

## **Antrag**

**der Abgeordneten Cornelia Pieper, Dr. Guido Westerwelle, Dirk Niebel, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Gutmacher, Klaus Haupt, Dr. Helmut Haussmann, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Dr. Irmgard Schwaetzer, Marita Sehn, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Dieter Thomae, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.**

### **Zuwanderung steuern, Aus- und Weiterbildung intensivieren, Arbeitserlaubnisrecht entrümpeln**

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die **Zuwanderung** nach Deutschland verläuft bisher weitgehend ungesteuert und unkontrolliert. Sie vollzieht sich im Wesentlichen als Zuzug von Asylbewerbern, sog. Kontingentflüchtlingen, Aussiedlern und Ausländern, die im Wege des Familiennachzuges einreisen. Zuwanderung mit dem Ziel, in Deutschland zu arbeiten, ist – abgesehen von Unionsbürgern (EU) – nahezu ausgeschlossen. Die unübersichtliche Einwanderungssituation belastet seit Jahren das politische Klima in Deutschland. Weder Scheindebatten darüber, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei, noch kurzfristige, vom aktuellen tatsächlichen oder scheinbaren Arbeitsmarktbedarf bestimmte Anwerbeaktionen werden dieser Situation gerecht, weil sie die Unübersichtlichkeit nicht beseitigen, sondern eher noch vermehren. Wohnen, Schule, Arbeitsmarkt und gesellschaftliches Umfeld in Deutschland geraten an ihre Grenzen, wenn sie überfordert werden, und bilden den Nährboden für sozialen Sprengstoff.

Einwanderung muss deshalb langfristig und vorausschauend aktiv politisch gestaltet werden. Notwendig ist eine klare und transparente Regelung mit dem Ziel, die Zuwanderung quantitativ zu begrenzen und zugleich an den legitimen Interessen der Bundesrepublik Deutschland auszurichten. Dadurch werden Ängste in der Bevölkerung abgebaut und das Klima für die Integration der bereits hier lebenden Ausländer verbessert.

Zuwanderungssteuerung kann auch dabei helfen, das demographische Problem einer alternden und sinkenden Bevölkerung zu lösen. Sie kann den Alterungsprozess der Gesellschaft und damit die kommenden Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme zumindest abmildern. Einwanderung kann einen Teil zur Lösung der demographischen Frage beitragen und damit – gewissermaßen als Verzögerungsstrategie – Zeit für andere Lösungen gewinnen.

Die frühere Bundesregierung hat in der **Bildungspolitik** den künftigen Bedarf an ausgebildeten IT-Fachkräften rechtzeitig erkannt, die Entwicklung vier neuer IT-Berufe auf den Weg gebracht und diese 1997 eingeführt. Jedoch wurden seitens der Wirtschaft die sich eröffnenden Möglichkeiten für die duale Berufsausbildung anfangs nur zögerlich genutzt. Auch hat die deutsche Wirtschaft seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts schrittweise die Neueinstellung von Ingenieuren und Informatikern abgebaut und die berufliche Aus- und Weiterbildung von IT-Arbeitskräften vernachlässigt. Das führte bei den Studierenden zwangsläufig zu einer sinkenden Akzeptanz gegenüber den Ingenieur- und Informatik-Studiengängen und, seit 1989, zu einem Rückgang von insgesamt 40 000 Studierenden. Auch wenn sich dieser negative Trend langsam umkehrt, so fehlen heute, aufgrund der damit einher gehenden Stellenkürzungen der letzten Jahre, an den Hochschulen Dozenten und Assistenten. Bestimmte Engpässe werden an den Berufsschulen auftreten. Die Zahl an ausgebildeten Berufsschullehrern für diese Branchen ist stark rückläufig. Erhebungen zeigen, dass demnächst auf einen fertig ausgebildeten Berufsschullehrer drei ausgeschriebene Stellen kommen. Die Berufsbildung und die Hochschulen beklagen große Lücken in der Allgemeinbildung der Schulabsolventen. Die Schulpolitik der Länder hat zur Lösung dieses Problems bisher keinen wesentlichen Beitrag geleistet.

