Middendorff, Elke, Kandulla, Maren, Borchert, Lars und Michael Leszczensky (2010). Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009. Kurzbericht zur 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks.
- Kaldor, Nicholas (1961), "Capital accumulation and economic growth", in: F. Lutz, D. Hague (Hrsg.), *The Theory of Capital*, St. Martins, New York.
- Kettner, Anja (2010), Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots bis zum II. Quartal 2010, <http://doku.iab.de/grauepap/2010/os1002.pdf>.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006). *Bildung in Deutschland 2006*. Bertelsmann Verlag: Bielefeld.
- Kruppe, T. (2009). Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, *Sozialer Fortschritt* 58, 9-19. Kultusministerkonferenz (2007). Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005 bis 2020.
- Lehmer, Florian; Ziegler, Kerstin (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht, 13/2010.
- Nohl, A-M./Schittenhelm, K./Schmidtke, O./Weiß, A. (Hg.): *Kulturelles Kapital in der Migration*. Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt. Wiesbaden 2010.
- OECD (2010). *Education at a glance 2010: OECD Indicators*. Brüssel.
- Ottaviano, Gianmarco, Giovanni Peri (2006), "Rethinking the Effects of Immigration on Wages", NBER Working Paper 12497.
- Paul, M. (2010), Many Dropouts? Never Mind! – Employment prospects of dropout from training programmes, mimeo.
- Radisch, Falk, Klieme, Eckhard und Wilfried Bos (2006). Gestaltungsmerkmale und Effekte ganztägiger Angebote im Grundschulbereich. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 9(1), S. 30-50.
- Richtlinie 2009/50/EG des Rates der Europäischen Union vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. *Amtsblatt der Europäischen Union*, 18.6.2009.
- Robert Koch Institut (2007) (Hrsg.): *Gesundheit in Deutschland*. Gesundheitsberichterstattung des Bundes.
- Schank, Thorsten; Schnabel, Claus; Stephani, Jens; Bender, Stefan (2008): *Niedriglohnbeschäftigung: Sackgasse oder Chance zum Aufstieg?* IAB-Kurzbericht, 08/2008, Nürnberg.
- Schlotter, Martin und Ludger Wößmann (2010). Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: deutsche und internationale Evidenz. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 3, S. 99-120.
- Schnell, Rainer; Stubbra, Volker (2010): *Datengrundlagen zur Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung in der Bundesrepublik*. (RatSWD working paper, 148), Berlin, 82 S.
- Spieß, C. Katharina (2010a). *Ökonomie frühkindlicher Bildung und Betreuung: aktuelle Ergebnisse aus dem deutschsprachigen Forschungsraum: Editorial*. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 3, S. 5-10.
- Spies, Katharina (2010b). *Zehn Mythen über Kinderbetreuungsgutscheine*. In: Tanja Betz, Angelika Diller und Thomas Rauschenbach (Hrsg.): *Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung*. München, S. 99–112.
- Stamm, Margrit, Reinwand, Vanessa-Isabelle und Kaspar Burger (2009). *Frühkindliche Bildung als Prävention gegen Schulversagen? Empirische Befunde und kritische Anmerkungen zur frühpädagogischen Forschung*. *Zeitschrift für Sozialpädagogik* 3, S. 226-243.
- Statistisches Bundesamt (2008) *Sonderauswertung Mikrozensus: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010). *Rund 4% mehr Studienanfänger im Studienjahr 2010*. Pressemitteilung Nr. 432 vom 24.11.2010 [URL: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/11/PD10_432_213,templateId=renderPrint.psm,03.02.2011]
- StEG-Konsortium (2010). *Ganztagsschule: Entwicklung und Wirkungen. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005-2010*.
- Stegmaier, Jens: *Effects of Workplace Representation on Firm-Provided Further Training / IAB*. 2010 (14). – IAB Discussion Paper.
- Stegmaier, Jens (2010): *Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland*. Nürnberg, 72 S. Timmermann, Dieter (2010). *Alternativen der Hochschulfinanzierung*. Hans Böckler Stiftung. Arbeitspapier 211.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Zusammenfassung

Der fortschreitende demografische und strukturelle Wandel führt zu einem Fachkräftemangel in Deutschland. Dieser ist bereits deutlich absehbar, obgleich noch schwer quantifizierbar. Neben akademischen Qualifikationen wird auch für mittlere Qualifikationsstufen ein Nachfrageüberschuss bestehen. Um den deutschen Arbeitsmarkt für diese Herausforderungen zu wappnen und demografiefest zu machen, bedarf es neben einer verstärkten Nutzung und Aktivierung inländischer Potenziale auch einer Neuausrichtung der deutschen Zuwanderungspolitik. Dies ist nicht zuletzt ein Gebot ökonomischer und gesellschaftlicher Fairness, denn in der sich öffnenden Schere zwischen höher qualifizierter und gering qualifizierter Arbeit liegt eine hohe gesellschaftspolitische Brisanz. Ohne qualifizierte Zuwanderung wird sich diese Schere weiter öffnen. Qualifizierte Zuwanderung schafft Arbeitsplätze auch für geringer qualifizierte Arbeitnehmer. Die Schaffung eines kombinierten Punkte- und Quotensystems zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung ebnet den Weg zur dringend benötigten Transparenz und Berechenbarkeit in diesem Politikfeld.

1. Ausgangslage: Fachkräftemangel und ungenutztes Humankapital

Deutschland sieht sich mit einem aus demografischen Gründen wachsenden Fachkräftemangel konfrontiert. Knappheiten betreffen nicht nur den Bereich der akademischen Qualifikation, sondern ebenso mittlere Qualifikationsstufen. Zugleich steht der deutsche Arbeitsmarkt vor einem verfestigten Überangebot geringer qualifizierter Arbeit, das er nicht absorbieren kann. Dies führt zu einer sich wei-

ter öffnenden sozialen Schere und zu neuen Anfechtungen der innergesellschaftlichen Gerechtigkeit: Während sich die Beschäftigungsperspektiven nachrückender qualifizierter Arbeitskräfte kontinuierlich verbessern werden, wird für Ungelernte und gering Qualifizierte die Perspektive zunehmend prekär – dies um so mehr, als ihr Anteil an den Absolventenkohorten des Bildungssystems im Zeitverlauf deutlich zu hoch ist. Die Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials wird nicht per se zu einer Entschärfung dieser Situation führen. Im Gegenteil, es droht bei ausbleibender Beschäftigung von Qualifizierten aufgrund negativer Komplementäreffekte ein weiterer Rückgang der Nachfrage nach einfacher Arbeit.

Gleichzeitig liegen in Deutschland Humankapitalressourcen in erheblichem Umfang brach: Die Arbeitsmarktintegration von Älteren macht Fortschritte, wird aber auf Unternehmensebene zu oft noch in ihrer strategischen Bedeutung unterschätzt. Die Benachteiligung von Frauen durch mangelhafte Vereinbarkeit von Familie und Berufsalltag ist eklatant und äußert sich in einer noch immer zu geringen Erwerbsbeteiligung. Deutschland verliert überdies zu viele gut ausgebildete Fachkräfte und Hochschulabsolventen an das Ausland. Potenziale von hier lebenden Migrantinnen bleiben zugleich durch mangelnde Chancengleichheit im Bildungssystem oder im Zuge der oft ausbleibenden formalen Anerkennung ihrer Qualifikationen ungenutzt. Die Möglichkeiten einer ökonomischen Steuerung von Arbeitsmigration werden nicht ausgeschöpft. Diese Ausgangslage lässt auf mittlere Sicht keine wirksame Linderung des Fachkräftemangels erwarten, zumal eine teils erhebliche zeitliche Verzögerung beim Eintreten von positiven Wirkungen etwaiger Politikmaßnahmen einkalkuliert werden muss. Damit wird auch die qualitative Dimension des demografischen Wandels in

Form beschleunigter Alterungsprozesse und ausbleibender Innovationskraft aus heutiger Sicht weitgehend ungebremst Wirkung zeigen.

2. Fehlende Diagnoseinstrumente zur Detailanalyse des Fachkräftemangels

Aufgrund einer unzureichenden Datengrundlage und in Ermangelung belastbarer Indikatoren können die bevorstehenden bzw. aktuell bereits auftauchenden Fachkräfte-Engpässe bislang nicht ausreichend präzise definiert werden. Dies gilt für die genaue Zahl fehlender Fachkräfte ebenso wie für die Zuordnung nach Branchen oder gar Berufsfeldern. Weder die Lohnentwicklung noch die Zahl der offenen Stellen allein ist beispielsweise ein hinreichendes Kriterium zur Ermittlung des tatsächlichen Fachkräftemangels. Politik und Wissenschaft sind deshalb dringend aufgefordert, Indikatormodelle zu entwickeln und zu erproben, die eine verlässlichere Diagnose ermöglichen.

Vor zu großen Erwartungen muss dabei dennoch gewarnt werden. In *kurzfristiger* Perspektive wird eine präzise Engpassdiagnose nur schwer möglich sein, weil der moderne, vernetzte Arbeitsmarkt permanenten Schwankungen in der Arbeitsnachfrage unterworfen ist. Ein kurzfristiges Diagnoseinstrument vermag immerhin eine nützliche Orientierung zu bieten, kann jedoch nicht völlig vermeiden, dass seine Ergebnisse erst dann vorliegen, wenn der faktische Bedarf sich schon wieder verändert haben kann. In *langfristiger* Perspektive sind Indikatoren eher geeignet, Trends abzubilden und Angebots- wie auch Nachfrageveränderungen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zu modellieren. Da sie jedoch naturgemäß Entwicklungen und Verhaltensweisen aus Vergangenheit und Gegenwart prognostisch fortschreiben, Verhaltensänderungen aber nur schwer perspektivisch erfassen können, beinhalten auch sie ein Element der Unsicherheit. Dieser Hinweis auf den begrenzten Nutzen von Engpass-Indikatoren sollte gleichwohl nicht missverstanden werden: Deutschland steht unvermeidbar vor einem Fachkräftemangel auf breiter Front, der sich umso nachhaltiger negativ auf die Wirtschaft auswirken wird, je punktueller die Politik auf diese Herausforderung reagiert.

3. Maximum an Fachkräften mobilisieren

Dies gilt es bei einer Strategie zur Bewältigung des Fachkräftemangels angemessen in Rechnung zu stellen. Erforderlich ist ein umfassendes "Programm zur Demografiefestigkeit". Die Elemente einer solchen Strategie müssen sowohl bei der Steigerung des Qualifikationsniveaus im Arbeitsangebot als auch bei der gezielten Ausschöpfung bislang nicht genutzter Potenziale ansetzen. Die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitsplätze werden in Zukunft weiter kontinuierlich zunehmen. Für Deutschland als Hochlohnstandort kann es in diesem Zusammenhang kein „Zuviel“ an Fachkräften geben. Vielmehr wird der größte ökonomische Nutzen dann erreicht werden, wenn auch die Zahl der für den Arbeitsmarkt verfügbaren Fachkräfte maximiert wird.

Dabei sollten die kurz- und langfristigen Dimensionen im Blick behalten werden. Während etwa Maß-

nahmen im Bildungssektor oder zur Familienförderung viel Zeit zur Entfaltung erster Wirkungen benötigen, kann eine dosierte Zuwanderung im Grundsatz rascher zur Behebung von Engpasskonstellationen auf dem Arbeitsmarkt führen. Auch deshalb stellen Strategien zur Mobilisierung vorhandener Humankapitalressourcen und zur gezielten Gewinnung qualifizierter Zuwanderer wichtige Komplemente dar. Erst im Zusammenwirken werden sie einen angemessenen Beitrag zur Entschärfung von Mangelsituationen bei Fachkräften leisten können.

4. Bewertung des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 17/3198)

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betont zu Recht die Notwendigkeit eines Politikmixes zur Bewältigung des Fachkräftemangels durch Bildung, Qualifizierung, Aktivierung und Zuwanderung.

Als sinnvolle Forderungen sind insbesondere der Ausbau von Kinderbetreuungs- und Ganztagsschulangeboten zu nennen. Damit wäre zugleich ein zentraler Beitrag zur Mobilisierung von mehr Frauen für den Arbeitsmarkt verbunden. Eine aktuelle IZA-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich über 1,5 Millionen vollzeitäquivalente Erwerbswünsche von Müttern mit Kindern unter 16 Jahren in die Tat umsetzen ließen, wenn das Angebot öffentlicher und betrieblicher Kinderbetreuungsmöglichkeiten entsprechend ausgebaut und zugleich von Arbeitgeberseite eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung angeboten werden würde. Drei Viertel dieses potenziellen Beschäftigungseffekts entfallen auf den Bereich qualifizierter Beschäftigung. Auch die Forderung des Antrags zur Ablösung des Ehegattensplittings durch Individualbesteuerung ist unter Anreizgesichtspunkten äußerst stichhaltig und war Gegenstand früherer IZA-Analysen. Insbesondere Zweitverdiener sehen sich in der gegenwärtigen Situation Grenzsteuersätzen gegenüber, die einen Eintritt in den Arbeitsmarkt vielfach nicht lohnend erscheinen lassen.

Die nachhaltige Arbeitsmarktintegration älterer Beschäftigter ist nach der weitgehenden Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten inzwischen primär Aufgabe der Unternehmen und ihrer betrieblichen Personalplanung. Sie wird in dem Maße Fortschritte machen, wie die Arbeitgeber den strategischen Wert ihrer älteren Mitarbeiter im Zeichen des demografischen Wandels neu bemessen und unter anderem auch Qualifizierungsinitiativen daran ausrichten. Unterstützt werden sollte dies durch erweiterte Möglichkeiten zur Individualisierung des Renteneintrittsalters.

Gemessen an den vorliegenden Evaluationsergebnissen scheint der Antrag - auch unabhängig von der Frage einer möglichen Mindestlohnanwendung in diesem Bereich - die Chancen von Weiterbildungsprogrammen für Geringqualifizierte tendenziell zu überschätzen.

Insgesamt positiv zu bewerten sind die Anregungen des Antrags zur beschleunigten und entbürokratisierten Anerkennung ausländischer Qualifikationen (die im Übrigen durch die Bundesregierung im Grundsatz bereits auf den Weg gebracht worden ist).

Dies gilt auch für die Forderung, bis zum Übergang zu einer aktiven Zuwandererauswahl mit Hilfe eines Punktesystems zunächst rasch die Mindesteinkommensgrenze für Hochqualifizierte (Aufenthaltsgesetz) auf 40.000 Euro herabzusetzen. Unklar lässt der Antrag, ob die Qualifikationen im Rahmen eines Punktesystem zu einem sofortigen Daueraufenthaltsrecht führen soll. Unverständlich erscheint das in einem Begleit Antrag (Drs. 17/3862) formulierte Auswahlkriterium der Herkunft aus einem Entwicklungsland. Insoweit ein Punktesystem „die Besten“ innerhalb eines Kontingents auswählt, würde ein Herkunftslandkriterium dieses Ziel aufweichen und zu neuer Intransparenz beitragen. Auch ist nicht zu erkennen, dass die Bevorzugung von Arbeitskräften aus Entwicklungsländern einen sinnvollen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit leisten könnte. Ein Punktesystem ist nicht der Ort für eine Steuerung der Zuwanderung unter humanitären Gesichtspunkten, die sinnvollerweise auch künftig separat organisiert werden sollte.

5. Fachkräftemangel mit gezielter Arbeitskräftemigration entgegenwirken

Die Notwendigkeit zur raschen Neuformulierung der deutschen Zuwanderungspolitik ist offensichtlich. Denn weder gelingt aktuell die Gewinnung gefragter ausländischer Fachkräfte auch nur annähernd, noch kann die Einreise geringer qualifizierter Zuwanderer vermieden oder zumindest begrenzt werden. Für beide Gestaltungsaufgaben – qualitative und quantitative Steuerung des Zuzugs – ist ein kombiniertes Auswahl- und Quotensystem unverzichtbar und die einzige plausible Handlungsoption. Erst über ein solches System können Transparenz und Berechenbarkeit Einzug in das Zuwanderungsverfahren halten. Das bestehende Regelwerk des Zuwanderungsgesetzes hat diese elementaren Ziele einer glaubwürdigen Migrationspolitik bislang klar verfehlt. Ein attraktives Zuwanderungsangebot wurde mit dem Gesetz nicht geschaffen, wie die zu vernachlässigende Nachfrage danach zeigt. Auch zeichnet sich die bisherige Gesetzgebung insgesamt durch gerade diejenige Bürokratie aus, die gelegentlich – unberechtigterweise – einem Punktesystem gegenüber zum Vorwurf erhoben wird. Faktisch, dies zeigen auch die Erfahrungen anderer Länder, stellt jedoch ein Punkte- und Quotensystem eine vergleichsweise unbürokratische und besonders flexibel nachsteuerbare Gestaltungsmöglichkeit dar. Es macht nicht zuletzt eine Vielzahl gegenwärtig geltender, breit verstreuter und intransparent geregelter Zuwanderungsoptionen verzichtbar.

