Berlin, den 16. Juli 2008

Aktionsprogramm der Bundesregierung

Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland

Vorbemerkungen

Im Kontext der demografischen Entwicklung, der Globalisierung und des wirtschaftlichen Strukturwandels hin zu wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen ist nach aktuellen Studien zu erwarten, dass mittel- und langfristig die Schwierigkeiten wachsen, den zunehmenden Bedarf an Fachkräften und Hochqualifizierten in Deutschland zu decken. Der prognostizierte Trend eines sinkenden Fachkräfteangebots bei gleichzeitig quantitativ wie qualitativ steigendem Bedarf führt zu der zunehmenden Herausforderung, dass es insbesondere auf dem Akademikerarbeitsmarkt zu einer Mangelsituation kommen kann, die bereits ab Mitte der nächsten Dekade das Wirtschaftswachstum beschränken könnte.

Der Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte wird sich weiter intensivieren. Daher gilt es, auch die Zuwanderungsregelungen attraktiver zu gestalten, um die Position Deutschlands zu stärken.

Dabei wird sich die Bundesregierung im Rahmen der nationalen und europäischen Migrationspolitik dafür einsetzen, dass die angestrebte Zuwanderung den Entwicklungsländern nicht zum Nachteil gereicht. Die Bundesregierung wird Fachkräfte aus Engpassektoren der Entwicklungsländer nicht gezielt abwerben.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) veröffentlichte im Dezember 2007 eine Projektion mit dem Fazit, dass "nach den neuen Langfristprognosen die Zahl der Erwerbstätigen von 2005 bis 2020 zunächst um gut 1,7 Mio. steigen dürfte und in den fünf Jahren danach- demografisch bedingt- um rund 0,5 Mio. abnehmen wird. (...) Bis 2025 könnte sich die Unterbeschäftigung in Deutschland - rein rechnerisch - halbieren. Dies gilt allerdings nur, wenn der künftige Arbeitskräftebedarf nicht nur quantitativ, sondern auch qualifikatorisch gedeckt werden kann. Ansonsten droht Massenarbeitslosigkeit bei Fachkräftemangel." Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die im Januar 2007 erschienene Studie „Zukunft von Bildung und Arbeit“ des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Ziel der Bundesregierung ist es daher, den steigenden Bedarf an Fachkräften vorrangig durch verstärkte Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren und die Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund zu decken. Hierzu wurde von der Bundesregierung die Qualifizierungsinitiative „Aufstieg durch Bildung“ am 9. Januar 2008 beschlossen, um Aus- und Weiterbildung in Qualität und Wirkungsbreite nachhaltig zu verbessern. Es ist vorgesehen, dass sich Bund und Länder bis zum Herbst 2008 auf ein gemeinsames Maßnahmenpaket verständigen und dieses auf einem Treffen der Regierungschefs verabschieden.

Beschluss von Meseberg

Mit Blick auf den zu erwartenden Anstieg des Fachkräftebedarfs in der Zukunft wurde auf der Kabinettklausur in Meseberg am 23./24. August 2007 beschlossen:

"Die Bundesregierung wird alles daran setzen, das heimische Potenzial an Qualifikationen auszuschöpfen. Im Bereich der Hochqualifizierten kann sowohl kurz- als auch langfristig ein zusätzlicher Bedarf auftreten. Um eine verlässliche Grundlage für Entscheidungen zur Zuwanderung zu schaffen, werden die zuständigen Ressorts zügig einen Vorschlag über ein systematisches Monitoring zur Ermittlung des Bedarfs entwickeln.

Wir wollen eine arbeitsmarktadäquate Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte vorsehen und die Position unseres Landes im Wettbewerb um die Besten stärken. Den deutschen Auslandsschulen kommt hierbei eine wichtige Rolle zu.

Die Bundesregierung wird hierfür ein Konzept für eine Zuwanderung entwickeln, das den Interessen unseres Landes auch in der nächsten Dekade Rechnung trägt. Bei der Erarbeitung des Konzeptes sollen quantitative und qualitative Instrumente geprüft und die Erfahrungen anderer Länder bei der arbeitsmarktbezogenen Steuerung von Zuwanderung einbezogen werden."