Auf dem **Arbeitsmarkt** können Wachstumsbranchen in Deutschland wie die Informations- und Biotechnologie und angrenzende Bereiche den dringenden Bedarf an qualifizierten Fachkräften und IT-Spezialisten nicht auf dem deutschen oder EU-Arbeitsmarkt decken. Wissenschaftler aus Nicht-EU-Ländern dürfen an deutschen Universitäten zwar Vorträge halten, aber nicht außerhalb des universitären Rahmens tätig werden und auch die Ergebnisse ihrer Forschung nicht am Markt verwerten. Die Anwerbestopp-Ausnahmereordnung (ASAV) lässt eine generelle Erteilung von Arbeitserlaubnissen an ausländische qualifizierte EDV-Fachkräfte nicht zu. Der unbestimmte Rechtsbegriff des „öffentlichen Interesses“ ist vage. Für Auftraggeber und Antragsteller führt die Praxis der Vorrangigkeitsprüfung für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis zu nicht transparenten, oft schikanös erscheinenden Verfahren durch Arbeitsämter und Ausländerbehörden sowie zu divergierenden und kaum nachvollziehbaren Ergebnissen unterschiedlicher Behörden.

Daher fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf,

erstens langfristig ein umfassendes Konzept zur **Steuerung der Einwanderung** mit dem Ziel einer gesetzlichen Regelung vorzulegen;

zweitens mittelfristig ein umfassendes Programm zur Sicherung der **Aus- und Weiterbildung** im IT-Bereich zu erarbeiten;

und drittens kurzfristig eine sofortige, **unbefristete Arbeitserlaubnis** für qualifizierte, nicht nur IT-Fachkräfte aus dem Nicht-EU-Ausland zu ermöglichen, um Schaden zu begrenzen und Arbeitsplätze zu erhalten.

Im Einzelnen wird die Bundesregierung aufgefordert,

- langfristig ein umfassendes Konzept zur **Steuerung der Einwanderung** mit dem Ziel einer gesetzlichen Regelung vorzulegen, die folgende Elemente enthält:

- Alle maßgeblichen Zuwanderergruppen werden „unter ein Dach“ gebracht.
  - Festlegung von jährlichen Gesamthöchstzahlen der Zuwanderung in Zweijahresabständen.
  - Innerhalb dieses Rahmens: Bestimmung von Teilquoten für die verschiedenen Zuwanderergruppen mit der Möglichkeit der Nachsteuerung (Flexibilität).
  - Festlegung der Quoten durch die Bundesregierung unter Beteiligung von Bundestag und Bundesrat.
  - Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen (u. a. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen, Kommunen) an der Ermittlung der Quoten.
  - Stärkere Ausrichtung der Zuwanderung an den wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland durch Schaffung bedarfsorientierter Zuwanderungsmöglichkeiten zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit (Teilquote für sog. Arbeitszuwanderer); dabei besondere Berücksichtigung von Qualifikation, Sprachkenntnissen und Integrationsfähigkeit der Arbeitszuwanderer.
  - Wahrung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands.
  - Anrechnung der Asylbewerberzahlen auf die Gesamthöchstzahl.
  - Gegenseitiger Ausschluss von Asyl und Zuwanderung.
  - Aufnahme von Spätaussiedlern, soweit sie kriegsfolgenbedingten Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen aufgrund deutscher Volkszugehörigkeit unterliegen.
  - Bündelung der Zuständigkeiten bei einem Bundesamt für die Regulierung der Zuwanderung.
- mittelfristig ein umfassendes Programm zur Sicherung der **Aus- und Weiterbildung** im IT-Bereich mit folgenden Schwerpunktbereichen zu erarbeiten:
- Für die Bereitstellung und Besetzung von zusätzlichen wissenschaftlichen Stellen für IT-Fachkräfte an Hochschulen und die Erhöhung der akademischen Ausbildung von Ingenieuren und Berufsschullehrern wird ein BUND-LÄNDER-PROGRAMM für die Dauer von fünf Jahren aufgelegt.
  - Die Bundesregierung tritt gegenüber den Bundesländern für eine stärkere Ausprägung des mathematischen, naturwissenschaftlichen und technischen Unterrichts in den allgemeinbildenden Schulen ein. Sie drängt darauf, dass die Bundesländer ihrer Verantwortung für die Ausstattung der Schulen mit modernen Unterrichtsmitteln, Computern und Schulbüchern und die Entwicklung von Lern-Software stärker als bisher nachkommen. In diesem Zusammenhang ist ein Aktionsplan „Neue Wege der Bildungsfinanzierung/Schulsponsoring“ gemeinsam mit den Bundesländern auf den Weg zu bringen.
  - Im Bündnis für Arbeit setzt die Bundesregierung eine umfassende Reform der beruflichen Bildung im Rahmen des dualen Systems mit dem Ziel um, die Berufsbildungschancen der Jugend zu verbessern, die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft zu erhöhen, die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung zu stärken und ein flexibles Konzept für ein lebenslanges Lernen zu entwickeln.