Ein solches System einer selektiven Steuerung des Zuzugs geeigneter ausländischer Arbeitskräfte bedeutet das exakte Gegenteil einer „unkontrollierten Öffnung“ des Arbeitsmarktes für Zuwanderer. Vielmehr sorgt erst ein Punkte- und Quotensystem dafür, dass die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten eng an den wirtschaftlichen Interessen des Landes orientiert und bei Bedarf explizit begrenzt werden kann. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall – aus dieser unbefriedigenden Konstellation resultieren mangelnde Berechenbarkeit, Transparenz und Akzeptanz. Es ist davon auszugehen, dass mit der Einführung eines aktiven Auswahl- und Quotensystems auch die Akzep-

tanz von Zuwanderung und Zuwanderern in der Gesellschaft weiter wachsen wird. Bewerber, die sich durch das Erreichen einer Mindestpunktzahl für vorgegebene Auswahlkriterien für das weitere Verfahren qualifizieren, erhalten eine Einreiseerlaubnis ausdrücklich nur nach Maßgabe der jeweiligen Quote; es entsteht kein Rechtsanspruch auf Zuwanderung. Das Verfahren bleibt damit zu jeder Zeit beherrschbar.

Nicht ausgeschöpfte Kontingente zeigen Informationsdefizite des Arbeitsmarktes und mangelnde Attraktivität für die Zielgruppen an, dokumentieren aber die Beherrschbarkeit des Systems (im Unterschied zur aktuellen Konstellation völliger Unklarheit über den Umfang der Zuwanderung). Zu niedrige Quoten liefern Knappheitssignale auch für das Bildungssystem und lassen sich bei Bedarf nachsteuern.

Sinnvoll wäre darüber hinaus eine Differenzierung zwischen permanenter und temporärer Arbeitsmigration. Die Arbeitsmärkte sind zunehmend von schwankenden Bedarfslagen gekennzeichnet. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung befristeter Wanderungsentscheidungen im internationalen Migrationsgeschehen zu, und es treten neue Formen von Ketten- und zirkulärer Migration auf. Erforderlich ist ein Konzept, das permanente und temporäre Arbeitsmigration in einem separaten Verfahren regelt, um den unterschiedlichen Anforderungen an die jeweilige Zielgruppe gerecht zu werden.

Die Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der neuen EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa macht ein solches flexibles Regelwerk umso notwendiger. Je nach Entwicklung der Wanderungsbewegungen innerhalb der EU und nach Deutschland kann über ein Punkte- und Quotensystem zu jeder Zeit der weitere Bedarf im Interesse des Arbeitsmarkts gedeckt werden. Die Dimension jüngster ökonomischer Krisen der weltweiten bzw. europäischen Wirtschaft, aber auch der erfolgreiche Erholungsprozess in Deutschland lassen die Implementierung eines flexiblen Steuerungssystems für die Immigration von Arbeitskräften zu einer zentralen Gestaltungsaufgabe werden. Erst dieses System gestattet es, zu Beginn mit vorsichtigen Größenordnungen zu experimentieren, dann bedarfsorientiert nachzusteuern, aber ebenso bei externen ökonomischen Schocks rasch die Zuwanderung drosseln zu können.

Die nach dem 1. Mai 2011 (volle Freizügigkeit) zu erwartende Immigration nach Deutschland wird nur vergleichsweise geringe Größenordnungen annehmen. Vor allem aber wird sie den gegebenen Bedarfssituationen auf dem heimischen Arbeitsmarkt nur zufällig gerecht werden, weil keine Auswahl stattfinden kann. Deutschland wäre gut beraten, würde es nach der Realisierung der Freizügigkeit gezielt um die Ansiedlung höher qualifizierter EU-Bürger aus Osteuropa werben, sollte aber nicht davon ausgehen, auf eine große Nachfrage nach einem solchen Angebot zu treffen. Dazu werden die Versäumnisse der Vergangenheit – insbesondere das Fehlen eines glaubwürdig nach außen vertretenen Zuwanderungs- und Integrationsprogramms – zu

schwer wiegen. Überdies hat sich voraussichtlich der übergroße Anteil der Wanderungsbewegungen in Richtung Westeuropa im Hinblick auf qualifizierte Arbeitskräfte bereits in den Jahren nach 2004 (zugunsten der Arbeitsmärkte etwa Schwedens oder Großbritanniens) vollzogen. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Zuwanderung von EU-Bürgern überwiegend dauerhafter Natur sein wird. Mit einiger Wahrscheinlichkeit werden Formen der temporären und zirkulären Migration vorherrschend sein.

Soll die *dauerhafte* Zuwanderung von Fachkräften als Baustein einer Gesamtstrategie zur Bewältigung der Demografiefolgen Wirkung entfalten, muss sich ein solches Angebot demnach sehr gezielt an Einwanderer aus Drittstaaten richten. Ziel muss sein, über entsprechende Punkte-Auswahlverfahren Hochqualifizierte mit akademischer Ausbildung und Fachkräfte der mittleren Qualifikationsstufen zu gewinnen. Auf beiden Ebenen ist zukünftig mit wachsenden Engpässen zu rechnen. Gleichzeitig sollte das Konzept darauf hinwirken, einfach qualifizierte oder ungelernte Arbeitsmigration aus Drittstaaten stark einzuschränken oder zu vermeiden.

Die gezielte Auswahl von ausländischen Fachkräften leistet einen Beitrag zu ökonomischer und gesell-

schaftlicher Fairness. Je mehr Fachkräfte in einer Volkswirtschaft zusätzlich zum Einsatz kommen, umso größer auch die Nachfrage nach einfacheren Dienstleistungen in deren Umfeld mit der Folge verbesserter Perspektiven und Lohnsteigerungen für geringer qualifizierte Arbeitsuchende. Fachkräfte sichern ihre eigene Beschäftigung und die anderer. In der Konsequenz steigt der Wohlstand aller. Insoweit kann es kein „Zuviel“ an Fachkräften geben. Nicht zuletzt ist eine aktive Zuwandererauswahl auch das Gebot einer mittelstandsfreundlichen Wirtschaftspolitik: Sie sorgt dafür, dass auch kleine und mittlere Unternehmen als die eigentlichen deutschen Arbeitsmarktmotoren leichter ihren Fachkräftebedarf decken können.

Dieses Ziel tritt, darauf sei nochmals hingewiesen, nicht in Konflikt mit dem durch den Fachkräftemangel neu entfachten Interesse an der besseren Nutzung inländischer Potenziale. Eine behutsam dosierte und qualitativ lenkende Zuwanderungspolitik verschafft einerseits Politikmaßnahmen an anderer Stelle die nötige Zeit, um Wirkung zu zeigen. Andererseits ist sie angesichts des globalen Wettstreits um knapper werdendes Humankapital eine zentrale strategische Entscheidung der deutschen Wirtschaftspolitik.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Prof. Dr. Andreas Kruse

1. Altern

Altern ist ein lebenslanger Veränderungsprozess. Im biologischen Sinne bezieht sich der Begriff Altern auf die Tatsache, dass die lebende Substanz über den gesamten Lebenslauf einer fortschreitenden Wandlung (*Biomorphose*) unterworfen ist. Unter Altern ist dabei jede irreversible Veränderung der lebenden Substanz als Funktion der Zeit zu verstehen. Hier ist die Frage zu stellen, ob der Alternsbegriff nicht durch jenen der Entwicklung ersetzt werden kann, wobei Entwicklung sowohl Differenzierung und Kompetenzzuwachs als auch De-Differenzierung und Kompetenzverluste umfasst. Die Biomorphose und das dahinter stehende Verständnis von Altern (oder Entwicklung) lässt sich anhand des in der römisch-lateinischen Literatur zu findenden Bildes der „Stufenleiter der Natur“ (*scala naturae*) veranschaulichen: „*Natura non facit saltum*“, die Natur kennt keine Sprünge. Dies heißt: Veränderungen des Organismus und der Persönlichkeit sind prinzipiell gradueller Natur.

Im Kontext einer theoretisch und empirisch fundierten Untersuchung des Alternsprozesses ist die Differenzierung zwischen physiologisch-biologischem, psychologischem und sozialem Altern wichtig. In der physiologisch-biologischen Dimension lassen sich Verringerungen der Anpassungsfähigkeit und Leistungskapazität des Organismus beobachten, die langfristig in eine erhöhte Verletzlichkeit oder Anfälligkeit des Menschen für (chronische) Erkrankungen münden. In der psychologischen Dimension finden sich sowohl Gewinne als auch Verluste: Gewinne sind in jenen kognitiven und emotionalen Bereichen erkennbar, die auf Wissenssystemen wie auch auf der gelungenen Auseinandersetzung mit Entwicklungsaufgaben in früheren Lebensjahren beruhen. Verluste treten hingegen eher in Bereichen auf, die in hohem Maße an die Umstellungsfähigkeit von

Nervenzellverbänden gebunden sind, wie zum Beispiel das Kurzzeitgedächtnis oder eine hohe Geschwindigkeit im Denken. In der sozialen Dimension ist mit Alter auf der einen Seite der Verlust bedeutender sozialer Rollen verbunden. Zugleich bedeutet das Ausscheiden aus dem Beruf für nicht wenige Menschen eine „*späte Freiheit*“, da sie zu diesem Zeitpunkt nicht nur über eine gute Gesundheit, sondern auch über ausreichende materielle Ressourcen verfügen und die Alterssicherung (verglichen mit anderen Ländern, verglichen mit der Sicherung von Kindern) relativ hoch und stabil ist. Die soziale Dimension zeigt auch, dass der Einfluss kultureller Deutungen des Alternsprozesses auf den gesellschaftlichen und individuellen Umgang mit Alter hoch ist. Erst allmählich setzt sich in unserer Gesellschaft ein kultureller Entwurf des Alters durch, der die seelisch-geistigen und sozialkommunikativen Stärken älterer Menschen betont und in diesen eine Grundlage für die kreative Lösung von gesellschaftlich relevanten Fragen sieht (hier ist vor zum Beispiel das zivilgesellschaftliche Engagement zu nennen).

Neben der Differenzierung zwischen physiologisch-biologischem, psychologischem und sozialem Altern ist es wichtig, die positive Beeinflussbarkeit von Entwicklungsprozessen im Alter aufzuzeigen. Die Plastizität körperlicher und seelisch-geistiger Prozesse im Alter wird heute erheblich unterschätzt. Von den tatsächlich erbrachten Leistungen älterer Menschen (Performanz) darf nicht auf potenzielle Leistungen (Kompetenz) geschlossen werden, die unter fördernden, anregenden, herausfordernden Umweltbedingungen erkennbar sind; zudem ist auch im Alter von bestehender Reservekapazität, also der Fähigkeit des Erwerbs neuartiger Strategien und Informationen auszugehen. Die positiven Effekte des körperlichen und geistigen Trainings auf die Leistungsfähigkeit im Alter sind empirisch dokumen-

tiert; diese sprechen für erhaltene Plastizität und damit für positive Beeinflussbarkeit von Entwicklungsprozessen im höheren und hohen Lebensalter.

2. Potenziale älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Welche Potenziale lassen sich bei älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beobachten? Mit dem Begriff der Potenziale ist zunächst angedeutet, dass es sich um *Entwicklungsmöglichkeiten* handelt, das heißt um *potenzielle* Stärken und Kräfte. Ob und inwieweit sich diese Entwicklungsmöglichkeiten schließlich verwirklichen, ist von mehreren Bedingungen abhängig: (1) Konnte das Individuum in der Biografie Ressourcen aufbauen? Hier sind vor allem Bildungs-, auch Fort- und Weiterbildungsfragen angesprochen. (2) Ist das Individuum offen für neue Anforderungen und Anregungen? Begegnet es diesen mit Neugier, mit Freude an Neuem? (3) Wird es ausreichend gefordert und gefördert? (4) Sind die Altersbilder im Unternehmen oder Betrieb ausreichend differenziert? Motivieren diese Bilder? (5) Fühlt sich das Individuum ausreichend gefördert und gefordert? Die Potenziale älterer Mitarbeiter werden in der empirischen Literatur wie folgt charakterisiert:

- Erprobte kommunikative Fertigkeiten
- Lebens- und Berufserfahrung, die den Überblick über komplexe Sachverhalte erleichtern
- Fähigkeit, eigene Möglichkeiten und Grenzen abzuschätzen und Entscheidungen abzusichern
- Persönliche Arbeitserleichterungen und Handlungssicherheit durch Erfahrungswissen
- Stärker werdendes Bedürfnis nach Selbstverantwortung und Mitverantwortung

In einer US-amerikanischen Studie wurden die beruflichen und persönlichen Stärken älterer leitender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untersucht, die gute Unternehmensbilanzen erzielt hatten und von ihren Teams als „erfolgreich“ eingestuft wurden. Es wurden folgende Stärken ermittelt:

- Planungsverhalten und kausales Denken
- Synthetisches und konzeptuelles Denken
- Aktive Suche nach relevanten Informationen
- Ausüben von Kontrolle
- Motivation von Mitarbeitern
- Kooperation und Teamarbeit
- Modellfunktion für andere Menschen
- Selbstbewusstsein und Motivation

Auch in dieser Studie wurden die Stärken als *Potenziale im Altern* gedeutet, die sich nur in dem Maße entwickeln und verwirklichen, in dem Menschen in ihrer Biografie unter leistungs-, motivations- und zufriedenheitsförderlichen Bedingungen gearbeitet und ein positives berufs- und leistungsbezogenes Selbstkonzept ausgebildet haben. Es handelt sich

hier somit um *potenzielle Kräfte* des höheren Erwachsenenalters, in denen sich letztlich auch eine erfolgreiche Berufsbiografie widerspiegelt.

3. Entwicklung und Sicherung des Erwerbspotenzials

Das Altern der europäischen Erwerbsbevölkerung ist eine unumkehrbare Tatsache: Im Jahre 2015 wird erstmals in der Geschichte mehr als die Hälfte der Bevölkerung Europas älter als 40 sein, in Deutschland und Italien sogar 60 Prozent der Einwohner. Die Zahl der 50 bis 65-Jährigen wird in den fünf größten Volkswirtschaften der EU um 16 Prozent steigen und die Zahl der 20 bis 40-Jährigen um rund 10 Prozent sinken. Bis 2050 wird sich der Anteil der Menschen über 65 verdoppelt haben und 30 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen. Der Anteil der Erwerbstätigen, die 55 Jahre oder älter sind, wird sich in der Bundesrepublik Deutschland von heute bis zum Jahr 2035 von etwa 12 Prozent auf fast 25 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdoppeln. In Zukunft wird deren Beschäftigung die zentrale Maßnahme zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland bilden. Es liegen Szenarien vor, die annehmen, dass ab 2015 ein Mangel an qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland bestehen wird, wenn Initiativen zur vermehrten Nutzung dieser Ressourcen ausbleiben. Die Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages schon hat in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahre 2002 hervorgehoben, dass sich der Anteil der 60-64-jährigen Menschen, die berufstätig sind, bis zum Jahre 2020 um mehr als 70 Prozent erhöhen muss, damit der Wirtschaftsstandort Deutschland erhalten bleibt. Dabei weisen schon heute einzelne Industriebranchen und das Handwerk Rekrutierungslücken auf.

Seit dem Jahre 2000 lässt sich für die EU 15-Länder eine Zunahme der Erwerbsbevölkerung⁸ in der Gesamtgruppe der 55-64-Jährigen nachweisen. In 2000 waren nur 37,8 Prozent dieser Altersgruppe erwerbstätig, in 2009 hingegen 48,6 Prozent. In der Bundesrepublik Deutschland gingen in 2000 nur 37,6 Prozent dieser Altersgruppe einer Erwerbstätigkeit nach, während es im Jahre 2009 schon 54,1 Prozent waren. In kaum einem anderen Land fiel der Anstieg der Beschäftigungsquote der 55-64-Jährigen so steil aus wie in Deutschland. Allerdings sollten wir die Hände nicht in den Schoß legen, denn: In anderen Ländern liegt die Beschäftigungsquote über 55 Prozent, zum Teil sogar über 65 Prozent. Im Bemühen um eine nachhaltige Erhöhung der Beschäftigungsquote sollte also der Blick auch immer auf das Ausland gerichtet werden: Welche Anreizsysteme finden sich dort – zum Beispiel mit Blick auf eine lebenszyklusorientierte Personalpolitik? Schon hier sei auf die hervorgehobene Stellung der beruflichen Weiterbildung über die gesamte Zeitspanne der Berufstätig-

⁸ Zur Erwerbsbevölkerung werden in der Eurostatistik alle Frauen und Männer gezählt, die während der Referenzwoche irgendeine Tätigkeit gegen Entgelt oder Ertrag mindestens eine Stunde ausgeübt haben oder die nicht gearbeitet haben, weil sie vom Arbeitsplatz vorübergehend abwesend waren.

keit und auf die streng leistungsbezogene Entlohnung als Anreize hingewiesen, die bereits seit mehreren Jahren in den nordeuropäischen Staaten verwirklicht werden.

