

# Potenziale ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt

Die Themen „Nutzung des Potenzials von Fachkräften aus dem Ausland“ sowie die damit verbundene Notwendigkeit zu einer Auseinandersetzung mit der Frage der „Willkommenskultur“ sind aktueller denn je. Sie haben Bedeutung für die notwendige, differenzierte Entwicklung einer Strategie zur Fachkräftesicherung für den Standort Deutschland. Im Folgenden soll deutlich werden,

- dass und warum es tatsächlich unverzichtbar ist, - auch! - auf die Erschließung ausländischer Arbeitskräftepotenziale zu setzen,
- welche Möglichkeiten der Unterstützung von Zuwanderung es schon gibt und welche Ansätze insbesondere die Bundesagentur für Arbeit (BA) dabei forciert,
- was in diesem Zusammenhang noch durchaus als Gestaltungsbedarf in den Rahmenbedingungen an Politik und Gesetzgebung adressiert werden sollte und
- dass die bisherigen Erwartungen - oder auch Befürchtungen? - einer erheblichen Zuwanderungswelle im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung bislang nicht erfüllt worden sind.

**Gerade auch vor diesem Hintergrund sind regionale und dabei möglichst vernetzte Aktivitäten zur aktiven Erschließung des Potenzials ausländischer Arbeitskräfte sowie ernsthafte Bemühungen um die Flankierung durch eine Willkommenskultur so wichtig.**

In Deutschland wurde (und wird zum Teil noch immer) die Diskussion geführt, ob wir tatsächlich eine aktiv unterstützte, gesteuerte Zuwanderung brauchen. Die Antwort lautet „ja, unzweifelhaft ja!“. Dies hat auch die BA zu Beginn des Jahres mit ihrem viel beachteten Strategiepapier „Perspektive 2025“ deutlich gemacht. Allein schon quantitativ besteht mittelfristig ein erheblicher Arbeitskräftebedarf. Die Größenordnung, die hierfür durch Zuwanderung abgedeckt werden müsste, beziffern wir mit bis zu 800.000. Der tatsächliche Trend geht aber kontinuierlich in die andere Richtung: Seit über zehn Jahren hat Deutschland einen negativen Wanderungssaldo. Dabei verlassen zu großen Anteilen junge, leistungsfähige und gut qualifizierte Fachkräfte, z.B. Ärzte und Ingenieure, das Land, weil sie sich woanders bessere Perspektiven versprechen und weil es aktuell einfach „im Trend“ liegt. Ein beredtes Beispiel hierfür ist die Vielzahl einschlägiger Fernsehformate, die „einfach Lust darauf“ machen, sein Glück in der Ferne zu suchen.

In dem Begriff „Wanderungssaldo“ bilden sich natürlich auch Zuwanderungen nach Deutschland ab. Die aktuelle Größenordnung liegt bei 700.000 Menschen - wohlgernekt „Menschen“, das sind bei weitem nicht alles „Arbeits- oder gar Fachkräfte“. Unter diesen 700.000 befinden sich tatsächlich nur 17.000 qualifizierte Fachkräfte (zumindest nach unserer formalqualifikatorisch geprägten Terminologie), 12.000 Hochschulabsolventen und gerade einmal 700 sogenannte „Hochqualifizierte“. Diese geringen Zahlen sollen auch vor dem Hintergrund bewertet werden, dass es in Deutschland mittelfristig nicht nur einen erheblichen quantitativen, sondern vor allem auch einen qualitativen Arbeitskräftebedarf, will heißen Fachkräftemangel, geben wird. Dieser ist sehr regional- und berufsspezifisch ausgeprägt. Die aktuell von der BA identifizierten Engpassberufe sind Ingenieure bestimmter Fachrichtungen, Ärzte, Krankenschwestern und qualifizierte Alten- und Krankenpfleger. In bestimmten Regionen müssen dazu auch noch technische Fachkräfte genannt werden sowie als gesamte Branche mit Personalbedarfsdeckungsschwierigkeiten die Hotellerie und Gastronomie.

Die Gründe für diese Entwicklung liegen in den allen bekannten Megatrends, die sich in weit entwickelten Industriegesellschaften besonders auswirken: Globalisierung, demographischer

Rückgang, Urbanisierung, veränderte Werte in Bezug auf das Verhältnis von Arbeit und Privatleben.