- Die Möglichkeit der Hochschulen, reine Anwenderstudiengänge einzurichten, die schon nach dreijährigem Studium einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss ermöglichen, werden künftig stärker genutzt.
  - Die Bundesregierung wird ihre Anstrengungen verstärken, die Zahl der ausländischen Studierenden in den ingenieurwissenschaftlichen Fächern deutlich zu erhöhen. Die Attraktivität des Studienstandorts Deutschland ist durch reformierte Studiengänge, internationale Kompatibilität der Abschlüsse und dem Abbau innerstaatlicher Hürden sowie ausländerrechtlicher Erschwernisse zu verbessern.
- kurzfristig eine sofortige, **unbefristete Arbeitserlaubnis** für qualifizierte, nicht nur IT-Fachkräfte aus dem Nicht-EU-Ausland zu ermöglichen, um Schaden zu begrenzen und Arbeitsplätze zu erhalten. Ausländische qualifizierte Fachkräfte und Spezialisten, an denen ein besonderer Bedarf in der deutschen Wirtschaft, Forschung und Lehre besteht, müssen eine unbefristete Arbeitserlaubnis erhalten. Der unbestimmte Rechtsbegriff des „öffentlichen Interesses“ ist zu streichen oder zu präzisieren. § 5 Nr. 1 und 2 der Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung werden wie folgt geändert:
- „Die Arbeitserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Arbeitsamt nicht innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung nachweisen kann, dass ein gleich gut geeigneter, bevorzogter Arbeitnehmer zur Verfügung steht, für
1. Wissenschaftler, an deren fachlichen Kenntnissen ein besonderer Bedarf in der deutschen Forschung und Lehre besteht. Die Arbeitserlaubnis wird unbefristet erteilt.
  2. qualifizierte Fachkräfte, an deren fachlichen Kenntnissen ein besonderer Bedarf in der deutschen Wirtschaft besteht. Die Arbeitserlaubnis wird unbefristet erteilt.“
- Dementsprechend sind die ausländerrechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung für diese Personen zu ändern.

Berlin, den 21. März 2000

**Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion**

### **Begründung**

Die bisherigen Schritte der Bundesregierung, den Mangel an qualifizierten IT-Arbeitskräften schnell zu überbrücken, können nicht über eine sehr komplexe Problemlage hinweg täuschen. Nicht zuletzt durch den Bericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages wird die Notwendigkeit eines Umdenkens, hin zu einem langfristigen Zuwanderungskonzept, bewusst. Vor allem besitzen die aufgezeigten Probleme nicht nur eine zuwanderungspolitische, sondern ebenso eine arbeitsmarkt- und bildungspolitische Dimension. Daher greifen die Vorschläge der Bundesministerin für Bildung und Forschung zu kurz, eine auf höchstens fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis für dringend benötigte IT-Fachkräfte zu ermöglichen. Vielmehr kommt es darauf an, mit einem ganzheitlichen Ansatz allen Dimensionen, der zuwanderungspolitischen, der bildungspolitischen und der arbeitsmarktpolitischen Dimension, gerecht zu werden.