In Umsetzung des Beschlusses von Meseberg und unter Berücksichtigung europäischer Beratungen schlägt die Bundesregierung daher folgende Maßnahmen vor:

Maßnahmenpaket

Die nachfolgenden zuwanderungspolitischen Maßnahmen sollen zum 1. Januar 2009 in Kraft treten.

1. Öffnung des Arbeitsmarktes für Akademiker und Akademikerinnen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten durch Verzicht auf Vorrangprüfung

Der Arbeitsmarkt wird für Akademiker und Akademikerinnen (Universitäts- oder Fachhochschulabschluss) aus den neuen Mitgliedstaaten der EU geöffnet.

Die Umsetzung erfolgt auf nationaler Ebene durch Ministerverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates.

2. Verlängerung der Ausnahme von der Freizügigkeit für neue Beitrittsstaaten (EU-8 und für Bulgarien und Rumänien)

Die Übergangsregelungen für die EU-8 (3. Phase: 01. Mai 2009 – 30. April 2011) und Bulgarien und Rumänien (2. Phase: 1. Januar 2009 - 31. Dezember 2011), die eine Ausnahme von dem Grundsatz der Freizügigkeit für neue Beitrittsstaaten beinhalten, werden verlängert.

Die Umsetzung der Inanspruchnahme der Übergangsregelung für die EU-8 sowie Bulgarien und Rumänien erfolgt auf nationaler Ebene durch Kabinettsbeschluss (und Veröffentlichung im Bundesanzeiger) ohne Beteiligung des Bundesrates und auf europäischer Ebene durch Mitteilung der Bundesregierung an die Kommission vor dem 1. Mai 2009 für die EU-8 bzw. vor dem 1. Januar 2009 für Bulgarien und Rumänien.

3. Senkung der Einkommensgrenze für Hochqualifizierte

Um Deutschland im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte zu stärken, wird die Mindesteinkommensgrenze für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Hochqualifizierte, die von Anfang an ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht vermittelt, von dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (derzeit 86.400 €) auf die Beitragsbemessungsgrenze (West) der allgemeinen Rentenversicherung in Höhe von derzeit 63.600 € gesenkt.

Die Umsetzung erfolgt durch Änderung des § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

4. Öffnung des Arbeitsmarktes für Akademiker und Akademikerinnen aus Drittstaaten (mit Vorrangprüfung) sowie für deren Familienangehörige

Darüber hinaus wird der Arbeitsmarkt für alle Akademiker und Akademikerinnen (Universitäts- oder Fachhochschulabschluss) aus Drittstaaten geöffnet. Zur Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten inländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wird jedoch weiterhin geprüft, ob für die konkrete Beschäftigung keine bevorrechtigten inländischen Arbeitssuchenden zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung) und der Ausländer oder die Ausländerin nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigt wird. Für Akademiker und Akademikerinnen aus Drittstaaten, die ihren Hochschulabschluss in Deutschland erworben haben, bleibt es bei der bisherigen Regelung.

Bei Familienangehörigen der Akademiker und Akademikerinnen wird auf die Vorrangprüfung verzichtet.

Die Umsetzung erfolgt durch Ministerverordnung mit Zustimmung des Bundesrates.

5. Bevorzugte Zulassung von Absolventen und Absolventinnen Deutscher Auslandsschulen

Absolventen und Absolventinnen Deutscher Schulen im Ausland verfügen über vertiefte Kenntnisse der deutschen Sprache und der deutschen Kultur. Hochschulen und Fachschulen könnten die bestehenden Zulassungsmöglichkeiten zum Studium verstärkt nutzen und hierfür werben. Um für diesen Personenkreis die Attraktivität Deutschlands als Zielland zu steigern, wird auf die Vorrangprüfung

- zu jeder berufsqualifizierenden Ausbildung und der anschließenden Beschäftigung
- bei Vorliegen eines akademischen Abschlusses zu jeder der Ausbildung entsprechenden Tätigkeit

verzichtet.