Die OECD (2008) nimmt bei der Bewertung der Arbeitsmarktreformen in den verschiedenen Ländern ausdrücklich auf derartige Anreizsysteme Bezug, wenn sie feststellt:

„Die in einer Reihe von OECD-Ländern durchgeführten Arbeitsmarktreformen haben die Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen gefördert. Dazu gehörten die Umsetzung von ‚Aktivierungsmaßnahmen‘ und auf gegenseitigen Verpflichtungen beruhenden Strategien im Sinne von ‚Fördern durch Fordern‘, bei denen wirksame Dienste zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mit starken Anreizen für die Arbeitssuche kombiniert werden, Reformen des Steuer- und Transfersystems mit dem Ziel, die Steuer- und Abgabenbelastung zu reduzieren und Arbeit lohnend zu machen, insbesondere für gering bezahlte Arbeitskräfte, und die Beseitigung von Negativanreizen für eine längere Erwerbstätigkeit in den Altenrentensystemen und die Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten. Für Frauen brachten diese Reformen zudem flexible Arbeitszeitregelungen, angemessenen Erziehungsurlaub sowie qualitativ hochwertige und erschwingliche Kinderbetreuungsleistungen.“

Trotz dieser insgesamt positiven Bewertung hebt die OECD hervor, dass auch zukünftig ein

„zentrales beschäftigungspolitisches Anliegen darin bestehen muss, potenzielle Arbeitskräfte aus am Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Gruppen bei der Arbeitssuche zu unterstützen; in vielen Ländern sind die Beschäftigungsquoten von Frauen, Jugendlichen, älteren Menschen und Behinderten relativ niedrig.“

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der sich vor allem in der *Schrumpfung* wie auch in der *Alterung* der Bevölkerung widerspiegelt, wird argumentiert, dass die heute bestehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt – zu denen zu zählen sind: eine Arbeitslosenquote von 6,6 Prozent [Dezember 2010], in der Gruppe der 55-64-Jährigen von 8,2 Prozent [Dezember 2010] – in den kommenden Jahren automatisch zurückgehen werden. Diese Argumentation scheint Unternehmen und Betriebe von der Aufgabe zu befreien, notwendige Personalentwicklungsmaßnahmen zu entwerfen und einzuleiten, die auf die Sicherung einer ausreichend qualifizierten Belegschaft gerichtet sind. Dass diese Argumentation aufgrund ihrer Vereinfachung hoch problematisch und zudem mit Risiken verbunden ist, verdeutlicht folgende Aussage des Mannheimer Ökonomen Börsch-Supan:

„Oft wird behauptet, dass die Bevölkerungsalterung die derzeitige Massenarbeitslosigkeit automatisch abbauen wird, da Erwerbstätige relativ zur Bevölkerung knapp werden. Diese Behauptung ist nur in ihrer Tendenz korrekt, übersieht jedoch eine mögliche Diskrepanz (‚Mismatch‘) zwischen dem Arbeitskräftebedarf und den vorhandenen Qualifikationen. Es ist damit zu rechnen, dass sich die zu erwartende zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem höher qualifizierten Segment des Arbeitsmarktes ab-

spielt, während hingegen auf dem gering qualifizierten Segment die Nachfrage stagniert oder weiter abnimmt.“

Mit anderen Worten: Im Hinblick auf die Sicherung eines ausreichend qualifizierten, flexiblen und produktiven Erwerbspersonenpotenzials sind Personalentwicklungsmaßnahmen von allergrößter Bedeutung. Ein Schwerpunkt ist dabei vor allem auf die Förderung und Erhaltung von *Flexibilität* zu legen, die sich in der Fähigkeit ausdrückt, einen Arbeitsplatz zu wechseln und neue berufliche Anforderungen zu meistern. Börsch-Supan setzt fort:

„Die Strukturveränderungen einer alternden Volkswirtschaft verlangen daher eine erhöhte sektorale Mobilität auf dem Arbeitsmarkt. Diesen erhöhten Mobilitätsanforderungen steht entgegen, dass ältere Arbeitnehmer tendenziell eher in angestammten Berufen verbleiben möchten als jüngere.“

4. Ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Potenzial

Aus folgendem Grund sind Aussagen zu den Leistungspotenzialen älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtig: Es handelt sich hier um *Leistungsmöglichkeiten*, die in dem Maße ausgebildet und verwirklicht werden, in dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Verlauf ihrer Berufstätigkeit kontinuierlich gefördert wurden sowie offen für neue Anforderungen und Herausforderungen gewesen sind. Daraus folgt: Nicht das Altern trägt zur Ausbildung von Leistungsmöglichkeiten bei, sondern die systematische Förderung des Individuums über die gesamte Zeitspanne des Berufs. Daraus folgt aber auch: Bleibt diese Förderung aus, so ist dies gerade in einer Berufs- und Arbeitswelt mit hoher Innovationskraft gleichzusetzen mit einem Prozess wachsender „Dequalifizierung“. In diesem Falle ist die Gefahr gegeben, dass ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur noch ein geringes Maß an Flexibilität zeigen, das heißt, zur Bewältigung von Innovationen nicht mehr fähig sind. Unternehmen, die beklagen, dass die älteren Mitglieder ihrer Belegschaft nur ein geringes Maß an Flexibilität, Motivation und Produktivität zeigen, sehen sich im Kern dem Vorwurf ausgesetzt, nicht ausreichend in Maßnahmen (wie zum Beispiel berufliche Weiterbildung, Jobrotation) investiert zu haben, die für die Erhaltung von Flexibilität, Motivation und Produktivität zentral sind. Und auf ein Weiteres ist hinzuweisen: Gerade unter dem Aspekt veränderter Personalaltersstrukturen ist diese Investition unerlässlich, denn – dies wurde ja bereits gezeigt – in Zukunft werden die Belegschaften im Durchschnitt älter sein als heute.

In zahlreichen empirischen Studien wurden die beruflichen Stärken älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untersucht, die wie folgt charakterisiert werden können: Hohe Kompetenz im Umgang mit komplexen, vertrauten Situationen, Entscheidungs- und Handlungsökonomie, ausreichend vorbereitete Entscheidungen, weiter reichende Zeit- und Zielplanungen, Überblick über vertraute Arbeitsgebiete sowie über effektive kognitive und handlungsbezogene Strategien zur Bewältigung zugehöriger Problemsituationen, Erkennen eigener Leistungsmöglichkeiten und Leistungsgrenzen, hohe Motivation im Falle ei-

ner als bedeutsam eingeschätzten Tätigkeit, hohe Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber, hohe soziale Kompetenz, zeitliche Verfügbarkeit. Die beruflichen Schwächen werden vor allem unter den folgenden Arbeitsbedingungen sichtbar: Monotone körperliche Belastungen, langes Arbeiten ohne Pausen, enge Spezialisierung, fehlende Weiterbildung.

Ein Befund empirischer Studien bezieht sich auf die Fähigkeit zur Kompensation eingetretener Einbußen durch Erfahrung und Wissen: Im Kontext der Analyse beruflicher Stärken und Schwächen konnte gezeigt werden, dass Rückgänge in der *Mechanik der Intelligenz* – in der Merkfähigkeit, in der Wahrnehmungsgeschwindigkeit, in der Geschwindigkeit der Informationsverarbeitung sowie im schlussfolgernden Denken – in Teilen durch die Stärken in der erfahrungs- und wissensbasierten Intelligenz (die auch mit dem Begriff der *Pragmatik der Intelligenz* umschrieben wird) kompensiert werden können. Eine bedeutende Komponente der erfahrungs- und wissensbasierten Intelligenz bildet dabei der Überblick über ein vertrautes Arbeitsgebiet. Durch größeren Überblick gelingt es vielen älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Einbußen in der Mechanik der Intelligenz in Teilen auszugleichen. Die Stärken in der Pragmatik der Intelligenz dienen auch als Grundlage für die Kreativität älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Kreativität wird dabei im Sinne der Auswahl von originellen, gerade nicht nahe liegenden, höchst effektiven Lösungen für ein Problem verstanden. Dabei setzt Kreativität ein hohes Maß an Erfahrung im Umgang mit einem spezifischen Aufgabengebiet voraus, zugleich die Offenheit des Menschen für neue Lösungsansätze. – In Bezug auf potenzielle Effekte von Aktivierung, Übung und Training ließ sich zeigen, dass bis in das Alter zahlreiche kognitive Fertigkeiten reaktiviert, gelernt und mit Erfolg trainiert werden können. Dabei ist auch entscheidend, dass Trainingseffekte nur auf die trainierte Fertigkeit bezogen werden dürfen.

Doch sind auch die *Kompensationsgrenzen* im hohen Erwachsenenalter zu beachten, da sie für Arbeitsbereiche sensibilisieren, in denen nach Möglichkeit ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht eingesetzt werden sollten. Altersunterschiede finden sich vor allem bei der Lösung ganz neuer Aufgaben, also bei einem Mangel an Erfahrung mit dem entsprechenden Aufgabengebiet. Zudem lassen sich in kognitiv stark belastenden Berufen alterskorrelierte Einbußen finden: Hier kann Erfahrung nicht mehr Defizite in der Mechanik der Intelligenz ausgleichen. Und schließlich finden sich Kompensationsgrenzen in jenen Aufgabenbereichen, die in besonders hohem Maße von der Verarbeitungskapazität beeinflusst sind. In Berufen, in denen (a) geschwindigkeitsbezogene und psychomotorische Fähigkeiten betont werden, in denen (b) hohe physische Leistungen erbracht werden müssen und in denen (c) die Tätigkeit nur auf wenige Handgriffe beschränkt bleibt, sind mit Beginn des fünften Lebensjahrzehnts Einbußen der Arbeitsfähigkeit erkennbar. In Berufen mit hohen psychischen und kognitiven Belastungen findet sich mit Beginn des sechsten Lebensjahrzehnts ein wachsender Anteil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die im Vergleich zu den früheren Messzeitpunkten schlechtere Leistungen erbringen.

Schließlich lassen die Befunde die Folgerung zu, dass mit zunehmendem Lebensalter die individuellen Unterschiede in der Arbeitsfähigkeit deutlich ansteigen.

5. Sich auf Veränderungen in der Altersstruktur der Belegschaft einstellen

Eine bedeutende Aufgabe ist darin zu sehen, dass Unternehmen und Betriebe eine deutlich höhere Sensibilität für den demografischen Wandel und der mit diesem verbundenen Alterung der Belegschaften entwickeln, dass sie sich reflektiert und verantwortlich mit Erkenntnissen der Altersforschung auseinandersetzen, die Entwicklungsmöglichkeiten älterer Beschäftigter wie auch deren kognitive, verhaltensbezogene und psychische Plastizität aufzeigen, und dass sie die Förderung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über die *gesamte Zeitspanne* ihrer Berufstätigkeit als eine strategische Aufgabe begreifen. Der Blick in das Ausland gibt hier wichtige Anregungen hinsichtlich der Entwicklung entsprechender Planungsstrategien. Doch sind gerade in den letzten Jahren auch in Deutschland vermehrt Tendenzen erkennbar, sich auf das Altern der Belegschaften und auf wachsende Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Nachwuchskräften einzustellen. Dies zeigen Befunde einer vom Institut der deutschen Wirtschaft und dem Adecco Institut ausgerichteten Studie, in der Unternehmen und Betriebe in acht europäischen Ländern angeben sollten, inwieweit sie bereits heute die Folgen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt antizipieren und sich systematisch auf diese vorbereiten. In Tabelle 1 ist sowohl für alle acht Länder als auch gesondert für die Bundesrepublik Deutschland angegeben, wie hoch der Anteil jener Unternehmen und Betriebe ist, die die in der Tabelle genannten, spezifischen Maßnahmen bereits umgesetzt haben. Dabei zeigt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu den anderen sieben Ländern eine führende Position im Hinblick auf die Entwicklung von Planungsstrategien zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels einnimmt.

Hier ist hervorzuheben, dass die zehn aufgeführten Maßnahmen als ein Kategoriensystem zu verstehen sind, welches den Unternehmen und Betrieben wertvolle Anregungen geben kann, Strategien zur Schaffung einer demografiesensiblen Unternehmenskultur zu entwickeln.

	Spezifische Maßnahme	Europa	Deutschland
1.	Arbeitsplatzbezogene Schulungen	84	81
2.	Leistungsorientiertes Entlohnungssystem	65	78
3.	Altersgemischte Arbeitsgruppen	47	66
4.	Regelmäßige Gesundheitschecks	63	60
5.	Kooperation mit Hochschulen	53	46
6.	Gesunde Verpflegung	28	36
7.	Verzeichnis der Wissensträger im Unternehmen	28	24
8.	Runder Tisch von jüngeren und älteren Mitarbeitern	28	19
9.	Mentorenprogramme	34	18
10.	Sensibilisierungsworkshops für Führungskräfte	15	9

Tabelle 1: Prozentsatz der Unternehmen in acht europäischen Ländern, die sich mit den nachfolgend aufgeführten Maßnahmen darauf eingestellt haben, dass das Durchschnittsalter der Belegschaft steigen wird und Nachwuchskräfte in Zukunft schwieriger zu finden sein werden (gesondert aufgeführt für die teilnehmenden europäischen Länder insgesamt und für Deutschland).

Aus: Institut der deutschen Wirtschaft und Adecco Institut (2006). Köln und London.

In einem Überblick über zentrale Demografiertools stellt Hüther (2007) zunächst die Familie in das Zentrum: „Die Familie als Brennpunkt aller wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen bestimmt unmittelbar zwei wachstumstreibende Merkmale: Die Quantität und Qualität des Potenzials der Erwerbstätigen.“ Damit deutet er an, dass familienfreundliche Beschäftigungsstrukturen auch unter dem Gesichtspunkt der Leistungsbereitschaft und der Leistungsfähigkeit, mithin der Produktivität von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu sehen sind. Zudem akzentuiert er die Bedeutung von Bildung: „Bildungsausländer integrieren; Bildungszeiten effizienter nutzen: vor allem durch die Ganztagschule und das Abitur nach zwölf Jahren; eher einschulen; Wiederholungen reduzieren; Studienzeiten verkürzen; materielle Anreize stärken: hier bieten BA- und MA-Studiengänge Realoptionen.“ Schließlich fordert er von Unternehmen und Betrieben die Entwicklung langfristiger, generationenübergreifender Perspektiven: „Gleichwertigkeit und Chancen der Generationen sichern; Indikatoren für die Nachhaltigkeit von menschlichen Ressourcen auf allen Ebenen nutzen; bei der Schaffung von attraktiven Arbeitswelten grundsätzlich die Generationenbalance sichern, das heißt, keine Generation zu benachteiligen; ertragsoptimierende Abstimmungen zwischen Prozessen und Fähigkeiten aller Generationen herbeiführen; vielfältige, altersgerechte Arbeitszeitkulturen schaffen; Gesundheit und Interesse im Arbeitsprozess fördern; sicherstellen, dass die Grundprinzipien des Unternehmens für alle gelten.“

In dem – im Jahre 2006 mit dem Carl Bertelsmann ausgezeichneten – finnischen System einer vorausschauenden Qualifizierung künftiger Kohorten älte-

rer Beschäftigter werden drei Ebenen der Problemanalyse und Problemlösung differenziert:

- (1) Individuum,
- (2) Unternehmen,
- (3) Gesellschaft.

Nachfolgend sind – differenziert für diese Ebenen – die im finnischen Modell entwickelten Lösungen und Methoden aufgeführt.

Lösungen / Methoden auf der Ebene des Individuums

1. Stärkung von physischen, psychischen und sozialen Ressourcen
2. Förderung der Gesundheit
3. Erhöhung der beruflichen Kompetenz
4. Bewältigung von Veränderungen
5. Partizipation

Lösungen / Methoden auf der Ebene des Unternehmens:

1. Altersmanagement
2. Individuelle Lösungen
3. Altersgemischte Teams
4. Altersergonomie
5. Arbeitspausen
6. Flexible Arbeitszeitvereinbarungen
7. Teilzeitarbeit
8. Maßgeschneiderte Weiterbildung

Lösungen / Methoden auf der Ebene der Gesellschaft

1. Veränderung der Einstellungen zum Alter
2. Vermeidung von Altersdiskriminierung
3. Entwicklung der Gesetzgebung zur Beschäftigung
4. Entwicklung der Rentensicherheit
5. Entwicklung der Rentensysteme
6. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

6. Flexibilität fördern

Mit dem Begriff der „Flexicurity“ wird im internationalen Kontext ein Konzept umschrieben, das die Steigerung der Flexibilität auf den Arbeitsmärkten und zugleich die Erhöhung der Sicherheit von Arbeitnehmern beim Übergang zwischen Arbeitsplätzen anstrebt. Eine von der Europäischen Kommission (2007) in Auftrag gegebene Befragung von Unternehmen und Betrieben zur Umsetzung dieses Konzepts macht deutlich: Flexibilität in der Arbeitswelt wird übereinstimmend als zentrale Beschäftigungsstrategie gewertet. Einige Ergebnisse seien hier stellvertretend aufgeführt.

Zunächst zeigt sich, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen und Betriebe zwischen Flexibilität und Sicherheit keinen Gegensatz sehen, sondern Möglichkeiten ihrer Verbindung erkennen. Es ist möglich, Flexibilität und Sicherheit gleichzeitig zu steigern. 57.6 %

Mehr Sicherheit für Arbeitnehmer wird immer zu Lasten der

Flexibilität für die Unternehmen gehen. 25.9 %

Mehr Flexibilität wird immer zu Lasten der Sicherheit der

Arbeitnehmer gehen. 10.8 %

Weiß nicht 5.7 %

Doch ist auch zu bedenken: Flexibilität, die eine zentrale Grundlage für Produktivität und Kreativität darstellt, entwickelt sich keinesfalls unabhängig von den Rahmenbedingungen, die ein Unternehmen oder Betrieb bietet. Vielmehr muss in die Förderung von Flexibilität investiert werden – und dies tun Unternehmen und Betriebe, wie nachfolgendes Ergebnis zeigt:

Welche der nachstehenden Aspekte zur Förderung der Arbeitnehmerflexibilität haben Sie in Ihrem Unternehmen bereits eingeführt? (Mehrere Antworten sind möglich)

Möglichkeit, unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen 77.6 %

Möglichkeit, die Arbeitszeiten der Arbeitnehmer anzupassen 70.5 %

Möglichkeit, den Lohn an die individuelle Leistung anzupassen 45.8 %

Möglichkeit, die Beschäftigtenzahl anzupassen 40.0 %

Keine der genannten Aspekte 3.7 %

Weiß nicht 0.0 %

Dabei ist zu beachten, dass hier verschiedene Aspekte von Flexibilität angesprochen sind: die funktionelle, zeitliche, lohnbezogene und numerische Flexibilität. Produktivität und Kreativität über die gesamte Zeit der Berufstätigkeit werden in dem Maße gefördert, in dem sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrer Flexibilität gefordert sehen. Und die Ergebnisse zeigen: In der Arbeitswelt wird diese Aussage weitgehend geteilt:

Ist die Förderung der Arbeitnehmerflexibilität ein wichtiger Teil Ihrer Strategie zur Erhaltung Ihrer Wettbewerbsfähigkeit?