Selbstverständlich muss an dieser Stelle noch einmal betont werden, dass aus Sicht der BA die Zuwanderung bei weitem nicht das einzige Handlungsfeld zur Fachkräftesicherung ist. Stichwortartig sei hier nur auf die Themen „Arbeitszeit“, „Frauenerwerbstätigkeit“, „Beschäftigung Älterer“, „Weiterbildung“ und „Berufseinstieg bzw. Ausbildung junger Menschen“ hingewiesen. Dennoch ist nach unserer Rechnung auch die Zuwanderung ein unverzichtbarer Baustein in einer schlüssigen Fachkräftestrategie für Deutschland. Wir adressieren das auch immer wieder an die Politik bzw. die Bundesregierung sowie in der öffentlichen Diskussion. Aktuell hat der Vorstand der BA der Bundesarbeitsministerien wieder konkrete Vorschläge unterbreitet, durch welche - verhältnismäßig einfachen - rechtsgestaltenden Maßnahmen schnell mehr auf diesem Feld getan werden könnte. Zum Beispiel könnte das in der Politik ja bereits diskutierte Vorziehen der prädestinierten Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Mitgliedsländer Bulgarien und Rumänien nach unseren Erkenntnissen kurzfristig noch einmal einen Schub sowohl in quantitativer Hinsicht, in kleinerem Ausmaß auch im Zustrom qualifizierter Fachkräfte bringen.

Was machen wir, was macht die BA jetzt schon, um die Potenziale ausländischer Arbeitskräfte für den deutschen Arbeitsmarkt zu erschließen? Hierzu kann ich Ihnen sechs Punkte erläutern:

Erstens beteiligen wir uns sehr aktiv am gemeinsamen Netzwerk EURES aller Arbeitsverwaltungen in der EU. Hier geht es um die Information, Beratung und Vermittlung von Menschen, die im europäischen Ausland Arbeit suchen. Die BA hat hierfür entsprechende Strukturen mit ihrer bundesweit aufgestellten Besonderen Dienststelle, der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), sowie zusätzlich in den jeweils grenznahen Arbeitsagenturen aufgebaut. Die Dienstleistung wird von spezialisierten Fachkräften, den EURES-Beratern, erbracht. Aktuelle besondere Aktivitäten zur Gewinnung von Interessenten für den deutschen Arbeitsmarkt bzw. die deutsche Wirtschaft, z.B. in Spanien, Portugal oder auch Polen, wurden ja auch ausführlich von den Medien aufgegriffen.

Im Internetportal von EURES sind derzeit rd. 1,2 Mio. Stellenangebote, davon 400.000 aus Deutschland, eingestellt. Rund 720.000 Bewerberangebote mit den Lebensläufen wechselwilliger europäischer Arbeitssuchender, davon aktuell allein 150.000 aus Spanien, stehen diesen Jobangeboten gegenüber. An dieser Stelle bietet es sich an, das erste Mal darauf hinzuweisen, dass die Freizügigkeitsregelungen im Rahmen der EU 8 - Osterweiterung hier nur eine vergleichsweise geringe Zunahme von Stellen-, aber auch Bewerberangeboten aus Mittel- und Osteuropa gebracht haben. Interessenten aus diesen Ländern sind häufig keine qualifizierten Fachkräfte, kommen überwiegend nur für einfache, angelernte bzw. Hilfstätigkeiten in Frage und sind demgemäß auch nicht „internet-affin“ und damit in dem Portal eingetragen.

Einen zweiten Ansatz verfolgen wir - vor allem in dem Teil Europas, der noch nicht von der vollen Freizügigkeit erfasst ist - mit speziellen, sogenannten „Incoming-Projekten“. Hier agiert die Vermittlungsabteilung der ZAV auf Basis gezielter, berufsbedarfsbezogener Vermittlungsabsprachen mit bestimmten Ländern oder dortigen Partnerorganisationen. Ein schon seit einigen Jahren erfolgreiches Beispiel ist die Vermittlung von Haushaltshilfen aus Kroatien, weitere Ansätze bzw. Vorüberlegungen konzentrieren sich auf die Berufsfelder Metall, Elektro und Pflege. In der Regel setzen diese Ansätze nach dem derzeitigen Rechtsrahmen formale Regierungsabkommen bzw. Vermittlungsabsprachen voraus, die die Bundesregierung oder zumindest das Bundesarbeitsministerium genehmigt haben muss. Hinzu kommen notwendige extensive Auslegungen bestehender Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, z.B. der Frage, welche Anforderungen an das Tatbestandsmerkmal eines „Ausbildungsplanes deutscher Betriebe“ für solche ausländischen Arbeitnehmer gestellt werden. Daran kann man schon erkennen, dass in den einschlägigen Rechtsgestaltungen Spielräume bestehen,

die es der Bundesregierung ermöglichen, auch ohne grundsätzliche politische Richtungsentscheidungen zur gesteuerten Zuwanderung solche Projekte zu ermöglichen. Wir adressieren das regelmäßig an das Bundesarbeitsministerium.

