

Berlin, den 27. Juni 2008

Aktionsprogramm der Bundesregierung 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, bei Meistern, Technikern und Fachschulabsolventen sowie in abgeschwächter Form auch bei betrieblich ausgebildeten Fachkräften zu einer Mangelsituation kommen kann, die bereits ab Mitte der nächsten Dekade das Wirtschaftswachstum beschränken könnte.

Das 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."

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 Ausländer, insbesondere der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, zu decken. Hierzu wurde von der Bundesregierung eine nationale Qualifizierungsinitiative 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.

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 Potential 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 von Meseberg unter Berücksichtigung europäischer Beratungen schlägt die Bundesregierung vor, im Rahmen eines Aktionsprogramms die Fachkräftebasis mit folgenden Maßnahmen zu sichern:

Konzept für eine arbeitsmarktadäquate Zuwanderung

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

1. Uneingeschränkte Öffnung des Arbeitsmarktes für Akademiker aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten

Der Arbeitsmarkt wird für Akademiker (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: 30. April 2009 – 1. Mai 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 BAnz) ohne Zustimmung des Bundesrates und auf europäischer Ebene durch Mitteilung der Bundesregierung an die Kommission vor dem 1. April 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 Hochqualifizierte 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.

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

Darüber hinaus wird der Arbeitsmarkt für alle Akademiker (Universitäts- oder Fachhochschulabschluss) aus Drittstaaten geöffnet. Zur Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten inländischer Arbeitnehmer wird jedoch weiterhin geprüft, ob für die konkrete Beschäftigung keine bevorrechtigten inländischen Arbeitssuchenden zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung) und der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.

Bei Familienangehörigen der Akademiker wird auf die Vorrangprüfung verzichtet.

Die Umsetzung erfolgt durch Ministerverordnung mit Zustimmung des Bundesrates .

5. Bevorzugte Zulassung von Absolventen deutscher Auslandsschulen

Absolventen deutscher Schulen im Ausland verfügen über 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 ohne gesicherten Aufenthaltsstatus

Deutschland wird vor allem die Potentiale derjenigen junger Ausländer nutzen, die durch Integration im Inland mit der deutschen Kultur vertraut sind und hier ihre Ausbildung absolvieren ("Bildungsinländer"). 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. Für junge geduldete "Bildungsinländer" 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 Fachkräfte und Hochschulabsolventen, die zwei Jahre lang durchgängig in einem ihrer Qualifikation entsprechendem Beruf gearbeitet haben, 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 AufenthG 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 Aufenthaltsgesetz vorgesehen sind.

7. Rahmenbedingungen für Ausländer in Deutschland attraktiver gestalten

Bei weiterer Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Akademiker spielt nicht nur die Ausgestaltung der Zuwanderungsregelungen, sondern auch die Attraktivität der Rahmenbedingungen für Ausländer in Deutschland eine entscheidende Rolle. Dabei muss Deutschland im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe Standortnachteile ausgleichen, die es insbesondere gegenüber englischsprachigen Einwanderungsländern hat. Neben der Frage des Arbeitsmarktzugangs von Familienangehörigen werden folgende Handlungsfelder flankierend angegangen:

- Erleichterungen bei der formalen Anerkennung von ausländischen Abschlüssen (durch Länder und Berufsverbände)
- Bessere Nutzung der Potentiale und Qualifikationen von Migranten (insbesondere durch gutes Profiling und gezielte Anpassungsqualifizierung)
- Deutliche Klarstellung, dass Ehegatten von 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 (Fachkräfte-)Monitorings sollen aktuelle und zukünftige Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarfe besser identifiziert sowie die Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und – nachfrage ermittelt werden, um auf Grundlage dieser Erkenntnisse im Einzelfall pragmatische Entscheidungen treffen zu können. Es geht darum, präziser festzustellen, wie sich der demographische Wandel künftig auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in Deutschland niederschlagen wird. Hierzu wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Allianz zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs gründen sowie einen Arbeitskräftebedarfsindex konzipieren.

1. Allianz zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird das Monitoring gemeinsam mit einer Allianz zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs mit den relevanten Arbeitsmarktakteuren durchführen. Partner der Allianz sind: Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft (z.B. BDA, DIHK und ZDH), die Gewerkschaften (z.B. DGB, IG Metall, IG BCE), der Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Direktor des IAB, die Präsidentin des WZB sowie die Länder vertreten durch die Vorsitzende der ASMK und die Vorsitzende der KMK. Von Seiten der Bundesregierung sind neben dem federführenden BMAS weitere Ressorts beteiligt. Die Allianz wird von einer Geschäftsstelle unterstützt.

Aufgabe der Allianz ist die Analyse und Prognose der Arbeitskräftenachfrage in den einzelnen Branchen und des Arbeitskräfteangebots in Deutschland sowie darauf aufbauend die Abgabe von Handlungsempfehlungen für Maßnahmen zur Aktivierung des einheimischen Arbeitskräftepotentials und für ergänzenden Zuwanderungsbedarf. Die Allianz ermöglicht einen öffentlichen und transparenten Diskurs über künftigen Qualifizierungs- und Fachkräftebedarfe und eine stärkere Verantwortung der Wirtschaft und Verbände.

Im Hinblick auf die komplexe Informationserhebung und -verarbeitung bei der Projektion mittel- und langfristiger Qualifikations- und Fachkräftebedarfe sind externe Analysen sicher erforderlich. Zudem muss die Allianz 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) zurückgreifen und deren Beratung in Anspruch nehmen können.

Die Kosten für Aufbau und Unterhalt einer Geschäftsstelle einschließlich einzuholender Gutachten und Empfehlungen werden bei jährlicher Gutachtenfrequenz auf bis zu 2 Mio. € p.a. geschätzt.

2. Arbeitskräftebedarfsindex

Zur Präzisierung der Projektionen und um das Wissen über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs besser absichern zu können, muss der aktuelle und perspektivische Arbeitskräftebedarf der deutschen Unternehmen im Rahmen eines Index abgebildet werden. Der Arbeitskräftebedarfsindex soll, ähnlich wie der ifo-Geschäftsklimaindex, ein Frühindikator, aber nicht für die konjunkturelle Entwicklung, sondern für den Fachkräftebedarf sein. Beim ifo-Geschäftsklimaindex werden monatlich circa 7.000 Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, des Bauhauptgewerbes, des Großhandels und des Einzelhandels gebeten, ihre gegenwärtige Geschäftslage zu beurteilen und ihre Erwartungen für die nächsten sechs Monate mitzuteilen. Der Arbeitskräftebedarfsindex soll ebenfalls 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.