Ja 81.4 %

Nein 18.6 %

Die von Wissenschaftlern hervorgehobenen Potenziale der Arbeitsplatzrotation mit Blick auf die Entwicklung und Erhaltung von Produktivität und Kreativität über die gesamte Berufstätigkeit werden in der Berufs- und Arbeitswelt nur in Teilen erkannt und umgesetzt. Dies zeigen die beiden folgenden Ergebnisse:

Die Arbeitsplatzrotation ein nützliches Fortbildungsinstrument

Auf jeden Fall 19.6 %

Eher ja 42.1 %

Unentschieden 24.4 %

Eher nicht 11.1 %

Auf keinen Fall 2.8 %

7. Vermehrt in die Gesundheit investieren

Neben Weiterbildungsangeboten ist betrieblichen Gesundheitsangeboten besondere Bedeutung für die Erhaltung von physischer und kognitiver Leistungsfähigkeit wie auch für die Produktivität im Berufsleben beizumessen. Für die Konzeptentwicklung betrieblicher Gesundheitsangebote ist auch heute noch eine von der Bertelsmann und Hans-Böckler-Stiftung (2004) herausgegebene Schrift mit dem Titel *Zukunftsfähige betriebliche Gesundheitspolitik* wertvoll. Deren Ausgangspunkt bildete die folgende Aussage: „Die Vision betrieblicher Gesundheitspolitik ist gesunde Arbeit in gesunden Organisationen. Gesunde Organisationen fördern beides: Wohlbefinden und Produktivität ihrer Mitglieder.“ Deren *Leitbild* lautete: „Gesundheitliche Probleme müssen an ihrer Quelle bekämpft werden. Der Arbeitswelt kommt dabei – auch wegen ihrer Rückwirkung auf Privatleben und Freizeit – herausragende Bedeutung zu. Das Hauptgewicht sollte bei der Verhütung gesundheitlicher Probleme liegen und nicht bei ihrer nachgehenden Bewältigung. Gesundheitsförderung und Prävention müssen als Führungsaufgabe wahrgenommen und nicht nur von nachgeordneten Fachabteilungen bearbeitet werden. Betriebliche Gesundheitspolitik ist unter Einbeziehung der Betroffenen zu praktizieren und nicht nur *Top-down* zu verordnen. Und sie muss in ihrer Ausgestaltung vielfältig

sein, d.h. den unterschiedlichen Bedürfnissen einzelner Branchen und Betriebsgrößen entsprechen. Betriebe, die so verfahren, fördern die Gesundheit ihrer Mitarbeiter und verbessern ihre Wettbewerbsfähigkeit.“ (2004, S. 21)

Es werden folgende *Merkmale gesunder Organisationen* genannt: (1) Eine sinnstiftende Betätigung ist stark verbreitet. (2) Soziale Kompetenz ist stark ausgeprägt und verbreitet. (3) Stabilität und Funktionsfähigkeit primärer Beziehungen (Familie, Arbeitsgruppe etc.) sind stark ausgeprägt und verbreitet. (4) Umfang sozialer Kontakte jenseits primärer Beziehungen ist groß. (5) Gegenseitiges Vertrauen und Zusammenhalt unter Mitgliedern (Klima) sind groß. (6) Das Ausmaß der persönlichen Beteiligung an der systemischen Willensbildung wie auch an der Entscheidungsfindung (Partizipation) ist hoch. (7) Das Vertrauen in Führung ist groß. (8) Die Identifikation der Mitglieder mit den übergeordneten Zielen und Regeln ihres sozialen Systems (Wir-Gefühl, Commitment) ist stark ausgeprägt. (9) Vorrat an gemeinsamen Überzeugungen, Werten, Regeln („Kultur“) ist groß. (10) Das Ausmaß sozialer Ungleichheit (Bildung, Status, Einkommen) ist moderat.

Die Merkmale gesunder Organisationen können als Rahmenbedingungen einer Personalstrategie verstanden werden, die auf die Förderung der Beschäftigten über die gesamte Zeitspanne der Berufstätig-

keit zielt. Zum Beispiel ist unter diesen Bedingungen die Verwirklichung der Forderung nach altersgemischten Teams oder nach der Schaffung von Mentor-Mentee-Verhältnissen möglich. Zudem spiegelt sich in diesen Bedingungen eine Unternehmenseinstellung wider, die Werte, Kompetenzen und Interessen der Beschäftigten ernst nimmt und dabei die Entwicklungsaufgaben in den verschiedenen Lebensphasen ausdrücklich berücksichtigt. Gerade unter solchen Bedingungen entwickelt sich Loyalität gegenüber dem Unternehmen. Die hier genannten Merkmale gesunder Organisationen legen in besonderer Weise nahe, ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dafür zu gewinnen, ihre sozialen und psychologischen Kompetenzen einzusetzen, um die Kommunikation zwischen den Beschäftigten wie auch das Klima innerhalb des Unternehmens bzw. Betriebs zu fördern. Kompetenzen wie Gelassenheit, Erfahrung im Umgang mit Konflikten, Mitverantwortung für jüngere Menschen (im Sinne der Generativität) und Überblick werden, wie bereits dargelegt wurde, vielen älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bescheinigt: Diese Kompetenzen bilden eine wertvolle Grundlage für die Umsetzung der Merkmale gesunder Organisationen. Die Zusammenführung dieser Merkmale mit den Kompetenzen älterer Beschäftigter bildet eine bedeutsame, innovative, hoch interessante Aufgabe.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Dr. Jürgen Pfister

0. Zusammenfassung

Die wirksamste politische Strategie gegen den Fachkräftemangel besteht grundsätzlich darin, die Rahmenbedingungen für eine konsequente Ausschöpfung aller vorhandenen Wissens-, Fähigkeits- und Begabungspotentiale zu verbessern. Nach Einschätzung des Demographie Netzwerks ddn e.V. liegt dabei die größte arbeitsmarktpolitische Herausforderung dieses Jahrzehnts darin, die Erwerbsbeteiligung der 55- bis unter 65-Jährigen zu steigern und ihre Integration in das Arbeitsleben zu verbessern. In der betrieblichen Praxis sind dazu bereits eine Vielzahl vorbildlicher Ansätze („Best Practices“) entwickelt worden, wie insbesondere auf den Handlungsfeldern:

- Entwicklung von Unternehmenskulturen mit hoher Altersakzeptanz,
- alterns- und salutogerechte Gestaltung von Arbeitsbedingungen,
- betriebliche Gesundheitsvorsorge,
- betriebliche Weiterbildung,
- Einrichtung von altersgemischten Teams
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Es zeigt sich, dass Lernprozesse immer dann besonders erfolgreich sind, wenn die betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmer selbst Thema und Ziel ihres Engagements bestimmen können und selbst die Lösung mitgestalten. Die Politik sollte deshalb einen Rahmen schaffen, der die Betroffenen zu Beteiligten macht und ihnen ermöglicht, ihre innovativen Lösungsansätze darzustellen, auszutauschen und im Experiment zu erproben. Diese selbstorganisierten Prozesse des Wissensaustauschs und des Wissenstransfers liefern im Ergebnis vorbildliche Unterneh-

mensbeispiele, die in der Praxis eine hohe Akzeptanz finden und erfolgreich in der Fläche verbreitet und umgesetzt werden können. Das Demographie Netzwerk ddn e.V. (im folgenden kurz „ddn“) ist ein gutes Beispiel dafür, wie der selbstgesteuerte Erfahrungsaustausch von Unternehmen für Unternehmen aussehen kann, um eine nachhaltige Versorgung mit Fachkräften sicherzustellen. Von diesem gemeinsamen Lern-, Vergleichs- und Weiterentwicklungsprozess profitieren schon heute mehr als 230 Unternehmen und Institutionen. Wenn die Politik die Bürger auf die komplexen und dynamischen Herausforderungen des demographischen Wandels in der Wissensgesellschaft vorbereiten will, sollte sie die Vernetzung und den selbstgesteuerten Erfahrungsaustausch der Betroffenen ermöglichen, den Wissenstransfer zwischen den Betroffenen unterstützen und so die Betroffenen zu Beteiligten machen.

Diese Politik des „ermöglichenden Staatshandelns“ kann durch angemessene Förderungs- und Anreizsysteme sowie durch eine grundlegende Reform des staatlichen Rentenversicherungssystems flankiert und unterstützt werden. Die Abschaffung der starren Altersgrenzen und die Schaffung eines flexiblen Renteneingangskorridors würde den Unternehmen die Möglichkeit bieten, das Know how der älteren Fachkräfte länger zu nutzen und den Wissenstransfer besser zu managen. Die Politik sollte konsequent sämtliche Anreize zur Frühverrentung abschaffen, die in der Vergangenheit jahrzehntelang systematisch die vorzeitige Aussteuerung von Älteren aus dem Erwerbsleben bewirkt haben. Stattdessen sollte sie die in der Praxis entwickelten Ansätze fördern, die auf die nachhaltige Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit abzielen und es den Menschen ermöglichen, länger gesund in Arbeit zu altern. Hier bietet sich insbesondere die (z.B. auch steuerliche) Förderung des betrieblichen Gesundheitsmanage-

ments sowie die Schaffung von Anreizen für Maßnahmen der altersgerechten Gestaltung von Arbeitsbedingungen, der beruflichen Weiterbildung sowie zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie an. Ferner könnte die Politik durch die Einrichtung eines leicht zugänglichen, transparenten und bundeseinheitlichen Verfahrens zur Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen einen wichtigen Beitrag zur besseren Integration der in Deutschland lebenden ausländischen Fachkräfte in den deutschen Arbeitsmarkt leisten und direkt zur Mobilisierung der hier liegenden Wissens- und Fähigkeitspotentiale beitragen.

Im Übrigen ist es Zeit, dass die Politik die Dimensionen der demographischen Herausforderungen versteht und zur Chefsache macht. Eine ganzheitliche Demographiepoltik, in der Maßnahmen verschiedener Ministerien so koordiniert werden, dass sie ineinander greifen, ist dringend geboten.

1. Demographischer Wandel und Fachkräftemangel in Europa – eine Bilanz

Die Zahl der Erwerbstätigen in Europa wird bis zum Jahr 2030 um 20,8 Millionen bzw. um 6,8 % sinken. Der Anteil der Gruppe der 55 bis 65-Jährigen an der Erwerbsbevölkerung in Europa wird bis 2030 um 24 Millionen, d.h. um 8,7 % steigen. Dies ist dann auch die einzige Altersklasse, die wachsen wird. Der Anteil aller übrigen Altersklassen (jünger als 55 Jahre) wird zwischen 20 bis 25 % abnehmen. Zeitgleich mit den demographischen Schrumpfungs- und Alterungsprozessen entsteht eine globale Wissensgesellschaft. 80 von 210 Millionen Arbeitnehmern in Europa arbeiten heute bereits in hochqualifizierten Jobs. Bis zum Jahre 2015 werden 13 Millionen zusätzliche Jobs in den wissensintensiven Sektoren Europas entstehen.

Das Jahr 2010 markiert am europäischen Arbeitsmarkt so etwas wie eine demographische Zeitenwende. Erstmals lag die Zahl der potentiellen Ruheständler (Altersklasse 60 – 64 Jahre) in Europa erkennbar über der Zahl der potentiellen Berufseinsteiger (Altersklasse 15 – 19 Jahre). Arbeitsmarktexperten sprechen von einer Nachwuchslücke von 200.000 Personen. Bedingt durch den Renteneintritt der Babyboomer (Jahrgänge 1955 – 1967) in den kommenden 2 Jahrzehnten, wird diese Nachwuchslücke auf 8,3 Millionen bis zum Jahre 2030 anwachsen. Folgt man dieser Prognose, dann erscheint die Debatte darüber, ob der Fachkräftemangel in Deutschland bereits angekommen ist, oder erst noch bevorsteht, als eher zweitrangig. Bei unveränderten Rahmenbedingungen ist ein struktureller Fachkräftemangel vorprogrammiert. Kann die Nachwuchslücke nicht geschlossen werden, wird es schwer, im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Innovationsfähigkeit, wirtschaftliches Wachstum und sozialer Wohlstand sind in hohem Maße gefährdet. Damit stellt sich die Frage, wie wir dieser Entwicklung bereits heute in Wirtschaft und Politik wirksam entgegen treten können.

2. Strategien gegen den Fachkräftemangel

Die wirksamste politische Strategie gegen den Fachkräftemangel besteht grundsätzlich darin, die Rahmenbedingungen für eine konsequente Ausschöp-

fung der Wissens-, Fähigkeits- und Begabungspotentiale in Deutschland nachhaltig zu verbessern. Hier bleibt gegenwärtig zuviel Potential auf der Strecke:

- Zwischen 15 und 20% der Absolventen allgemeinbildender Schulen gelten als nicht ausbildungsreif und rund ein Viertel der 21 - 25 Jährigen ist in Deutschland immer noch ohne Berufsabschluss. Die Anstrengungen auf dem Gebiet der schulischen Bildung und der Berufsausbildung müssen massiv verstärkt werden!
- Nur 55 % der erwerbstätigen Frauen gehen einer Vollzeitbeschäftigung nach. Im EU-15-Ranking ist das der vorletzte Platz. Um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, müssen z.B. Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie geschaffen werden.
- Viele Menschen mit ausländischen Abschlüssen finden keine angemessene Tätigkeit, weil ihre Qualifikationen hier nicht anerkannt werden. Die Rahmenbedingungen und Prozesse für die Integration der hier lebenden ausländischen Fachkräfte in den deutschen Arbeitsmarkt müssen entscheidend verbessert werden.
- Die größte arbeitsmarktpolitische Herausforderung dieses Jahrzehnts liegt nach Einschätzung von ddn jedoch in der Steigerung der Erwerbsbeteiligung der 55- bis unter 65-Jährigen. Die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe liegt in der EU gerade mal bei 33 %. Wenn es gelingen würde, sie europaweit auf das Niveau von Schweden (= 63 %) anzuheben – und das hieße, sie zu verdoppeln – dann würden dem europäischen Arbeitsmarkt rund 8 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Das wäre gerade mal genug, um die prognostizierte Nachwuchslücke im Jahre 2030 zu schließen. In Deutschland hat sich die Erwerbstätigenquote bei älteren Arbeitnehmern in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht. Dennoch sieht ddn bei der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt noch großes Verbesserungspotential: Nahezu die Hälfte der Unternehmen in Deutschland beschäftigt nach wie vor überhaupt keine über 50-Jährigen. In der Altersklasse der 55- bis unter 65-Jährigen waren 2009 nur 37,3 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt, im Vergleich zu rund 57 % bei den unter 55-Jährigen (Quelle: Bundesagentur für Arbeit). Die Rahmenbedingungen für eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer müssen gezielt verbessert werden, so dass ein gesundes Altern in Arbeit ermöglicht und die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen nachhaltig erhalten werden kann. Gleichzeitig muss die systematische Aussteuerung von Älteren aus dem Arbeitsleben beendet werden, die in den letzten Jahrzehnten in Deutschland mit flächendeckenden Frühverrentungs- und Vorruhestandsmodellen betrieben wurde.

3. Was können die Unternehmen selbst tun, um dem Fachkräftemangel durch Integration von älteren Arbeitnehmern entgegenzuwirken?

3.1. Unternehmenskulturen entwickeln, die das Alter als Chance begreifen

Von Dr. Jürgen Tenckhoff wurde kürzlich der Begriff der „Altersakzeptanz“ eingeführt, um die Stärke der in den Unternehmen noch vorhandenen Altersstereotype zu messen. Die Altersakzeptanz der deutschen Unternehmen liegt gemessen auf einer Skala von 0 (= keine) bis 100 (= maximale Altersakzeptanz) bei gerade mal 37, wobei erst Werte über 60 auf eine ausgeglichene Situation deuten.

Weil die Veränderung der Unternehmenskultur für die erfolgreiche Gestaltung des demographischen Wandels von zentraler Bedeutung ist, haben die Unternehmen im ddn das Thema „Unternehmenskultur“ auch in der ersten ihrer zehn goldenen Regeln – die so etwas wie das Programm des Netzwerks verkörpern – zur Chefsache erklärt. Vor allem gilt es, eine Unternehmenskultur zu entwickeln, die das Alter nicht diskriminiert, sondern als Chance begreift. Ein solcher kultureller Veränderungsprozess liefert die Grundlage, auf der die Produktivitätsreserven der älteren Mitarbeiter überhaupt erst mobilisiert werden können. Gegenwärtig ist in insbesondere in den ddn Unternehmen zunächst einmal eine fundamentale Neubewertung des Alters zu beobachten, die sich verstärkt an den folgenden Erkenntnissen der Arbeitswissenschaft orientiert:

In arbeitswissenschaftlichen Studien erwiesen sich ältere Mitarbeiter zwar als langsamer, aber sie bezogen mehr Informationen ein und waren umsichtiger, flexibler und selbstkritischer. Vorwiegend bei Älteren wurden Stärken festgestellt wie:

- Leichtigkeit im Umgang mit komplexen Sachverhalten;
- Toleranz in Bezug auf alternative Handlungsstile;
- große Entscheidungs- und Handlungsökonomie;
- angemessene Einschätzung eigener Fähigkeiten und Grenzen;
- Sinn für das Machbare;
- geringere Belastung durch private und familiäre Sorgen.