Nachrichtlich: Zu diesem Handlungsfeld zählen wir auch die schon seit längerem bestehenden und genutzten Möglichkeiten zur temporären Beschäftigung ausländischer Saisonarbeiter und Fachpraktikanten in bestimmten Branchen, z.B. der Landwirtschaft oder auch in der Hotellerie und Gastronomie, sowie die Ferienbeschäftigungen ausländischer Studenten und Fachschüler.

Noch ausgesprochen neuartig ist ein dritter Ansatz: Im Sinne der Leitidee einer zirkulären Migration von Arbeitskräftepotenzialen beteiligen wir uns in einer engen Kooperation mit der führenden deutschen Entwicklungshilfeorganisation, der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) an innovativen sog. „Triple-Win-Migrationsprojekten“. Triple Win, also „dreierlei Nutzen“, bedeutet hier, dass die Arbeitsmigration von qualifizierten Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern durch geeignete Unterstützungsmaßnahmen so gestaltet bzw. flankiert wird, dass dies Vorteile für den jeweiligen Arbeitnehmer - durch verbesserte Qualifikation und zusätzliche wertvolle Berufserfahrung, für deutsche Betriebe - durch das Erschließen zusätzlicher Fachkräftepotenziale aus dem Ausland und letztlich - nämlich nach späterer Rückkehr in das Heimatland, denn es heißt ja „zirkuläre Migration! - auch für das Herkunftsland - durch einen know-how- und Erfahrungsaufbau im eigenen Arbeitskräftepotenzial sowie durch konkrete Beziehungen zu deutschen Wirtschaftsbetrieben mit sich bringt.

Ein erstes Einstiegsprojekt, das zusätzlich durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit gefördert wird, dem ja aktuell ein Minister mit gewissem Erfahrungshintergrund in Arbeitsmarktfragen vorsteht(!), haben wir in Indonesien aufgesetzt. Hier geht es um Ingenieure mit Interesse an einer Beschäftigung in Deutschland, mit ausgezeichneten Fachqualifikationen und einer guten Vorbereitung durch die GIZ auf die Arbeit in Deutschland, zu der auch eine Auffrischung ihrer deutschen Sprachkenntnisse zählt. Weitere Projekte laufen in Vietnam mit Schweißern sowie in Bosnien und Albanien mit qualifizierten Pflegekräften. Aktuell richten wir unsere Erweiterungsüberlegungen auf Indien und die Ukraine, weil dort auch Arbeitskräftepotenziale identifiziert und passende Vor-Ort-Strukturen der GIZ verfügbar sind.

Ein viertes, aus meiner Sicht viel versprechendes Handlungsfeld sind die ausländischen Studenten an deutschen Hochschulen. Immerhin 9% aller in Deutschland Studierenden sind sogenannte „Bildungsausländer“, also ausländischer Herkunft. Nur ein sehr kleiner Teil davon bleibt nach Abschluss des Studiums in Deutschland und nimmt eine Beschäftigung in deutschen Betrieben auf. Dabei ermöglicht die Vorschrift des § 16 des Aufenthaltsgesetzes jedem dieser Menschen, auch wenn er nicht unter die EU-Freizügigkeitsregelung fällt, den Aufenthalt für die Dauer von bis zu einem Jahr, um in Deutschland eine Beschäftigung zu finden und damit dauerhaft hier sesshaft zu werden. Allzu häufig fehlt es in diesen Fällen individuell an Information und Beratung, z.B. bei der Frage, wie man sich denn erfolgreich bei deutschen Arbeitgebern bewirbt und persönlich vorstellt. In Projekten an der Hochschule Bonn/Rhein-Sieg sowie den Hochschulen Erlangen und München schließen spezialisierte Hochschulberater unserer dortigen Arbeitsagenturen im Zusammenspiel mit der ZAV diese Lücken und verzeichnen zunehmendes Interesse und tatsächliche Integrationserfolge. Wir werden jetzt unsere Hochschulberatungsteams in allen Stützpunkt-Arbeitsagenturen verstärkt auf diesen Ansatz ausrichten.

