

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung  
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT  
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Stefan Henze (AfD)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung namens der Landesregierung

**Strukturelle Arbeitsmarktkrise verhindern, Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands fördern:  
Doppelten Brain-Drain und Brain-Gain wirksam steuern**

Anfrage des Abgeordneten Stefan Henze (AfD), eingegangen am 22.05.2019 - Drs. 18/3826  
an die Staatskanzlei übersandt am 28.05.2019

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 25.06.2019

**Vorbemerkung des Abgeordneten**

Nachdem der Bundesgesetzgeber zum 1. Juli 2012 mit §§ 19 ff. des Aufenthaltsgesetzes die Einwanderung hoch qualifizierter Nicht-EU-Ausländer neu geregelt hat, liegt derzeit ein Bundesgesetz zur Fachkräfteeinwanderung von Nicht-EU-Ausländern vor. Ziel dieser Gesetzesinitiativen ist es u. a., einem Arbeitsplatzüberangebot, welches sich nach vorläufigen demografischen Erwägungen in den Folgejahren noch verschärfen soll, zu begegnen. Statistisch ist Deutschland Einwanderungsland, d. h. es ist ein Überschuss an Zuwanderung gegenüber der Auswanderung zu verzeichnen. Seit 2015 gibt es unter den Zuwanderern einen Überschuss an Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern, in der Mehrzahl „Geflüchtete“. Nach Studienlage verfügen 76 % der „Geflüchteten“ über keinen Abschluss (Schule, Ausbildung, Fachschule, Fachhochschule oder Universität) und nur 15 % von ihnen über einen akademischen Abschluss. 62 % der Geflüchteten aus den Herkunftsländern beziehen Hartz-IV-Leistungen. Nach einer Studie des DIW dauerte es in der Vergangenheit im Beobachtungszeitraum seit den 1960er-Jahren 22 Jahre, bis die vollständige Arbeitsmarkintegration von Einwanderern erreicht war. Nach einer vergleichbaren Studie des IAB, die den Zeitraum 1990 bis 2014 betrachtet, dauerte die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern im Vergleich zum Durchschnittswert 13 Jahre. Betrachtet man die Zuwanderer insgesamt, so ergibt sich nach Studienlage das Fehlen einer Mitte: Entweder sind die Zuwanderer demnach überdurchschnittlich ausgebildet - dies betrifft in der Hauptsache EU-Ausländer - oder unterdurchschnittlich.

Die Zahl der Auswanderer unter den hoch qualifizierten Deutschen nimmt zu. In Niedersachsen fehlen derzeit z. B. über 350 Hausärzte. In der Schweiz arbeiten mehr als 6 500 Ärzte mit deutscher Staatsangehörigkeit. Prof. Heribert Dieter (Stiftung Wissenschaft und Politik) stellt zu Auswanderern fest, dass Leistungsträger Deutschland verlassen (sogenannter Brain-Drain). Das bestätigen auch Zahlen des Statistischen Bundesamtes: Jedes Jahr gibt es aus Deutschland einen Wegzug in der Größenordnung einer Stadt zwischen 150 000 und 200 000 Einwohnern. Nach einer Analyse des Prognos-Institutes (Prognos AG) erwarten 68 % der dauerhaft im Ausland lebenden befragten Deutschen im Ausland einen besseren Job und mehr Geld. 38 % gaben an, dass auch die hohe Steuer- und Abgabenlast ein Grund dafür war, Deutschland zu verlassen, 31 % störten sich an der Bürokratie in Deutschland. Über zwei Drittel der Auswanderer sind Fach- und Führungskräfte mit einem Durchschnittsalter von 32 Jahren. Nach Berufsgruppen wandern vor allem Ärzte, Ingenieure, Wissenschaftler, Facharbeiter, Handwerker, Techniker und ehrgeizige Dienstleister aus Deutschland aus. Nach Angaben der OECD verliert derzeit kein anderer Staat so viele Akademiker wie Deutschland.

Diese Ein- und Auswanderungsbilanz stellt den deutschen Arbeitsmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft vor Probleme und Herausforderungen.

### **Vorbemerkung der Landesregierung**

Deutschland verfügt derzeit über einen stabilen und aufnahmefähigen Arbeitsmarkt. Allein in Niedersachsen gibt es aktuell rund 77 000 offene, bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldete Stellen (Stand: Mai 2019). In bestimmten Regionen und Berufsgruppen bestehen bereits erhebliche Fachkräfteengpässe. Freie Stellen in der Altenpflege, in Berufen der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik sowie im Bereich der Softwareentwicklung und Programmierung bleiben oft über mehrere Monate unbesetzt.