Der negative Zusammenhang zwischen Alter und Leistung geht zurück, wenn die Länge der Berufserfahrung einbezogen wird. Berufserfahrung beeinflusst die Entwicklung von Arbeitstechniken und führt insbesondere bei komplexen Arbeitstätigkeiten zu größerer Effizienz. Hier werden die besten Leistungen überhaupt erst in höherem Alter gezeigt, weil die Kombination von Erfahrung und Expertise erfolgskritisch ist. Gerade die Stärken älterer Arbeitnehmer können im Kontext der Wissensökonomie ein entscheidender Wettbewerbsvorteil sein.

Wenn die Unternehmen den Blick von den Defiziten auf die Stärken älterer Arbeitnehmer richten, dann wird deutlich, warum es sich zukünftig für sie im-

mer mehr lohnen wird, auch ältere Arbeitnehmer zu beschäftigen:

- Ältere können Entscheidungen fundiert vertreten und angemessen umsetzen.
- Ältere übernehmen Verantwortung. Sie sind berufserfahren und dort besonders gut, wo selbständiges und eigenverantwortliches Handeln gefragt ist.
- Ältere verfügen über ein ausgeprägtes Qualitätsbewusstsein. Sie kennen die betriebsinternen Abläufe und ihre Kunden, können die Konsequenzen ihrer Handlungen und Veränderungen gut einschätzen.
- Ältere können wertvolles Erfahrungswissen, das sie durch eine oftmals lange Betriebszugehörigkeit erworben haben, in altersgemischten Teams umfassend über einen längeren Zeitraum auch über informelles Lernen weitergeben.
- Die Unternehmen müssen sich mit entsprechenden Angeboten auf ihre alternde Kundenschaft einstellen. Ältere Mitarbeiter können dabei einen wertvollen Beitrag leisten, weil sie die Bedürfnisse und Denkweise der älteren Kunden kennen.

Vor allem die Führungskräfte eines Unternehmens müssen diese Neubewertung des Alters in ihren Köpfen vornehmen und dann im Sinne einer wertschätzenden Führung im Unternehmen vorleben. Gleichzeitig müssen die Instrumente der Vergangenheit, wie insbesondere die Praktiken der Frühverrentung, die einer gewollten Altersdiskriminierung Vorschub geleistet haben, ersatzlos abgeschafft werden. Wenn die Unternehmen dagegen weiterhin diejenigen, die das 55. Lebensjahr überschritten haben, reflexhaft in den Vorruhestand schicken, dann signalisieren sie bereits den jüngeren Mitarbeitern von heute, d.h. den älteren Mitarbeitern des Jahres 2030, dass auch sie mit dem Erreichen eines bestimmten Lebensalters morgen nichts mehr wert sind. – Mit dem Unterschied allerdings, dass die Unternehmen auf die älteren Mitarbeiter des Jahres 2030 dringender angewiesen sein werden denn je!

Die **Metro AG** hat bereits im Jahre 2004 die bis dato existierenden Vorruhestandsregelungen aufgekündigt und konnte innerhalb von drei Jahren die Zahl der Frühverrentungen von jährlich 1200 auf 200 Fälle reduzieren.

3.2. Alterns- und salutogere Gestaltung der Arbeitsbedingungen

So wie die Altersvorsorge das ganze Berufsleben hindurch ein Thema ist, sollte es zukünftig auch der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) sein. Einerseits liegt die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit in der Verantwortung jedes einzelnen Arbeitnehmers. Andererseits haben die Arbeitsbedingungen und das gesamte Arbeitsumfeld darauf einen maßgeblichen Einfluss. „Es ist nicht entscheidend, wie **alt** man wird, sondern **wie** man alt wird“, so hat es die Gerontologin und ehemalige Bundesministerin **Ursula Lehr** (auch Mitglied des wissenschaftlichen Beirats ddn) einmal trefflich formuliert.

Im Kern geht es darum, Arbeitsbedingungen zu schaffen, die ein gesundes Altern über die gesamte Erwerbsbiographie ermöglichen. Wichtige Orientierungen dafür geben die von der Arbeitswissenschaft – exemplarisch sei hier ddn-Beiratsmitglied **Eberhard Ulich** genannt – entwickelten Kriterien für eine gesundheitsförderliche Aufgabengestaltung wie „Vollständigkeit“, „Aufgabenvielfalt“, „soziale Interaktionsmöglichkeiten“, „Autonomie“, „Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten“ sowie „Sinnhaftigkeit“. Neben den Arbeitsaufgaben müssen die Anforderungen, die Belastungen und die Ressourcensituation, d.h. unterstützende Faktoren in den Blick genommen und gestaltet werden.

Die **BMW Group** hat in ihrem Pilotprojekt „Arbeitsystem 2017“, durch das die Altersstruktur der Belegschaft im Jahr 2017 simuliert wird, veranschaulicht, wie anhand einfach umzusetzender Maßnahmen, Arbeit zukunftsorientiert und altersgerecht gestaltet werden kann. Dabei wurden ca. 70 Maßnahmen umgesetzt, von Holzböden über Ruhemöglichkeiten bis hin zu Leselupen zur Erleichterung der Arbeit. Dabei hat sich gezeigt, dass bei einer ganzheitlichen Gestaltung der Rahmenbedingungen eine im Durchschnitt ältere Belegschaft genauso produktiv ist wie ein jüngerer Team.

3.3. Betriebliches Gesundheitsmanagement einrichten

Das betriebliche Gesundheitsmanagement ist ein zunehmend wichtiges Instrument, um den einzelnen Mitarbeiter über die Interventionsebenen der Verhaltensprävention (z.B. Informationsangebote zu einem gesunden Lebensstil), der Verhältnisprävention (z.B. Veränderungen von Arbeitsaufgaben und -bedingungen) und des Rehabilitations- und Eingliederungsmanagements bei der nachhaltigen Erhaltung seiner Beschäftigungsfähigkeit zu unterstützen. Das betriebliche Gesundheitsmanagement zielt in erster Linie darauf ab, Mitarbeiter in ihrer Selbstverantwortung zu unterstützen, gesund zu leben und zu arbeiten. Charakteristisch für die „Wissensarbeitsgesellschaft“ ist die rasche Zunahme der psychischen Erkrankungen. Deren Zahl hat seit dem Jahr 2000 um 75 % zugenommen. Allein die durch psychische Erkrankungen bedingte Zahl der Frühverrentungen ist seit 2006 um ein Drittel gestiegen. Inzwischen gehen 4 von 10 Frühverrentungen auf psychische Erkrankungen zurück. Ursache können Faktoren sein wie z.B. zu geringe Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung und Organisation der eigenen Arbeit, übermäßiger Zeit- und Verantwortungsdruck, chronische Über- oder Unterforderungssituationen, repetitive Tätigkeiten, die ein hohes Maß an Konzentration erfordern, sowie ein Arbeitsklima, das wenig persönliche Anerkennung vermittelt.

Aus diesem Grunde haben namhafte Unternehmen, wie z.B. **Unilever**, **SAP** oder die **Metro AG** ihr betriebliches Gesundheitsmanagement durch ein sogenanntes Employee Assistance Programm – kurz EAP – ergänzt. Dieses Programm bietet Mitarbeitern frühzeitige professionelle und absolut vertrauliche Beratung in beruflichen wie in privaten Problem- und Konfliktsituation und vermittelt bei Bedarf auch gezielte Unterstützungs- und Therapieangebote. Das Programm ermöglicht gleichzeitig einen offensiven,

präventiven Umgang mit Tabuthemen (d.h. z.B. Suchterkrankungen) im Unternehmen.

Dass es besser ist, die Arbeitsfähigkeit zu fördern als die Krankenstände zu messen, haben die **Berliner Wasserbetriebe** erkannt. Ab Anfang 2011 haben Mitarbeiter und ihre Angehörigen 7 Tage die Woche und 24 Stunden am Tag die Möglichkeit, externe professionelle Berater (zumeist Psychologen) anonym anzurufen, um dort individuelle Unterstützung zu bekommen. Dabei spielt es im Sinne eines integrierten Gesundheitsmanagements keine Rolle, ob es sich um betriebliche oder private Probleme handelt. Denn Störungen im privaten Umfeld wirken sich auch negativ auf die Leistungsfähigkeit im Betrieb aus.

3.4. Betriebliche Weiterbildung

Unternehmen sollten Möglichkeiten schaffen, dass Mitarbeiter aller Altersstufen kontinuierlich dazulernen. Angesichts immer häufiger auftretender Technologiewechsel und Reorganisationsprozesse wächst die Bedeutung eines „lebenslangen Lernens“. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts hat sich jedoch mit 21% nur gut jeder Fünfte der 15- bis 64-jährigen Erwerbstätigen überhaupt an einer beruflichen Weiterbildung beteiligt. Bislang hinkt vor allem die Weiterbildung Älterer hinterher. Die Weiterbildungsquote bei älteren Arbeitnehmern ab 55 liegt mit 16% deutlich noch unter diesem Durchschnitt. Dabei wäre eine fundierte Weiterbildung gerade für Ältere besonders wichtig, um ihre Anschlussfähigkeit an aktuelle Entwicklungen zu gewährleisten.

Die **Galeria Kaufhof GmbH** hat ein Weiterbildungsprogramm „Fit für die Zukunft im Einzelhandel“ für rund 500 Mitarbeiter in 23 Filialen durchgeführt. Dieses Programm sollte insbesondere älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ohne abgeschlossene Ausbildung in einem Handelsberuf dabei helfen, sich weiterzuqualifizieren und dadurch ihre Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig zu erhalten. Schwerpunkt war die arbeitsplatznahe Vermittlung von Fähigkeiten in den Bereichen Kundenmanagement“, „Neue Marken und Sortimentsstrategien“, „Systemkenntnisse“ sowie „handelsübliche Kassensysteme“. Die Teilnehmer berichteten, dass sie durch das Programm Sicherheit gewonnen und Lernhemmungen abgebaut haben. Sie haben auf eine neue Art gelernt, im Beruf selbständiger zu werden, neue Lebens- und Arbeitsinhalte zu entdecken und kaufmännische Fähigkeiten wieder zu trainieren.

Dass sich lebenslanges Lernen und Weiterqualifizierung lohnen, zeigt auch die mittelständische **SICK AG**. Um das Erfahrungswissen der seit langem im Lager- und Transportbereich beschäftigten, un- und angelernten Mitarbeiter zu erhalten und sie für die gestiegenen Anforderungen im Logistikbereich zu qualifizieren, führte die SICK AG eine sechs Module umfassende Qualifizierungsmaßnahme durch. Lager- und Transportmitarbeiter wurden acht Monate lang jeden Freitag und Samstag zu IHK-geprüften „Logistikern“ qualifiziert. In langjähriger Arbeit erworbenes Erfahrungswissen wurde damit gefordert, gefördert und zu einer formalen, zertifizierten Qualifikation ausgebaut, die Marktwert hat. Auf der Grundlage dieses Abschlusses besteht die Möglichkeit der Wei-

terqualifizierung zum IHK-geprüften Abschluss "Meister/in der Lagerwirtschaft". Zudem spart sich das Unternehmen durch die Investition in „lebenslanges Lernen“ Vorruhestands und Abfindungskosten ebenso wie Einarbeitungskosten für neue Mitarbeiter. Das einmal erworbene Know-how bleibt dem Unternehmen länger erhalten.

3.5. Altersgemischte Teams bilden

Die Einrichtung von altersgemischten Teams, wie sie heute bei vielen KMUs, wie z.B. der **Sick AG** oder der **Fahrion Engineering GmbH & Co. KG** bereits erfolgreich praktiziert wird, ist ein wirksames Instrument, um Erfahrungswissen im Unternehmen zu bewahren, weiterzugeben und nachhaltig zu nutzen. Gleichzeitig kann auf diesem Wege mit minimalem Aufwand im Unternehmen eine Kultur der generationsübergreifenden Zusammenarbeit gefördert werden. Über Alumni-Netzwerke könnten sogar bereits im Ruhestand befindliche Mitarbeiter in solche altersgemischten Teams integriert werden, so dass der Kontakt zu ehemaligen Mitarbeitern und deren Know-how nie ganz abreißen muß. Wenn Ältere und Jüngere miteinander und voneinander lernen, profitieren sie doppelt: Sie eigenen sich neues Wissen an und erfahren, dass sie gebraucht werden und einen wichtigen Beitrag leisten. Dies stärkt die Bindung zum Unternehmen und wirkt sich positiv auf die Mitarbeitermotivation aus.

3.6. Arbeitszeit und Rentenübergänge so gestalten, dass Beruf und Familie besser miteinander vereinbar sind

Je nach Lebenssituation haben die Menschen ganz unterschiedliche Bedürfnisse, Möglichkeiten und Notwendigkeiten, ihre Arbeitszeit beispielsweise mit Elternzeit, Pflegezeit, Lernzeit oder Freizeit abzustimmen. Auch beim Übergang in die Rente haben manche die Möglichkeit, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter Vollzeit zu arbeiten, während andere darauf angewiesen sind, in den letzten Berufsjahren kürzer zu treten. Unternehmen haben verschiedene Handlungsspielräume, sowohl die Wochenarbeitszeit als auch die Lebensarbeitszeit zu flexibilisieren. Teilzeitarbeit, Jobsharing, Altersteilzeit, Gleitzeit, Vertrauensarbeitszeit, Sabbaticals oder ein Arbeitszeitkonto, bei dem ein Guthaben auf- oder abgebaut und innerhalb eines festgesetzten Zeitraums ausgeglichen wird, sind nur einige Beispiele, wie eine größere Flexibilisierung aussehen könnte.

Namhafte Unternehmen wie die **SAP AG** sowie die **BMW Group** bietet ihren Mitarbeitern individuelle Arbeitszeitmodelle, die ihnen helfen sollen, eine „Work-Life-Balance“, oder besser eine „Lebensbalance“ zu erreichen. Zusätzlich zu ihrem Jahresurlaub können Mitarbeiter der BMW Group bis zu 20 zusätzliche Tage Jahresurlaub bei entsprechender Entgeltreduzierung wählen oder ein Sabbatical zwischen einem und sechs Monaten einlegen. In beiden Fällen bleiben sie Vollzeit-Mitarbeiter, ohne dass ihnen Nachteile bei der Betriebsrente entstehen. Zusätzlich bietet die BMW Group verschiedene andere Teilzeitmodelle, wie Halbtagsarbeit, Jobsharing, befristete und unbefristete Teilzeit, oder saisonale Teilzeit an. Auch den Mitarbeitern der SAP AG stehen vielfältige Möglichkeiten der Arbeitszeitauto-

nomie offen, die es jedem Mitarbeiter ermöglicht, Arbeitsbeginn und Rhythmus weitgehend selbst zu bestimmen.

3.7. Unternehmen können in Netzwerken voneinander lernen

ddn bietet als erstes und bisher einziges Netzwerk eine Plattform für den selbstgesteuerten Erfahrungsaustausch von Unternehmen zur Gestaltung des demographischen Wandels an. Anhand konkreter Praxisbeispiele lernen Unternehmen von den Erfahrungen anderer Unternehmen. Dazu hat das ddn zehn bundesweite Arbeitskreise und fünfzehn regionale Unternehmensnetzwerke aufgebaut, die Unternehmen und Personalverantwortlichen einen Austausch aus der Praxis und für die Praxis bieten, um den Auswirkungen des demographischen Wandels aktiv zu begegnen und eine nachhaltige Versorgung mit Fachkräften sicherzustellen. Von diesem gemeinsamen Lern-, Vergleichs- und Weiterentwicklungsprozess, der zugleich zu neuen Geschäftsmodellen inspirieren soll, profitieren schon heute mehr als 230 Unternehmen, Organisationen und Institutionen. Gegenseitiger Know-how-Austausch durch Unternehmensbesuche und wissenschaftlich unterstützte Kommunikation führen zu eigener Beteiligung am demographischen Bewältigungsprozess. Bewährte Lösungen und vorbildliche Praxisbeispiele fließen in einen Wissens- und Erfahrungspool, der mit modernen Kommunikations- und Vernetzungsinstrumenten immer weiter verbreitet und in Fläche getragen wird. Der Zugangsweg über Multi-Stakeholder-Kooperationen verspricht einen besonders breit angelegten Transfer und damit einen hohen Implementierungsgrad entwickelter guter Praxislösungen. Die Initiierung regionaler Lernprozesse in den regionalen ddn Netzwerken generiert dabei auch speziell für kleine und mittlere Unternehmen einen hohen Nutzwert. Für sie kann es hilfreich sein, mit einem guten Beispiel anzufangen und dieses zum Leuchtturmprojekt zu machen. Dann werden auch weitere Maßnahmen Erfolg haben.

Die Erfahrung im ddn hat gezeigt, dass es in der Praxis bereits viele gute und erprobte Lösungsansätze gibt, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken: Qualifizierung, die Schaffung gesundheitsfördernder Bedingungen und eine Unternehmenskultur des Vertrauens und der Wertschätzung sind zentrale Elemente, um die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern zu erhalten und ein gesundes Altern in Arbeit zu ermöglichen.