Im Vergleich zum Beginn der 90er Jahre ist es zum Ende des letzten Jahrzehnts zu einer Beruhigung der **Einwanderung** gekommen. Sowohl die Zahl der Asylbewerber als auch die Zahl der Spätaussiedler ist im Jahr 1999 auf den niedrigsten Stand seit 1987 gesunken (derzeit jeweils etwa 100 000 jährlich). 1997 und 1998 sind deutlich mehr Ausländer aus Deutschland weg- als zugezogen. Die EU-Binnenmigration (Wanderungen zwischen Deutschland und den anderen EU-Mitgliedstaaten) sowie der Ehegatten- und Familiennachzug haben an der Gesamtwanderung nur einen relativ geringen Anteil und blieben in den vergangenen Jahren weitgehend konstant. Der sog. Wanderungssaldo, also die Zahl der Zuwanderer verglichen mit der Zahl der abgewanderten Personen, ist in etwa ausgeglichen. Dennoch hat Deutschland, über die gesamten 90er Jahre betrachtet, im europäischen Vergleich hinter Luxemburg und der Schweiz die dritthöchste Pro-Kopf-Zuwanderung zu verzeichnen. Ungeachtet aller theoretischen Diskussionen darüber, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist oder nicht, steht fest, dass auch weiterhin Menschen aus anderen Ländern legal hierher kommen werden.

Der Rat für Migration, ein interdisziplinärer Zusammenschluss deutscher Professoren fordert seit längerem die politische Gestaltung erwünschter Einwanderung und die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts mit transparenten Einwanderungsregeln. Alter, Bildung und Qualifizierungswillen, aber auch familiäre Bindungen seien als Auswahlkriterien zu gewichten. Damit ließen sich komplementäre Arbeitsmarktentwicklungen induzieren und konkurrierende berücksichtigen. Diese Auswahl wecke weniger Widerstand als der Zustrom ungelerner, immer häufiger zur Erwerbslosigkeit verurteilter Einwanderer. Eine geeignete, umfassende Institution auf Bundes- und Landesebene müsse trotz aller Arbeitsteilung im Einzelnen den Gesamtbereich von Zuwanderung und Eingliederung planen und gestalten. Die derzeitigen Kompetenzüberschneidungen seien unnötig und lähmend.

Nicht nur bei den „Greencards“ sollte der Blick in die Welt gewagt werden, sondern folgerichtig auch in der **Bildungspolitik** bei einer umfassenden Hochschulreform. Der Verband Deutscher Ingenieure (VDI) hat in einem gemeinsamen Memorandum mit dem Philologenverband für eine Stärkung des mathematischen, naturwissenschaftlichen und technischen Unterrichts an den allgemeinbildenden Schulen votiert. Die Förderung eines Technikverständnisses bei den jungen Menschen setzt die Ausstattung der Schulen mit modernen Lehr- und Lernmitteln voraus. Hierzu gehören neben einer Mindestausstattung der Fachunterrichtsräume auch die aktuelle Gestaltung der Inhalte von Schulbüchern. Ebenso beklagt der Vorsitzende der Kultusministerkonferenz und Bremer Bildungssenator, Willi Lemke, den Mangel an Computern und Software sowie geeigneter ausgebildeter Lehrer an den allgemeinbildenden Schulen. Auch der Weiterbildung kommt künftig eine noch größere Bedeutung zu. Jedoch sucht die IT-Branche nicht nur Fachkräfte mit hohem fachlichen Wissen und Können, sondern vor allem solche Arbeitnehmer, die sich auch durch Sprachenkompetenz, Teamfähigkeit und besonderes Sozialverhalten auszeichnen. Das setzt neue Maßstäbe für Weiterbildungsmaßnahmen der Wirtschaft und der Bundesanstalt für Arbeit.

Auf dem **Arbeitsmarkt** arbeiten bereits 1,7 Millionen Menschen in Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnologie. Dieser Sektor wird zum treibenden Faktor für die gesamte Wirtschaft. Aber zur Zeit können rd. 75 000 bis 100 000 Arbeitsplätze nicht durch den deutschen oder innereuropäischen Arbeitsmarkt besetzt werden. Im Wintersemester 1998/99 waren von den 1 800 651 Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland nur 53 851, das sind 3% aller Studierenden, in Studienfächern der Elektrotechnik und 52 424, das sind 2,9 % aller Studierenden, in den Studienfächern der Informatik imma-