Die Umsetzung erfolgt durch Ministerverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates (hinsichtlich der anschließenden Beschäftigung mit Zustimmung). Die Maßnahmen werden durch entsprechende "Werbe"-Aktivitäten des für die Auslandsschulen zuständigen Auswärtigen Amtes flankiert. Zusätzliche Aktivitäten der Länder wären wünschenswert.

6. Statusverbesserung für (junge) Bildungsinländer und Bildungsinländerinnen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus

Deutschland wird vor allem die Potenziale derjenigen jungen Ausländer und Ausländerinnen nutzen, die durch Integration im Inland mit der deutschen Kultur vertraut sind und hier ihre Ausbildung absolvieren ("Bildungsinländer/innen"). Häufig haben sie jedoch wegen des Aufenthaltsstatus der Eltern keine Aufenthaltsperspektive; sowohl die Bleiberechtsregelung der IMK vom 17. November 2006 als auch die gesetzliche Altfallregelung in §§ 104a, 104b AufenthG stellen für die Erlangung eines sicheren Aufenthaltsstatus für zahlreiche, insbesondere jüngere Geduldete insoweit hohe Hürden auf. Auch beruflich gut qualifizierte Geduldete, die ihre Ausbildung in Deutschland erfolgreich abgeschlossen haben und Geduldete, die sich aufgrund ihrer bereits im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen am Arbeitsmarkt bewährt haben, können einen Beitrag zur langfristigen Deckung des Fachkräftebedarfs leisten. Für junge geduldete "Bildungsinländer/innen" und beruflich gut qualifizierte Geduldete, die über eine verbindliche Einstellungszusage oder bereits über ein entsprechendes Arbeitsverhältnis verfügen, werden folgende Verbesserungen eingeführt:

- Junge Geduldete, die sich noch keine vier Jahre im Bundesgebiet aufhalten und deshalb nach den allgemeinen Regelungen noch keinen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang besitzen, erhalten erleichterten Zugang zu einer Ausbildung. Eine Veränderung des Status als Geduldete ist hiermit während der Ausbildung noch nicht verbunden.
- Geduldete, die gut integriert sind und erfolgreich in Deutschland eine Berufsausbildung oder ein Studium absolviert haben, erhalten einen sicheren Aufenthaltsstatus (Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung).
- Geduldete Hochschulabsolventen und -absolventinnen, deren Studienabschluss in Deutschland anerkannt ist, und die zwei Jahre lang durchgängig in einem ihrer Qualifikation entsprechenden Beruf gearbeitet haben, und geduldete Fachkräfte, die zwei Jahre lang durchgängig in einer Beschäftigung tätig waren, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung voraussetzt, erhalten einen sicheren Aufenthaltstatus (Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung).

Die Umsetzung des ersten Punktes erfolgt durch Ministerverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates. Die anderen beiden Vorschläge werden durch Änderung des Aufenthaltsgesetzes realisiert. Hierzu wird im 4. Abschnitt "zum Zwecke der Erwerbstätigkeit" eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung für qualifizierte Geduldete eingeführt. Für die qualifizierten Geduldeten finden grundsätzlich die gleichen Ausschlusskriterien Anwendung, die heute bereits in der Altfallregelung des § 104a Abs. 1 AufenthG vorgesehen sind.

7. Rahmenbedingungen für Zuwandernde und Zugewanderte in Deutschland attraktiver gestalten

Bei weiterer Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Akademiker und Akademikerinnen spielt nicht nur die Ausgestaltung der Zuwanderungsregelungen, sondern auch die Attraktivität der Rahmenbedingungen für Ausländer und Ausländerinnen in Deutschland eine entscheidende Rolle. Dabei muss Deutschland im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe Nachteile ausgleichen, die es insbesondere gegenüber englischsprachigen Einwanderungsländern hat. Dazu gehört z.B. auch die bessere Nutzung der Potenziale und Qualifikationen von Migranten und Migrantinnen (insbesondere durch gutes Profiling und gezielte Anpassungsqualifizierung), wie sie in der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung und dem nationalen Integrationsplan angelegt sind. Neben der Frage des Arbeitsmarktzugangs von Familienangehörigen werden folgende Handlungsfelder flankierend angegangen:

- Erleichterungen bei der formalen Anerkennung von ausländischen Abschlüssen,
- Deutliche Klarstellung, dass Ehegatten und Ehegattinnen von hochqualifizierten Akademikerinnen und Akademikern aus Drittstaaten oder der EU keine Deutschkenntnisse vor der Einreise nachweisen müssen (BMI, AA und Länder),
- Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung.