Das Stichwort „Schließen von Informationslücken“ gilt auch für die Nummer fünf meiner Aufzählung. In den vielfältigen Veranstaltungen und Expertenrunden zu den Themen Zuwanderung und Willkommenskultur wird immer wieder der Ruf nach einem entsprechenden Angebot im Internet laut. Wir haben ein solches, das sich meines Erachtens auch durchaus sehen lassen kann, offensichtlich müssen wir es aber noch offensiver bekannt machen. Unsere Internetseite „Arbeiten in Deutschland“ enthält eine Fülle wichtiger, interessanter und für die

individuelle Entscheidung potenziell zuwanderungsbereiter Ausländer relevanter Informationen - und dies auch zweisprachig in Deutsch und in Englisch. Aktuell hinzugekommen ist unser Selbstinformationsangebot „Migration Check - Mit sechs Clicks in Deutschland!“, das jedem, zunächst einmal rechtsunkundigen, interessierten ausländischen Arbeitssuchenden, aber auch deutschen Betrieben, die vor einer entsprechenden Rekrutierung stehen, schnell und interaktiv gesteuert die richtige Zuordnung zur jeweils maßgeblichen aufenthalts- und arbeitsgenehmigungsrechtlichen Fallgruppe sowie den damit verbundenen Handlungserfordernissen ermöglicht.

Dieses Informationsangebot muss - wie schon gesagt - bekannter werden. Wir haben es über das Auswärtige Amt den deutschen Auslandsvertretungen und z.B. den Goethe-Instituten empfohlen, über den Deutschen Industrie- und Handelskammertag den deutschen Außenhandelskammern und weisen auch die Bundesministerien aktiv darauf hin.

Schließlich bereiten wir uns mit einer sechsten Aktivität auf den Zeitpunkt vor, der nach meiner Einschätzung sicher kommen muss und wird, nämlich den Tag, an dem sich Deutschland für eine aktive Zuwanderungspolitik entscheiden wird. Spätestens dann nämlich wird es ausgesprochen wichtig sein, besser darum zu wissen, in welchen Ländern weltweit überhaupt Fachkräftepotenziale für die in Deutschland definierten Engpassberufe vorhanden sind. Von allein und nur aufgrund der Nachricht, dass „die Bundesrepublik jetzt für die Zuwanderung bereit“ ist, werden nämlich, siehe aktuell Osteuropa, nur die Wenigsten kommen! Deshalb recherchieren wir über die ZAV unter Nutzung aller zugänglichen Quellen und in Rückkopplung mit einer Vielzahl von ausländischen Partnerorganisationen, der Exportwirtschaft und auch der Außenhandelskammern denkbare Möglichkeiten in allen Ländern der Welt und tragen dies in einem Katalog zusammen. Hätten Sie z.B. gewusst, dass es Ingenieure mit Deutschkenntnissen und Interesse an Deutschland in Marokko oder auch in China gibt? Oder Fachärzte in Syrien? Oder auch examinierte Pflegekräfte auf den Philippinen?

Es dürfte mittlerweile einen Erfahrungswert darstellen, dass das alleinige Lockern von rechtlichen Zuwanderungsbeschränkungen nicht automatisch auch zu dem - gewollten oder auch befürchteten - Zustrom entsprechender Arbeitsmigranten führt. Was hat z.B. die aktuelle EU 8 - Osterweiterung gebracht? Wenig! Unser Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht zwischenzeitlich in seinen Schätzungen nur noch von einer jährlichen Zuwanderung von rund 100.000, maximal 140.000 Menschen aus Osteuropa aus. Ein Großteil dieses Potenzials orientiert sich dabei in die westlichen und insbesondere südlichen Ballungszentren. In die von der Binnenarbeitskräftewanderung und der demographischen Entwicklung ohnehin schon stark betroffenen ostdeutschen Ländern findet demgegenüber ein ausgesprochen geringer Zuzug statt. Unsere Regionaldirektionen Nord (für Mecklenburg-Vorpommern), Berlin-Brandenburg und Sachsen vermelden einen sehr geringen Anstieg des Bewerberangebots um Kräfte aus Polen, Tschechien und den anderen von der Freizügigkeit neu erfassten Ländern.

In unserem beispielsweise eigens im polnischen Szczecin eingerichteten „Bürgerbüro“ wurden in den ersten Monaten nur jeweils rund 100 Interessenten für eine Beratung vorstellig, die Zahl der daraus tatsächlich realisierten Vermittlung liegt deutlich darunter. Unter den Interessenten sind nur zu einem geringen Teil qualifizierte Fachkräfte, es überwiegen Jugendliche, die sich für eine Erstausbildung interessieren und vor allem Hilfskräfte, die schnell in einfachen und angelernten Jobs mehr Geld als in ihrem Heimatland verdienen möchten. Aber auch bei diesen ist das Anspruchsniveau an akzeptable Arbeitsbedingungen und Lohnhöhen deutlich gegenüber früheren Zeiten gestiegen. Eine erste positive Begleitwirkung dürfte eher darin liegen, dass eine Vielzahl bisher illegaler Beschäftigungsverhältnisse solcher Arbeitskräfte insbesondere in deutschen Privathaushalten gewissermaßen durch die Freizügigkeitsregelung nachträglich legalisiert worden ist.