trikultiert. Die 10 000 Absolventen aus diesen Bereichen, die jährlich die Hochschulen verlassen, reichen bei weitem nicht aus. In der Berufsausbildung ist eine Trendwende zwar in Sicht, so haben 1999 13 000 Jugendliche eine Ausbildung in den IT-Berufen aufgenommen, in diesem Jahr werden 40 000 Jugendliche in den vier neuen Berufen zu IT-Fachkräften ausgebildet, doch löst das die heutigen dringlichen Probleme nicht. Im Jahr 2000 werden nur etwa 4 800 Jugendliche ihre Ausbildung beenden. Der Hauptschub für den Arbeitsmarkt kann aber erst in zwei bis drei Jahren erwartet werden. Wenn nichts weiter geschieht, droht die Zahl der fehlenden Fachkräfte noch weiter zu wachsen. Viele Aufträge müssen abgelehnt werden, weil keine qualifizierten Mitarbeiter vorhanden sind. Gesucht werden insbesondere Informatiker und Netzwerkexperten, die sich in den Internet-Programmiersprachen HTML, XML und Java auskennen, aber auch Technikspezialisten, die Datenströme im Internet steuern und überwachen können.

Offensichtlich sind die bisher geltenden Regelungen der „Anwerbestopp-Ausnahmereverordnung“ mit und trotz ihrer vorrangigen Prüfung, ob nicht ein arbeitsloser Deutscher oder EU-Ausländer auf diese Stelle vermittelt werden kann, kaum geeignet, die dringend benötigten qualifizierten Fachkräfte zu rekrutieren. Das restriktive Arbeitserlaubnisrecht ist nicht in der Lage, schnell und adäquat auf die dynamische Entwicklung der Informationstechnologie zu reagieren. Während große deutsche Unternehmen, die eine Niederlassung im Ausland haben, Personal für einen befristeten Aufenthalt in das Inland abrufen können, verfügen gerade die kleinen und mittleren Unternehmen nicht über diese Möglichkeit und müssen Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen einholen. Daher verlagern viele Unternehmen ihre Tätigkeit dorthin, wo qualifizierte Fachkräfte sind. Denn die hier entscheidende Dimension ist das enge Zeitfenster des Innovationsprozesses. Die Folgen für den Wirtschaftsstandort Deutschland liegen auf der Hand: Arbeitsplätze gehen verloren und neue Arbeitsplätze können gar nicht erst entstehen. Denn um jeden dieser hochqualifizierten Arbeitsplätze entstehen weitere neue Arbeitsplätze.

Erforderlich ist es daher, für qualifizierte Fachkräfte aus dem Nicht-EU-Ausland mit einer sofortigen Arbeitserlaubnis eine Zuwanderungsmöglichkeit zu schaffen. Das „öffentliche Interesse“ sollte dadurch nachgewiesen werden können, dass Arbeitsplätze erhalten oder durch den Einsatz von qualifizierten Fachkräften geschaffen werden. Dabei darf die Qualifikation von Fachkräften in der Informationstechnologie nicht nur von einem Hochschulzeugnis oder Qualifikationsnachweis abhängig gemacht werden, da gerade in diesem Bereich viele Personen autodidaktisch tätig sind. Der Bedarf soll durch die Branche festgestellt und die erforderlichen Kenntnisse durch das Unternehmen festgelegt werden.

Vergleichbares soll auch für Wissenschaft und Hochschule gelten. Ausländische Wissenschaftler, die aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse für die deutsche Forschung willkommen sind, sollen nicht auf den Bereich Forschung und Lehre beschränkt arbeiten dürfen, sondern darüber hinaus die Möglichkeit haben, ihre Erkenntnisse zu verwerten und zu vermarkten.

Die Aktionen der Bundesregierung einer auf drei Jahre befristeten Arbeitsgenehmigung mit möglicher, aber nicht garantierter Verlängerung um zwei Jahre, sowie bewusst unattraktiv gehaltener Rahmenbedingungen, offenbaren allenfalls koloniales Herrschaftsdenken. So bleiben deutsche Unternehmen im Wettbewerb um Experten anderen Ländern unterlegen, die diesen eine längerfristige Lebensplanung ermöglichen. Die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung muss unbefristet gelten und damit eine echte Green Card darstellen, die den Menschen eine wirkliche Perspektive bietet.