4. Was kann die Politik tun, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken?

4.1. Die Politik sollte den demographischen Wandel zur Chefsache machen und koordinieren

Der demographische Wandel betrifft ganz unterschiedliche Politikbereiche wie z.B. die Bildungs-, Familien-, Wirtschafts-, Gesundheits- sowie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die sich somit heute auf mindestens fünf Ministerien erstrecken. Es ist Zeit, dass die Politik die Dimensionen dieser Herausforderungen versteht und den demographischen Wandel zur Chefsache macht. Eine ganzheitliche Demographiepolitik, in der Maßnahmen verschiede-

ner Ministerien so koordiniert werden, dass sie ineinandergreifen, ist dringend geboten.

Im Hinblick auf eine solche Koordination kann das finnische Nationalprogramm „Älter werdende Arbeitnehmer“, als Vorbild gelten. Das Programm ist eine Initiative der finnischen Regierung in Zusammenarbeit mit Sozialpartnern, Wissenschaft und Verbänden. Hierdurch ist es Finnland gelungen, die Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe der 55- bis 64-jährigen deutlich zu senken und die Arbeitsbedingungen älterer Menschen nachhaltig zu verbessern.

4.2. Ermöglichendes Staatshandeln – Betroffene zu Beteiligten machen

Die vorgenannte Forderung nach einer Koordinierung der Demographiepolitik darf nicht mit einem Ruf nach mehr staatlicher Regulierung verwechselt werden. Die Politik muss einen Rahmen schaffen, der aus Betroffenen – Unternehmen, Arbeitgebern und (potentiellen) Arbeitnehmern – Beteiligte bei der Lösungsfindung macht. Dieser Rahmen sollte innovativen Lösungsansätzen eine Chance geben, die im Stadium des Experiments erprobt werden, um sich jenseits von Marktmechanismen zu bewähren und durchzusetzen. Ein Staat, der seine Bürger auf die komplexen und dynamischen Herausforderungen des demographischen Wandels in der Wissensgesellschaft vorbereiten will, sollte den selbstorganisierten Wissenstransfer, die selbstgesteuerte Vernetzung und die Systemgrenzen überschreitende Kommunikation der Beteiligten ermöglichen und fördern. Er sollte jedoch nicht die Regeln des Austausches und seine Inhalte bestimmen. Entscheidend für den Erfolg dieses Wissenstransfers durch Ermöglichung sind Selbstmanagement und Selbstorganisation durch die Beteiligten. Denn es zeigt sich, dass Lernprozesse immer dann besonders erfolgreich sind, wenn die Beteiligten selbst Thema und Ziel ihres Engagements bestimmen können und selbst die Lösung mitgestalten. Die Politik sollte diesen Austausch fördern und unterstützen, ohne seine Inhalte vorzuschreiben.

Hierzu gibt es bereits einige Beispiele, wie das „TOP-Programm“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, das den systematischen Austausch von Unternehmens-Know-how ermöglicht und zu ausgezeichneten Erfolgen geführt hat. Auch das durch das BMAS geförderte und von seinen Mitgliedsunternehmen finanzierte ddn ist ein gutes Beispiel für ermöglichendes Staatshandeln. ddn organisiert den Erfahrungsaustausch von Unternehmen für Unternehmen in 10 bundesweiten Arbeitskreisen und 15 regionalen Netzwerken. Ziel dieses Austauschs ist es u.a., vorbildliche Praxislösungen zur betrieblichen Gestaltung des demographischen Wandels sowie die Sicherstellung des Fachkräftebedarfs zu generieren und wirksam in möglichst vielen Unternehmen umzusetzen. Von diesem gemeinsamen Lern-, Vergleichs- und Weiterentwicklungsprozess profitieren schon heute mehr als 230 Unternehmen und Institutionen.

4.3. Alterns- und salutogenetische Gestaltung von Arbeitsbedingungen sowie das betrieblichen Gesundheitsmanagement fördern

Nicht nur der Einzelne und die Unternehmen, auch die Gesellschaft und ihre sozialen Vorsorgesysteme profitieren davon, dass Arbeitnehmer in der Lage sind, auch wirklich bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu arbeiten. In der Vergangenheit wurden zum Teil falsche Anreize gesetzt, die auf eine geförderte Frühverrentung abzielten. Die Politik sollte dort Anreize schaffen, wo Probleme effektiv und nachhaltig gelöst werden können. Hier wird insbesondere eine verstärkte (z.B. steuerliche) Förderung des betrieblichen Gesundheitsmanagements sowie der alterns- und salutogenetischen Gestaltung von Arbeitsbedingungen empfohlen.

4.4. Starre Altersgrenzen abschaffen, flexible Übergänge in die Rente

ermöglichen und Hinzuverdienstgrenzen erweitern

Starre Altersgrenzen können den sehr unterschiedlichen Belastungen, denen die Arbeitnehmer im Laufe ihres Arbeitslebens auch zukünftig ausgesetzt sein werden, nicht gerecht werden. Ein weiter Renteneintrittskorridor und gleitende Übergänge in die Rente würden Unternehmen die Chance geben, den Wissenstransfer besser zu managen, das Know-how der Älteren im Unternehmen zu halten und auf Bedürfnisse und Verpflichtungen ihrer Beschäftigten besser eingehen zu können. Die Hinzuverdienstgrenzen in der Rente sollten erweitert und der gleichzeitige Bezug von Teilrente und Arbeitslohn ermöglicht werden. Das System der staatlichen Rentenversicherung mit seiner starren Regelaltersgrenze muss grundsätzlich reformiert werden.

4.5. Rahmenbedingungen für familienfreundliche Arbeitsbedingungen verbessern

Eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Elternzeiten oder Pflegezeiten werden immer wichtiger. Hier sollten Maßnahmen, wie z.B. die Einrichtung von Betriebskindergärten gefördert werden, die mehr Frauen in gut qualifizierte Jobs bringen.

4.6. Anerkennung von ausländischen Abschlüssen vereinfachen und beschleunigen

Viele Menschen mit ausländischen Abschlüssen finden keine angemessene Tätigkeit, weil ihre Qualifikationen hier nicht anerkannt werden. Um die Integration der in Deutschland lebenden ausländischen Fachkräfte in den deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern, sollte ein leicht zugängliches, transparentes und bundeseinheitliches Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen eingeführt werden. Dieses Verfahren sollte gleichzeitig Wege einer potentiellen Nachqualifizierung aufzeigen und eine Verzahnung mit entsprechenden beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten sicherstellen.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

a) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fachkräftepotential nutzen - Gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen (BT-Drucksache 17/4615)

b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Dr. Claudia Weinkopf

Zusammenfassung

- Unbestritten ist, dass der *Fachkräftebedarf* in Deutschland weiter deutlich steigen wird. Ob aber bereits heute von einem (ggf. sogar allgemeinen und flächendeckenden) „*Fachkräftemangel*“ gesprochen werden kann oder dieser in Kürze droht, erscheint demgegenüber fraglich.
- Hier ist zum einen nach Regionen, Branchen und Tätigkeiten zu differenzieren und zum anderen spricht vieles dafür, dass einem Fachkräftemangel mit einem koordinierten und breit angelegtem Spektrum von differenzierten und vorausschauenden Maßnahmen entgegen gewirkt werden kann.
- In den vorliegenden Anträgen werden zentrale Handlungsfelder und Maßnahmen mehr oder weniger breit und ausführlich angesprochen – darunter die Bildungspolitik, eine bessere Ausschöpfung des vorhandenen Erwerbspotentials sowie die Anerkennung von Abschlüssen von Migrant/innen, die bereits in Deutschland leben, sowie weitere Zuwanderung insbesondere von gut Qualifizierten.
- Die erforderlichen Strategien sollten aber nicht nur darauf abzielen, den künftigen Fachkräftebedarf zu decken und zu vermeiden, dass es zu gravierenden Engpässen bei Fachkräften kommt, sondern müssen auch verhindern, dass es zu einer weiteren Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt kommt: Fachkräftemangel auf der einen

und eine sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit auf der anderen Seite.

- Es ist insbesondere also auch nach Ansatzpunkten zu suchen, um den Arbeitsmarkt „zukunfts-fest“ zu machen und hierbei bestehende Defizite anzugehen. Dies betrifft sowohl die Integration von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen als auch die nachhaltige Verbesserung der Aufstiegschancen von denjenigen, die heute in prekären und gering bezahlten Jobs arbeiten.

Fachkräftemangel?

Offene Stellen sind an sich noch kein Indiz für einen Mangel an Fachkräften. Zur Frage, wann von Stellenbesetzungsproblemen die Rede sein kann und wann von einem echten Fachkräftemangel, gehen die Meinungen weit auseinander. Dies liegt sicherlich auch daran, dass es keine anerkannten Definitionen oder Indikatoren hierfür gibt. Die Bundesagentur für Arbeit sieht es als Anzeichen für Engpässe an, wenn auf eine gemeldete offene Stelle drei oder weniger gemeldete Arbeitslose mit der entsprechenden Qualifikation kommen. Besonders ungünstig war dieses Verhältnis Ende 2010 bei Altenpfleger/innen mit einer dreijährigen Berufsausbildung: Hier kamen nur 0,4 gemeldete Arbeitslose auf eine offene Stelle.

Das Beispiel der Pflege verweist aber auch darauf, dass Arbeitsbedingungen und Entlohnung mit in den Blick genommen werden müssen. Knappheit müsste nach grundlegenden ökonomischen Prinzipien zu steigenden Preisen bzw. Löhnen (oder in diesem Fall allgemeiner zu verbesserten Arbeitsbedingungen)

führen. Deutschland war aber in den vergangenen Jahren hinsichtlich der Lohnentwicklung insgesamt das Schlusslicht in Europa – und von deutlich verbesserten Arbeitsbedingungen in der Pflege oder einer überdurchschnittlichen Lohnentwicklung in diesem Bereich kann nicht die Rede sein. Vielmehr verweisen Analysen zur Entwicklung der Beschäftigtenstruktur in der Pflege darauf, dass der Anteil der Vollzeitbeschäftigten zugunsten von Teilzeitarbeit zurück gegangen ist. Dies reflektiert einerseits, dass die Belastungen möglicherweise so hoch sind, dass Pflege in Vollzeitarbeit zunehmend weniger zu leisten ist, begrenzt aber andererseits die Chancen der Beschäftigten auf eine eigenständige Existenzsicherung.

Und auch bezogen auf den Arbeitsmarkt insgesamt legen der ungebrochen hohe Anteil von befristeten Arbeitsverträgen bei Neueinstellungen, die steigende Nutzung der Leiharbeit, der hohe Anteil von Arbeitsplätzen mit Stundenlöhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle und anderen Arten prekärer Beschäftigung nahe, dass die „Marktmacht“ der Arbeitgeber in weiten Teilen des Arbeitsmarktes nach wie vor beachtlich ist. Wenn es bereits heute in einem breiten Maße Probleme gäbe, offene Stellen zu besetzen, dann wäre zu erwarten, dass sich nicht nur die Bezahlung, sondern auch die Arbeitsbedingungen verbessern müssten. Dies ist aber in der Breite bislang nicht der Fall.

In den vorliegenden Anträgen werden zentrale Handlungsfelder und Maßnahmen zur Vermeidung von Fachkräftengpässen angesprochen – darunter richtiger Weise die Bildungspolitik, eine bessere Ausschöpfung des vorhandenen Erwerbspersonenpotentials sowie die Anerkennung von Abschlüssen von Migrant/innen, die bereits in Deutschland leben, sowie weitere Zuwanderung insbesondere von hoch Qualifizierten. Unterschiede in den Anträgen sind zum einen darin zu sehen, dass die in diesen Feldern als erforderlich erachteten Maßnahmen mehr oder weniger ausdifferenziert dargestellt werden. Zum anderen unterscheiden sich die Anträge aber auch a) in der Einschätzung, ob es aktuell bereits einen Fachkräftemangel gibt und b) darin, welche Rolle der *Qualität der Arbeit* bei der Problemanalyse und bei den Lösungsansätzen beigemessen wird.

Statt einer Kommentierung der einzelnen Vorschläge wird im Folgenden auf einige Aspekte eingegangen, die aus meiner Sicht in den Anträgen nicht oder nicht ausreichend detailliert berücksichtigt worden sind.

Vorhandene Potentiale besser nutzen

Zu Recht wird in beiden Anträgen thematisiert, dass es noch umfangreiche un- oder unterausgeschöpfte Potentiale der vorhandenen Erwerbspersonen gibt. Verwiesen wird hier insbesondere auf Frauen, Ältere, Behinderte und Personen mit Migrationshintergrund. Damit sind aber bei weitem noch nicht alle vorhandenen Potentiale angesprochen, die besser genutzt werden könnten.

Dass in Deutschland auch viele beruflich Qualifizierte im Niedriglohnsektor arbeiten – inzwischen handelt es sich bei rund 80% der gering Bezahlten um Personen mit einem beruflichen oder sogar akademi-

schen Abschluss – spricht dafür, dass hier Qualifikationen verschwendet werden, was man sich bei einem steigenden Bedarf an Fachkräften nicht mehr leisten kann. Ähnliches gilt für die große Zahl von Minijobber/innen: Von den insgesamt gut 7 Millionen geringfügig Beschäftigten arbeiten knapp 5 Millionen ausschließlich in Minijobs – und bei diesen handelt es sich keineswegs überwiegend um gering Qualifizierte. Vielmehr haben von denjenigen geringfügig Beschäftigten, für die Angaben zur beruflichen Qualifikation vorliegen, etwa zwei Drittel eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen akademischen Abschluss.

Nach IAQ-Berechnungen auf der Basis des SOEP wünschen sich die geringfügig Beschäftigten im Durchschnitt eine fast doppelt so lange Arbeitszeit (2008: statt 12 Stunden vereinbarter Arbeitszeit 20,8 Stunden pro Woche) wünschen. Und auch bei den sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten liegen die gewünschten Wochenarbeitszeiten im Durchschnitt um mehr als drei Stunden pro Woche über der vereinbarten Arbeitszeit. In Ostdeutschland würde sogar ein Großteil der Teilzeitbeschäftigten lieber Vollzeit arbeiten.

Niedriglohnbeschäftigte oder Minijobber/innen wird man sicher nicht von heute auf morgen und mit einem vertretbaren Aufwand zu fragten Fachkräften qualifizieren können. Aber die Tatsache, dass im Niedriglohnsektor, in Minijobs und im Bereich der Einfacharbeit viele Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung tätig sind, könnte ein guter Ausgangspunkt für Maßnahmen zur Verringerung von Engpässen bei Fachkräften sein. Wenn es gelänge, zumindest einen Teil dieser Beschäftigten durch Qualifizierungs- und andere Maßnahmen beim Aufstieg in höherwertige Arbeit gezielt zu unterstützen, könnten inner- und überbetriebliche Mobilitätsketten bzw. -prozesse angestoßen werden, die sich über das gesamte Qualifikationsspektrum erstrecken und am oberen Rand auch die Besetzung von Stellen für Fachkräfte beitragen könnten. Gleichzeitig würden am unteren Rand Beschäftigungsmöglichkeiten frei für diejenigen, die derzeit oft in Dauerarbeitslosigkeit verharren und häufig allenfalls eine Chance auf kurze Episoden in instabiler Beschäftigung (z.B. Leiharbeit) haben.

Gezielt die Aufstiegschancen von bislang unterwertig eingesetzten formal beruflich Qualifizierten zu verbessern, hätte noch einen weiteren wichtigen Nebeneffekt – nämlich den Wert beruflicher Qualifikationen und Weiterbildungen wieder deutlicher hervor zu heben und damit auch die Motivation, sich zu qualifizieren und weiterzubilden, zu erhöhen. Nicht nur, aber insbesondere in Ostdeutschland hat sich in den Jahren nach der Wiedervereinigung das „Image“ von Weiterbildungsmaßnahmen deutlich verschlechtert, weil diese in der schwierigen Umbruchsituation häufig nicht zur Integration in Erwerbsarbeit oder in besser bezahlte Beschäftigung beigetragen haben. Die Haltung, dass „Bildung sich nicht lohne“, weil man auch mit einem beruflichen oder akademischen Abschluss in Niedriglohnjobs oder prekärer Beschäftigung landen kann und daraus oft nicht mehr rauskommt, muss aber aufgebrochen werden, wenn der künftige Fachkräftebedarf gedeckt werden soll.

Keine Patentlösungen, sondern maßgeschneiderte Problemanalysen und Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs

Jenseits genereller Maßnahmen zur Deckung des Fachkräftebedarfs muss jeweils für einzelne Branchen oder Tätigkeiten eine spezifische Problemanalyse vorgenommen werden, um passgenaue und problemadäquate Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs zu entwickeln. Bei Ingenieursberufen wird die Problemanalyse z.B. auch die hohe Zahl der Studierenden in den Blick nehmen müssen, die das Studium vorzeitig abbrechen. Im Gastgewerbe müssten z.B. einerseits die hohen Abbruchquoten von Auszubildenden und andererseits die Arbeitsbedingungen thematisiert werden, die viele Beschäftigte veranlassen, in andere Branchen zu wechseln. Außerdem liegen hier die tatsächlichen und die gewünschten Arbeitszeiten von Teilzeitbeschäftigten und Minijobber/innen noch deutlich weiter auseinander als in der Gesamtwirtschaft.

„Gute“ Arbeit und „faire“ Entlohnung

Ein steigender Fachkräftebedarf bietet grundsätzlich die Chance, bestehende Machtungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, prekäre Beschäftigung und Niedriglöhne zurück zu drängen und statt dessen (modernisierte) Normalarbeitsverhältnisse zu

stärken. Unternehmen und Betriebe müssen erkennen, dass Fachkräfte nur gewonnen und gehalten werden können, wenn ihnen eine leistungsgerechte Bezahlung und gute Arbeitsbedingungen geboten werden. Statt über Stellenbesetzungsprobleme bei qualifizierten Stellen zu klagen, sollten Unternehmen und Betriebe auch über alternative Strategien der Stellenbesetzung und Personalentwicklung nachdenken – etwa im Sinne der bereits angesprochenen inner- bzw. überbetrieblichen Mobilitätsketten, die sowohl am unteren als auch am oberen Rand des Qualifikationsspektrums dazu beitragen könnten, Probleme zu lösen bzw. zumindest zu verringern. Die Arbeitsmarktpolitik kann solche Prozesse fördern und unterstützen, indem z.B. für KMU oder bezogen auf bestimmte Zielgruppen von eher gering qualifizierten Beschäftigten oder Arbeitslosen Qualifizierungsmaßnahmen finanziert werden. Die Hauptverantwortung liegt allerdings bei den Unternehmen und Betrieben.

Da ein möglicher Fachkräftemangel aktuell oder in Zukunft keineswegs automatisch zu „guter“ Arbeit und „fairer“ Entlohnung für alle Beschäftigten führen wird, erscheinen verbindliche Mindeststandards unverzichtbar, um Lohndumping zu unterbinden und den Wettbewerb über die Qualität von Gütern und Dienstleistungen zu stärken.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

a) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fachkräftepotential nutzen - Gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen (BT-Drucksache 17/4615)

b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Prof. Dr. Ursula Engelen-Kefer

Demographie und Fachkräftemangel

Bei aller Unsicherheit über Prognosen der Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbstätigkeit ist festzustellen: Bis 2025 wird das Potential an Erwerbspersonen ohne Veränderung des Erwerbsverhaltens sowie ohne Nettozuwanderungen von etwa 44,6 auf 38,1 Millionen sinken - mithin um 6,5 Millionen.

Prognoseszenarien bis 2050 und darüber hinaus gehen von weiteren drastischen Abnahmen bei Bevölkerung und Erwerbspersonen aus.

Von Teilen der Wirtschaft, Wissenschaft und Politik wird in der Öffentlichkeit vor Fachkräftemangel und daraus resultierenden Verlusten des Wirtschaftswachstums gewarnt. Diese vor allem mediale Debatte hat bereits vor den Finanz- und Wirtschaftskrisen begonnen und nach der wirtschaftlichen Erholung im vergangenen Jahr wieder an Fahrt gewonnen. Die Vermutung ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit derartigen „Horror szenarien“ einer Fachkräftelücke die Einführung der höchst umstrittenen Rente mit 67 ab 2012, die Durchsetzung längerer Arbeitszeiten und höherer Arbeitsverdichtung zu Lasten der Arbeitnehmer sowie die Zuwanderung aus „Dritt-ländern“ (außerhalb der Europäischen Union - EU) erleichtert werden soll.

Einschlägige Untersuchungen und Erfahrungen zeigen:

- Es kann keinesfalls von einer generellen flächen-deckenden Arbeits- und Fachkräftelücke ausgegangen werden. Im Gegenteil gibt es in der Bundesrepublik einen höheren Anteil nicht genutzter

Qualifikationspotentiale von verschiedenen Erwerbspersonengruppen, die unzureichend genutzt und verschwendet werden.

- Allerdings bestehen einzelne Engpässe beim Angebot an Arbeitskräften, die sich in den kommenden Jahren der demographischen Veränderung verstärken werden. Genannt werden vor allem spezielle Ingenieurs-, IT- und Pflegeberufe.
- In beiden Fällen gibt es dringenden und nachhaltigen Handlungsbedarf mit kurz-, mittel- und langfristiger Ausrichtung. Erforderlich ist ein umfassender Mix verschiedener Instrumente und die Zusammenarbeit aller Akteure auf dem Arbeitsmarkt.

Handlungsalternativen

Die in dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dargestellten folgenden vier Kategorien von Maßnahmen kann ich voll unterstützen: Bildung und Chancen für alle; Weiterbildung für Zukunftsberufe; Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren, Menschen mit Behinderungen und Migrati-onshintergrund.

Hier gibt es überall erhebliche Defizite in der Bundesrepublik, die zum überwiegenden Teil hausgemacht sind und daher auch durch geeignete Maßnahmen behoben werden können und müssen.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat einzelne dieser Handlungsfelder konkretisiert und jeweils Unter- und Obergrenzen für die mögliche Steigerung des Fachkräfteangebots in der Bundesrepublik bis 2025

gemacht. Hieraus ergibt sich, dass selbst bei „konservativer“ und damit realistischer Einschätzung auch in den kommenden 15 Jahren die vielfach beschworene Fachkräftelücke weitgehend geschlossen werden kann: durch die Reduzierung der Zahl von Schul-, Ausbildungs- und Studienabbrechern; die bessere Ausschöpfung des Potentials von Älteren und Frauen sowie die Förderung der Weiterbildung; die Fortführung der jahresdurchschnittlichen Nettozuwanderungen von 150 000 bis 200 000. Die in dem Szenario der BA weiterhin vorgesehenen Handlungsfelder -Steigerung der Arbeitszeit Vollbeschäftigter und Zuwanderung von Fachkräften aus Drittländern- sind m.E. nicht ohne Probleme.

Bereits heute zeigen Untersuchungen und Erfahrungen, dass die Anforderungen an die Länge und die Flexibilität der Arbeitszeiten im Zusammenhang mit der ständigen Arbeitsverdichtung zu gesundheitlichen Schäden führen und familienfeindlich sind. Sie stehen somit den übrigen Handlungsalternativen zur besseren Ausschöpfung der Erwerbspersonenpotentiale bei Älteren und Frauen entgegen.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Handlungsnotwendigkeiten sowie der ab Mai dieses Jahres geltenden vollen Freizügigkeit innerhalb der EU nach Mittel- und Osteuropa ist es geboten, mit der zusätzlichen Förderung weiterer Zuwanderung aus „Drittländern“ abzuwarten.

Pflegenotstand hausgemacht

Besonders deutlich werden diese Zusammenhänge bei dem gravierenden Mangel an Pflegekräften. Die Fachkräftelücke wird bis 2025 auf 152 000 Beschäftigte in Pflegeberufen geschätzt. Noch größer ist die Lücke für ausgebildete Krankenschwestern, Krankenpfleger, Hebammen, Altenpfleger und Helfer. Gerade in diesen beruflichen Tätigkeiten sind die Löhne und Arbeitsbedingungen vielfach skandalös.

Erst mit großer Verzögerung ist der von Verdi ausgehandelte tarifliche Mindestlohn für die „Grundpflegetätigkeiten“ für allgemeinverbindlich erklärt worden: 8,50 Euro im Westen und 7,50 Euro im Osten. Die Bundesregierung ist dringend aufgerufen, die Gewerkschaften sowie Betriebs- und Personalräte bei der Durchsetzung dieser Mindestlöhne zu unterstützen. Häufig werden selbst diese kargen Mindestlöhne unterwandert: Zusatzleistungen werden in die Stundensätze eingerechnet und höhere Stundenleistungen abgefordert.

Notwendig ist darüber hinaus eine nachhaltige Kampagne zur Verbesserung des gesamten Lohnniveaus der Gesundheits- und Pflegeberufe. Nach Angaben einzelner Wohlfahrtsverbände liegen die Bruttogehälter für Pflegefachkräfte im Durchschnitt zwischen 2 100 und 2 400 Euro Brutto. Dies steht in keinem Verhältnis zur der oft langjährigen Ausbildung, den außergewöhnlichen Anforderungen an Einsatz und Verantwortung, aber auch physischer und psychischer Belastungen derartiger Tätigkeiten. Ein Blick über die Grenzen in die skandinavischen Länder kann hier erhebliche Aufschlüsse für eine gerechte Bewertung derartiger personenbezogener Tätigkeiten und Berufsgruppen geben.

Fazit: Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik erforderlich

Es ist ein Treppenwitz der Geschichte: In der Bundesrepublik werden immer mehr Menschen -ob jung, älter, weiblich oder mit Migrationshintergrund- mit teilweise hohen beruflichen Qualifikationen in unterwertige und prekäre Beschäftigung, Niedriglohnssektoren oder Arbeitslosigkeit gedrängt. Gleichzeitig sollen die dadurch verschwendeten Qualifikationen durch Zuwanderungen aus Drittländern ausgeglichen werden.

Dabei ist die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, dass mit billigeren und gefügigeren Fachkräften aus dem Ausland inländische tarifliche sowie arbeits- und sozialrechtliche Strukturen unterwandert werden sollen. Dringend erforderlich ist ein erneuter Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik.

- Die hausgemachte Öffnung der gesetzlichen Schleusen für die prekäre Beschäftigung mit Niedrig- und Armutslöhnen muss wieder geschlossen werden. Dabei unterstütze ich die Vorschläge in dem Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke. Die Bundesregierung muss umgehend ihre Blockadehaltung gegen die Allgemeinverbindlichkeit der vorliegenden tariflichen Mindestlöhne der DGB Gewerkschaften -und hierbei insbesondere bei der Leiharbeit- aufgeben. Darüber hinaus ist endlich ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn nicht unter 8,50 Euro einzuführen.
- Durch Gesetzgebung und praktisches Verwaltungshandeln müssen die tariflichen und betrieblichen Initiativen zur Humanisierung der Arbeit unterstützt werden.
- Darüber hinaus gilt auch gerade für die Arbeitsmarkt- und Weiterbildungspolitik: Im Rahmen der UN Konvention für Behinderte ist die Inklusion dieser Menschen in Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie humane qualifikationsgerechte Arbeit zu fördern. Hier sind erhebliche Qualifikationsreserven zu heben, die zur Deckung des Fachkräftebedarfs der nächsten Jahre beitragen kann und muss. Ähnliches gilt für die Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Hier besteht dringender Handlungsbedarf: Abbau ungerechtfertigter Hürden bei der Anerkennung im Heimatland erworbener Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse, das erhebliche Ausmaß an Beschäftigung weit unterhalb des Qualifikationsniveaus sowie Arbeitslosigkeit schnellstmöglich zu beenden.
- Die von der Bundesregierung vorgesehenen Kürzungen der Arbeitsmarktpolitik von 16 Mrd. Euro für die nächsten vier Jahre müssen wieder aufgehoben werden. Aufzugeben sind ebenfalls die Pläne im Streit um die Hartz IV Reform, die finanziellen Angebote an die Kommunen zur Übernahme der Kinderpakete aus den Taschen der Bundesagentur für Arbeit zu finanzieren. Hierbei handelt es sich um Beträge zwischen 3,5 und 4 Mrd. Euro im Jahr. Dies würde einen weitgehenden Abbau der Arbeitsmarktpolitik und insbesondere Qualifizierung bedeuten und die notwendigen Handlungsalternativen zur Deckung des Fachkräftebedarfs gravierend einschränken.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 21. Februar 2011 zum

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen (BT-Drucksache 17/3198)

Karl Brenke

I. Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt insbesondere für Fachkräfte

In marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften ist der Begriff des Mangels unangebracht. Es können nur mehr oder minder große Knappheiten bestehen, und der Markt sorgt für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Auf den Gütermärkten wird er Ausgleich über die Preise erzielt, speziell auf dem Arbeitsmarkt sind es die Löhne. Gäbe es eine ausgeprägte Knappheit an Fachkräften, hätte es in den letzten Jahren deutliche Lohnsteigerungen in Deutschland geben müssen. Das war aber nicht der Fall. Vielmehr wurden die Löhne nur wenig angehoben; das gilt auch für Arbeitskräfte mit solchen Tätigkeiten, die eine mittlere oder die eine hohe Qualifikation erfordern (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Ebenfalls lässt bei Ingenieuren, die immer wieder als Sinnbild für einen angeblichen Fachkräftemangel herausgestellt werden, die Lohnentwicklung generell keine wachsende Knappheit erkennen (Tabelle 2). Preise bzw. Löhne sind aber ohne Zweifel der beste Knappheitsindikator.

Die Zahl der Arbeitsplätze hat inzwischen wieder deutlich angezogen und übertrifft das Niveau vor der Krise. Sektoral zeigen sich aber zum Teil unterschiedliche Entwicklungen. Gestiegen ist vor allem die Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Bei der Industrie dagegen war der Arbeitsplatzaufbau in jüngster Zeit nur gering und scheint inzwischen schon fast wieder zum Stillstand gekommen zu sein. Hier ist die Zahl der Beschäftigten um knapp 300.000 oder 5% niedriger als vor der Krise. Aber gerade seitens der Vertreter der Industrie wird über einen vermeintlichen Fachkräftemangel geklagt. Die Industrie setzt statt auf Neueinstellungen auf Leiharbeit. Gäbe es jedoch eine ausgeprägte Fachkräfteknappheit, müssten die Industrieunternehmen be-

strebt sein, dass benötigte Personal fest an sich zu binden, anstatt sich auf das Angebot von Leiharbeitsfirmen zu verlassen.

Über das mittelfristig zu erwartende Fachkräfteangebot geben die Ausbildungsstatistiken Auskunft. Bei der beruflichen Erstausbildung ging zuletzt demografisch bedingt die Zahl der Lehrstellenbewerber zurück. Ein geringer Teil der angebotenen Lehrstellen konnte nicht besetzt werden, dabei handelte es sich zu einem großen Teil Ausbildungsplätze in solchen Berufsfeldern, in denen über den Bedarf ausgebildet wird (beispielsweise Berufe der Gästebetreuung). Andererseits sank in der Krise, wie auch in früheren Rezessionen, die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge deutlich – insbesondere in Fertigungsberufen. Vermutlich dürften inzwischen wieder mehr Lehrverträge abgeschlossen werden; aktuelle Zahlen liegen aber nicht vor. Bemerkenswert ist, dass immer noch in erheblichem Maße Jugendliche nur mit staatlicher Hilfe zu einem Ausbildungsplatz kommen (etwa in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen). Auffällig ist zudem, dass noch massenhaft in solchen Berufen ausgebildet wird, die mit einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden sind (Friseure, -innen, Kraftfahrzeuginstandsetzer, -innen). Zum Teil wird für solche Berufe die Ausbildung oder Berufsvorbereitung sogar noch subventioniert.

Bei der akademischen Ausbildung zeigt sich ein anderes Bild: Die Zahl der Studenten ist stark gestiegen und wird alsbald ihren Höhepunkt erreichen. Entsprechend sind die Ausbildungskapazitäten enorm angespannt. Nicht zuletzt in den technisch-naturwissenschaftlichen Fächern expandierte die Nachfrage nach Studienplätzen; so ist nach der Betriebswirtschaftslehre das Maschinenbauingenieurwesen inzwischen das beliebteste Studienfach. Mitt-

lerweile gibt es im Maschinenbau so viele Ingenieurstudenten wie es sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ingenieure gibt (Tabelle 3). Auch wenn gewiss nicht jeder Student das Studium erfolgreich abschließen oder manch einer nach dem Abschluss berufsfremd tätig sein wird, sollte in den nächsten Jahren für reichlich Nachschub auf dem Arbeitsmarkt für Maschinenbauingenieure gesorgt sein. Dasselbe gilt für andere Ingenieure und Akademiker in technisch-naturwissenschaftlichen Fächern. Es besteht sogar die Gefahr, dass der deutsche Arbeitsmarkt die zu erwartenden Studienabsolventen in den nächsten Jahren gar nicht aufnehmen kann, und noch mehr Akademiker sich eine Beschäftigung im Ausland suchen – insbesondere in solchen Ländern, in denen höhere Einkommen zu erzielen sind.

Fazit: Es gibt keine Hinweise darauf, dass derzeit das Angebot an Fachkräften in Deutschland sonderlich knapp ist. In manchen Regionen besteht freilich eine größere Knappheit als in anderen. Weil es keine Zugangsbarrieren zwischen den regionalen Teilarbeitsmärkten der Bundesrepublik gibt, dürfte wie schon immer in der Vergangenheit der Markt für einen Ausgleich sorgen.

Auch für die nächsten Jahre ist keine deutliche Verknappung zu erwarten. Demografisch bedingt sinkt zwar die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, allerdings wächst die Erwerbsneigung. So hat in den letzten zehn Jahren zwar die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter um 1,6 Mio. abgenommen, zugleich stieg das Erwerbspotential (Erwerbstätige plus Erwerbslose) um 1,1 Mio. Im internationalen Vergleich liegt die Erwerbsbeteiligung in Deutschland zwar über der in manch anderen Staaten (etwa Frankreich, Griechenland), aber deutlich unter der Erwerbsbeteiligung etwa in der Schweiz oder in skandinavischen Ländern. Bei der Fachkräftedebatte nicht aus dem Auge zu verlieren sind auch die derzeit etwa 3,8 Mio. bei den Arbeitsagenturen gemeldeten Erwerbslosen sowie die erhebliche Zahl derjenigen Erwerbstätigen, die einer Beschäftigung mit einer unfreiwillig verkürzten Arbeitszeit nachgehen.

II. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen im einzelnen

II.1 Bildung

Es ist in der Bildungsforschung weitgehend unstrittig, dass Investitionen in die frühkindliche Erziehung relativ hohe Bildungsrenditen erwarten lassen. Zudem muss sich angesichts erheblicher Defizite bei der Erziehung in nicht wenigen Elternhäusern der Staat bei der frühkindlichen Erziehung stärker engagieren – etwa beim Spracherwerb. Deshalb ist ein Ausbau des Angebots der öffentlichen Hand sinnvoll und nötig.

Die betriebliche Ausbildung dagegen ist keinesfalls Aufgabe des Staates; hier stehen die Unternehmen in der Pflicht. Staatliche Interventionen waren in den letzten Jahrzehnten nur deshalb erforderlich, weil Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsstellen nicht in Einklang zu bringen waren. Der Staat hat allerdings für die Befähigung der Jugendlichen zur Berufsausbildung zu sorgen; bei bildungsschwachen oder zeitweilig bildungsunwilligen Personen können berufsvorbereitende Maßnahmen hilfreich sein.

Der Bildungsberatung junger Menschen muss in der Zukunft ein höherer Stellenwert als gegenwärtig zukommen. Denn bisher wird auf betrieblicher Ebene noch in großem Umfang an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes vorbei ausgebildet. Das hängt auch damit zusammen, dass zu viele Jugendliche eine Ausbildung in einem „Mode-Beruf“ anstreben, von denen allerdings nicht wenige Berufe eher schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt bieten.

Es ist strikt davon abzuraten, die Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen kräftig aufzustocken. Derzeit gibt es zwar eine Welle an Studienplatzbewerbern, doch wird diese Welle nach allen Voraussetzungen rasch abebben. Würde jetzt eine Ausweitung der Kapazitäten in Angriff genommen, stände der Kapazitätsaufbau dann zur Verfügung, wenn die Nachfrage nach Studienplätzen spürbar nachgelassen hat. Das Augenmerk ist vielmehr noch stärker auf die Qualität der akademischen Ausbildung zu legen.

II.2 Weiterbildung

Auch die berufliche Weiterbildung ist primär Aufgabe der Unternehmen – sowie natürlich der Arbeitnehmer. Zudem engagieren sich die Tarifpartner in verstärktem Maße bei der Weiterbildung, beispielsweise qua Tarifvertrag, und es gibt zahlreiche betriebliche Vereinbarungen zwischen Vertretungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Über die Steuergesetzgebung werden bereits Anreize zur Weiterbildung geboten. Die Politik sollte darauf vertrauen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Arbeitnehmer auf Knappheiten und auf die Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarktes reagieren. Politische Interventionen bei der beruflichen Weiterbildung bedürfen deshalb des Augenmaßes, zumal nicht auszuschließen ist, dass sich auch hier eine Subventionsmentalität unter den Beteiligten herausbildet oder bereits herausgebildet hat. Forderungen nach spezifischen Regulierungen oder Quotierungen können nur auf dem Misstrauen beruhen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Verbände und Gewerkschaften nicht selbst in der Lage sind, sich hinreichend auf sich verändernde Qualifikationsanforderungen einzustellen.

Ein solches Misstrauen scheint dem Forderungskatalog der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zugrunde zu liegen. Beispielsweise wird unterstellt, dass ohne staatliche Interventionen kleine und mittlere Unternehmen ihre Weiterbildungsaktivitäten vernachlässigen würden – auch weil sie gar nicht in der Lage seien, ihren Weiterbildungsbedarf zu erkennen. Es könne deshalb nur ein Weiterbildungsbüro – ein staatliches oder staatlich gefördertes – weiterhelfen. Hier offenbart sich einmal mehr ein Helfersyndrom der Politik im Hinblick auf das Kindchenschema der Wirtschaftspolitik – den kleinen und mittleren Unternehmen, die vermeintlich allseits umsorgt werden müssen.

Im Falle eingetretener Arbeitslosigkeit kann die berufliche Weiterbildung die Re-Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen. Das haben die wissenschaftlichen Evaluierungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit gezeigt. Allerdings gilt das längst nicht für alle Teilnehmer

an solchen Maßnahmen. Zudem besteht die Gefahr, dass durch Weiterbildung zwar die Eingliederungschancen einer Person verbessert werden, zugleich aber eine andere Person – Nichtteilnehmer – bei der Integration das Nachsehen hat (sog. Drehtüreffekt). Viel spricht dafür, dass die von der rot-grünen Bundesregierung vorgenommene Reduzierung der über die Arbeitsagenturen/Arbeitsämter geförderten Weiterbildungsmaßnahmen sachgerecht war, weil bei einem großen Teil der Maßnahmen wenig Aussicht auf Erfolg bestand. Über die Effekte der Arbeit der Transfergesellschaften ist wenig bekannt, weil keine hinreichenden Daten zur Verfügung stehen.

II.3 Erhöhung der Erwerbsbeteiligung

Zentral für die Größe des künftigen Erwerbspersonenpotentials ist das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung. Insbesondere Frauen werden aufgrund der traditionellen Rollenverteilung in der Familie und wegen unzureichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten bei der Erwerbstätigkeit behindert. Deshalb ist der Ausbau öffentlicher Kinderbetreuungsmöglichkeiten dringend erforderlich. Allerdings können auch die Unternehmen zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen. Steuerliche Regelungen, die Anreize setzen, dass Frauen dem Arbeitsmarkt fernbleiben, sind nicht zeitgemäß.

Wie bei den Frauen hat auch generell bei den Älteren die Erwerbsbeteiligung stark zugenommen. Gleichwohl ist die Erwerbsquote Älterer in Deutschland noch viel geringer als in manchen vergleichbaren Staaten. Strategien zum längeren Verbleib im Erwerbsleben können vor allem auf betrieblicher Ebene ansetzen. Bei einigen Unternehmen bedarf es dazu noch des Abbaus von Vorurteilen (Abschied vom „Jugendkult“), zu dem die Verbände und Kammern bereits mit Kampagnen beitragen. Zudem kann vermehrt über betriebliche Gesundheitsvorsorge sowie Weiterbildung die Beteiligung am Erwerbsleben ausgeweitet werden.

II.4 Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse

Grundsätzlich ist es den Unternehmen freigestellt, Arbeitnehmer gemäß ihrer Fähigkeiten einzustellen und zu entlohnen, auch wenn deren formalen Befähigungsnachweise in der Bundesrepublik nicht anerkannt sind. Die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen lassen zudem die Möglichkeit, Arbeitnehmer für eine Probezeit zu verpflichten. Für die private Wirtschaft müsste deshalb die fehlende Anerkennung von im Ausland ausgestellten Qualifikationsnachweisen generell ein eher geringes Problem sein.

Gleichwohl sollte die Anerkennung solcher Qualifikationsnachweise verbessert werden, wobei sich Lösungen finden müssen, die ein Optimum zwischen möglichst geringem bürokratischen Aufwand einerseits und der Vermeidung von Missbrauch andererseits darstellen. Nicht Aufgabe primär des Staates ist es allerdings, für Anschluss- oder Nachqualifizierungen zu sorgen. Allenfalls wäre im Einzelfall zu prüfen, ob solche Maßnahmen im Falle eingetretener Erwerbslosigkeit oder verminderter Chancen auf dem Arbeitsmarkt hilfreich sein können.

II.5 Fachkräfteeinwanderung

In der Debatte um den angeblichen Fachkräftemangel in Deutschland wird weitgehend der Arbeitsmarkt in der Europäischen Union ausgeblendet. Hier steht ein um ein Vielfaches größeres Arbeitskräftepotential als in der Bundesrepublik zur Verfügung, und es gibt keine nennenswerte Hindernisse für Arbeitnehmer aus den Mitgliedsstaaten der EU 15, hierzulande eine Beschäftigung aufzunehmen. Zudem öffnet sich der deutsche Arbeitsmarkt in knapp drei Monaten für die Arbeitnehmer aus den Ländern der EU-Beitrittsrunde von 2004. Es ist deshalb erstaunlich, dass sich Forderungen nach vermehrten Zuwanderungen auf Personen aus Drittstaaten konzentrieren, aber nicht die Frage aufgeworfen wird, warum kaum Arbeitskräfte aus der EU nach Deutschland zuwanderten.

Gewiss können Zuwanderungen qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland für eine Volkswirtschaft hilfreich sein, und die deutsche Wirtschaft wird in der Zukunft auch vermehrt auf Zuwanderungen angewiesen sein. Zu vermehrten Zuwanderungen insbesondere von gut qualifizierten Personen wird es aber nur bei einer attraktiven Entlohnung kommen. Offenbar waren die Anreize nicht hinreichend, so dass es nur wenige Arbeitskräfte aus der EU sowie nur wenige Hochqualifizierte aus Drittstaaten in die Bundesrepublik zog.

Wenn nun – wie von Bündnis 90/Die Grünen gefordert – die Mindestlohngrenze für Arbeitskräfte aus Drittstaaten auf 40.000 Euro brutto p. a. gesenkt werden sollte, erhöht das für sich genommen nicht die Attraktivität des Arbeitsortes Deutschland für gut qualifizierte Zuwanderer. Durch die Herabsetzung der Mindestlohngrenze wird allerdings ein anderer Kreis von Zuwanderern als bisher angesprochen. Es würden Zuwanderungen für ein Arbeitsmarktsegment zugelassen, das den größten Teil der Arbeitsplätze hierzulande umfasst – und etwa weit in den Bereich der Facharbeiter hineinreicht. Denn im Schnitt kommen in Deutschland vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer auf einen Bruttolohn von 41.500 Euro (2009).⁹

Unterstellt, dass es bei der geforderten Herabsetzung der Mindestlohngrenze zu erheblichen Zuwanderungen kommen würde, bliebe das für den Arbeitsmarkt hierzulande und deren Teilnehmer nicht ohne Konsequenzen. Ein durch Zuwanderungen erhöhtes Angebot an Arbeitskräften wirkt sich zwangsläufig dämpfend auf die Höhe und die Entwicklung der Löhne aus. Wenn vermehrt Arbeitskräfte verfügbar sind, werden des Weiteren die Anreize bei den Unternehmen gesenkt, in die Weiterbildung und in die Gesundheitsvorsorge ihrer Mitarbeiter zu investieren, und ebenfalls werden die Anreize vermindert, für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu sorgen. In den Entsendeländern der zuwandernden Fachkräfte könnte die wirtschaftliche Entwicklung gehemmt werden, so dass Bemühungen der deutschen Entwicklungshilfe konterkariert werden. Kurzum: Bei der Forderung nach verstärkten Zuwanderungen müssen auch deren Folgewirkungen bedacht werden.

⁹ Statistisches Bundesamt; Fachserie 16, Reihe 2.3.

Tabelle 1

Entwicklung der Bruttostundenlöhne der Arbeitnehmer nach Leistungsgruppen

Veränderung gegenüber entsprechenden Vorjahreszeitraum in %

	Alle Arbeit- nehmer	darunter:			Alle Arbeit- nehmer	darunter:		
		Arbeitnehmer in leitender Stellung	heraus- gehobene Fachkräfte	Fachkräfte		Arbeitnehmer in leitender Stellung	heraus- gehobene Fachkräfte	Fachkräfte
	nominal				preisbereinigt ¹			
	Gesamte Wirtschaft							
2008	2,7	3,9	2,9	2,5	0,1	1,3	0,3	-0,1
2009	2,1	1,3	1,7	1,5	1,7	0,9	1,3	1,1
1. Qu. 2010	1,7	2,2	1,7	0,9	0,7	1,2	0,6	-0,1
2. Qu. 2010	1,5	1,6	1,9	1,5	0,4	0,6	0,8	0,4
	Verarbeitendes Gewerbe							
2008	2,4	4,8	2,5	2,4	-0,2	2,1	-0,1	-0,2
2009	1,3	1,1	0,9	0,5	0,9	0,8	0,5	0,1
1. Qu. 2010	2,1	1,5	1,4	1,7	1,1	0,5	0,4	0,7
2. Qu. 2010	1,8	1,0	1,2	2,1	0,7	0,0	0,2	1,0
	Investitionsgüterproduzenten							
2008	2,8	5,2	2,7	2,9	0,2	2,6	0,1	0,3
2009	1,3	1,5	0,7	0,4	1,0	1,1	0,4	0,0
1. Qu. 2010	2,6	1,6	1,1	2,8	1,5	0,5	0,1	1,8
2. Qu. 2010	1,2	0,9	0,8	1,6	0,2	-0,1	-0,2	0,6

¹ Bereinigt anhand des Index der Verbraucherpreise.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Tabelle 2

Jahresgehälter (Median) von Ingenieuren nach Branchen und Funktionen

	Sachbearbeiter	Projekt-Ing.	Projekt- Manag.	Gruppen-/ Team- leiter	Abteilg.- leiter
IT-Branche					
2005	43.200 €	47.000 €	56.000 €	58.600 €	67.200 €
2008	53.600 €	50.000 €	64.700 €	68.000 €	83.700 €
2010	45.040 €	47.600 €	60.020 €	70.095 €	86.000 €
Jahresdurch. Veränderung in %					
2005 bis 2008	7,5	2,1	4,9	5,1	7,6
2008 bis 2010	-8,3	-2,4	-3,7	1,5	1,4
2005 bis 2010	0,8	0,3	1,4	3,6	5,1
Chemie, Pharma					
2005	-	-	-	-	-
2008	52.000 €	58.700 €	71.200 €	71.500 €	76.300 €
2010	52.690 €	51.850 €	70.867 €	69.660 €	76.223 €
Jahresdurch. Veränderung in %					
2005 bis 2008	-	-	-	-	-
2008 bis 2010	0,7	-6,0	-0,2	-1,3	-0,1
2005 bis 2010	-	-	-	-	-
Fahrzeugbau					
2005	45.300 €	47.300 €	60.400 €	62.700 €	70.700 €
2008	49.700 €	51.500 €	63.600 €	72.000 €	79.500 €
2010	48.725 €	50.000 €	65.000 €	73.200 €	84.200 €
Jahresdurch. Veränderung in %					
2005 bis 2008	3,1	2,9	1,7	4,7	4,0
2008 bis 2010	-1,0	-1,5	1,1	0,8	2,9
2005 bis 2010	1,5	1,1	1,5	3,1	3,6
Maschinen- und Anlagenbau					
2005	42.900 €	46.400 €	56.200 €	59.700 €	64.000 €
2008	48.200 €	48.800 €	60.000 €	66.400 €	73.300 €
2010	46.628 €	47.648 €	60.700 €	57.789 €	76.000 €
Jahresdurch. Veränderung in %					
2005 bis 2008	4,0	1,7	2,2	3,6	4,6
2008 bis 2010	-1,6	-1,2	0,6	-6,7	1,8
2005 bis 2010	1,7	0,5	1,6	-0,6	3,5
Elektronik- u. Elektrotechnik					
2005	44.600 €	45.500 €	58.800 €	63.000 €	68.500 €
2008	47.700 €	48.900 €	63.500 €	67.300 €	75.600 €
2010	48.200 €	48.700 €	62.760 €	72.000 €	77.958 €
Jahresdurch. Veränderung in %					
2005 bis 2008	2,3	2,4	2,6	2,2	3,3
2008 bis 2010	0,5	-0,2	-0,6	3,4	1,5
2005 bis 2010	1,6	1,4	1,3	2,7	2,6
Quelle: VDI; eigene Berechnungen.					

Tabelle 3

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Studierende

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im März 2010		Studierende ¹⁾ im Wintersemester 2009/2010	
Berufsklassifikation der Bundesagentur für Arbeit	Anzahl	Studienfachklassifikation der Studentenstatistik	Anzahl
Ingenieure des Maschinen- und Fahrzeugbaus	153353	Maschinenbau/Verfahrenstechnik	149129
Übrige Fertigungsingenieure	25526	Fahrzeugtechnik	10773
		Luft- und Raumfahrttechnik	4730
		Schiffbau/Schiffstechnik	967
		Lebensmitteltechnologie	3847
insgesamt	178879	insgesamt	169446
Elektroingenieure	151799	Elektrotechnik	67346
Bergbau-, Hütten-, Gießereingenieure	5548	Bergbau, Hüttenwesen	2257
Architekten, Bauingenieure	124343	Architektur, Innenarchitektur	33757
		Bauingenieurwesen	37116
		Raumplanung	7864
		insgesamt	78737
Vermessungsingenieure	9083	Vermessungswesen	4703
Sonstige Ingenieure	222401	Ingenieurwesen allgemein	27165
		Nautik/Seefahrt	1774
		Verkehrsingenieurwesen	2551
		Wirtschaftsingenieurwesen mit ingenieurwissenschaftlichem Schwerpunkt	19674
		Wirtschaftsingenieurwesen mit wirtschaftswissenschaftlich	53626
		insgesamt	104790
Chemiker, Chemieingenieure	41235	Chemie	38918
		Chemie-Ingenieurwesen/Chemietechnik	7781
		insgesamt	46699
Physiker, Physikingenieure, Mathematiker	24192	Physik	31075
		Physikalische Technik	3242
		Mathematik	36024
		insgesamt	70341
Naturwissenschaftler, anderweitig nicht genannt	60813	Geowissenschaften	11604
		Geographie	17906
		Biologie	48577
		insgesamt	78087
Datenverarbeitungsfachleute	535438	Informatik	128983
		Nachrichtlich: Auszubildende in betrieblicher Lehre: Rechnungskaufleute, Informatiker/innen	33699
1) Ohne Studenten mit Ausrichtung auf ein Lehrfach.			
Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.			