Dabei steht der Höhepunkt des demografischen Wandels noch bevor. Schon heute ist jeder dritte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Niedersachsen 50 Jahre oder älter. Das heißt, dass mehr als 1 Millionen niedersächsischer Beschäftigte bis zum Jahr 2035 in den Ruhestand gehen wird.

Der Einfluss des Geburtenrückgangs auf das Arbeitskräfteangebot konnte bislang u. a. auch aufgrund der in den vergangenen Jahren erfolgten Nettozuwanderung abgemildert werden. Dennoch bleibt die Sicherung des aktuellen und zukünftigen Fachkräftebedarfs eine der großen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen.

Nach dem vorliegenden Migrationsbericht 2016/2017 der Bundesregierung vom Januar 2019 sind nach dem bisherigen Höchstwert der Migrationszahlen im Jahr 2015, bedingt durch die hohe Zahl Asyl suchender Menschen, die Zuzugszahlen in den beiden Folgejahren wieder deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2017 setzte sich der rückläufige Trend fort. Netto 416 080 Personen sind 2017 nach Deutschland zugewandert. Im Vergleich zu 2015 ist das ein drastischer Rückgang, damals kamen im Saldo 1,14 Millionen Menschen nach Deutschland. Von den im Jahr 2017 zugewanderten Personen zogen 67,0 % aus einem anderen europäischen Staat nach Deutschland. Wie bereits im Vorjahr war 2017 Rumänien das Hauptherkunftsland von Zuwandernden vor Polen und Bulgarien. 2017 waren aus dem Ausland rückkehrende deutsche Staatsangehörige (einschließlich (Spät-)Aussiedlern) nach Rumänien die zweitgrößte Zuwanderungsgruppe. Dagegen sind die Zuzüge aus Syrien, die 2015 noch Platz eins in der Liste der zugangsstärksten Hauptherkunftsländer belegten, zwischen 2016 und 2017 weiter deutlich gesunken.

Hinsichtlich der Gruppe der Flüchtlinge ist festzustellen, dass sie eine sehr günstige demografische Struktur aufweist. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind 44 % unter 16 Jahre alt und 39 % zwischen 16 bis unter 35 Jahre alt. Sie befinden sich damit im Ausbildungs- oder Erwerbssalter. In der Vergangenheit dauerte der Arbeitsmarkteintritt von Geflüchteten im Durchschnitt länger als bei anderen Zuwanderergruppen. Die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten Geflüchteter zum deutschen Arbeitsmarkt waren begrenzt. Daher wurden in den letzten Jahren rechtliche Grundlagen geschaffen, um die Arbeitsmarkteinbindung von Geflüchteten zu erleichtern. Zusätzlich wurden integrationsförderliche Maßnahmen wie flächendeckende Sprach- und Integrationskurse eingeführt. Im Februar 2019 gingen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 299 000 Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Das entspricht einer Beschäftigungsquote von 31,7 %. Zusätzlich waren 70 000 Personen geringfügig beschäftigt. Damit ist die Arbeitsmarktintegration bisher schneller vorangeschritten als es in der Vergangenheit bei Geflüchteten beobachtet wurde.

Mit dem im Juni 2019 vom Bundestag verabschiedeten Gesetzesbündel, zu dem insbesondere auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung gehören, beabsichtigt der Bund, den rechtlichen Rahmen für eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten sowie für gut integrierte und integrationswillige Geflüchtete weiter zu verbessern. Die Landesregierung begrüßt diese Gesetzesvorhaben.

**1. Wann und mit welchen Mitteln reagiert die Landesregierung auf die zunehmende Zahl von hoch qualifizierten und motivierten Auswanderern mit dem Ziel, diese in Niedersachsen oder zumindest in Deutschland zu halten?**

Eine Studie des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration zu Motiven, Rahmenbedingungen und Folgen der Aus- und Rückwanderung deutscher Staatsbürgerinnen und Staatsbürger kommt zu dem Ergebnis, dass eine dauerhafte Abwanderung von hochqualifizierten Deutschen in größerem Umfang nicht festzustellen ist: „Auswanderung aus Deutschland hat derzeit überwiegend zirkulären Charakter; offenbar kehren gerade Hochqualifizierte nach einer gewissen Zeit im Ausland wieder nach Deutschland zurück.“ Dieses Ergebnis deckt sich mit verschiedenen weiteren Studien der letzten Jahre, die übereinstimmend zu dem Fazit kommen, dass es derzeit keinen Brain Drain gibt, sondern eher Brain Circulation, d. h. die Abwanderung ist überwiegend nicht dauerhaft, sondern ein Großteil der Auswanderinnen und Auswanderer plant, nach Deutschland zurückzukehren. Die Landesregierung teilt mithin die Einschätzung der Bundesregierung im Migrationsbericht 2016/2017, dass die erhöhte Mobilität von Deutschen Ausdruck der fortschreitenden Globalisierung ist. Die zunehmende Mobilität und internationale Vernetzung kommt zudem auch dem Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Deutschland zugute.

Die Berufung von ausgewanderten Professorinnen und Professoren ist ein herausragendes Beispiel für grenzüberschreitende Karrieren in Niedersachsen, die in besonderem Maße die in der Wissenschaft üblichen internationalen Austauschprozesse repräsentieren. Dies gilt in gleicher Weise für die Tätigkeit deutscher Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Ausland so wie auch für die große Anzahl von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und Studierenden aus dem Ausland, die ihrerseits die deutsche Wissenschaft in entscheidender Weise prägen und unterstützen.

Seit jeher ist das Berufungsverfahren von Professorinnen und Professoren als ein an wissenschaftlichen Maßstäben orientiertes, sehr individuell gestaltetes Verfahren organisiert. Maßgeblich für die Wettbewerbsfähigkeit eines Rufes oder eines Bleibeangebots sind einerseits die Höhe der persönlichen Bezüge, andererseits aber auch - nicht selten sogar ausschlaggebend - die Gestaltung der wissenschaftlichen Arbeitsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Gewährung von Berufungs- und BleibeLeistungsbezügen im Rahmen der leistungsorientierten Besoldung der Professorinnen und Professoren besteht bereits die Möglichkeit, die grundsätzlich bestehende Grenze (in Höhe einer Besoldung in Höhe der BesGr. B 10 NBesO) zu überschreiten, wenn bei Berufungs- oder BleibeVerhandlungen die Konkurrenz zu einer Einrichtung außerhalb des deutschen Hochschulbereichs - also beispielsweise zu einer ausländischen Hochschule - besteht. Eine Obergrenze für die Besoldung ist für diese Fälle nicht gesetzlich festgeschrieben. Bei der Ausstattung der Professuren mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie mit Infrastruktur und Geräten werden vonseiten des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (MWK) gemeinsam mit den für ihren Etat eigenverantwortlichen Hochschulen große Anstrengungen unternommen, die Wünsche der Betroffenen zu erfüllen. Neben den genannten Parametern sind Angebote der Kinderbetreuung sowie Angebote im Rahmen von ‚dual-career-services‘ wirksame Mittel, um für zu berufende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie die bereits beschäftigten Professorinnen und Professoren attraktiv zu sein.

**2. Plant die Landesregierung konkrete Kampagnen, um deutsche oder vollständig in Deutschland ausgebildete Ärzte in Niedersachsen zu halten oder diese für Niedersachsen zurückzugewinnen?**

In Niedersachsen sind rund 350 Hausarztstze aktuell nicht besetzt. Dabei bildet die Bedarfsplanungsrichtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) die Planungsgrundlage für die hausärztliche Versorgung in Niedersachsen. Laut dem Ärzteatlas 2017 des Wissenschaftlichen Institutes der AOK (wido) aus November 2017 lag der Gesamtversorgungsgrad der Hausärztinnen und Hausärzte in Niedersachsen in 2016 bei 131,7 %. In den ausgewiesenen 44 niedersächsischen Planungsbereichen war in 2016 lediglich in 4 Planungsbereichen ein hausärztlicher Versorgungsgrad von weniger als 110 % festgestellt worden, wobei hier kein Planungsbereich unter 90 % lag. Gleichzeitig war in 40 Planungsbereichen ein hausärztlicher Versorgungsgrad von über 110 % festzustellen.

Daher ist bei genauer Betrachtung nicht ein reeller hausärztlicher Mangel das Problem, vielmehr handelt es sich in Niedersachsen um eine klassische Fehlverteilung der hausärztlichen Ressourcen. Insbesondere die Bereitschaft zur hausärztlichen Niederlassung in ländlichen Regionen ist in der Vergangenheit stetig zurückgegangen. Daher müssen primär die gesellschaftliche und monetäre Attraktivität für eine hausärztliche Niederlassung in den ländlichen Regionen Niedersachsens gefördert und gesteigert werden.

Weil der Niederlassung im ländlichen Raum in einem Flächenland wie Niedersachsen eine besondere Bedeutung zukommt, prüft die Landesregierung die Einführung einer Landarztquote in Niedersachsen, mit der es den Bundesländern ermöglicht wird, bis zu 10 % der Medizinstudienplätze an Bewerberinnen und Bewerber zu vergeben, die sich verpflichten, nach Abschluss des Studiums und der fachärztlichen Weiterbildung in der Allgemeinmedizin für bis zu zehn Jahre in der hausärztlichen Versorgung in ländlichen unterversorgten Regionen oder Planungsbereichen tätig zu sein.

**3. Sieht die Landesregierung in der geschilderten Sachlage überhaupt ein von politischer Seite aus zu steuerndes Problem, oder ist sie der Auffassung, die eingangs angesprochenen Gesetze reichen aus, um die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität Deutschlands um die besten Köpfe und Unternehmen zu sichern?**

Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels stellt die Gewinnung ausländischer Fachkräfte einen zunehmend wichtiger werdenden Baustein innerhalb einer Gesamtstrategie zur Fachkräftesicherung dar. So führt die Landesregierung die Fachkräfteinitiative gemeinsam mit den Arbeitsmarktakteuren des Landes Niedersachsen fort, um Aktivitäten in den folgenden drei Schwerpunktfeldern durchzuführen:

- Mobilisierung der inländischen Erwerbspersonenpotenziale,
- gesteuerte und qualifizierte Zuwanderung sowie Arbeitsmarktintegration aller Gruppen von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte
- Erweiterung von Bildungspotenzialen.

Um die angestrebte Zuwanderung von Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen sowie von Personen mit qualifiziertem Berufsabschluss aus Drittstaaten zu unterstützen, werden flankierend zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz weitere Maßnahmen ergriffen, um Deutschland attraktiver für qualifizierte ausländische Fachkräfte zu machen. Dazu gehören Verbesserungen von Visumverfahren, gezielte Werbemaßnahmen gemeinsam mit der Wirtschaft, Beschleunigungen bei der Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse und eine verstärkte Sprachförderung insbesondere im Ausland.

Mit dem Ziel, Integrationszeiten von Zugewanderten zu verkürzen, unterstützt das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung die Regionalen Fachkräftebündnisse dabei, sogenannte „Welcome Center“ zu etablieren. Welcome Center bieten Informationen für Unternehmen zum Thema Rekrutierung und Integration ausländischer Mitarbeiter ebenso wie Orientierungshilfen für ausländische Fachkräfte.

Gleichzeitig sieht die Landesregierung auch die heimischen Unternehmen in der Verantwortung, attraktive Arbeitsplätze und gute Arbeitsbedingungen zu bieten, um die Konkurrenz um die besten Köpfe für sich entscheiden zu können.

**4. Wäre es aus entwicklungspolitischen Gründen global und unter dem Gesichtspunkt der Angleichung der Lebensverhältnisse auf EU-Ebene nicht besser, wenn eine Sogwirkung Deutschlands durch gesetzliche Maßnahmen auf gut ausgebildete Kräfte aus dem Ausland ausbliebe, damit die Menschen in ihren Herkunftsländern zur Steigerung des Wohlstands beitragen können?**

Es gibt Länder, in denen ein Überangebot an qualifizierten Fachkräften existiert, das die dortigen Arbeitsmärkte nicht aufnehmen können. Die Folge ist eine hohe Arbeitslosenquote in diesen Ländern. Ein Beispiel dafür waren in der Vergangenheit die Auswirkungen der Finanz- und Schulden-

krise in den südeuropäischen Ländern. Die Landesregierung vertritt die Auffassung, dass die Arbeitsmarktzwanderung nach Deutschland die Arbeitsmärkte dieser Herkunftsländer entlastet. Ausländische Arbeitskräfte gewinnen eine neue berufliche und persönliche Perspektive. Sie fungieren als wichtige Vermittler und Verhandlungspartner zwischen Ziel- und Herkunftsländern und vereinfachen somit internationale Geschäftsbeziehungen. Der damit einhergehende Wissens- und Geldtransfer ist zudem geeignet, wirtschaftspolitische oder entwicklungspolitische Impulse anzustoßen.

Über Kooperationsvereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer kann sichergestellt werden, dass die Fachkräfteanwerbung im beiderseitigen Einvernehmen des Herkunfts- und Ziellandes geschieht. Auch sind die derzeit als Anlage zu § 38 der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung) in Bezug genommenen ethischen Prinzipien des Globalen Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für die Internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften einzuhalten. Alle Anstrengungen, Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, stehen unter dem Vorbehalt, dass die Interessen der Herkunftsländer gewahrt bleiben. Die gezielte Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland darf insbesondere nicht zu einer Schwächung der Gesundheitsversorgung in den jeweiligen Herkunftsländern führen.