Monitoring

Mit Hilfe des Arbeitsmarkt-Monitorings sollen aktuelle, mittel- und längerfristige Arbeitskräftebedarfe besser identifiziert sowie die Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage ermittelt werden, um auf Grundlage dieser Erkenntnisse unter Berücksichtigung längerfristiger Faktoren im Einzelfall pragmatische Entscheidungen treffen zu können. Es soll präziser festgestellt werden, wie sich der demografische Wandel künftig auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland niederschlagen wird. Zum Arbeitsmarkt-Monitoring wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Abstimmung mit den anderen beteiligten Ressorts und der Beauftragten eine Allianz einberufen, um die Bundesregierung bei Entscheidungen zur arbeitsmarktadäquaten Zuwanderung zu beraten. Des Weiteren wird das BMAS einen Frühindikator konzipieren, der die Erwartungen von Unternehmen über den zukünftigen Arbeitskräftebedarf durch einen Index abbildet.

Die Bundesregierung führt unter der Federführung des BMAS das Monitoring auf der Grundlage

- externer wissenschaftlicher Projektionen zum mittel- und langfristigen Arbeitskräftebedarf und
- der Beratungsergebnisse der Allianz

durch.

Im Hinblick auf die komplexe Informationserhebung und -verarbeitung bei der Projektion mittel- und langfristiger Qualifikations- und Fachkräftebedarfe sind externe Analysen in Form von Gutachten einzuholen. Dazu muss auf Daten vom Statistischen Bundesamt (StBA), dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) und insbesondere des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) zurückgegriffen und deren Beratung in Anspruch genommen werden.

Die Allianz ermöglicht einen transparenten Diskurs auch über künftige Arbeitskräftebedarfe. Ihre Zusammensetzung und Aufgabenstellung entspricht den in der Gesellschaft gegebenen Verantwortlichkeiten für die Sicherung der Arbeitskräftebasis in Deutschland.

Die Mitglieder dieser Allianz sind auf jeden Fall Sozialpartner, Wissenschaftler/-innen sowie Vertreter/-innen der Bundesregierung und die Länder.

Aufgabe der Allianz ist:

- die Beratung der gegenwärtigen und künftigen Entwicklungen der Arbeitskräftebedarfe und des Arbeitsangebots nach Branchen, Regionen und Qualifikationen in Deutschland und
- die gemeinsame Einschätzung eines Fachkräfteengpasses auf der Basis von Indikatoren und eine Engpassanalyse.

Aufgabe der Allianz ist es nicht, ein Zuwanderungs-Punktesystems oder ein Konzept zur Potenzialzuwanderung zu entwickeln.

Zur Präzisierung der Projektionen und um das Wissen über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs besser absichern zu können, soll der aktuelle und perspektivische Arbeitskräftebedarf der deutschen Unternehmen im Rahmen eines Indexes abgebildet werden. Die Unternehmen sind gefordert, ihre Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs mitzuteilen.

Der Arbeitskräftebedarfsindex soll ein Frühindikator für den Arbeitskräftebedarf sein. Der Arbeitskräftebedarfsindex soll die Ergebnisse einer monatlichen, repräsentativen Arbeitgeberbefragung über alle Branchen und Betriebsgrößenklassen abbilden. Erhoben werden soll der aktuelle und prospektive Arbeitskräftebedarf in den nächsten 6 Monaten.

Im Rahmen der Allianz ist zu prüfen, ob bestehende Befragungen weiterentwickelt werden können oder eine eigene Befragung zu konzipieren ist.