Dies alles bedeutet aber auch, dass die öffentlichkeitswirksame Aufregung vieler Experten im Vorfeld der Osterweiterung offensichtlich unberechtigt war. So hatte das Ifo-Institut ja vor

gar nicht so langer Zeit noch von einem „Ansturm von Millionen“ und einem „Kollaps der deutschen Sozialsysteme“ gewarnt. Stattdessen sind jetzt zunehmend deutsche Unternehmer und Wirtschaftsverbände auf aktiver Arbeitskräftesuche in diesen Ländern unterwegs, um mühsam diejenigen Potenziale zu erschließen, die offenbar „von alleine“ nicht gekommen sind! Es wird zudem deutlich, dass auch in diesen Ländern erhebliche Bestrebungen im Gange sind, die Fachkräfte im eigenen Land zu halten. So zahlt z.B. Estland mittlerweile attraktive Rückkehrprämien an estnische IT-Fachkräfte, die vor Jahren ins Ausland emigriert sind und jetzt Bereitschaft signalisieren, wieder in ihr Heimatland zurückzukehren. Und umgekehrt gibt es auch immer weniger Arbeitskräfte in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die zu schlechten Arbeitsbedingungen, niedrigen Löhnen und unattraktiven Lebensumständen nach Deutschland zu kommen bereit wären. **Hier muss das Thema „Willkommenskultur“ ansetzen.**

Was brauchen wir also, wenn wir realisieren und akzeptieren, dass Deutschland

- einen ansteigenden quantitativen und einen in bestimmten Regionen und Berufen bereits erheblichen qualitativen Fachkräftebedarf hat,
- deshalb auch Zuwanderung braucht und
- nicht sofort die möglichen weitergehenden politischen bzw. gesetzgeberischen Weichenstellungen zu treffen in der Lage ist?

Die Antworten darauf lauten:

Wir brauchen eine Willkommenskultur, die zunächst einmal darauf gerichtet ist, dass hier nicht nur „funktionierende Arbeitskräfte“, sondern in erster Linie „Menschen“ mit eigenen Bedürfnissen, Familien, ethnischen und kulturellen Identitäten und Orientierungsbedarf in für sie zunächst fremden Umgebungen für einen Aufenthalt in Deutschland, in einer bestimmten Region und in einem bestimmten betrieblichen Umfeld gewonnen werden sollen.

Dies setzt eine sorgfältige Analyse voraus, welche Berufe, Qualifikationen, Kompetenzen usw. überhaupt benötigt werden, was vorausgesetzt werden kann und was davon andererseits möglicherweise erst „aufgesattelt“ werden muss und kann.

Die setzt auch voraus, dass eine Vielzahl von Umfeldbedingungen - wie z.B. Informations- und Beratungsangebote, Wohnraum, Sozialstrukturen, Infrastruktur, kulturelle und Sportangebote, Hilfestellungen bei Behördengängen und vieles andere mehr - daraufhin überprüft werden, ob sie eine gewollte Zuwanderung erleichtern.

Und es setzt - gerade in Ostdeutschland, in dem Phänomene einer latenten Ausländerfeindlichkeit unverständlicherweise immer noch häufiger auftreten als im Rest der Republik - eine aktive und positive Öffentlichkeitsarbeit zum Thema voraus, um auch darüber einen breiteren Bewusstseinswandel zu unterstützen.

All das geschieht am besten im vernetzten Agieren möglichst aller relevanten Akteure einer Region, denn dies allein einzelnen engagierten Unternehmern oder - trotz der geschilderten Möglichkeiten - der Arbeitsverwaltung zu überlassen, wäre deutlich zu kurz gesprungen!

Zugleich brauchen wir aber auch ein permanentes Adressieren von Vorschlägen und Lösungsanforderungen an die Politik und die Gesetzgebung. Deutschland muss sich meines Erachtens auch hier mehr bewegen. Einiges dazu ist in den vorangegangenen Ausführungen angeklungen. Weiteres wie zum Beispiel auch die Anerkennungspraxis bei ausländischen Berufsabschlüssen ist jetzt aktuell neu geregelt und institutionell verankert worden.

*Karsten Bunk*

*Geschäftsführer Steuerung und Umsetzung Arbeitslosenversicherung  
Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg*