

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Wido Geis / J. Michaelle Nintcheu / Sandra Vogel

Fachkräfte für Deutschland

Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung

Wido Geis / J. Michaelle Nintcheu / Sandra Vogel

Fachkräfte für Deutschland

Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14963-6 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45581-2 (E-Book|PDF)

Die Analyse basiert auf einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderten Gutachten.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2016 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: tanmedia, Köln

ClimatePartner^o

klimaneutral

Druck | ID 11537-1508-1002

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Fachkräftebedarfe in Deutschland	8
2.1	Aktuelle Fachkräfteengpässe	8
2.2	Demografische Entwicklung	11
2.3	Zukünftige Fachkräftebedarfe	13
2.4	Zwischenfazit	15
3	Zuwanderung nach Deutschland	16
3.1	Stand der Zuwanderung nach Deutschland	16
3.2	Qualifikationen und Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer	20
3.3	Zukünftige Entwicklungen und Potenziale	23
3.4	Zwischenfazit	26
4	Bewertung des aktuellen zugewanderungsrechtlichen Rahmens	27
4.1	Überblick über das deutsche Aufenthaltsrecht	27
4.2	Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit	29
4.3	Aufenthaltstitel zur nicht qualifizierten Beschäftigung	49
4.4	Aufenthaltstitel zur Ausbildung	51
4.5	Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche	57
4.6	Zwischenfazit	59
5	Internationale Vorbilder für eine gesteuerte Zuwanderung	61
5.1	Überblick über bestehende Systeme	61
5.2	Kanada: Federal Skilled Worker Program	65
5.2.1	Ausgestaltung	66
5.2.2	Organisatorische Umsetzung	66
5.2.3	Bewertung	70
5.3	Neuseeland: Skilled Migrant Category	73
5.3.1	Ausgestaltung	74
5.3.2	Organisatorische Umsetzung	77
5.3.3	Bewertung	80

5.4	Australien: Skill Select und Visa für Fachkräfte	81
5.4.1	Ausgestaltung	82
5.4.2	Organisatorische Umsetzung	84
5.4.3	Bewertung	86
5.5	Dänemark: die Greencard	88
5.5.1	Ausgestaltung	89
5.5.2	Organisatorische Umsetzung	91
5.5.3	Bewertung	92
5.6	Zwischenfazit	93
6	Ein modernes Zuwanderungsrecht für Deutschland	95
6.1	Gesteuerte Zuwanderung als Fachkräftesicherungspolitik	95
6.2	Anforderungen an die Gestaltung der Aufenthaltstitel	98
6.2.1	Ziele eines modernen Zuwanderungsrechts	98
6.2.2	Gestaltungsprinzipien	99
6.3	Potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung	103
6.3.1	Voraussetzungen	103
6.3.2	Chancen und Grenzen eines Punktesystems für Deutschland	104
6.3.3	Ausgestaltung	106
6.3.4	Organisatorische Umsetzung	109
6.4	Anforderungen an einen modernen Verwaltungsvollzug	110
6.5	Zwischenfazit	114
7	Fazit	115
	Literatur	119
	Kurzdarstellung / Abstract	125
	Die Autoren	126

1 Einleitung

Auf den ersten Blick erscheint die politische Diskussion über ein modernes Einwanderungsrecht für Deutschland überflüssig. Denn die Zuwanderung hat in den letzten Jahren immer neue Spitzenwerte erreicht. Allein im Jahr 2013 kamen rund 429.000 Personen mehr nach Deutschland, als das Land verließen, und im Jahr 2014 waren es sogar 550.000 (Statistisches Bundesamt, 2015a). Dabei gelingt es Deutschland auch immer besser, gut qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen. So hatten 2012 rund 31 Prozent der in den vorangegangenen zehn Jahren Zugewanderten im Alter zwischen 25 und 64 Jahren einen Hochschulabschluss mitgebracht oder in Deutschland erworben. Im Jahr 2000 waren es nur gut 16 Prozent (Geis/Kemeny, 2015). Dennoch fordert die SPD in einem Positionspapier ein neues Einwanderungsrecht (SPD, 2015) und auch die CDU spricht sich in zehn Thesen für eine Modernisierung aus (CDU, 2015). Dabei geht es beiden Regierungsparteien um eine weitere Förderung und nicht etwa um eine Begrenzung der Erwerbszuwanderung nach Deutschland.

Auf den zweiten Blick wird deutlich, dass eine höhere Erwerbszuwanderung sehr wohl erforderlich ist. So stammte die (Netto-)Zuwanderung in den letzten Jahren hauptsächlich aus anderen EU-Staaten. Im Jahr 2013 traf dies auf 68,9 Prozent zu (Statistisches Bundesamt, 2015e). Ein großer Teil dieser Wanderungsströme ist auf die Wirtschaftskrise in Südeuropa und die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Personen aus Bulgarien und Rumänien im Jahr 2014 zurückzuführen. Da diese Länder selbst stark von geringen Geburtenzahlen und alternden Gesellschaften betroffen sind, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Zuzugszahlen auf dem derzeitigen Niveau verbleiben. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass viele der in den letzten Jahren Zugewanderten wieder in ihre Heimatländer zurückkehren werden. Dies gilt auch für die derzeit in Deutschland ankommenden Flüchtlinge, deren Bedeutung für die Fachkräftesicherung noch kaum absehbar ist.

Überdies bedeutet Zuzug nicht immer eine Ansiedlung auf Dauer. Vielmehr gewinnen gerade im Kontext der EU-Freizügigkeit vorübergehende Aufent-

halte in anderen Ländern immer mehr an Bedeutung. Hierunter fallen Bildungsaufenthalte (zum Beispiel Schüleraustausch, Auslandssemester im Rahmen des Hochschulstudiums, Absolvieren eines kompletten Teils der Ausbildung im Ausland) oder Auslandspraktika und vorübergehende Aufenthalte an anderen Unternehmensstandorten. Da es sich hierbei um etwas substanziell anderes als auf Dauer angelegte Zuwanderung handelt, wird vor allem bei Wanderungsbewegungen innerhalb der EU meist von Mobilität und nicht von Migration gesprochen. Diese Unterscheidung spiegelt sich allerdings nicht in der statistischen Erhebung der Zuwanderung wider. Daher lässt sich nicht konkret sagen, welcher Teil der Zuwanderung auf einen vorübergehenden und welcher auf einen dauerhaften Aufenthalt ausgerichtet ist.

Angesichts des demografischen Wandels benötigt Deutschland vornehmlich ausländische Fachkräfte, die langfristig hiebleiben und dazu beitragen, Fachkräfteengpässe zu mildern und das soziale Sicherungssystem sowie die öffentlichen Haushalte zu stabilisieren. Daher muss sich die Modernisierung des zugewanderungsrechtlichen Rahmens neben einer Optimierung der bestehenden Regeln zur bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung auch anderen Zugangswegen für einen langfristigen Aufenthalt ausländischer Fachkräfte widmen, ohne dabei Formen kurzfristiger Mobilität und zirkulärer Migration aus dem Blick zu verlieren. Um die Fachkräftebasis langfristig zu sichern, ist es vorteilhaft, nicht nur auf bereits bestehende Engpasssituationen zu reagieren und die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung, also die Zuwanderung von Personen mit konkretem Stellenangebot in einem Engpassbereich, zu stärken. Ergänzend sind Formen der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung wünschenswert, also Möglichkeiten, dass Personen, die sich erwartungsgemäß gut in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren werden, auch ohne konkretes qualifikationsadäquates Jobangebot einreisen können. Auf eine langfristige Ansiedlung angelegte Formen der Zuwanderung über das Bildungssystem sollten ebenfalls gestärkt werden.

EU-Bürger¹ können im Rahmen der Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit bereits heute ohne Einschränkungen zu Erwerbstätigkeit und Ausbildung

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die Nennung der weiblichen und männlichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer Frauen und Männer gemeint.

nach Deutschland zuziehen. Ein neues oder zumindest modernisiertes Zuwanderungsrecht würde sich somit ausschließlich an Drittstaatsangehörige richten. Daher beschränkt sich die vorliegende Betrachtung des zugewanderungsrechtlichen Rahmens in Deutschland auf die Zugangswege für Drittstaatsangehörige und die Frage, wie genügend gut qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden können.

Konkret wird der Frage nachgegangen, welche Potenziale eine bessere Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten für die Fachkräftesicherung in Deutschland bietet. Dabei ist Steuerung ausdrücklich nicht mit Begrenzung der Zuwanderung gleichzusetzen. Vielmehr geht es darum, passende Bewerber auszuwählen und diesen den Zugang so einfach wie möglich zu machen. Auch sollte eine gesteuerte Zuwanderung ein regelmäßiges Monitoring der verschiedenen Zugangswege umfassen, sodass bei besonders niedrigen oder hohen Zuwandererzahlen und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt kurzfristig nachgesteuert werden kann. Eine solche Steuerung ist nur im Kontext der Erwerbs- und Bildungsmigration und nicht im Kontext der humanitären Zuwanderung, der Familienzusammenführung und der Freizügigkeit in der EU möglich. Daher beschränkt sich die folgende Betrachtung auch in weiten Teilen auf die Erwerbs- und Bildungsmigration.

Zunächst wird in Kapitel 2 die Ausgangslage am deutschen Arbeitsmarkt dargestellt. Dabei wird nicht nur auf aktuelle Fachkräfteengpässe eingegangen, sondern auch darauf, wie sich der demografische Wandel in den nächsten Jahren voraussichtlich auswirken wird und was dies für den Bedarf an Fachkräften aus dem Ausland bedeuten kann. Kapitel 3 thematisiert die derzeitige Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland und der Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und welche zukünftigen Entwicklungen sich abzeichnen. Kapitel 4 enthält eine umfassende Betrachtung des aktuellen zugewanderungsrechtlichen Rahmens für die Erwerbs- und Bildungsmigration nach Deutschland. Kapitel 5 stellt die Erfahrungen anderer Länder mit Systemen zur Zuwanderungssteuerung zusammen, wobei der Schwerpunkt auf Punktesystemen liegt. In Kapitel 6 wird dargelegt, an welchen Leitlinien sich ein modernes Zuwanderungsrecht für Deutschland orientieren sollte und wie eine gezielte potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung ermöglicht werden könnte. Kapitel 7 fasst die zentralen Ergebnisse zusammen.

2 Fachkräftebedarfe in Deutschland

2.1 Aktuelle Fachkräfteengpässe

Die Fachkräftebasis ist für den wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands von zentraler Bedeutung. Denn die Unternehmen können ihr Marktpotenzial nur dann voll ausschöpfen, wenn sie über genügend qualifizierte Mitarbeiter für die Herstellung und den Vertrieb ihrer Waren und Dienstleistungen verfügen. Zudem müssen sie technisch auf dem neuesten Stand sein, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Dies setzt Innovationen voraus, die von hoch spezialisierten Fachkräften erbracht werden. Bestehen Fachkräfteengpässe, schadet dies nicht nur der Wirtschaft, sondern schmälert auch den Wohlstand in Deutschland, da Wachstumspotenziale nicht realisiert werden können.

Obschon sich der demografische Wandel bisher noch kaum am Arbeitsmarkt auswirkt (vgl. Kapitel 2.2), haben viele Unternehmen bereits heute Schwierigkeiten, geeignete Bewerber zur Besetzung ihrer offenen Stellen zu finden. So gaben 51,8 Prozent der großen, 57,3 Prozent der mittleren und 53,1 Prozent der kleinen Unternehmen in einer Befragung aus dem Jahr 2013 an, mittlere oder große Probleme bei der Rekrutierung von Arbeitnehmern mit Hochschulabschluss zu haben (Abbildung 1). Bei Arbeitnehmern mit Fortbildungsabschluss – also bei Meistern, Technikern und Fachwirten – lagen die Werte in einer ähnlichen Größenordnung. Hingegen ergibt sich bei der Verfügbarkeit von Arbeitnehmern mit einer Berufsausbildung ein etwas anderes Bild. Hier haben 59,9 Prozent der kleinen, aber nur 31,3 Prozent der großen Unternehmen Probleme bei der Stellenbesetzung. Die Verfügbarkeit von Fachkräften in diesem Qualifikationssegment ist also vorwiegend für den Mittelstand ein Problem.

Bemerkenswerterweise geben 27,7 Prozent der kleinen Unternehmen an, auch Probleme bei der Rekrutierung von Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung zu haben. Allgemein stehen zwar auf dem deutschen Arbeitsmarkt genügend an- und ungelernte Erwerbspersonen zur Verfügung. Doch viele Bewerber erfüllen nicht die körperlichen Anforderungen für die häufig anstrengenden Tätigkeiten. So leidet bereits ein Viertel der 20- bis 29-Jährigen

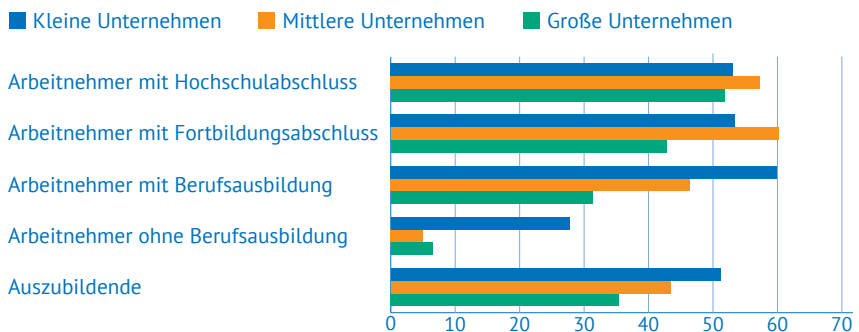
ohne berufsqualifizierenden Abschluss unter Einschränkungen bei körperlich anstrengenden Tätigkeiten (Esselmann/Geis, 2014). Mit Blick auf die Entwicklung der Fachkräftebasis ist anzumerken, dass die Unternehmen über ihr Lehrstellenangebot maßgeblichen Einfluss darauf haben, wie viele Personen mit abgeschlossener Ausbildung in den verschiedenen Berufen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Allerdings können sie nur in dem Maße Nachwuchsfachkräfte ausbilden, in dem sie geeignete Ausbildungsbewerber finden, und auch hier kommt es zunehmend zu Engpässen (Abbildung 1).

Bei den gewerblich-technischen Berufen, den Gesundheits- und Pflegeberufen, bei MINT-Akademikern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) und Ärzten zeichnen sich gravierende Fachkräfteengpässe ab (Tabelle 1). Bei vielen dieser Berufe reicht die Zahl der registrierten Arbeitslosen bereits rechnerisch nicht aus, um alle gemeldeten offenen Stellen zu besetzen. Selbst wenn es mehr Arbeitslose als offene Stellen gibt, können Engpässe vorliegen. Denn viele Unternehmen melden der BA ihre offenen Stellen nicht, wenn sie erwarten, keine geeigneten Bewerber zu finden. Auch sind Arbeitslose und offene Stellen regional unterschiedlich verteilt und Arbeitslose verfügen nicht immer über die notwendigen Qualifikationen und Fertigkeiten, die über den formalen beruflichen Abschluss hinausgehen.

Rekrutierungsprobleme von Unternehmen

Abbildung 1

Anteil der Unternehmen mit mittleren oder großen Problemen bei der Rekrutierung der genannten Arbeitnehmergruppen im Jahr 2013, in Prozent



Kleine Unternehmen: unter 50 Mitarbeiter; mittlere Unternehmen: 50 bis 250 Mitarbeiter; große Unternehmen: über 250 Mitarbeiter.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/257315>

Quelle: Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, 2013

Top-10 der Engpassberufe

Tabelle 1

nach gefordertem Abschlussniveau, durchschnittliche Relation aus Arbeitslosen und gemeldeten offenen Stellen von August 2011 bis Juli 2015 bei Berufsgattungen mit mindestens 100 Arbeitslosen

Abgeschlossene Berufsausbildung		Fortbildungsabschluss		Hochschulabschluss	
Kältetechnik	0,31	Fachkrankenpflege	0,33	Informatik ¹⁾	0,58
Altenpflege ¹⁾	0,35	Sprachtherapie	0,67	Ver- und Entsorgung ¹⁾	0,64
Mechatronik	0,39	Physiotherapie	0,70	Elektrotechnik ¹⁾	0,68
Bauelektrik	0,40	Sanitär-, Heizung-, Klimatechnik	0,73	Öffentliche Verwaltung ¹⁾	0,78
Triebfahrzeugführung Eisenbahn ¹⁾	0,46	Aufsicht: Medizin-, Orthopädie-, Rehathechnik	0,80	Fachärzte Innere Medizin	0,90
Elektrische Betriebstechnik	0,48	Elektrotechnik ¹⁾	0,89	Kraftfahrzeugtechnik	0,93
Sanitär-, Heizung-, Klimatechnik	0,52	Automatisierungstechnik	0,92	Wirtschaftsinformatik	0,94
Automatisierungstechnik	0,56	Spanende Metallbearbeitung	0,98	Automatisierungstechnik	1,01
Gesundheits-, Krankenpflege ¹⁾	0,63	Objekt-, Personen-, Brandschutz ²⁾	1,00	Maschinenbau-, Betriebstechnik ¹⁾	1,04
Land-, Baumaschinentechnik	0,63	Öffentliche Verwaltung ¹⁾	1,06	Luft- und Raumfahrttechnik	1,04

1) Ohne Spezialisierung. 2) Sonstige spezifische Tätigkeiten.

Quelle: Bußmann, 2015



Zudem ist anzumerken, dass eine Person, die über einen Meisterabschluss verfügt, im erlernten Beruf grundsätzlich auch als Geselle arbeiten kann. Personen mit Fortbildungsabschluss können also auch Lücken bei Berufen füllen, die an sich eine abgeschlossene Berufsausbildung erfordern. Dies gilt jedoch nicht umgekehrt. Auch Hochschulabsolventen können – zumindest nach einer fachpraktischen Nachqualifizierung – Stellen in ähnlichen Fachbereichen besetzen, die eigentlich einen beruflichen Bildungsabschluss voraussetzen. Daher sind Fachkräfteengpässe tendenziell umso problematischer, je höher das geforderte Abschlussniveau ist. Hinsichtlich der Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland bietet es sich insbesondere für die Besetzungen von Meister- und Technikerstellen an, Akademiker zu rekrutieren, da derartige Fortbildungsabschlüsse in den meisten anderen Ländern nicht existieren oder andere Schwerpunkte als in Deutschland aufweisen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die unterschiedliche Fachkräfteverfügbarkeit in den Bundesländern. Betrachtet man die Zahl der Arbeitslosen je 100 gemeldete offene Stellen, ergibt sich über alle Berufe für Baden-Württemberg ein Wert von 199 (BA, 2015a). Auch in Bayern und Hessen liegen die Werte unter 300. Anders sieht es in den ostdeutschen Bundesländern aus. So ist der Wert für Berlin mit 667 Arbeitslosen je 100 gemeldete offene Stellen mehr als dreimal so hoch wie in Baden-Württemberg, und auch in Brandenburg, Sachsen-Anhalt sowie Mecklenburg-Vorpommern liegen die Werte über 500. Allerdings ist zu beachten, dass der Anteil älterer Beschäftigter in den ostdeutschen Bundesländern besonders hoch ist (BA, 2015b), sodass sich die Arbeitskräfteverfügbarkeit dort in den nächsten Jahren deutlich verschlechtern dürfte.

2.2 Demografische Entwicklung

Der demografische Wandel wird die Lage am deutschen Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren maßgeblich prägen. Daher soll zunächst auf die zu erwartende demografische Entwicklung eingegangen werden, bevor in Kapitel 2.3 Prognosen zu Fachkräftebedarfen vorgestellt werden. Bereits aus der Altersstruktur der Bevölkerung lässt sich ablesen, wie stark sich der demografische Wandel auf den Arbeitsmarkt auswirken wird. Mit jeweils über 1,4 Millionen Personen stellen die Geburtsjahrgänge 1963 bis 1965 die größten Bevölkerungsgruppen dar (Statistisches Bundesamt, 2015b). Auch alle weiteren Geburtsjahrgänge von 1950 bis 1972 liegen bei deutlich über einer Millionen Personen. Eine zweite, wesentlich flachere Spitze in der Altersverteilung findet sich bei den Kindern dieser „Babyboomer“: Die Geburtsjahrgänge 1980 bis 1990 weisen jeweils rund eine Million Personen auf. Hingegen liegen die Zahlen bei den jüngsten Jahrgängen 2005 bis 2013 bei weniger als 700.000 und somit nur halb so hoch wie bei den geburtenstärksten Jahrgängen.

Aus demografischer Sicht befindet sich Deutschland damit derzeit sogar in einer sehr günstigen Lage. So waren Ende 2013 rund 61 Prozent der Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren und standen damit potenziell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung (Statistisches Bundesamt, 2015b). Gleichzeitig sind die Zahlen der jungen und alten Menschen, die besonders stark

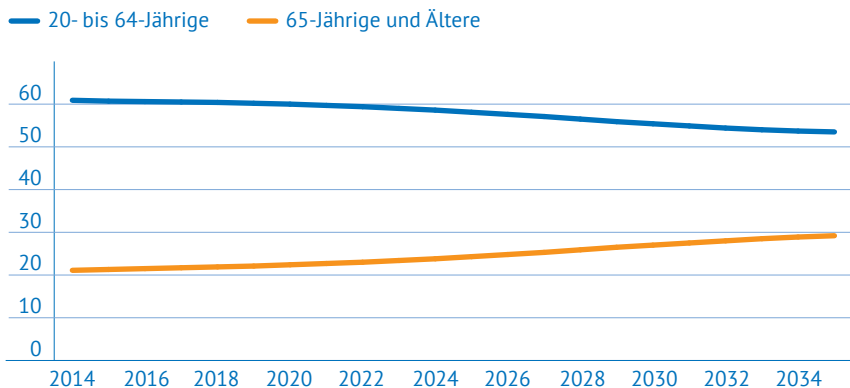
auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, überschaubar. Dies wird sich allerdings fundamental ändern, wenn die großen Kohorten der Babyboomer in den nächsten zwei Jahrzehnten aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden. Betrachtet man den Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 Jahren an der Gesamtbevölkerung, so wird dieser der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Variante G1-L1-W2) zufolge noch bis zum Jahr 2020 bei über 60 Prozent liegen (Abbildung 2). Daraufhin wird er bis zum Jahr 2035 auf 53,5 Prozent sinken. Gleichzeitig wird der Anteil der mindestens 65-Jährigen von 21,1 Prozent im Jahr 2014 auf 29,2 Prozent im Jahr 2035 steigen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Prognose bis zum Jahr 2020 von im Vergleich zum historischen Durchschnitt sehr hohen Zuwandererzahlen ausgeht.

Der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird in den nächsten zwei Jahrzehnten dazu führen, dass das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland deutlich zurückgeht. Gleichzeitig sind die im Inland bestehenden ungenutzten Fachkräftepotenziale beschränkt, sodass es in Zukunft zumindest bei guter wirtschaftlicher Lage schnell zu sehr großen Fachkräfteengpässen

Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Abbildung 2

Bevölkerungsvorausberechnung Variante G1-L1-W2, Anteile in Prozent



Angenommene Zuwanderung: 500.000 Personen im Jahr 2014, dann bis 2021 sukzessives Abschmelzen, ab diesem Zeitpunkt 200.000 Personen pro Jahr.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/257316>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015c

kommen kann. Zudem drohen massive Probleme für die öffentliche Hand, da die Ausgaben mit der zunehmenden Anzahl an Menschen im Rentenalter deutlich steigen werden. Gelänge es, die Geburtenrate in Deutschland zu steigern, würden sich die Probleme im betrachteten Zeithorizont sogar noch verstärken, da die zusätzlich geborenen Kinder dem Arbeitsmarkt nicht vor dem Jahr 2035 zur Verfügung stünden.

2.3 Zukünftige Fachkräftebedarfe

Wie sich die Engpasssituation am deutschen Arbeitsmarkt und der Bedarf an Fachkräften aus dem Ausland in den nächsten Jahren darstellen werden, hängt von der Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage in Deutschland ab. Dabei wirken sich neben den bereits erläuterten demografischen Prozessen auch politische Entscheidungen und Maßnahmen auf das Fachkräfteangebot aus. Zu nennen sind hier insbesondere:

- die Erhöhung der Regelaltersgrenze und Vorzugsregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung,
- Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung Älterer,
- Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie
- die Qualifizierung An- und Ungelernter.

Die zukünftigen Entwicklungen in diesen Bereichen lassen sich kaum vorhersagen. Entsprechend müssen sich Prognosen über das Fachkräfteangebot immer auf Annahmen über den zukünftigen ordnungspolitischen Kontext stützen. Auch die Fachkräftenachfrage lässt sich nicht exakt voraussagen, da sich die zukünftigen technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nur schwer vorhersehen lassen. Dennoch lassen sich Trends ausmachen. Aktuelle und umfassende Prognosen zur Arbeitsmarktentwicklung in den nächsten Jahren liefern Vogler-Ludwig et al. (2015a), Prognos (2015) und Zika/Maier (2015). Alle drei Studien gehen in ihren Basisvarianten von einer Zuwanderung von 200.000 Personen aus.

Vogler-Ludwig et al. (2015a) zufolge wird die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland bis zum Jahr 2030 um rund zwei Millionen oder 4,6 Prozent zurückgehen. Allerdings unterscheiden sich die Entwicklungen für die verschiedenen Qualifikationsgruppen fundamental. Am stärksten wird der

Prognose zufolge die Zahl der Erwerbspersonen ohne berufsqualifizierenden Abschluss abnehmen. Hier ist ein Minus von 2,8 Millionen oder 32,8 Prozent zu erwarten. Bei den Fachschulabschlüssen könnte es zu einem Rückgang um 476.000 oder 12,1 Prozent und bei den Abschlüssen dualer Ausbildungen um 839.000 oder 3,7 Prozent kommen. Hingegen wird bei den Erwerbspersonen mit Hochschulabschluss eine starke Zunahme um 2,1 Millionen Erwerbspersonen oder 23,9 Prozent erwartet. Differenziert man nach Fachrichtungen findet sich bei den Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufen mit dualer Ausbildung mit einem Minus von 730.000 oder 15,4 Prozent der stärkste absolute Rückgang, gefolgt von den Fachschulausbildungen in Ingenieurberufen mit 567.000 oder 30,7 Prozent. Der stärkste Anstieg ergibt sich mit einem Plus von 841.000 oder 28,0 Prozent bei den Akademikern mit Abschlüssen in Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, gefolgt von den Mathematikern und Naturwissenschaftlern mit 333.000 oder 38,9 Prozent (Vogler-Ludwig et al., 2015b, 16).

Aus einem Vergleich dieser Fachkräfteangebotsprognose mit der zu erwartenden Fachkräftenachfrage ergeben sich Fachkräftelücken nach ausgeübtem Beruf. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2030 resultiert mit einem Minus von 6,0 Prozent die größte Lücke in den Ingenieurberufen und bei naturwissenschaftlichen Tätigkeiten, gefolgt von den Finanzfachleuten mit 5,1 Prozent, den Managern und leitenden Beamten mit 4,9 Prozent sowie den Künstlern und Publizisten mit 4,8 Prozent. Große Überschüsse ergeben sich mit einem Plus von 29,4 Prozent bei den Hilfsarbeitern, gefolgt von den sonstigen Arbeitskräften mit 11,7 Prozent und den Textil-, Leder- und Bekleidungsberufen mit 9,8 Prozent. Trotz des starken Anstiegs der Anzahl akademisch gebildeter Erwerbspersonen kommt es in der Gesamtschau bei allen Akademikerberufen zu Lücken, wohingegen in einer ganzen Reihe von Berufen, die eine berufliche Qualifikation voraussetzen, Überschüsse bestehen.

Ein negativeres Bild zeichnet die Berechnung von Prognos (2015), die auf etwas anderen Annahmen basiert. Ihr zufolge wird es im Jahr 2030 bei allen hochschulischen und beruflichen Qualifikationen zu Engpässen kommen. Einzig bei Arbeitskräften ohne berufsqualifizierenden Abschluss ermittelt Prognos einen Überschuss von 4,4 Prozent. Die gravierendsten Engpässe sind mit einem Nachfrageüberschuss von 21 Prozent bei beruflich Qualifi-

zierten in der Krankenpflege zu erwarten, gefolgt von beruflich Qualifizierten bei medizinischen Diensten und im sonstigen Gesundheitswesen. Bei den Hochschulabsolventen wird es bei den Ingenieuren mit 13,6 Prozent den stärksten Nachfrageüberschuss geben. Damit decken sich die Ergebnisse mit der sich bereits heute abzeichnenden Entwicklung, dass insbesondere Fachkräfte im Gesundheits- und MINT-Bereich zunehmend knapper werden.

Zu etwas anderen Ergebnissen kommen Zika/Maier (2015). Zwar werden auch ihnen zufolge im Jahr 2030 Fachkräfte in technischen und Gesundheitsberufen in Deutschland knapp sein, jedoch finden sie auch Engpässe bei Hilfskräften und Hausmeistern. Anders als die anderen Studien prognostizieren Zika/Maier (2015) auch, wie sich die Engpässe im Jahr 2030 regional verteilen. Die meisten Engpässe finden sie in den ostdeutschen Bundesländern und in Baden-Württemberg. Das lässt sich einerseits damit erklären, dass die ostdeutschen Bundesländer besonders stark vom demografischen Wandel betroffen sind, und andererseits in Baden-Württemberg aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke eine besonders große Fachkräftenachfrage herrscht.

Für den MINT-Bereich kommen Anger et al. (2014a) zu dem Ergebnis, dass in den nächsten Jahren vor allem beruflich qualifizierte MINT-Fachkräfte fehlen werden. Zudem zeigen die Autoren auf, dass die Lücke bei den MINT-Akademikern durch gezielte Maßnahmen wie der Erhöhung der Lebensarbeitszeit um ein Jahr zumindest bis zum Jahr 2020 geschlossen werden könnte. Dies verdeutlicht, wie stark die zukünftigen Bedarfe an Fachkräften aus dem Ausland von der Ausgestaltung des ordnungspolitischen Rahmens in Deutschland abhängen.

2.4 Zwischenfazit

Aus demografischer Sicht befindet sich Deutschland derzeit in einer sehr günstigen Lage. Noch sind die besonders geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer am Arbeitsmarkt aktiv und 61 Prozent der Bevölkerung ist im Alter von 20 bis 64 Jahren und damit prinzipiell erwerbsfähig. Dennoch tun sich die Unternehmen in Deutschland bereits heute schwer, passende Bewerber für ihre offenen Stellen zu finden, und in einigen Berufen übersteigt

die Zahl der offenen Stellen die Arbeitslosenzahl. Aktuell von Fachkräftengpässen besonders betroffen sind die gewerblich-technischen Ausbildungsberufe, die Gesundheits- und Pflegeberufe sowie Ingenieure und Ärzte. Dabei bestehen große regionale Unterschiede. Am schlechtesten ist die Arbeitskräfteverfügbarkeit in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.

In den nächsten zwei Jahrzehnten wird sich der demografische Wandel voraussichtlich immer stärker auf den Arbeitsmarkt auswirken. So wird die Erwerbspersonenzahl bis zum Jahr 2030 um rund 5 Prozent zurückgehen. Zusätzlich kommt es durch die Akademisierung zu deutlichen Verschiebungen zwischen beruflichen und akademischen Qualifikationen. Vermutlich steigt aufgrund des technologischen Wandels auch die Nachfrage nach höherqualifizierten Fachkräften. Berechnungen von Prognos (2015) zufolge zeichnen sich vor allem im Gesundheits- und im MINT-Bereich sowohl bei beruflich Qualifizierten als auch bei Akademikern starke Engpässe ab. Vogler-Ludwig et al. (2015a) kommen hingegen zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2030 vor allem in den Akademikerberufen substantielle Fachkräftengpässe drohen.

3 Zuwanderung nach Deutschland

3.1 Stand der Zuwanderung nach Deutschland

In den letzten Jahren war das Wanderungsgeschehen zwischen Deutschland und dem Ausland sehr dynamisch. Wurden im Jahr 2008 nur 682.000 Zuzüge erfasst, verdoppelten sich diese bis zum Jahr 2013 auf 1,23 Millionen. Gleichzeitig stieg zwar auch die Anzahl der Fortzüge, allerdings nur von 738.000 auf 798.000 Personen. Damit ergibt sich eine positive Entwicklung bei den Wanderungssalden. Verließen noch im Jahr 2008 mehr Menschen das Land als neu zuzogen, so lag die Nettozuwanderung bereits im Jahr 2010 bei rund 128.000 Personen. 2011 waren es dann mit 279.000 Personen mehr als doppelt und 2012 mit 369.000 Personen rund dreimal so viele wie 2010. Im Jahr 2014 erreichte die Nettozuwanderung mit 550.000 schließlich den höchsten Wert seit 1993 (Statistisches Bundesamt, 2015a; 2015d).

Im Kontext einer Analyse des Zuwanderungsrechts ist es sinnvoll, die Wanderungsströme zwischen Deutschland und den anderen EU-Staaten und zwischen Deutschland und den Drittstaaten getrennt zu betrachten (Abbildungen 3 und 4). Denn nur für Drittstaatsangehörige greift das Aufenthaltsrecht, während EU-Bürger im Rahmen der Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit nach Deutschland kommen können. Dies gilt aufgrund entsprechender Verträge zwar auch für die Bürger Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz, die im Folgenden aufgrund der Datenverfügbarkeit dennoch den Drittstaaten zugeordnet sind.

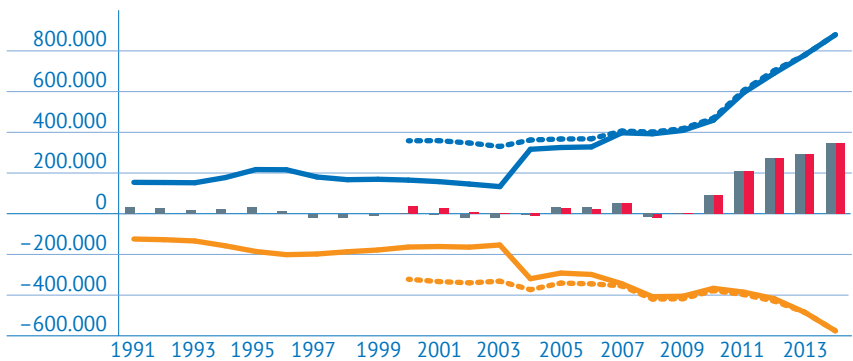
Beim Wanderungsgeschehen zwischen Deutschland und den anderen EU-Ländern zeigt sich seit der Wiedervereinigung sowohl bei den Zuzügen als auch bei den Fortzügen bis zum Jahr 2003 wenig Dynamik (Abbildung 3). Dann steigen beide Werte mit der EU-Osterweiterung sprunghaft an, um auf erneut höherem Niveau zu verharren. Ein ähnlicher Effekt zeigt sich mit dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007, wobei nun die Fortzüge etwas stärker steigen, als allein aufgrund der Erweiterung des Gebietsstands der EU zu erwarten wäre. Dieses Bild ändert sich schlagartig mit dem Jahr 2010. Seitdem ist die Zahl der Zu- und Fortzüge stark gestiegen. Auch die Nettozuwanderung hat zugenommen und im Jahr 2014 einen Wert von 346.000 erreicht. Diese Entwicklung muss vor dem Hintergrund des Auslaufens der vorübergehenden Beschränkungen bei der Freizügigkeit für die im Jahr 2004 beigetretenen EU-Länder im Jahr 2011 und für Rumänien und Bulgarien im Jahr 2014 gesehen werden. Gleichzeitig zeigt sich hierin auch eine verstärkte Wanderungsdynamik innerhalb der EU, die sich insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanzkrise entwickelt hat.

Betrachtet man das Wanderungsgeschehen zwischen Deutschland und Drittstaaten seit dem Jahr 1991, zeigt sich ein völlig anderes Bild. Hier ist die Zahl der Zuzüge im Jahr 1992 am höchsten und geht dann bis 1998 kontinuierlich zurück (Abbildung 4). Im Folgenden verharrt sie bis 2003 auf einem Niveau um die 700.000, um daraufhin im Zuge der EU-Erweiterungen erneut zu sinken, wobei der Effekt hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass die neuen EU-Länder nicht mehr zu den Drittstaaten zählen. Im Jahr 2007 fielen die Zuzüge mit rund 283.000 auf ihren niedrigsten Wert. Seither sind sie wieder gestiegen. Gleichzeitig sind auch die Fortzüge bis zum Jahr

Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und den anderen EU-Ländern

Abbildung 3

Gebietsstand: EU im jeweiligen Jahr
Gebietsstand: EU-28



Daten: <http://link.iwkoeln.de/257317>
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015e

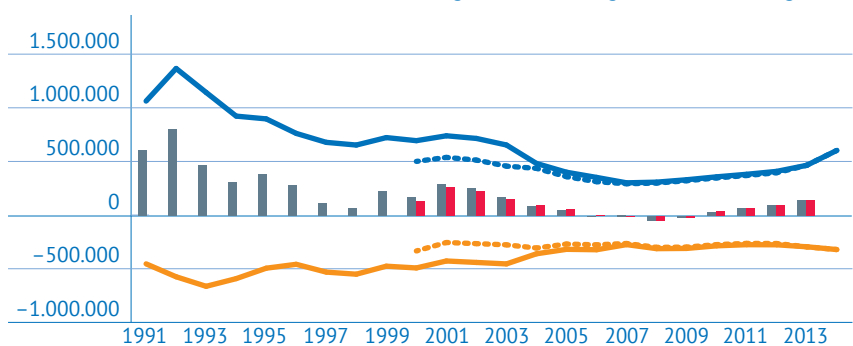
Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

2007 zurückgegangen und verharren seither auf einem Niveau von rund 300.000 im Jahr. Mit über 756.000 ist die Nettozuwanderung im Jahr 1992 am größten. Daraufhin geht sie bis zum Jahr 1998 zurück. Um den Jahrtau-

Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und den Drittstaaten

Abbildung 4

Gebietsstand: EU im jeweiligen Jahr
Gebietsstand: EU-28



Drittstaaten inklusive Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/257318>
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015e

Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

sendwechsel steigt sie erneut an und erreicht im Jahr 2001 einen Wert von gut 276.000. Dann geht sie wieder zurück und in den Jahren 2006 bis 2009 kommt es sogar zu einer Nettoabwanderung. Seither ist wieder ein Anstieg zu verzeichnen und die Nettozuwanderung erreicht im Jahr 2014 einen Wert von knapp 205.000.

Vor dem starken Flüchtlingsandrang der Jahre 2014 und 2015, der sich noch nicht voll in den Zahlen niederschlägt, hat das Wanderungsgeschehen zwischen Deutschland und Drittstaaten in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich an Dynamik verloren. Dies ist nicht nur auf den veränderten Gebietsstand der EU zurückzuführen. Vielmehr ist auch von Bedeutung, dass bis um die

Häufigste Herkunfts- und Zielländer der Wanderungsströme

Tabelle 2

zwischen Deutschland und dem Ausland, Ranking entsprechend der Werte für das Jahr 2014

	2014		2013	
	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	Anteil in Prozent
Häufigste Herkunftsländer				
Rumänien	75.132	13,6	49.551	11,6
Syrien	62.173	11,3	16.938	4,0
Polen	59.228	10,8	71.610	16,7
Italien	37.057	6,7	32.748	7,6
Bulgarien	33.299	6,0	20.729	4,8
Kroatien	26.913	4,9	12.447	2,9
Spanien	16.940	3,1	23.795	5,6
Ungarn	16.256	3,0	24.242	5,7
Serbien	15.604	2,8	6.930	1,6
Griechenland	14.466	2,6	20.513	4,8
Kosovo	14.283	2,6	5.174	1,2
Afghanistan	10.578	1,9	7.007	1,6
Albanien	10.227	1,9	1.744	0,4
Ukraine	9.222	1,7	3.936	0,9
China	8.898	1,6	7.032	1,6
Häufigste Zielländer				
Schweiz	-7.444		-9.034	
Türkei	-4.136		-7.254	
Österreich	-2.145		-1.712	
USA	-1.902		-936	
Vereinigtes Königreich	-658		-2.039	

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015a; 2015d

Jahrtausendwende eine große Anzahl an (Spät-)Aussiedlern mit ihren Familien aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland gekommen sind und diese Zuwanderungsbewegung im letzten Jahrzehnt zunehmend an Relevanz verloren hat. Gleichzeitig kommen aus der Türkei, dem Hauptherkunftsland der Migrantenbevölkerung in Deutschland, immer weniger Menschen. So verließen im Jahr 2014 rund 4.100 Personen mehr Deutschland mit dem Ziel Türkei, als Personen von dort zuwanderten.

Betrachtet man, aus welchen Ländern die Zuwanderung im Jahr 2014 per saldo am höchsten war, zeigt sich eine Dominanz der süd- und osteuropäischen Länder. Als einziger außereuropäischer Staat findet sich das Bürgerkriegsland Syrien unter den ersten zehn Herkunftsländern (Tabelle 2). Erst an 15. Stelle erscheint mit China ein großer Drittstaat, der nicht im Kontext von Flüchtlingsbewegungen gesehen werden muss. Gleichzeitig sind keine größeren Abwanderungsströme in Drittstaaten zu verzeichnen, sieht man von der Schweiz ab. Mit nur 1.902 verließen (netto) am meisten Personen Deutschland in Richtung USA. Zusammengefasst macht dies nochmals deutlich, wie gering das Wanderungsgeschehen zwischen Deutschland und Drittstaaten noch im Jahr 2014 war. Für 2015 dürfte sich aufgrund des starken Flüchtlingszustroms ein deutlich anderes Bild ergeben.

3.2 Qualifikationen und Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer

Wie stark Zuwanderer zur Fachkräftesicherung beitragen, hängt maßgeblich davon ab, welche Qualifikationen sie mitbringen oder in Deutschland erwerben. Jedoch werden weder bei der Einreise noch bei der Ausstellung eines Aufenthaltstitels an Drittstaatsangehörige Bildungsabschlüsse erfasst. Daher lassen sich aus den Zahlen der Wanderungsstatistik und des Ausländerzentralregisters keine Rückschlüsse auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer ziehen. Allerdings gibt es auch Aufenthaltstitel, die an ein konkretes Qualifikationsniveau gebunden sind und damit auf die Qualifikationen der Titelinhaber schließen lassen.² So setzt die sogenannte Blaue Karte EU einen

2 Diese Titel gehören in den Bereich der Erwerbsmigration und werden in Kapitel 4 näher erläutert.

Hochschulabschluss voraus. Diese Titel machen jedoch nur einen kleinen Teil aller ausgestellten Aufenthaltstitel aus, sodass sich hieraus keine Aussagen über die Gesamtzuwanderung ableiten lassen. Daher muss sich eine Analyse der Qualifikationsstruktur von Neuzuwanderern auf andere Quellen stützen.

Hier bietet sich der Mikrozensus an, der als repräsentative 1-Prozent-Bevölkerungsstichprobe die Grundlage für verschiedene Sozial- und Arbeitsmarktstatistiken in Deutschland liefert. Allerdings kann die Auswertung aufgrund der relativ geringen Fallzahlen für Neuzuwanderer und der unterjährigen Erhebung nicht für das jeweilige Zuwanderungsjahr, sondern nur für einen größeren Zeitraum erfolgen. Betrachtet man die in den vorangegangenen zehn Jahren zugewanderten Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, so lag der Akademikeranteil im Jahr 2000 bei 16,1 Prozent und ist seither deutlich gestiegen (Geis/Kemeny, 2014). Im Jahr 2011 war er dann mit 29,1 Prozent fast doppelt so hoch und höher als in der deutschen Gesamtbevölkerung im entsprechenden Alter mit 18,7 Prozent. Betrachtet man nur die für die deutsche Wirtschaft besonders wichtigen MINT-Abschlüsse, zeigt sich eine ähnliche Entwicklung (Anger et al., 2014b; 2015). Im Jahr 2011 verfügten insgesamt 10,2 Prozent der in den vorangegangenen zehn Jahren zugewanderten Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren über Hochschulabschlüsse in MINT-Fächern. In der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung lag der entsprechende Anteil bei nur 5,7 Prozent (Geis/Kemeny, 2014). Damit trägt die derzeitige Zuwanderung erheblich dazu bei, drohende Engpässe zu vermeiden und die Innovationskraft zu sichern.

Allerdings unterscheidet sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer je nach Herkunftsregion (Geis, 2012). Im Jahr 2009 waren Personen aus den westlichen EU-Ländern besonders häufig hochqualifiziert. Hingegen verfügten Personen, die aus den sonstigen europäischen Ländern stammten, die weder zur EU noch zur GUS gehören – was vor allem auf Länder des ehemaligen Jugoslawiens und die Türkei zutrifft –, besonders häufig über keinen berufsqualifizierenden Bildungsabschluss und hatten nur selten einen Hochschulabschluss. Personen aus weiteren nicht europäischen Herkunftsländern hatten im Vergleich zu den genannten Ländern überdurchschnittlich oft einen Hochschulabschluss, jedoch relativ selten einen beruflichen Abschluss. Dies dürfte zu großen Teilen darauf zurückzuführen sein, dass die meisten außereuropäischen Länder kaum über ausgebaute berufliche Bil-

dungssysteme verfügen. Auch der einfachere Zugang zur Erwerbsmigration für Akademiker kann eine Rolle spielen, wobei anzumerken ist, dass die meisten Zuwanderer nicht im Rahmen der Erwerbsmigration nach Deutschland kommen (vgl. Kapitel 4.1).

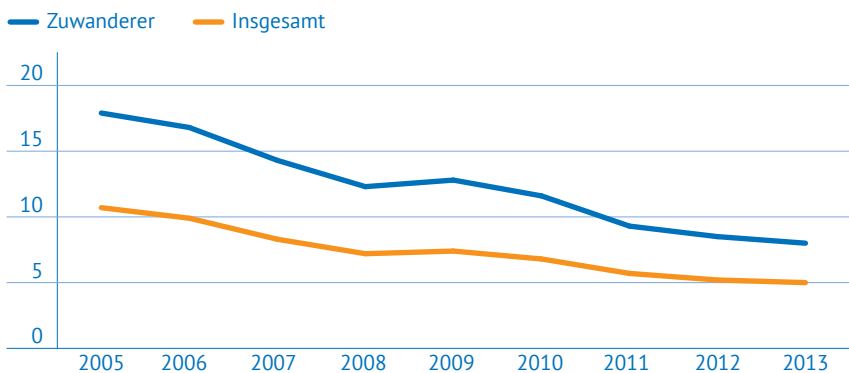
Welchen Beitrag Zuwanderer zur Fachkräftesicherung leisten, hängt nicht nur von ihrer Qualifikationsstruktur ab, sondern auch davon, wie gut und schnell es ihnen gelingt, sich in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Hier gab es in der Vergangenheit erhebliche Probleme. So war im Jahr 2005 mit nahezu 18 Prozent fast ein Fünftel der im Ausland geborenen Erwerbspersonen zwischen 20 und 64 Jahren erwerbslos. Dies hat sich jedoch in den letzten Jahren stark verändert, sodass die Erwerbslosenquote von Zuwanderern sukzessive bis auf 8 Prozent im Jahr 2013 zurückgegangen ist (Abbildung 5). Damit lag sie zwar noch um rund 3 Prozentpunkte höher als für die Gesamtbevölkerung, allerdings war der Abstand nur noch etwa halb so groß wie im Jahr 2005, als er 7,1 Prozentpunkte betrug.

Einhergehend mit dem Rückgang der Erwerbslosigkeit hat die Erwerbstätigkeit der Zuwanderer deutlich zugenommen. Waren im Jahr 2005 nur

Erwerbslosigkeit von Zuwanderern

Abbildung 5

Erwerbslosenanteil der im Ausland Geborenen und aller 20- bis- 64-jährigen Erwerbspersonen, in Prozent



Daten: <http://link.iwkoeln.de/257319>

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009a; 2009b; 2009c; 2010; 2011a; 2011b; 2015g; 2015h; 2015i

60,8 Prozent der im Ausland geborenen Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren erwerbstätig (Statistisches Bundesamt, 2009a), so stieg dieser Anteil bis zum Jahr 2013 auf 70,3 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2015i). Damit war der Erwerbstätigenanteil zwar immer noch um rund 8 Prozentpunkte niedriger als jener der Gesamtbevölkerung. Dies ist jedoch zu großen Teilen auf unterschiedliche familiäre Rollenbilder zurückzuführen. Bei den männlichen Zuwanderern zwischen 20 und 64 Jahren lag der Erwerbstätigenanteil mit 79,8 Prozent deutlich näher am Gesamtschnitt von 83,6 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2015i).

Diese Verbesserung der Beschäftigungssituation von Zuwanderern hat drei Gründe: Der wirtschaftliche Aufschwung der letzten Jahre hat die Arbeitsnachfrage in Deutschland generell gestärkt. Die Zuwanderung vieler Hochqualifizierter hat die Qualifikationsstruktur der Zuwandererbevolkerung verbessert und gezielte Politikmaßnahmen wie das (Berufs-)Anerkennungsgesetz erleichtern Zuwanderern den Arbeitsmarktzugang. Gelingt es in Zukunft, verstärkt gut qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen, dürfte sich die Arbeitsmarktintegration weiter verbessern, da aufgrund des demografischen Wandels mit einer hohen ungedeckten Arbeitskräftenachfrage zu rechnen ist.

Dabei leistet Zuwanderung schon heute einen substanziellen Beitrag zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen. So waren im Jahr 2011 bereits 22,8 Prozent der in den vorangegangenen zehn Jahren zugewanderten Erwerbstätigen als hoch spezialisierte Fach- und Führungskräfte tätig, hatten also Posten als Geschäfts- oder Geschäftsbereichsleiter in Unternehmen, als wissenschaftliche Lehrkräfte, als Unternehmensberater, Juristen, Ärzte oder in weiteren Berufen, die in der Regel ein Hochschulstudium voraussetzen, inne (Geis/Kemeny, 2014). Im Jahr 2000 lag der entsprechende Anteil nur bei 12 Prozent. Die Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt ist also in den letzten Jahren besser gelungen als zuvor.

3.3 Zukünftige Entwicklungen und Potenziale

In den nächsten Jahren wird die derzeit starke Zuwanderung aus den anderen EU-Ländern voraussichtlich zurückgehen. Die meisten Personen aus den neuen EU-Mitgliedsländern und den südeuropäischen Krisenländern, die an

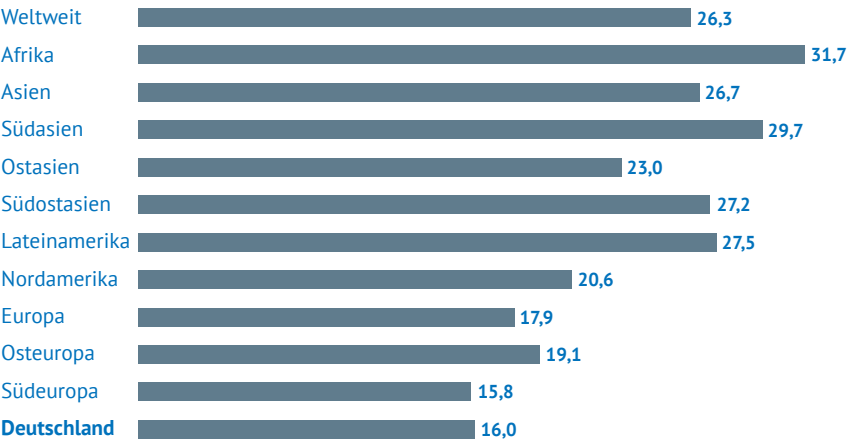
einer Zuwanderung nach Deutschland interessiert sind, dürften inzwischen hier angekommen sein. Allerdings benötigen Menschen Zeit, um eine neue Sprache zu lernen und sich auf eine Zuwanderung vorzubereiten, und das Entstehen von Zuwanderernetzwerken befördert die Zuwanderung weiter. Daher dürfte der Rückgang der Zuwanderung aus den anderen EU-Ländern langsam vonstattengehen. Eine Prognose von Fuchs et al. (2015) kommt zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum 2015 bis 2025 mit einer jährlichen Nettozuwanderung aus den anderen EU-Ländern in Höhe von knapp 100.000 Personen zu rechnen ist.

Damit ist absehbar, dass die Zuwanderung aus den anderen EU-Staaten allein nicht ausreichen dürfte, um die negativen Folgen des demografischen Wandels in Deutschland abzumildern und Fachkräfteengpässe zu vermeiden. Dies gilt selbst dann, wenn man berücksichtigt, dass möglicherweise weitere Länder auf dem Balkan in den nächsten Jahren der EU beitreten werden. Daher muss Deutschland in Zukunft verstärkt auf die Zuwanderung aus Drittstaaten setzen.

10- bis 24-Jährige weltweit

Abbildung 6

im Jahr 2010, in Prozent der jeweiligen Gesamtbevölkerung



Daten: <http://link.iwkoeln.de/257320>
Quellen: United Nations, 2013; eigene Berechnungen

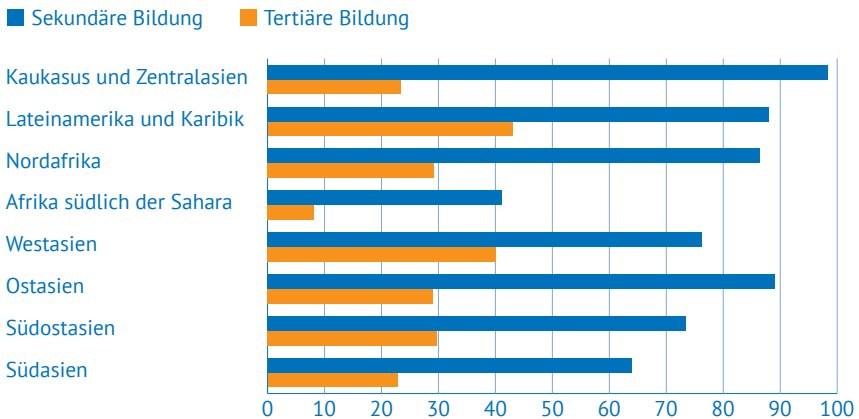
Welchen Beitrag hierbei die aktuelle Flüchtlingswelle leisten kann, ist derzeit kaum absehbar. So ist bisher nahezu nichts über die Qualifikationen der Flüchtlinge bekannt. Zudem muss man davon ausgehen, dass ein großer Teil der Flüchtlinge wieder in die Heimatländer zurückkehrt, wenn sich die politische Lage dort verbessert. Daher kann der Flüchtlingszustrom eine gesteuerte Fachkräftezuwanderung nicht ersetzen.

Dabei sollten die Zuwanderer, um eine nachhaltige Stärkung der Fachkräftebasis zu gewährleisten und Herkunftsländer nicht zu belasten, vorwiegend aus demografiestarken Ländern gewonnen werden, die selbst (noch) nicht vom demografischen Wandel betroffen sind und eine solide Fachkräftebasis aufweisen. Die Demografiestärke eines Landes lässt sich am Anteil der 10- bis 24-Jährigen an der Gesamtbevölkerung festmachen. Weltweit lag dieser im Jahr 2010 bei 26,3 Prozent, in Deutschland hingegen nur bei 16 Prozent (Abbildung 6). Auch in Süd- und Osteuropa, den bedeutendsten Herkunftsregionen der Zuwanderer in Deutschland, waren die Anteile eher gering. Hingegen lag der Anteil in Afrika bei 31,7, in Südasien bei 29,7 und in Südostasien bei 27,2 Prozent.

Bildungsteilnahme im internationalen Vergleich

Abbildung 7

Bruttoeinschulungsraten im Jahr 2012, in Prozent



Bruttoeinschulungsrate: Anteil der Eingeschulten an der Zahl der Kinder im entsprechenden Alter.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/257321>

Quelle: UNESCO, 2015

Um Aussagen über die Entwicklung der Fachkräftebasis treffen zu können, muss auch die Bildungsbeteiligung in den Blick genommen werden (Abbildung 7). Hier tun sich vor allem in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara große Lücken auf. Dort beginnen nur gut 41 Prozent einen sekundären Bildungsgang, wozu auch die weiterführenden Schulen zählen, und über 8 Prozent einen tertiären. In Süd- und Südostasien liegen die Anteile mit rund 64 und 73 Prozent (sekundär) sowie fast 23 und 30 Prozent (tertiär) deutlich höher, sodass dort die Fachkräftebasis ebenfalls deutlich größer sein dürfte. Damit sind diese Länder auch eher für die Anwerbung von Fachkräften für den deutschen Arbeitsmarkt geeignet (Geis, 2015).

3.4 Zwischenfazit

In den letzten Jahren sind verstärkt ausländische Fachkräfte nach Deutschland gekommen. 2014 erreichte die Nettozuwanderung mit über einer halben Million Menschen einen Höchststand und für das Jahr 2015 ist aufgrund des starken Flüchtlingszustroms mit einem weiteren deutlichen Anstieg zu rechnen. Gleichzeitig verfügten in den letzten Jahren Neuzuwanderer häufiger über einen Hochschulabschluss – vor allem in den hierzulande besonders gesuchten MINT-Fächern. Zugleich verbesserte sich die Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Personen, sodass immer mehr Neuzuwanderer in Fach- und Führungspositionen tätig sind. Insgesamt ist Deutschland bei der Zuwanderung derzeit also gut aufgestellt.

Allerdings wurde die Zuwanderung nach Deutschland in den letzten Jahren zu großen Teilen von Wanderungsströmen innerhalb der EU getragen, wohingegen sich die Zuwanderung aus Drittstaaten bis zum Einsetzen des aktuellen Flüchtlingszustroms im Jahr 2014 nicht dynamisch entwickelt hat. Dabei ist die Entwicklung im Kontext des Auslaufens der Beschränkungen bei der Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit für die östlichen EU-Mitgliedsländer und der Wirtschaftskrise in Südeuropa zu sehen. Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Zuwanderung aus den anderen EU-Ländern in den nächsten Jahren wieder deutlich zurückgehen wird. Wie sich der aktuelle Flüchtlingszustrom weiterentwickelt und welchen Beitrag die Flüchtlinge zur Fachkräftesicherung leisten können, ist momentan nicht absehbar. Entsprechend lassen sich derzeit keine Prognosen zur weiteren

Entwicklung der Zuwanderung aus Drittstaaten anstellen. Für eine nachhaltige Stärkung der Fachkräftebasis dürfte nichtsdestotrotz die gesteuerte Zuwanderung aus demografiestarken Drittstaaten entscheidend sein.

4 Bewertung des aktuellen zugewanderungsrechtlichen Rahmens

4.1 Überblick über das deutsche Aufenthaltsrecht

Ob und unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige nach Deutschland zuwandern können, ist im Aufenthaltsgesetz geregelt, das durch eine Reihe von Rechtsverordnungen ergänzt wird. Danach lassen sich grundsätzlich vier Kontexte unterscheiden, in denen die Vergabe eines Aufenthaltstitels möglich ist. Diese sind:

- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit,
- Aufnahme einer Ausbildung,
- Familienzusammenführung und
- humanitäre und andere Gründe (insbesondere Flüchtlingsschutz).

EU-Bürger sowie Bürger Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz benötigen im Rahmen der Freizügigkeit keinen Aufenthaltstitel und sind daher in den folgenden Statistiken nicht berücksichtigt.

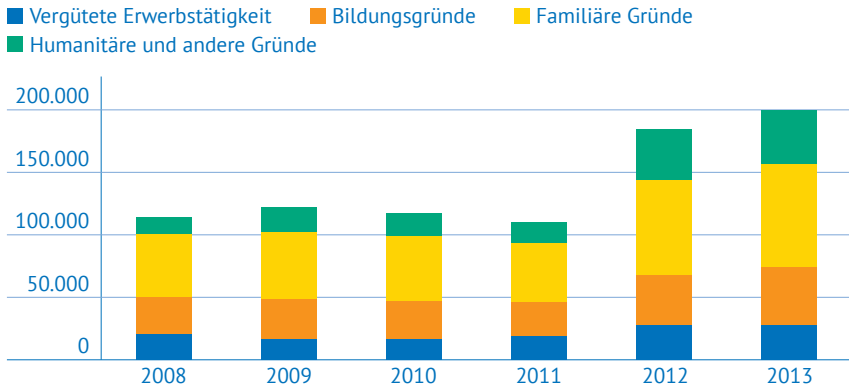
In den letzten Jahren ist die Zahl der erstmals erteilten Aufenthaltstitel stark gestiegen und lag im Jahr 2013 bei 199.925 (Abbildung 8). Davon entfielen 41,3 Prozent auf familiäre Gründe, 23 Prozent auf Bildungsgründe, 21,9 Prozent auf humanitäre und andere Gründe und nur 13,9 Prozent auf vergütete Erwerbstätigkeit als Grund. Die Migration aus Erwerbsgründen spielt also nach wie vor eine eher untergeordnete Rolle bei der Zuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland.³

³ An dieser Stelle ist anzumerken, dass die von Eurostat, vom Statistischen Bundesamt und vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) veröffentlichten Zahlen zu den vergebenen Aufenthaltstiteln nicht vollständig konsistent sind, obwohl sie alle auf dem Ausländerzentralregister beruhen. Selbst die einzelnen Publikationen des BAMF weisen für

Erstmals erteilte Aufenthaltstitel

nach Erteilungsgrund

Abbildung 8



Daten: <http://link.iwkoeln.de/257322>

Quelle: Eurostat, 2015

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Für die gezielte Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten sind vor allem Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung in Deutschland von Bedeutung. Zwar kommen auch viele qualifizierte Fachkräfte im Rahmen der Familienzusammenführung und der humanitären Zuwanderung nach Deutschland und werden erwerbstätig. Allerdings kann Deutschland kaum Einfluss darauf nehmen, welche Qualifikationen diese Zuwanderer mitbringen, und diese Formen der Zuwanderung nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten steuern. Eine gezielte Fachkräftesicherungspolitik kann hier kaum ansetzen. Daher erfolgt anschließend eine Fokussierung auf Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung. Hier lassen sich vier Unterkategorien unterscheiden:

- Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit,
- Aufenthaltstitel zur nicht qualifizierten Beschäftigung,

denselben Tatbestand unterschiedliche Werte aus, was auf leicht divergierende Abgrenzungen zurückgeht. Damit können die Zahlen aus den unterschiedlichen Quellen auch nicht ohne weiteres miteinander verglichen werden. Beispielfhaft seien hier die Publikationen „Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland – Jahresbericht 2013“ (BAMF, 2014a) und „Das Bundesamt in Zahlen 2013 – Asyl, Migration und Integration“ (BAMF, 2014b) genannt. Während Erstere ausweist, dass im Jahr 2013 insgesamt 4.127 Blaue Karten EU an im selben Jahr eingereiste Personen erteilt wurden, gibt Letztere dafür eine Zahl von 4.651 Neuzuwanderern an.

- Aufenthaltstitel zur (hochschulischen, schulischen und betrieblichen) Ausbildung sowie
- Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche.

Abweichend vom üblichen Vorgehen werden im Folgenden zu letzter Gruppe auch die Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche nach Studium, schulischer oder betrieblicher Ausbildung in Deutschland gezählt, da diese ihrer Funktion nach keine Aufenthaltstitel zur Ausbildung darstellen.

4.2 Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit

Das deutsche Aufenthaltsgesetz (AufenthG) bietet verschiedene Zugangswege für qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten:

- die Blaue Karte EU nach § 19a AufenthG,
- die Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG,
- die Aufenthaltserlaubnis für Forscher nach § 20 AufenthG,
- die Aufenthaltserlaubnis zur selbstständigen Tätigkeit nach § 21 AufenthG,
- die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG.

Tabelle 3 zeigt, wie sich die Gesamtzahl der Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit in den letzten Jahren entwickelt hat. Am 31.12.2014 gab es insgesamt 93.305 Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit; davon entfielen mit 63.900 über zwei Drittel auf Aufenthaltserlaubnisse zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG. An zweiter Stelle lag mit 20.402 Titeln die Blaue Karte EU und an dritter Stelle mit 7.954 die Aufenthaltserlaubnis zur Selbstständigkeit.

In der Gesamtzahl nicht berücksichtigt sind Aufenthaltserlaubnisse nach § 18 AufenthG ohne weitere Differenzierung, da hier nicht klar ist, ob es sich um qualifizierte oder nicht qualifizierte Beschäftigung handelt, Aufenthaltstitel zur Beschäftigung qualifizierter Geduldeter nach § 18a AufenthG und sämtliche Kategorien von Niederlassungserlaubnissen für Erwerbsmigranten. Diese werden einerseits – mit Ausnahme der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG – grundsätzlich nicht an Neueinreisende vergeben. Andererseits haben ausländische Fachkräfte auch die

Bestehende Aufenthaltstitel für qualifizierte Erwerbstätige

Tabelle 3

jeweils zum Jahresende

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG)				2.116	13.653	20.402
Regelberufe (§ 19a AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 Bst. a) BeschV)				1.328	7.527	10.894
Mangelberufe (§ 19a AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 Bst. b) oder § 2 Abs. 2 BeschV)				788	6.126	9.508
Qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG)	35.344	51.668	60.083	68.089	63.095	63.900
nach Rechtsverordnung (§ 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG)	33.329	49.102	57.970	66.183	61.434	62.346
im öffentlichen Interesse (§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG)	2.015	2.566	2.113	1.906	1.661	1.554
Forscher (§ 20 AufenthG)	236	408	588	833	1.016	1.049
Selbstständige Tätigkeit (§ 21 AufenthG)	2.967	4.640	5.677	6.486	7.555	7.954
wirtschaftliches Interesse (§ 21 Abs. 1 AufenthG)	1.205	1.757	1.788	1.817	1.970	2.006
völkerrechtliche Vereinbarungen (§ 21 Abs. 2 AufenthG)	95	148	203	230	248	276
freiberufliche Tätigkeiten (§ 21 Abs. 5 AufenthG)	1.667	2.735	3.686	4.439	5.337	5.672
Summe			66.348	77.524	85.319	93.305
In der Summe nicht enthalten						
Beschäftigung allgemein¹⁾ (§ 18 AufenthG)	30.591	11.880	7.220	5.718	5.202	5.186
Beschäftigung qualifizierter Geduldeter (§ 18a AufenthG)	126	126	116	145	135	135
Niederlassungserlaubnis²⁾ für Absolventen deutscher Hochschulen (§ 18b AufenthG)				504	3.431	6.196
Niederlassungserlaubnis²⁾ für Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG)	1.782	2.165	2.731	3.440	3.152	2.953
Niederlassungserlaubnis²⁾ für Inhaber einer Blauen Karte EU (§ 19a Abs. 6 AufenthG)				103	1.275	3.332
Niederlassungserlaubnis²⁾ für selbstständig Tätige (§ 21 Abs. 4 AufenthG)	697	768	822	957	1.067	1.178

BeschV: Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung). 1) Bei Aufenthaltstiteln nach § 18 AufenthG erfolgte bei der Erfassung bis zum Jahr 2009 keine weitere Differenzierung. Daher existieren bis heute Aufenthaltstitel, die keinem Absatz des § 18 AufenthG zugeordnet sind. Entsprechend ist nicht klar, ob es sich um qualifizierte oder unqualifizierte Beschäftigung handelt. 2) Aus diesen Zahlen lässt sich nicht auf die Gesamtzahl der Erwerbsmigranten mit Niederlassungserlaubnis schließen, da in der Vergangenheit die meisten von ihnen im regulären Verfahren eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG erhalten haben.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015f

Möglichkeit, eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG zu erhalten. Die besonderen Regelungen der §§ 18b, 19a Abs. 6 und 21 Abs. 4 AufenthG sind allerdings deutlich günstiger, was die geforderte Mindestaufenthaltsdauer im Land betrifft. Nichtsdestotrotz lässt sich aus den in Tabelle 3 ausgewiesenen Zahlen nicht auf die Gesamtzahl der Niederlassungserlaubnisse für qualifizierte Beschäftigte schließen.

Betrachtet man, wie viele Aufenthaltstitel für qualifizierte Erwerbstätige im jeweiligen Jahr an Neuzuwanderer vergeben wurden, sind die Werte deutlich niedriger (Tabelle 4). So belief sich die Gesamtzahl im Jahr 2013 auf 23.997 inklusive der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG. Davon entfielen mit 17.185 über zwei Drittel auf Aufenthaltserlaubnisse zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG. An zweiter Stelle lag mit 4.651 oder rund einem Fünftel die Blaue Karte EU (Regel- und Mangelberufe). Die Entwicklung der Zahlen über die letzten Jahre ist auf den ersten Blick unerwartet. Während die Gesamtzahl der neu vergebenen Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2012 kontinuierlich bis auf 27.349 gestiegen ist, war sie im Jahr 2013 mit 23.997 deutlich niedriger. Dies erklärt sich zu bedeutenden Teilen mit dem EU-Beitritt Kroatiens im Juli 2013. Wurden noch im Jahr 2012 rund 4.000 Aufenthaltserlaubnisse zur qualifizierten Erwerbstätigkeit an kroatische Staatsbürger erteilt, benötigen diese seit dem EU-Beitritt keine entsprechenden Aufenthaltstitel mehr (BAMF, 2014a).

Neu erteilte Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit Tabelle 4
an im jeweiligen Jahr zugewanderte Personen

Neuerteilungen	2009	2010	2011	2012	2013
Blaue Karte EU Regelberufe				1.387	2.786
Blaue Karte EU Mangelberufe				803	1.865
Qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG ¹⁾	14.816	17.889	23.915	23.191	17.185
Forscher nach § 20 AufenthG	140	211	317	366	444
Selbstständige Tätigkeit nach § 21 AufenthG	1.024	1.040	1.347	1.358	1.690
Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG	169	219	370	244	27
Insgesamt	16.149	19.359	25.949	27.349	23.997

1) Nach Rechtsverordnung oder im öffentlichen Interesse.
Quelle: BAMF, 2014b

Differenziert man nach den einzelnen Aufenthaltstiteln, sind die Vergabezahlen mit zwei Ausnahmen bis zum Jahr 2013 kontinuierlich gestiegen. Die erste Ausnahme bilden die Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG, die in bedeutenden Teilen durch die am 1.8.2012 eingeführte Blaue Karte EU abgelöst wurden. Die zweite Ausnahme bildet die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG, die seitdem nur noch an Professoren und wissenschaftliches Personal in herausgehobener Position und nicht mehr an Spitzenkräfte in der freien Wirtschaft vergeben wird.

Diese aggregierte Darstellung der Zahlen kann nur einen Eindruck über die relative Bedeutung der einzelnen Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit liefern. Für die Bewertung des rechtlichen Rahmens für die Zuwanderung qualifizierter Erwerbstätiger aus Drittstaaten ist eine detaillierte Betrachtung der Voraussetzungen für die Vergabe der einzelnen Titel notwendig. Daher werden die Aufenthaltstitel im Folgenden getrennt betrachtet. Obwohl die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Beschäftigte nach § 18 Abs. 4 AufenthG quantitativ am bedeutendsten ist, wird dabei zunächst auf die Blaue Karte EU und die Aufenthaltstitel für Forscher und Selbstständige eingegangen, da über § 18 Abs. 4 AufenthG eine ganze Reihe unterschiedlicher Zugangswege geregelt ist.

Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG)

Die Blaue Karte EU unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von allen anderen im Folgenden diskutierten Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung. Während diese allein auf nationaler Gesetzgebung fußen, wurde mit der Blauen Karte EU die Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (Europäische Union, 2009) umgesetzt. Damit waren die Gestaltungsspielräume für die deutsche Politik nicht nur bei der Einführung im Jahr 2012 stark eingeschränkt. Auch nationale Anpassungen bei den Vergabekriterien für die Blaue Karte EU sind nur möglich, sofern sie durch die Richtlinie oder entsprechende Nachfolgedokumente der EU gedeckt sind.

Nichtsdestotrotz hat Deutschland mit der Einführung der Blauen Karte EU eine wichtige Richtungsentscheidung getroffen. Während andere Länder

– etwa Österreich – die Blaue Karte EU mit möglichst restriktiven Kriterien als einen Aufenthaltstitel unter „ferner liefen“ eingeführt und nicht aktiv vermarktet haben (Ramboll, 2014), beschloss Deutschland, die Blaue Karte EU als zentralen Zugangsweg für Akademiker aus Drittstaaten zu verwenden. Vor diesem Hintergrund wurden die Potenziale der Hochqualifizierten-Richtlinie weitgehend ausgeschöpft. Dabei machte Deutschland auch von der Möglichkeit Gebrauch, für Personen in Berufen mit besonderem Bedarf eine niedrigere Gehaltsschwelle festzulegen als von der Richtlinie für Akademiker außerhalb von Mangelberufen gefordert.⁴ Derzeit fallen hierunter Personen, die als Naturwissenschaftler, Ingenieure, IT-Fachkräfte oder Ärzte beschäftigt sind. Allerdings erteilt Deutschland die Blaue Karte EU bisher nur an Akademiker und nicht an Personen, die eine einem Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikation durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen können, was die Hochqualifizierten-Richtlinie ebenfalls zuließe.

Konkret ist die Vergabe einer Blauen Karte EU in Deutschland an folgende Voraussetzungen geknüpft:

- deutscher oder anerkannter ausländischer oder vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss,⁵
- Vorlage eines Arbeitsvertrags oder eines verbindlichen Arbeitsplatzangebots und
- Nachweis eines jährlichen Mindestbruttogehalts in Höhe von mindestens zwei Dritteln der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2015: 48.400 Euro) oder
- bei Mangelberufen (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und IT-Fachkräfte) in Höhe von mindestens 52 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2015: 37.752 Euro).

4 In der Richtlinie wird ein Verdienst in Höhe des 1,5-Fachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts beziehungsweise in Höhe des 1,2-Fachen in Mangelberufen gefordert (Europäische Union, 2009).

5 Zur Feststellung der Gleichwertigkeit reicht in der Regel ein entsprechender Auszug aus der Datenbank Anabin der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) aus. Ist der entsprechende Abschluss nicht enthalten, ist eine individuelle Zeugnisbewertung durch die ZAB möglich.

Zudem muss die Bundesagentur für Arbeit bei Anwendung der niedrigeren Gehaltsschwelle im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung bestätigen, dass Lohn und Arbeitsbedingungen den ortsüblichen Gegebenheiten entsprechen. Weitere Voraussetzungen für und Ermessensspielräume bei der Vergabe der Blauen Karte EU bestehen nicht.

Wie alle Aufenthaltstitel außer der Niederlassungserlaubnis ist die Blaue Karte EU befristet. Dabei sind als Befristungszeitraum bei der erstmaligen Erteilung entweder vier Jahre (beziehungsweise 48 Monate) bei entsprechend langer Laufzeit des Arbeitsvertrags oder die Dauer des Arbeitsvertrags zuzüglich drei Monaten vorgesehen. Nach 33 Monaten haben Inhaber der Blauen Karte EU Anspruch auf die Erteilung einer (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis, sofern sie für diesen Zeitraum Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben⁶ und die übrigen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind.⁷ Dies dürfte bei den infrage kommenden Beschäftigungsverhältnissen in aller Regel der Fall sein. Werden Kenntnisse der deutschen Sprache auf Sprachniveau B1 (fortgeschrittene Sprachverwendung) nachgewiesen, wird die Niederlassungserlaubnis bereits nach 21 Monaten erteilt.⁸

Bei der Beurteilung der Blauen Karte EU ist zu beachten, dass diese sich an zwei Zielgruppen richtet, und zwar an zuwanderungsinteressierte akademisch qualifizierte Fachkräfte, die sich noch im Ausland befinden, und an ausländische Absolventen deutscher Hochschulen, die in Deutschland bleiben möchten. Da im deutschen Aufenthaltsrecht für diese Personengruppe kein direkter Zugang zur Niederlassungserlaubnis vorgesehen ist, benötigen auch sie nach Studienabschluss einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit. Aller-

6 Alternativ können sie auch Aufwendungen für einen Anspruch auf vergleichbare Leistungen einer Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung oder eines Versicherungsunternehmens nachweisen.

7 Hierzu zählt, dass Gründe der öffentlichen Sicherheit dem Aufenthalt nicht entgegenstehen, der Zuwanderer Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet hat und über ausreichenden Wohnraum für sich und seine mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen verfügt.

8 B1 ist die dritte Stufe auf der sechsstufigen Kompetenzskala des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Universitäten fordern für deutschsprachige Studiengänge in der Regel das Sprachniveau C1, das zwei Niveaustufen höher liegt.

dings bestehen für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen gesonderte Regelungen für die Vergabe von Aufenthaltstiteln zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG, sodass die Beurteilung des rechtlichen Rahmens bei der Darstellung von § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV vorgenommen wird. Darüber hinaus wurde die Blaue Karte EU in der Anfangsphase auch vielen Personen erteilt, die bisher Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG innehatten; im Jahr 2013 erfolgten etwa 2.306 derartige Statuswechsel (BAMF, 2014a). Dabei dürfte es sich allerdings um ein reines Übergangsphänomen handeln.

Die Blaue Karte EU setzt beim Gehalt keine übermäßig hohe Schwelle. So ist ein Einkommen von 48.400 Euro für Akademiker in Deutschland in der Regel gut erreichbar, sofern sie über Berufserfahrung verfügen und in Vollzeit tätig sind. Bei gemeinsam einreisenden Paaren benötigt der zweite Partner keine Blaue Karte EU, sondern kann auch im Rahmen des Familiennachzugs erwerbstätig werden. Für Berufseinsteiger liegt die reguläre Gehaltsschwelle zwar relativ hoch, doch die niedrigere Gehaltsschwelle für MINT-Fachkräfte und Ärzte in Höhe von 37.752 Euro ist für sie in einer Vollzeitbeschäftigung gut zu erreichen. Wollen oder können Zuwanderer zu Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland nur einer Teilzeittätigkeit nachgehen, da sie etwa mehr Zeit für die weitere Qualifizierung, insbesondere den Spracherwerb, benötigen, kann auch die niedrigere Einkommensgrenze eine größere Hürde darstellen. Die Blaue Karte EU ist als Aufenthaltstitel also vorwiegend für ausländische Akademiker geeignet, die am deutschen Arbeitsmarkt unmittelbar voll einsatzfähig sind.

Ein großer Vorteil der Blauen Karte EU gegenüber dem Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG liegt in der Klarheit der Regelungen. So können zuwanderungsinteressierte ausländische Fachkräfte und deutsche Arbeitgeber gut abschätzen, ob bei Abschluss eines Arbeitsvertrags eine Blaue Karte EU erteilt wird oder nicht. Auch der zügige Übergang zur unbefristeten Niederlassungserlaubnis ist ein Pluspunkt. So hatten am 31.12.2014 bereits 3.332 ausländische Fachkräfte eine Niederlassungserlaubnis nach den Regelungen der Blauen Karte EU (vgl. Tabelle 3), obwohl diese erst zum 1.8.2012 eingeführt worden war. Insgesamt ist die Umsetzung der Blauen Karte EU in Deutschland positiv zu bewerten.

Jedoch sollte die Blaue Karte EU auch für Personen, die eine einem Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikation durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen können, geöffnet werden. Angesichts der geschilderten Vorteile der Blauen Karte EU würde dies eine Verbesserung für die betroffenen Personen darstellen. Allerdings ist zu klären, wie und von wem die Gleichwertigkeit der Qualifikation festgestellt werden kann. Anders als bei Akademikern ist hier nämlich die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) nicht zuständig und ein Rückgriff auf die Anabin-Datenbank nicht möglich. In jedem Fall muss auf eine transparente und gut handhabbare Ausgestaltung des Prüfverfahrens geachtet werden. Ein Bedarf für diese Erweiterung könnte sich vornehmlich bei IT-Fachkräften ergeben.⁹ Allerdings besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit der Vergabe eines Aufenthaltstitels nach § 18 Abs. 4 i. V. m. § 6 Beschäftigungsordnung (BeschV). Jedoch finden sich derzeit aufgrund der relativ guten Fachkräfteverfügbarkeit keine IT-Berufe auf der Positivliste.

Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG)

Die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte hat eine sehr kleine Zielgruppe. Der in § 19 Abs. 2 AufenthG enthaltene Definition zufolge gelten in ihrem Anwendungsbereich vorwiegend „Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder Lehrpersonen in herausgehobener Funktion oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion“ als hochqualifiziert. Konkret bedeutet dies, dass die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte fast ausschließlich an Professoren und Spitzenkräfte in staatlichen Forschungseinrichtungen vergeben wird. Dies erklärt auch die geringe Zahl von nur 27 Neuerteilungen an im Jahr 2013 eingereiste Drittstaatsangehörige (vgl. Tabelle 4).

Gegenüber allen anderen an neu eingereiste Drittstaatsangehörige vergebenen Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit weist die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte die Besonderheit auf, dass sie unmittelbar unbefristet erteilt wird. Damit ist der Aufenthalt in Deutschland für die be-

⁹ Bei anderen Berufsgruppen dürfte die geforderte Gleichwertigkeit zu einem Hochschulabschluss nur in Ausnahmefällen gegeben sein.

treffenden Personen von Beginn an nicht an den Fortbestand des zugrunde liegenden Arbeitsverhältnisses geknüpft. Zugangsvoraussetzungen bestehen neben dem Status als Hochqualifizierte keine, vor allem ist nach § 2 BeschV keine Vorrang- oder Gleichwertigkeitsprüfung durch die BA vorgesehen.

Bei der Bewertung der Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte stellt sich vor allem die Frage, ob die Zielgruppe wieder ausgeweitet werden sollte. Bis zur Einführung der Blauen Karte EU zum 1.8.2012 konnte sie auch an Fach- und Führungskräfte in herausgehobener Position in der freien Wirtschaft vergeben werden. Entsprechend waren die Vergabebezahlen in der Vergangenheit deutlich höher. Auch wenn Spitzenpersonal für die freie Wirtschaft ohne weiteres über die Blaue Karte EU nach Deutschland einreisen kann, wäre die direkte Erteilung einer Niederlassungserlaubnis doch ein starkes Willkommenssignal für diese besonders gesuchte Zielgruppe. Belastungen für den Sozialstaat wären vor dem Hintergrund der in der Regel sehr hohen Einkommen von Fach- und Führungskräften in herausgehobener Position in der freien Wirtschaft kaum zu befürchten.

Aufenthaltserlaubnis für Forscher (§ 20 AufenthG)

Die Aufenthaltserlaubnis für Forscher richtet sich vorwiegend an Gastwissenschaftler, die für ein konkretes Projekt oder einen kurzen Forschungsaufenthalt nach Deutschland kommen. Sie kann unter Umständen aber auch an ausländisches Personal deutscher Hochschulen und Forschungseinrichtungen vergeben werden. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Forscher ist, dass sich die Forschungseinrichtung zur Übernahme der Kosten verpflichtet, „die öffentlichen Stellen für den Lebensunterhalt des Ausländers während eines unerlaubten Aufenthalts in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union und eine Abschiebung des Ausländers“ entstehen (§ 20 Abs. 1 Satz 2 AufenthG). Grundsätzlich lässt sich sagen, dass es sich bei der Aufenthaltserlaubnis für Forscher um einen Sonderfall bei der qualifizierten Zuwanderung handelt, da die meisten Gastaufenthalte ausländischer Forscher nur einen sehr kurzen Zeitraum umfassen.

Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG)

Die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit nach § 21 AufenthG richtet sich sowohl an klassische Unternehmer als auch an freiberuflich Tätige. In erstem Fall kann sie erteilt werden, „wenn ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert ist“ (§ 21 Abs. 1 AufenthG). Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, prüft die zuständige Ausländerbehörde unter Einbeziehung der zuständigen Behörden vor Ort. Bestehen völkerrechtliche Vereinbarungen, sprich in der Regel Freihandelsabkommen, die einen Zugang ausländischer Unternehmen nach Deutschland vorsehen, erfolgt keine derartige Prüfung. Dies traf zum 31.12.2014 auf 276 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit zu (vgl. Tabelle 3).

Auch bei freiberuflichen Tätigkeiten wird von der Ausländerbehörde grundsätzlich nur geprüft, ob eine entsprechende Berufszulassung vorliegt und die Finanzierung gesichert ist. Dabei entfällt der bei weitem überwiegende Teil der Aufenthaltserlaubnisse zur Ausübung einer Selbstständigkeit auf freiberuflich tätige Personen. Zum 31.12.2014 waren es 5.672 der 7.954 aktiven Aufenthaltstitel. Die meisten Selbstständigen aus Drittstaaten in Deutschland führen hier also kein „klassisches“ Unternehmen, sondern sind als niedergelassene Ärzte, freie Architekten usw. tätig. Damit ist die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit auch für die Fachkräftesicherung wichtig, da etwa die ambulante medizinische Versorgung in Deutschland von den niedergelassenen Ärzten getragen wird.

Grundsätzlich sind die Regelungen zur Vergabe von Aufenthaltserlaubnissen für Selbstständige sachgerecht. Allerdings ergibt sich bei der Prüfung nach § 21 Abs. 1 AufenthG, ob die Tätigkeit im wirtschaftlichen Interesse ist, das Problem, dass von den zuständigen Ausländerbehörden im Einzelfall unter Umständen unterschiedliche Kriterien angewandt werden, die nicht durch die regionalen Rahmenbedingungen gerechtfertigt sein müssen. Hier wären eine klarere Definition der Kriterien oder verbindliche Erläuterungen hilfreich. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft den Übergang zur Niederlassungserlaubnis.

So können Selbstständige diese zwar nach § 21 Abs. 4 AufenthG bereits nach drei Jahren erfolgreicher Tätigkeit erhalten, allerdings sind freiberuflich Tätige von dieser Regel nach § 21 Abs. 5 AufenthG ausdrücklich ausgenommen. Da Freiberufler in den meisten Fällen einen ähnlich hohen beruflichen Status wie Inhaber der Blauen Karte EU aufweisen, für die eine Frist von 33 Monaten gilt, ist diese Einschränkung sachlich nicht gerechtfertigt.

Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG)

Die Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung nach § 18 AufenthG regelt eine ganze Reihe verschiedener Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt. Grundlegend lässt sich in einem ersten Schritt zwischen nicht qualifizierter Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG) und qualifizierter Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) unterscheiden. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung ist möglich, wenn die entsprechende Berufsgruppe durch Rechtsverordnung zugelassen ist (§ 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) oder „wenn an der Beschäftigung ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht“ (§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG). Der überwiegende Teil der Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung wird nach Rechtsverordnung erteilt. Nur 1.554 der 63.900 am 31.12.2014 aktiven Aufenthaltserlaubnisse zur qualifizierten Beschäftigung entfielen auf eine Zulassung im öffentlichen Interesse.

Auf Basis welcher konkreten Rechtsverordnung dabei die Titelvergabe erfolgt, wird nicht statistisch erfasst. Allerdings erhebt die BA Zahlen zu den Prüfverfahren, in die sie involviert ist. In Tabelle 5 sind die Zustimmungen der BA zu Aufenthaltstiteln zur Beschäftigung nach § 18 AufenthG ausgewiesen. Eine Differenzierung zwischen qualifizierter Beschäftigung und nicht qualifizierter Beschäftigung ist schwierig, da sich einzelne Tatbestände – wie die Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger (§ 26 BeschV) – auf beide beziehen können. Darüber hinaus ist bei einigen Ordnungsgrundlagen keine Zustimmung durch die BA vorgesehen. Entsprechend sind diese in Tabelle 5 nicht aufgeführt. Die meisten Zustimmungen wurden im Jahr 2014 zum internationalen Personalaustausch erteilt, gefolgt von Au-pair-Beschäftigungen und Beschäftigungen bestimmter Staatsangehöriger. Auf die konkreten Vergabevoraussetzungen wird im Folgenden und in Kapitel 4.3 eingegangen.

Prüfverfahren 2014

Tabelle 5

Zustimmungen durch die BA zur Vergabe von Aufenthaltstiteln zur Beschäftigung nach § 18 AufenthG nach Verordnungsgrundlage im Jahr 2014

Gruppe	Verordnungsgrundlage	Zustimmungen
Internationaler Personalaustausch, Auslandsprojekte	§ 10 BeschV	9.351
Au-pair-Beschäftigungen	§ 12 BeschV	7.289
Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger	§ 26 BeschV	6.902
Hochschulabschluss im Ausland	§ 2 Abs. 3 BeschV	4.182
Spezialitätenköche	§ 11 Abs. 2 BeschV	3.600
Internationale Abkommen	§ 29 BeschV	3.585
Niederlassungspersonal	§ 29 Abs. 1 BeschV	19
Gastarbeitnehmer	§ 29 Abs. 2 BeschV	10
WHO-/Europaabkommen	§ 29 Abs. 5 BeschV	3.556
Ausbildungsberufe	§ 6 BeschV	1.879
Inländischer Abschluss	§ 6 Abs. 1 BeschV	432
Ausländischer Abschluss – Vermittlungsabsprache	§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV	1.136
Ausländischer Abschluss – Mangelberuf	§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV	311
Leitende Angestellte und Spezialisten	§ 4 BeschV	1.515
Kultur und Unterhaltung	§ 25 BeschV	1.391
Sprachlehrer	§ 11 Abs. 1 BeschV	246
Werklieferverträge	§ 19 Abs. 2 BeschV	207
Praktische Tätigkeiten als Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	§ 8 BeschV	171
Grenzgängerbeschäftigung	§ 27 BeschV	85
Hausangestellte von Entsandten	§ 13 BeschV	29
Summe		40.432

Quelle: BA, 2014



Nach der Beschäftigungsverordnung, auf die § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG verweist, ist für folgende Personengruppen eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung vorgesehen:

Ausländische Absolventen inländischer Hochschulen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV)

Alternativ zur Blauen Karte EU können ausländische Absolventen inländischer Hochschulen eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV erhalten, wenn die Beschäftigung qualifikationsadäquat ist. Die Prüfung, ob dies zutrifft, obliegt

der zuständigen Ausländerbehörde; eine Zustimmung der BA ist nicht erforderlich. Diese Variante kann für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen insbesondere dann günstiger sein, wenn sie nicht in Vollzeit erwerbstätig werden können oder wollen und somit die Gehaltsgrenzen für die Blaue Karte EU nicht erreichen. Damit entstehen den betreffenden Personen auch keine substanziellen Nachteile mit Blick auf die Entfristung der Aufenthaltserlaubnis. Ausländische Absolventen deutscher Hochschulen haben nämlich nach § 18b AufenthG, auf den hier nicht gesondert eingegangen wird, grundsätzlich nach zwei Jahren qualifikationsadäquater Beschäftigung Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, sofern sie in dieser Zeit Rentenversicherungsbeiträge geleistet haben.

Insgesamt bietet das deutsche Aufenthaltsrecht ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen gute Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt. Dennoch ist eine weitergehende Liberalisierung wünschenswert. So sollte Hochschulabsolventen, die ihr Studium mit überdurchschnittlichen Leistungen in der Regelstudienzeit abgeschlossen haben und über exzellente Deutschkenntnisse verfügen (zum Beispiel C2-Niveau nach europäischem Referenzrahmen), direkt nach Abschluss eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Dies könnte zu einem höheren Verbleib ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen beitragen, was aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten wünschenswert wäre. Denn solche Hochschulabsolventen integrieren sich besonders gut in den deutschen Arbeitsmarkt (Alichniewicz/Geis, 2013) und die Ausgaben, die der deutsche Staat für ihre Ausbildung aufgebracht hat, könnten so refinanziert werden.

Absolventen ausländischer Hochschulen (§ 2 Abs. 3 BeschV)

Absolventen ausländischer Hochschulen können nach § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 3 BeschV eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung erhalten, wenn sie eine qualifikationsadäquate Stelle haben. Anders als bei ausländischen Absolventen inländischer Hochschulen sind allerdings Vorrang- und Gleichwertigkeitsprüfung vorgesehen. Obschon diese Variante auch mit Blick auf den Verbleib in Deutschland für die ausländischen Fachkräfte deutliche Nachteile gegenüber der Blauen Karte EU hat, da die Niederlassungserlaubnis erst regulär nach fünf Jahren und nicht

schon nach 33 beziehungsweise 21 Monaten erteilt werden kann, erfolgten im Jahr 2014 insgesamt 4.182 entsprechende Zustimmungen der BA (vgl. Tabelle 5).

Führungskräfte, leitende Angestellte und Spezialisten sowie Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (§§ 3 bis 5 BeschV)

Für einige Beschäftigtengruppen regelt die Beschäftigtenverordnung explizit, dass ein Aufenthaltstitel nach § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG ausgestellt werden kann. Dies trifft nach § 3 BeschV für Führungskräfte zu, also konkret für:

- leitende Angestellte mit Generalvollmacht oder Prokura,
- Mitglieder des Organs einer juristischen Person (also etwa Vorstände einer AG oder GmbH), die zur gesetzlichen Vertretung berechtigt sind,
- Gesellschafter einer offenen Handelsgesellschaft,
- leitende Angestellte eines auch außerhalb Deutschlands tätigen Unternehmens für eine Beschäftigung auf Vorstands-, Direktions- oder Geschäftsleitungsebene oder für eine Tätigkeit in sonstiger leitender Position, die für die Entwicklung des Unternehmens von entscheidender Bedeutung ist.

Nach § 4 BeschV gilt dies auch für „leitende Angestellte und andere Personen, die zur Ausübung ihrer Beschäftigung über besondere, vor allem unternehmensspezifische Spezialkenntnisse verfügen“. Anders als bei den Führungskräften, bei denen es keiner Zustimmung der BA bedarf, ist hier eine Gleichwertigkeitsprüfung vorgesehen.

Des Weiteren regelt § 5 BeschV, dass auch folgende Beschäftigtengruppen ohne Zustimmung durch die BA eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG erhalten können:

- wissenschaftliches Personal von Hochschulen und von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen,
- Gastwissenschaftler an einer Hochschule oder an einer öffentlich-rechtlichen oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten oder als öffentliches Unternehmen in privater Rechtsform geführten Forschungseinrichtung,
- Ingenieure sowie Techniker als technische Mitarbeiter im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers,

- Lehrkräfte öffentlicher Schulen oder staatlich genehmigter privater Ersatzschulen oder anerkannter privater Ergänzungsschulen oder
- Lehrkräfte zur Sprachvermittlung an Hochschulen.

Zu den Regelungen der §§ 3 bis 5 BeschV ist anzumerken, dass der überwiegende Teil der in diesen Arbeitsverhältnissen beschäftigten Personen auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU erfüllen dürfte. Da diese insbesondere im Hinblick auf den Übergang zur Niederlassungserlaubnis günstiger ist als eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG, dürften die genannten Zugangswege an Bedeutung verlieren.

Eine Ausnahme bilden Doktoranden, wenn sie nicht in Vollzeit arbeiten. Allerdings kommt für sie auch eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium nach § 16 Satz 1 AufenthG infrage, sofern das Arbeitsverhältnis einen Umfang von einer halben Stelle oder weniger hat (vgl. Kapitel 4.4). Damit ergibt sich eine Inkonsistenz: Während Doktoranden mit einem Aufenthaltstitel nach § 16 AufenthG nach Abschluss ihrer Promotion eine auf bis zu 18 Monaten befristete Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhalten können, müssen Doktoranden mit einem Aufenthaltstitel nach § 18 Abs. 4 AufenthG unmittelbar nach dem Auslaufen ihres Arbeitsvertrags ausreisen.¹⁰ Dies gilt auch, wenn sie einen Aufenthaltstitel für Forscher nach § 20 AufenthG haben. Hier ist ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für alle Doktoranden erforderlich, die in einem Arbeitsverhältnis mit einer Universität oder staatlichen Forschungseinrichtung stehen. Sinnvoll ist ein Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für den akademischen Mittelbau insgesamt, der insbesondere nach Abschluss eines Ausbildungsabschnitts (zum Beispiel der Promotion oder Habilitation) vergeben werden könnte.

Ausbildungsberufe (§ 6 BeschV)

Lange sah das deutsche Aufenthaltsrecht für beruflich Qualifizierte keinen geregelten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt vor. Dies hat sich erst mit

¹⁰ Es bietet sich zwar die Möglichkeit eines sechsmonatigen Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG. Dieser berechtigt jedoch nicht zur Erwerbstätigkeit und setzt die Sicherung des Einkommens voraus (vgl. Kapitel 4.5).

der Reform der Beschäftigungsverordnung zum 1.7.2013 geändert. Seither können nach § 18 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 6 BeschV auch beruflich Qualifizierte eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung erhalten. Dabei gelten für Personen mit in- und ausländischen Ausbildungen unterschiedliche Regelungen. Bei Absolventen inländischer Ausbildungen werden nur eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren und die Bescheinigung der Gleichwertigkeit von Löhnen und Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit gefordert (§ 6 Abs. 1 BeschV). Im Jahr 2014 erteilte die BA 432 Zustimmungen für diese Personengruppe.

Absolventen ausländischer Ausbildungen können nur zugelassen werden, wenn sie von der BA vermittelt worden sind oder diese für den entsprechenden Beruf festgestellt hat, „dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist“ (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV). Derzeit finden sich auf der Positivliste der BA vorwiegend Berufe im technischen Bereich – wie Mechatroniker, Elektriker und Klempner – sowie Berufe in der Kranken- und Altenpflege. Die Zulassung über Vermittlungsabsprachen ist quantitativ wesentlich bedeutender als die Zulassung über die Positivliste (vgl. Tabelle 5).

Die geringe Zahl der Zugänge über die Positivliste (311) dürfte auch auf das komplexe Zulassungsverfahren zurückzuführen sein: Zunächst wird eine Bescheinigung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung benötigt, wobei die zuständige Stelle je nach Berufsabschluss eine andere ist. Dann muss die BA die Gleichwertigkeit von Löhnen und Arbeitsbedingungen bestätigen. Insbesondere der erste Schritt kann für zugewanderungsinteressierte beruflich Qualifizierte eine Hürde darstellen. Zum einen ist die Prüfung der Gleichwertigkeit des Bildungsabschlusses in der Regel mit einem substanziellen Zeit- und Geldaufwand verbunden, wobei auch Beschaffung und Übersetzung der notwendigen Dokumente zu berücksichtigen sind. Auch ist eine Anerkennungsberatung in solchen Fällen nur telefonisch möglich und kann aufgrund oft existierender Sprachbarrieren schwierig werden. Die formale Anerkennung des ausländischen Abschlusses außerhalb der reglementierten Berufe ist für die Erwerbstätigkeit an sich rechtlich nicht bindend, hat aber positive Auswirkungen für den späteren Aufenthalt und die erfolgreiche Integration auf

dem Arbeitsmarkt. So sinkt unter anderem das Risiko, nicht qualifikationsadäquat beschäftigt zu werden, um 32 Prozent und es werden höhere Löhne erzielt (Brücker et al., 2014).

Da sich die beruflichen Bildungssysteme zahlreicher Drittstaaten vom deutschen Ausbildungssystem deutlich unterscheiden, kann es vorkommen, dass keine vollständige Gleichwertigkeit festgestellt wird. Während dies im Jahr 2013 bei den Gesundheitsberufen selten der Fall war, kam es bei gewerblich technischen Berufen häufig zu negativen Bescheiden. So wurden etwa 141 der 357 Prüfverfahren im Bereich Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe negativ beschieden. Im Bereich Metallherzeugung, -bearbeitung und Metallbauberufe waren es 72 von 168 Anträgen. Hingegen waren es bei den medizinischen Gesundheitsberufen nur 348 von 10.236 Anträgen (Statistisches Bundesamt, 2015j). Wenn nicht die volle Gleichwertigkeit festgestellt wird, kommt es häufig zu einer Teilanerkennung. In diesem Fall ist eine Nachqualifizierung notwendig, für die nach § 17a AufenthG auch eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Die Nachqualifizierung kann in Deutschland zum Beispiel als Betriebspraktikum absolviert werden.

Während in den medizinischen Gesundheitsberufen wie auch in allen anderen reglementierten Berufen die Bescheinigung der Gleichwertigkeit des Bildungsabschlusses auch für die spätere Tätigkeit erforderlich ist, gilt das nicht für den gewerblich-technischen Bereich. Daher sollte geprüft werden, ob die Bescheinigung der Gleichwertigkeit des beruflichen Abschlusses beim Zugang zu nicht reglementierten Berufen unbedingt erforderlich ist oder ob es Alternativen hierzu gibt. Denkbar wäre etwa, anstatt der Qualifikationen des Bewerbers die konkreten Anforderungen der Stelle zu prüfen und eine justiziable Erklärung des Arbeitgebers einzufordern, dass die Ausgestaltung der Stelle dem angegebenen Anforderungsprofil entspricht, der Bewerber diese ausfüllen kann und das Anforderungsprofil nicht geändert wird, und die Einhaltung dieser Erklärung regelmäßig zu prüfen. Dies hätte den Vorteil, dass die Prüfung bereits im Vorfeld erfolgen könnte, sodass bereits zu Beginn des Besetzungsverfahrens klar wäre, ob die Rekrutierung eines Drittstaatsangehörigen möglich ist oder nicht. Alternativ könnte geprüft werden, ob eine Prüfung der Bildungsabschlüsse durch die Ausländerbehörden auf Basis einer Datenbank-Lösung möglich wäre, wie dies bei Hochschulab-

schließen anhand der Datenbank Anabin gängige Praxis ist. Basis hierfür könnte eine Weiterentwicklung des BQ-Portals (www.bq-portal.de) sein, das Informationen zu beruflichen Bildungssystemen und entschiedenen Anerkennungsverfahren für die zuständigen Stellen bündelt.

Des Weiteren wäre eine Regionalisierung der Positivliste wünschenswert, da in wirtschaftsstarken und vom demografischen Wandel besonders betroffenen Gebieten vermehrt Fachkräftengpässe auftreten, die aufgrund mangelnder Mobilität nicht in jedem Fall mit Bewerbern aus anderen Regionen besetzt werden können.

Absolventen deutscher Auslandsschulen (§ 7 BeschV)

Abweichend von obigen Regelungen können Absolventen deutscher Auslandsschulen grundsätzlich eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG i. V. m. § 7 BeschV erhalten, wenn sie eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium abgeschlossen haben und die Stelle qualifikationsadäquat ist. Eine Zustimmung der BA ist nicht vorgesehen. Allerdings ist bei einer ausländischen beruflichen Ausbildung eine Anerkennung des Berufsabschlusses notwendig.

Internationaler Personalaustausch, Auslandsprojekte (§ 10 BeschV)

Während die bisher genannten Zugangswege grundsätzlich auf eine dauerhafte Beschäftigung ausgerichtet sind, fällt auch der internationale Personalaustausch unter die Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 Satz 1. Ein Aufenthaltstitel zur Beschäftigung im Kontext des internationalen Personalaustauschs kann vergeben werden, wenn die betreffende Person entweder eine Hochschulausbildung beziehungsweise eine vergleichbare Qualifikation besitzt oder über eine mit deutschen Facharbeitern vergleichbare Qualifikation und Spezialkenntnisse verfügt.¹¹ Zudem muss die Bundesagentur für Arbeit die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedin-

¹¹ Dabei ist keine formale Prüfung der Gleichwertigkeit des Bildungsabschlusses notwendig, sondern die Entscheidung liegt bei der zuständigen Ausländerbehörde.

gungen bestätigen. Der ausgestellte Aufenthaltstitel hat dann eine Laufzeit von bis zu drei Jahren.

Die Regelungen zum internationalen Personalaustausch sind unnötig restriktiv. So sollte der internationale Personalaustausch Mitarbeitern multinationaler Unternehmen bei Bedarf einen zügigen Wechsel zwischen den unterschiedlichen Standorten ermöglichen. Dies ist jedoch derzeit nicht der Fall, da anders als etwa bei der Vergabe der Blauen Karte EU auch die BA in das Vergabeverfahren involviert ist. Da es sich bei den Personen, die im Rahmen des internationalen Personalaustauschs kommen, in der Regel um sehr gut qualifizierte Fachkräfte handelt, stellt sich die Frage, warum gerade in diesem Fall eine Gleichwertigkeitsprüfung notwendig sein soll. Eine Beschäftigung unterhalb des ortsüblichen Lohnniveaus erscheint im Kontext des internationalen Personalaustauschs eher unwahrscheinlich, da die infrage kommenden multinationalen Unternehmen in der Regel über eine starke betriebliche Mitbestimmung verfügen. Negative Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt sind aufgrund der kurzen Dauer der Aufenthalte ohnehin kaum vorstellbar. Aus diesem Grund bietet der internationale Personalaustausch unmittelbar wenig Potenziale für Fachkräftesicherung in Deutschland.

Neben diesen in der Beschäftigungsverordnung geregelten Tatbeständen für die Vergabe eines Aufenthaltstitels zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG ist auch eine Zulassung im öffentlichen Interesse möglich (§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG). Dabei handelt es sich letztlich um eine Residualkategorie, die angewandt werden kann, wenn weder ein anderer Aufenthaltstitel noch eine Zulassung nach Rechtsverordnung infrage kommt. Ob an der Beschäftigung der ausländischen Fachkraft ein öffentliches Interesse besteht, entscheidet letztlich die zuständige Ausländerbehörde. Allerdings muss die Bundesagentur für Arbeit in einer Vorrangprüfung festgestellt haben, dass keine geeigneten Bewerber aus dem Inland oder EU-Ausland zur Verfügung stehen, und die Gleichwertigkeit von Lohn und Arbeitsbedingungen bescheinigen. Nichtsdestotrotz handelt es sich immer um eine Einzelfallentscheidung, was Vor- und Nachteile hat. Einerseits ist es möglich, auf Situationen zu reagieren, die so noch nicht im Blickfeld des Gesetzgebers waren, und man hat damit ein „atmendes System“. Andererseits ist davon

auszugehen, dass die einzelnen Ausländerbehörden § 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG sehr unterschiedlich anwenden, sodass es zu einer substanziellen Ungleichbehandlung kommen kann. Vor diesem Hintergrund sollte § 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG nur in absoluten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, wovon bei über 1.500 derartigen Aufenthaltstiteln nicht die Rede sein kann.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, dass § 18 Abs. 4 AufenthG eine derartige Fülle verschiedener Zugangswege regelt. Eine Aufteilung der Zugangswege in mehrere Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes beziehungsweise mehrere Aufenthaltserlaubnisse hätte zwei Vorteile. So ließen sich aus den Vergabebeträgen bessere Rückschlüsse auf die tatsächliche Bedeutung der einzelnen Zugangswege ziehen. Dies ist sehr wichtig, da eine erfolgreiche Zuwanderungssteuerung auch ein regelmäßiges Monitoring der Zugangswege voraussetzt und dies nur möglich ist, wenn eine geeignete statistische Basis zu Verfügung steht. Zudem würden die Regelungen verständlicher. Das erleichtert zum einen die Arbeit in den zuständigen Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen und vermeidet dort Fehler. Zum anderen macht es die Vermarktung der Aufenthaltstitel und die Beratung von Zuwanderungsinteressierten leichter. Jedoch ist zu beachten, dass Anpassungen im Aufenthaltsgesetz schwieriger durchzusetzen sind als in der Beschäftigungsverordnung.

In der Gesamtschau bietet das deutsche Aufenthaltsrecht qualifizierten Fachkräften bei Vorliegen eines konkreten Stellenangebots relativ gute Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt. Allerdings sind die Regelungen aufgrund der Vielzahl der Zulassungstatbestände, die zum Teil für dieselben Personengruppen gelten, unübersichtlich und kompliziert. Dies macht es in manchen Fällen selbst für Experten schwer abzuschätzen, ob ein Aufenthaltstitel erteilt wird oder nicht. Daher wäre eine Neustrukturierung der Aufenthaltstitel zur qualifizierten Erwerbstätigkeit dringend erforderlich. Dabei sollten die Vergabekriterien möglichst klar und einfach gefasst werden und es sollte gelten: ein Zugangsweg beziehungsweise eine Erwerbstätigengruppe gleich ein Aufenthaltstitel.

4.3 Aufenthaltstitel zur nicht qualifizierten Beschäftigung

Während das deutsche Aufenthaltsrecht eine ganze Reihe verschiedener Zugangswege für qualifizierte Fachkräfte vorsieht, existiert nur ein einziger Aufenthaltstitel für nicht qualifizierte Erwerbstätige. Diese können nach § 18 Abs. 3 AufenthG einen Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung erhalten, „wenn dies durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt [...] oder [...] auf Grund einer Rechtsverordnung [...] zulässig ist“. Die konkreten Zugangswege sind in der Beschäftigungsverordnung geregelt und sind zusammengekommen quantitativ durchaus bedeutsam. So hatten am 31.12.2014 insgesamt 21.118 Personen einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit nach § 18 Abs. 3 AufenthG (Tabelle 6). Das waren etwas mehr als in den Jahren zuvor. Betrachtet man die Anzahl der an neu eingereiste Personen neu vergebenen Titel, ergibt sich für das Jahr 2013 ein Wert von 9.481. Proportional zum Bestand der Titel am Jahresende ist dies deutlich mehr als bei den Aufenthaltstiteln für qualifizierte Erwerbstätige, was darauf zurückzuführen ist, dass die meisten Zugangswege nach § 18 Abs. 3 AufenthG eine enge zeitliche Befristung aufweisen.

Die Beschäftigungsverordnung sieht insbesondere für folgende Beschäftigungstengruppen beziehungsweise Beschäftigten Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt nach § 18 Abs. 3 AufenthG vor:

- Muttersprachler als Sprachlehrer (§ 11 Abs. 1 BeschV),
- Spezialitätenköche (§ 11 Abs. 2 BeschV),

Aufenthaltstitel für nicht qualifizierte Erwerbstätige

Tabelle 6

jeweils zum Jahresende

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Neuvergabe an im Jahr 2013 Eingereiste
Keine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG)	11.715	16.067	17.250	19.170	20.759	21.118	9.481
Beschäftigung allgemein¹⁾ (§ 18 AufenthG)	30.591	11.880	7.220	5.718	5.202	5.186	

1) Bei Aufenthaltstiteln nach § 18 AufenthG erfolgte bei der Erfassung bis zum Jahr 2009 keine weitere Differenzierung. Daher existieren bis heute Aufenthaltstitel, die keinem Absatz des § 18 AufenthG zugeordnet sind. Entsprechend ist nicht klar, ob es sich um qualifizierte oder unqualifizierte Beschäftigung handelt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015f; BAMF, 2014a

- Au-pair-Beschäftigungen (§ 12 BeschV),
- Hausangestellte von Entsandten (§ 13 BeschV),
- Freiwilligendienste und karitative Tätigkeiten (§ 14 Abs. 1 BeschV),
- Ferienbeschäftigungen (§ 14 Abs. 2 BeschV),
- Saisonbeschäftigungen (§ 15a BeschV),
- Schaustellergehilfen (§ 15b BeschV),
- Haushaltshilfen (§ 15b BeschV),
- Künstler, Sportler und Models (§ 22, § 25 BeschV).

Weitere Regelungen gibt es für eine Reihe von Beschäftigtengruppen, die sich nur sehr kurz im Land aufhalten, zum Beispiel Schiffsbesatzungen. Mit Ausnahme von Künstlern, Sportlern und Models ist dabei die maximale Aufenthaltsdauer in Deutschland so eng begrenzt, dass ein (direkter) Übergang zu einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis nicht möglich ist.

Neben den genannten Beschäftigtengruppen können nach § 26 BeschV auch Staatsangehörige einer Reihe von Ländern unabhängig von der konkreten Art ihrer Erwerbstätigkeit eine Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung nach § 18 Abs. 3 AufenthG erhalten. Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich auch für qualifizierte Zuwanderer in Kombination mit § 18 Abs. 4 AufenthG. Die betreffenden Länder sind Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, San Marino, Südkorea und die USA. Für Personen aus diesen Ländern gibt es keine Begrenzung der maximalen Aufenthaltsdauer. Allerdings ist eine Vorrang- und Gleichwertigkeitsprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit notwendig.

Zu Beginn des Jahres 2016 wurde auch ein entsprechender Zugangsweg für Personen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien geöffnet (§ 26 Abs 2 BeschV). Allerdings kommen zu den oben genannten Konditionen noch zwei weitere Bedingungen hinzu. Zum einen darf sich der Antragsteller die vorangegangenen zwei Jahre nicht in einem deutschen Asylverfahren befunden haben. Zum anderen muss der Antrag bei der Auslandsvertretung im Heimatland gestellt werden, was im Kontext der visumfreien Einreise, die für alle diese Länder außer dem Kosovo gilt, nicht das gängige Verfahren ist (vgl. Kapitel 4.6). Zudem ist der Zugangsweg bis 2020 befristet.

Bei der Bewertung der Regelungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung nach § 18 Abs. 3 AufenthG ist zu beachten, dass es sich bei der Zielgruppe nicht um Fachkräfte handelt. Anders als bei vielen qualifizierten Tätigkeiten werden im niedrigqualifizierten Bereich derzeit keine Arbeitskräfteengpässe beobachtet und die Nachfrage nach An- und Ungelernten nimmt aufgrund des technologischen Wandels weiter ab. Zudem kommen über den Familiennachzug und die humanitäre Zuwanderung viele Personen ins Land, die aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse und fehlender Qualifikationen zumindest unmittelbar nach ihrer Ankunft häufig nur Helfertätigkeiten ausüben können. Daher besteht kaum zusätzlicher Bedarf an Arbeitskräften zur nicht qualifizierten Beschäftigung, sodass die Restriktionen aus dieser Perspektive sachgerecht sind. Allerdings könnten die Regelungen vielfach einfacher und klarer gefasst werden.

4.4 Aufenthaltstitel zur Ausbildung

Das deutsche Bildungssystem gliedert sich in die drei großen Teilbereiche der schulischen, hochschulischen und betrieblichen Bildung. Entsprechend existieren auch drei verschiedene Aufenthaltstitel, nämlich die Aufenthaltserlaubnisse zum Studium nach § 16 Abs. 1 AufenthG, zum Sprachkurs oder Schulbesuch nach § 16 Abs. 5 AufenthG und zur betrieblichen Ausbildung nach § 17 Abs. 1 AufenthG. Hinzu kommt die Aufenthaltserlaubnis zur Mobilität Studierender mit Drittstaatsherkunft aus anderen EU-Staaten (§ 16 Abs. 6 AufenthG), die bei Austauschprogrammen für Studierende innerhalb der EU, wie Erasmus, zum Einsatz kommt. Zum 31.12.2014 hatten insgesamt 169.140 Aufenthaltstitel zur Ausbildung Bestand, wovon mit 145.690 rund sechs Siebtel auf die hochschulische Ausbildung entfielen. Die Zahlen für die betriebliche Ausbildung und Sprachkurs oder Schulbesuch waren mit 11.795 und 11.411 deutlich niedriger (Tabelle 7). Betrachtet man die Zahl der Aufenthaltstitel, die an im Jahr 2013 eingereiste Personen neu vergeben wurden, zeigt sich ein ähnliches Bild. Auch hier dominiert die Hochschulausbildung mit 37.500 der 46.194 Aufenthaltstitel. In der Summenzeile von Tabelle 7 nicht enthalten sind die in Kapitel 4.5 erläuterten Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche im Anschluss an die Ausbildung und die Aufenthaltserlaubnis zur Studienbewerbung nach § 16 Abs. 1a AufenthG, da es sich hier nicht im eigentlichen Sinn um Aufenthaltstitel zur Ausbildung handelt.

Aufenthaltstitel zur Ausbildung

Tabelle 7

jeweils zum Jahresende

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Neuvergabe an im Jahr 2013 Einge- reiste
Studium (§ 16 Abs. 1 AufenthG)	121.537	121.788	112.940	122.277	132.773	145.690	37.500
Sprachkurs oder Schulbesuch (§ 16 Abs. 5 AufenthG)	8.299	8.265	8.125	9.307	10.813	11.411	5.055
Betriebliche Ausbil- dungszwecke (§ 17 Abs. 1 AufenthG)	8.663	9.379	9.695	10.418	11.082	11.795	3.517
Mobilität Studierender in anderen EU-Staaten (§ 16 Abs. 6 AufenthG)	92	130	135	159	210	244	122
Summe	138.591	139.562	130.895	142.161	154.878	169.140	46.194
Studienbewerbung¹⁾ (§ 16 Abs. 1a AufenthG)	333	305	250	266	368	460	211

1) In der Summe nicht enthalten, da im engeren Sinn kein Aufenthalt zur Ausbildung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015f; BAMF, 2014b



Im Folgenden werden die Regelungen für die drei Teilbereiche der hochschulischen, schulischen und betrieblichen Ausbildung getrennt betrachtet.

Aufenthaltserlaubnis zum Studium (§ 16 Abs. 1 AufenthG)

Der Zugang für Studieninteressenten aus Drittstaaten zum deutschen Hochschulsystem ist sehr liberal geregelt. Sie benötigen lediglich die Zulassung einer deutschen Hochschule und müssen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG über ausreichend finanzielle Mittel verfügen.¹² Für die Suche nach einem geeigneten Studienplatz haben junge Ausländer die Möglichkeit, einen auf bis zu neun Monate befristeten Aufenthaltstitel zur Studienbewerbung zu erhalten (§ 16 Abs. 1a AufenthG). Dabei ist die deutsche Hochschullandschaft gut auf Studienbewerber aus Drittstaaten eingestellt. So bieten Studienkollegs die

¹² § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG gilt zwar grundsätzlich für alle Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung, ist jedoch nur in den Fällen tatsächlich relevant, in denen der Aufenthaltstitel nicht an ein konkretes Arbeitsverhältnis gebunden ist.

Möglichkeit, fehlende Qualifikationen nachzuholen und bei zulassungsbeschränkten Studiengängen bestehen gesonderte Kontingente für Drittstaatsangehörige. Dies gilt auch für die Studiengänge, bei denen die Zulassung über die Stiftung für Hochschulzulassung erfolgt. Zudem können ausländische Studierende im Umfang von bis zu 120 ganzen oder 240 halben Tagen im Jahr erwerbstätig werden – was einer Beschäftigung im Umfang einer halben Stelle entspricht – und ihren Lebensunterhalt so zu großen Teilen selbst sichern.¹³ Damit bestehen kaum Verbesserungspotenziale beim Hochschulzugang für Drittstaatsangehörige.

Aufenthaltserlaubnis zum Sprachkurs oder Schulbesuch (§ 16 Abs. 5 AufenthG)

Die Aufenthaltserlaubnis zum Sprachkurs oder Schulbesuch regelt drei Teilbereiche, die wenig gemein haben. Der erste Bereich sind Sprachkurse, die nicht im Kontext einer hochschulischen Ausbildung stehen und eine Dauer von mehr als drei Monaten haben; bei kürzeren Sprachkursen reicht in der Regel ein Touristenvisum aus. Der zweite Bereich ist der Besuch allgemeinbildender Schulen, insbesondere auch im Rahmen eines Schüleraustauschs. Dabei ist anzumerken, dass junge Drittstaatsangehörige, deren Eltern sich ebenfalls in Deutschland aufhalten, in der Regel nicht über eine derartige Aufenthaltserlaubnis, sondern über einen Aufenthaltstitel im Rahmen des Familiennachzugs verfügen. Der dritte Bereich ist die schulische Berufsausbildung, worunter die Ausbildungen zum Erzieher sowie Kranken- und Altenpfleger fallen.

Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Sprachkurs oder Schulbesuch nach § 16 Abs. 5 AufenthG ist der Nachweis von ausreichend finanziellen Mitteln (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Zudem besagt § 16 Abs. 5 AufenthG, dass abgesehen von Sprachkursen und Schüleraustausch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für den Schulbesuch „in Ausnahmefällen“ möglich ist, und legt die Entscheidung über die Vergabe damit in das Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde. Eine Aufenthaltserlaubnis zum

¹³ Dies gilt nicht während der Studienvorbereitung im Studienkolleg. Dann ist nur eine Erwerbstätigkeit während der Ferien möglich.

Sprachkurs oder Schulbesuch berechtigt grundsätzlich nicht zu einer (Neben-) Erwerbstätigkeit – außer es handelt sich um eine qualifizierte Berufsausbildung, also etwa eine Krankenpflegeschule oder Berufsfachschule für Altenpfleger oder Erzieher. Dann ist eine von der Ausbildung unabhängige Erwerbstätigkeit im Umfang von bis zu zehn Stunden in der Woche möglich (§ 16 Abs. 5a AufenthG). Dies ist zwar deutlich weniger als bei Studierenden, jedoch ist während einer schulischen Berufsausbildung eine Nebentätigkeit mit höherem Stundenumfang auch kaum möglich.

Die rechtlichen Regelungen zum Zugang zur schulischen Ausbildung sollten neu gefasst und die drei Teilbereiche der Sprachkurse, des Besuchs allgemeinbildender Schulen und der schulischen Berufsausbildung getrennt geregelt werden. So könnte auch die Zahl der Aufenthaltstitel für diese drei Bereiche, die kaum etwas miteinander zu tun haben, getrennt erhoben werden. Dies wäre für eine gezielte Zuwanderungssteuerung wünschenswert, da die schulische Berufsausbildung von Drittstaatsangehörigen für die Fachkräftesicherung in Deutschland viel größere Potenziale bietet als längerfristige Sprachkurse und nur so ein gezieltes Monitoring möglich würde. Mit Blick auf die schulische Berufsausbildung sollte auf den Passus „in Ausnahmefällen“ verzichtet und klar geregelt werden, wann die Vergabe einer Aufenthaltserlaubnis möglich ist.

Aufenthaltserlaubnis zu betrieblichen Ausbildungszwecken (§ 17 Abs. 1 AufenthG)

Die Aufenthaltserlaubnis zu betrieblichen Ausbildungszwecken nach § 17 Abs. 1 AufenthG regelt für Drittstaatsangehörige den Zugang zu sämtlichen Formen der Aus- und Weiterbildung im Unternehmen, angefangen von kurzen Weiterbildungskursen und Praktika bis hin zur dualen Ausbildung. Die BA muss grundsätzlich prüfen, ob kein geeigneter Bewerber aus dem Inland oder dem EU-Ausland zur Verfügung steht (Vorrangprüfung) und ob die Löhne und Arbeitsbedingungen den ortsüblichen Gegebenheiten entsprechen (Gleichwertigkeitsprüfung), sofern nicht aufgrund einer Rechtsverordnung oder zwischenstaatlichen Vereinbarung auf die Prüfung verzichtet werden kann. Nach der Beschäftigungsverordnung sind die meisten Formen studienbegleitender und staatlich geförderter Praktika (§ 15 BeschV) sowie Weiterbildun-

gen in internationalen Unternehmen mit einer Dauer von bis zu drei Monaten, jedoch nicht die Ausbildung im dualen System, von der Zustimmung durch die BA ausgenommen (§ 17 BeschV). Im Jahr 2014 erteilte die BA 2.870 Zustimmungen zur Ausbildung und 3.131 zur Weiterbildung (BA, 2014).

Darüber hinaus muss auch für Absolventen von deutschen Auslandsschulen grundsätzlich keine Prüfung durch die BA erfolgen (§ 7 Nr. 3 BeschV). Neben den besonderen Regelungen zur Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG (vgl. Kapitel 4.2) erhalten die Absolventen deutscher Auslandsschulen damit einen privilegierten Zugang zum dualen Ausbildungssystem in Deutschland. Dies stärkt die Position der Auslandsschulen, die einen wichtigen Beitrag zur Gewinnung von Fachkräften für den deutschen Arbeitsmarkt leisten, indem sie profunde Kenntnisse der deutschen Sprache vermitteln.

Dass der Zugang zur dualen Berufsausbildung gemeinsam mit dem Zugang zu Praktika und betrieblichen Weiterbildungen in einem einzelnen Aufenthaltstitel geregelt ist, erscheint nicht sachgerecht. Anders als die anderen Formen der Qualifizierung im Betrieb führt die duale Berufsausbildung nämlich wie die schulische Berufsausbildung zu einem berufsqualifizierenden Abschluss. Daher wäre es sinnvoller, diese beiden Ausbildungsformen in einem Aufenthaltstitel zusammenzufassen – auch um ein zielgerichtetes Monitoring zu erleichtern.

Auch sollte der Zugang zu diesen beiden Formen der berufsqualifizierenden Ausbildung neu gefasst werden, da vor dem Hintergrund der in diesen Bereichen drohenden Fachkräftengpässe (vgl. Kapitel 2.3) und der international unterschiedlichen Ausbildungssysteme die Berufsausbildung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland in Zukunft deutlich an Bedeutung gewinnen dürfte. Dabei sollte der Zugang zur beruflichen Bildung in Deutschland grundsätzlich möglichst liberal gehandhabt werden. So sollte die Vorrangprüfung für Azubis entfallen, wenn es im betreffenden Beruf beziehungsweise in der betreffenden Region mehr Ausbildungsstellen als Bewerber gibt oder dieser als Engpassberuf auf der Positivliste steht. Im ersten Fall besteht keine Veranlassung für eine Vorrangprüfung, da ohnehin keine Verdrängung einheimischer Bewerber droht. Im zweiten Fall besteht ein erheblicher Bedarf

an entsprechend ausgebildeten Personen, sodass die Ausbildung von Drittstaatsangehörigen einen substanziellen Beitrag dazu leisten kann, Fachkräfteengpässe zu vermeiden.

Auch Drittstaatsangehörige, die von der hochschulischen in die berufliche Ausbildung wechseln wollen, sind zu berücksichtigen. Es sollte sichergestellt werden, dass sie sich auch während der Übergangszeit in Deutschland aufhalten können, was mit einer Suchfrist nach Studienabbruch realisierbar wäre. Diese Frist wäre auch im umgekehrten Fall sinnvoll, wobei der Übergang von der beruflichen in die hochschulische Ausbildung für Drittstaatsangehörige ansonsten bereits heute ohne größere Schwierigkeiten möglich ist.

Neben einer Liberalisierung des Zuwanderungsrechts ist auch ein starkes Engagement der Bundesagentur für Arbeit nötig, um in größerem Umfang Auszubildende aus Drittstaaten zu gewinnen. Die BA könnte gezielte Anwerbeprogramme auflegen, die mit Sprachkursen für Bewerber ohne ausreichende Deutschkenntnisse und berufs- und sozialpädagogischer Begleitung kombiniert werden. Das Aufenthaltsrecht sollte explizit die Zulässigkeit solcher Programme regeln. Darüber hinaus sollten wie an den Studienkollegs Vorkurse geschaffen werden, die junge Menschen aus Drittstaaten auf die Ausbildung in Deutschland vorbereiten und bestehende Qualifikationslücken schließen. Hierzu müsste im Aufenthaltsrecht die Möglichkeit der Erteilung eines Aufenthaltstitels für diese Kurse verankert werden.

Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 17a AufenthG)

Erst seit August 2015 existiert dieser gesonderte Aufenthaltstitel für Personen, die zur Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen eine Nachqualifizierungsmaßnahme durchlaufen müssen. Er kann für bis zu 18 Monate erteilt werden und erlaubt eine Nebenerwerbstätigkeit im Umfang von bis zu zehn Wochenstunden. Nach erfolgreichem Abschluss der Qualifizierungsmaßnahme ist unter denselben Bedingungen wie für Absolventen einer regulären betrieblichen Ausbildung (vgl. Kapitel 4.5) eine Verlängerung zur Arbeitsplatzsuche um bis zu ein Jahr möglich (§ 17a Abs. 4 AufenthG). Die Vergabe dieses neuen Aufenthaltstitels ist an die Feststellung der Gleich-

wertigkeit von Lohn und Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit geknüpft. Eine Vorrangprüfung ist nicht vorgesehen. Derzeit lässt sich noch nicht abschätzen, ob dieser neue Aufenthaltstitel gut angenommen wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Deutschland gut darauf eingestellt ist, Drittstaatsangehörige an den hiesigen Hochschulen auszubilden, während beim Zugang zu den beruflichen Ausbildungen größere Hürden bestehen. Das betrifft nicht nur, aber auch den aufenthaltsrechtlichen Rahmen. Vor dem Hintergrund der in diesem Bereich drohenden Fachkräfteengpässe sollte ein Gesamtkonzept zur Verbesserung des Zugangs zum beruflichen Bildungssystem für junge Ausländer entwickelt werden. Dieses sollte unter anderem eine Neuordnung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen enthalten, die in diesem Rahmen optimal mit anderen Themenbereichen wie der Ausbildungsvorbereitung und Sprachförderung verzahnt werden könnten. Zudem sollte bei Berufen mit bestehenden Fachkräfteengpässen oder einem Überschuss an Ausbildungsstellen auf die Vorrangprüfung bei der Vergabe eines Aufenthaltstitels zur beruflichen Ausbildung verzichtet werden.

4.5 Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche

Die Vergabe von Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung ist in Deutschland grundsätzlich an das Vorliegen eines (qualifikationsadäquaten) Arbeitsplatzes oder einer passenden Ausbildungsstelle gebunden. Einzige Ausnahme bilden die Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche, die für Absolventen inländischer Hochschulen und Berufsausbildungen sowie für ausländische Akademiker bestehen. Von diesen Titeln ist die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach einem Studium nach § 16 Abs. 4 AufenthG der bei weitem bedeutendste (Tabelle 8).

Die Regelungen zur Vergabe von Aufenthaltserlaubnissen zur Arbeitsplatzsuche nach Studium, schulischer und beruflicher Ausbildung sind sehr ähnlich. Der Lebensunterhalt muss jeweils gesichert sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) und die Bewerber können ohne Einschränkungen erwerbstätig werden. Die maximale Befristungsdauer für die Aufenthaltserlaubnisse zur Arbeitsplatzsuche beträgt nach einem Hochschulstudium 18 Monate und nach einer

Bestehende Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche

Tabelle 8

jeweils zum Jahresende

Arbeitsplatzsuche ...	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Neuvergabe im Jahr 2013
... nach dem Studium (§ 16 Abs. 4 AufenthG)	3.440	3.769	3.550	4.223	6.249	7.195	4.544
... nach schulischer Ausbildung (§ 16 Abs. 5b AufenthG)				8	39	40	37
... nach betrieblicher Ausbildung (§ 17 Abs. 3 AufenthG)				7	33	41	24
... von Akademikern mit ausländischem Abschluss (§ 18c AufenthG)				19	157	216	139
Insgesamt	3.440	3.769	3.550	4.257	6.478	7.492	4.744

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015f; BAMF, 2014b



schulischen oder betrieblichen Berufsausbildung zwölf Monate. Diese Zeiträume sollten in der Regel ausreichen, um eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu finden, sodass die Titel insgesamt als sachgerecht zu bewerten sind.

Anders als die Titel für inländische Absolventen ist die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG nur auf sechs Monate befristet und berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit. Gleichzeitig müssen ausreichend finanzielle Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts nachgewiesen werden. Damit richtet sich der Aufenthaltstitel nur an Personen, die bereits über eine solide finanzielle Basis verfügen, was bei Berufseinsteigern häufig nicht der Fall ist. Gleichzeitig ist anzumerken, dass viele Fachkräfte aus Drittstaaten die Arbeitsanbahnung (Vorstellungsgespräche usw.) über ein Touristenvisum beziehungsweise die visafreie Einreise, die einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten ermöglichen, abwickeln.

Der Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG sollte dahingehend weiterentwickelt werden, dass er auch für beruflich Qualifizierte angewendet werden kann. Eine Beschränkung auf Akademiker ist vor dem Hintergrund, dass der Lebensunterhalt ohnehin gesichert sein muss, sachlich nicht gerechtfertigt. Zudem sollte er auch eine etwas längere Suche (mindestens ein Jahr) und eine Erwerbstätigkeit erlauben. Letzteres ist wichtig, damit auch Berufseinsteiger, deren finanzielle Mittel noch beschränkt sind,

den Aufenthaltstitel beantragen können. Für Akademiker, die sich erwartungsgemäß besonders gut in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren lassen, könnten auch die Regelungen des § 16 Abs. 4 AufenthG, also insbesondere eine Aufenthaltsdauer von 18 Monaten, übernommen werden.

Auf diese Weise würde der Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG einen Schritt hin zu einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung darstellen. Hinzukommen sollte mittelfristig, wie in Kapitel 6 diskutiert, ein nicht an ein konkretes Stellenangebot gebundener Aufenthaltstitel zur potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung. Obschon ein Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche mit längerer Befristung und Erwerbsmöglichkeit unter Umständen die gleichen Zugangsvoraussetzungen schaffen kann wie solch ein Titel, dürfte er im Ausland doch schwerer zu vermarkten sein. Auch stellt sich bei einem Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche mit längerer Laufzeit und Erwerbsmöglichkeit die Frage, welche Kriterien für die Vergabe herangezogen werden sollten, sollte es zu großen Bewerberzahlen kommen. Hier wäre ein Punktesystem denkbar.

4.6 Zwischenfazit

Das deutsche Aufenthaltsrecht bietet Personen, die zur Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nach Deutschland einreisen möchten, grundsätzlich gute Zugangswege. Lediglich die Kriterien für die Vergabe von Aufenthaltstiteln an nicht qualifizierte Beschäftigte sind sehr restriktiv. Dies ist allerdings sinnvoll, da hier – anders als bei vielen qualifizierten Tätigkeiten – derzeit keine Arbeitskräfteengpässe bestehen und auch zukünftig nicht zu erwarten sind. Darüber hinaus kommen ohnehin viele Niedrigqualifizierte über andere Zuwanderungsformen ins Land.

Bei den Aufenthaltstiteln für qualifizierte Beschäftigte besteht das Problem, dass die Regelungen unübersichtlich und kompliziert sind. So ist es selbst für Experten schwierig, zu überblicken, welche Personengruppen unter welchen Bedingungen zuwandern können. Damit sind die Regelungen Zuwanderungsinteressierten und Arbeitgebern, die Personen aus Drittstaaten rekrutieren wollen, nur schwer zu kommunizieren. Daher sollten die Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung neu strukturiert werden.

Des Weiteren wären inhaltliche Anpassungen bei den Kriterien für die Vergabe von Aufenthaltstiteln an verschiedene Erwerbstätigengruppen wünschenswert. So sollte die Blaue Karte EU auch für Personen geöffnet werden, die eine einem Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikation durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen können. Zudem wäre mit Blick auf den Arbeitsmarktzugang für beruflich qualifizierte Fachkräfte im Rahmen des § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV über Alternativen zur Einzelfallprüfung der Gleichwertigkeit des Bildungsabschlusses mit einem deutschen Berufsabschluss durch die zuständige Stelle zu erwägen. Denkbar wäre ein Verfahren analog zur Prüfung von Hochschulabschlüssen, die in der Regel von den Ausländerbehörden selbst auf Basis der Anabin-Datenbank vorgenommen wird. Datengrundlage könnte eine Weiterentwicklung des BQ-Portals bilden, das bereits heute ausländische Abschlüsse und Entscheidungen über die Anerkennung für die zuständigen Stellen sammelt.

Beim Zugang für Akademiker sollte die Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG wieder an Spitzenpersonal für die freie Wirtschaft vergeben werden können. Absolventen, die ihr Studium in Deutschland mit überdurchschnittlichen Leistungen in der Regelstudienzeit abgeschlossen haben und über exzellente Deutschkenntnisse verfügen, wären ebenfalls eine Zielgruppe für die direkte Vergabe der Niederlassungserlaubnis. So könnte Deutschland deutlich machen, dass diese Personengruppen mit guten Integrationsperspektiven erwünscht sind. Freiberuflich Tätige sollten beim Zugang zur Niederlassungserlaubnis anderen Akademikern gleichgestellt werden und diese nach spätestens drei Jahren erhalten können.

Hinsichtlich der Aufenthaltstitel zur Ausbildung wäre vor allem eine Liberalisierung der Vergabe von Aufenthaltstiteln zur dualen Ausbildung und zur schulischen Ausbildung in Deutschland wünschenswert. Bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln zur betrieblichen Ausbildung könnte die Vorrangprüfung entfallen, wenn es in dem Beruf mehr Ausbildungsstellen als Bewerber gibt oder sich der Beruf auf der Positivliste befindet. Darüber hinaus wären ein verstärktes Engagement der Bundesagentur für Arbeit bei der Vermittlung von Auszubildenden aus Drittstaaten und ein Gesamtkonzept zur Verbesserung des Zugangs zum beruflichen Bildungssystem für junge Ausländer hilfreich.

Mit Blick auf die Arbeitsplatzsuche haben Drittstaatsangehörige, die in Deutschland ein Studium oder eine berufliche Ausbildung absolviert haben, gute Möglichkeiten. Hingegen ist der Zugang für im Ausland ausgebildete Fachkräfte begrenzt. So besteht nur für Akademiker, nicht jedoch für beruflich qualifizierte, die über genügend finanzielle Mittel zur Sicherung ihres Lebensunterhalts verfügen, die Möglichkeit, nach § 18c AufenthG einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche zu erhalten, der nicht zur Erwerbstätigkeit berechtigt und auf sechs Monate begrenzt ist. Um auch Berufseinsteigern, die in ihren finanziellen Mitteln beschränkt sind, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern, könnten die Aufenthaltsdauer zur Suche erhöht und eine (Neben-)Erwerbstätigkeit während der Suche zugelassen werden.

5 Internationale Vorbilder für eine gesteuerte Zuwanderung

5.1 Überblick über bestehende Systeme

Systeme zur gezielten Steuerung der Zuwanderung mit Blick auf die Zahl und Qualifikationen der Einreisenden finden sich weltweit fast ausschließlich für die Erwerbsmigration. Daher beschränkt sich der folgende internationale Vergleich auch auf diese Form der Zuwanderung, obwohl Arbeitsmigranten nur rund ein Drittel der gesamten längerfristigen Zuwanderung in die OECD-Länder ausmachen (OECD, 2014a). Bei den rechtlichen Regelungen zur Bildungsmigration als zweiter für die Fachkräftesicherung besonders bedeutender Form der Zuwanderung aus Drittstaaten kann Deutschland relativ wenig vom Ausland lernen. Der Zugang zu den deutschen Hochschulen ist, wie in Kapitel 4.3 im Detail dargestellt, bereits heute sehr liberal geregelt und Deutschland ist nach den USA und dem Vereinigten Königreich das drittbedeutendste Zielland internationaler Studierender (OECD, 2014b). Bei der beruflichen Ausbildung besteht das Problem, dass sich die Bildungssysteme international sehr stark unterscheiden, sodass sich die Zugangsbedingungen für Drittstaatsangehörige kaum übertragen lassen.

Für die Bewertung der Systeme zur Steuerung der Erwerbsmigration ist es von großer Bedeutung, ob diese die Zuwanderung von Arbeitskräften mit

bestehendem Arbeitsvertrag oder Stellenangebot (bedarfsgel leitete Arbeitskräftezuwanderung) oder die Zuwanderung von Personen, die günstige Perspektiven am Arbeitsmarkt, aber noch kein konkretes qualifikationsadäquates Stellenangebot haben (potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung), steuern. Auch wenn die Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen nicht immer trennscharf möglich ist, soll bereits an dieser Stelle zwischen ihnen unterschieden werden.

Ansätze zur Steuerung bedarfsgel eiteter Arbeitskräftezuwanderung

Es gibt verschiedene Möglichkeiten zur Steuerung bedarfsgel eiteter Arbeitskräftezuwanderung, die zum Teil auch kombinierbar sind. Diese sind insbesondere:

- **Gehaltsschwellen.** Ein einfaches Mittel zur Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung sind Gehaltsschwellen. In Reinform existiert dieser Ansatz zum Beispiel in Dänemark, wo ein Jahreseinkommen von mindestens 375.000 dänischen Kronen (DKK) beziehungsweise rund 50.300 Euro die einzige Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Erwerbstätigkeit nach Mindesteinkommensgrenze ist (Ramboll, 2014). In Deutschland werden Mindesteinkommensgrenzen nur in Kombination mit anderen Kriterien herangezogen (zum Beispiel bei der Blauen Karte EU). Dabei haben Mindesteinkommensgrenzen den zentralen Vorteil, dass sie für alle Beteiligten (Zuwanderer, Arbeitgeber usw.) leicht nachvollziehbar sind. Allerdings kann über Gehaltsschwellen nicht direkt Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer genommen werden, sodass sie sich zumindest in Reinform vor allem für die Besetzung gehobener Positionen in den Unternehmen eignen.
- **Mindestqualifikationen.** Mindestqualifikationen, also etwa die Anforderung, dass ein anerkannter Hochschulabschluss vorliegen muss, werden in der Regel nicht als ausschließliches Auswahlkriterium, jedoch wie bei der Blauen Karte EU häufig in Kombination mit Gehaltsschwellen verwendet. Wie die Mindesteinkommensgrenze sind sie, sofern die Gleichwertigkeit der Abschlüsse gegeben ist, für die Beteiligten gut nachvollziehbar, sagen jedoch allein nichts über die Position am Arbeitsmarkt aus.

- **Positivlisten mit Mangelberufen.** Positivlisten mit Mangelberufen, wie sie in Deutschland für beruflich Qualifizierte nach § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV angewandt werden, sind ein zielgenaues Mittel zur Besetzung von Engpassberufen mit ausländischen Fachkräften. Wie Gehaltsschwellen sind sie, sofern die Zuordnung der ausländischen Berufsabschlüsse klar ist, leicht nachvollziehbar. Probleme können sich ergeben, wenn eine berufliche Anerkennung vorgesehen ist und sich die aus- und inländischen Abschlüsse nicht vollständig entsprechen. Zudem stellt die Definition von Engpässen eine Herausforderung dar und es kann schwierig sein, die Listen kontinuierlich den Erfordernissen des Arbeitsmarktes anzupassen, da sich die Arbeitsmarktlage in einzelnen Berufen häufig sehr kurzfristig ändert (OECD, 2014a).
- **Arbeitsmarktprüfungen.** Mittels Arbeitsmarktprüfungen wie der deutschen Vorrangprüfung wird festgestellt, ob geeignete bevorrechtigte Bewerber (zum Beispiel Inländer) zur Verfügung stehen. Sie haben den Vorteil, dass sie in jedem Einzelfall die konkreten Umstände passgenau würdigen können. Jedoch sind die Prüfkriterien für Zuwanderungsinteressierte und Arbeitgeber in der Regel schwer nachzuvollziehen, sodass die Prüfungen für sie mit großer Unsicherheit behaftet sind.
- **Sponsorship-Systeme.** Bei Sponsorship-Systemen, wie sie etwa in Australien angewandt werden, übernimmt der Arbeitgeber eine Bürgschaft für den Arbeitnehmer. Deutschland verwendet ein derartiges System für Gastwissenschaftler nach § 20 AufenthG. Sponsorship-Systeme können das Vergabeverfahren deutlich beschleunigen. Indes können die Verfahren für kleine und mittlere Unternehmen sehr aufwendig sein, sodass Großunternehmen bevorzugt werden (OECD, 2014a).
- **Punktesysteme und zahlenmäßige Begrenzungen.** Eine Steuerung bedarfsgeleiteter Arbeitskräftezuwanderung ist auch über Punktesysteme möglich, die mit zahlenmäßigen Begrenzungen kombiniert werden können. Ein solches Verfahren wenden etwa Österreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich an (Ramboll, 2014). Punktesysteme haben den Vorteil, dass die Vergabekriterien in der Regel leicht nachvollziehbar sind. Allerdings besteht die Gefahr, dass dringend benötigte Fachkräfte nicht einrei-

sen können, da sie die Mindestpunktzahl (etwa aufgrund ungünstiger Werte bei Alter und Aufenthalt im Land) nicht erreichen oder die Kontingente bereits ausgeschöpft sind. Zur Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung in Engpassberufe sind Punktesysteme daher weniger geeignet.

Deutschland macht bereits heute von den meisten der hier vorgestellten Ansätze zur Steuerung bedarfsgeleiteter Arbeitskräftezuwanderung Gebrauch. Bei Änderungen in diesem Bereich kann also grundsätzlich auf eigene Erfahrungen zurückgegriffen werden. Daher wird im Folgenden nicht detaillierter auf die internationalen Erfahrungen mit diesen Ansätzen eingegangen.

Ansätze zur Steuerung potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung

Die meisten Ansätze zur Steuerung bedarfsgeleiteter Arbeitskräftezuwanderung sind arbeitsplatzspezifisch und damit nicht auf die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung übertragbar. Eine Ausnahme bilden Punktesysteme mit zahlenmäßigen Begrenzungen. Dabei besteht – anders als im Kontext der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung – nicht das Problem, dass dringend benötigte Fachkräfte nicht einreisen können, da deren Zuwanderung in der Regel nicht über die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung erfolgt.

- **Punktesysteme und zahlenmäßige Begrenzungen.** Die meisten Punktesysteme zur potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung sind wie in Kanada, Australien und Neuseeland im Rahmen einer gezielten Bevölkerungsentwicklungsstrategie entstanden und haben das Ziel, besonders geeignete Personen für eine langfristige Ansiedlung im Land auszuwählen. Daher unterscheiden sich die Voraussetzungen auch von der Lage in Deutschland. Während die angelsächsischen Länder zum Zeitpunkt der Einführung der Systeme relativ dünn besiedelt waren, steht Deutschland vor der Herausforderung einer alternden Gesellschaft. Dennoch kann Deutschland von den Erfahrungen der angelsächsischen Länder lernen. Daher werden im Folgenden das kanadische „Federal Skilled Worker Program“, die neuseeländische „Skilled Migrant Category“ und das australische „General Skilled Migration Program“ vorgestellt. Neben diesen klassischen Zuwanderungsländern hat sich auch Dänemark für eine po-

tenzialorientierte Fachkräftezuwanderung geöffnet und vergibt auf Basis eines Punktesystems Greencards an Bewerber aus Drittstaaten. Da hier die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Situation in Deutschland deutlich ähnlicher sind, soll auch auf diesen Aufenthaltstitel näher eingegangen werden.

- **Lotterien.** Die Auswahl der Zuwanderer kann auch über Zufallsverfahren erfolgen. Eine derartige Lotterie wenden etwa die Vereinigten Staaten bei der Vergabe ihrer Greencards an.
- **Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche.** Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche stellen eine Sonderform dar. Sie sind zwar nicht an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden und damit potenzialorientiert, berechtigen aber selbst häufig nicht zur (längerfristigen) Erwerbstätigkeit im Land. Damit sind sie ihrer Funktion nach hauptsächlich eine Vorstufe zu einem anderen Aufenthaltstitel im Kontext der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung.

Abgesehen vom Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG hat sich Deutschland bisher noch nicht für eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten geöffnet. Daher kann Deutschland an dieser Stelle auch nicht auf eigene Erfahrungen zurückgreifen.

5.2 Kanada: Federal Skilled Worker Program

Kanada zählt zu den Ländern, die gezielt Zuwanderung genutzt haben, um ihre Humankapitalbasis zu erweitern. Im Jahr 2012 waren 19,8 Prozent der Bevölkerung im Ausland geboren (OECD, 2014c). Nur Luxemburg, die Schweiz, Australien, Israel und Neuseeland wiesen höhere Anteile auf. Mit Blick auf die dauerhafte Zuwanderung kamen 2012 die meisten Zuwanderer nach Kanada aus China (12,8 Prozent), den Philippinen (12,7 Prozent) und Indien (11,2 Prozent).

Grundsätzlich kann eine Zuwanderung nach Kanada auf verschiedenen Wegen erfolgen, etwa mit dem Ziel, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, aus humanitären Gründen (zum Beispiel als Flüchtling), im Rahmen des Fami-

liennachzugs, oder um ein Studium aufzunehmen. Mit Blick auf die dauerhafte Zuwanderung setzt die kanadische Regierung jährlich eine Quote fest (OECD, 2014c). Im November 2014 gab sie bekannt, im Jahr 2015 zwischen 260.000 und 286.000 Zuwanderern eine dauerhafte Niederlassung zu ermöglichen. Davon sollen rund 65 Prozent auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, etwa 24 Prozent auf Familienangehörige sowie 10 Prozent auf Flüchtlinge entfallen (CIC, 2010).

Kanada gewinnt hochqualifizierte Zuwanderer vor allem über das Federal Skilled Worker Program (FSWP), dessen Kernstück ein Punktesystem ist. Über die Jahrzehnte sind auch bedarfsgeleitete Kriterien (Zuwanderung in bestimmten Berufsgruppen oder vorhandenes Stellenangebot) immer stärker in den Vordergrund des Systems gerückt worden – nicht zuletzt mit der Einführung des Express Entry System. Dennoch können sehr gut qualifizierte Fachkräfte auch ohne konkretes Stellenangebot einreisen. Eine dauerhafte Niederlassung im Rahmen des FSWP wurde 2015 für 47.000 bis 51.000 Neuzuwanderer geplant.

5.2.1 Ausgestaltung

Das FSWP wählt Zuwanderer nach Punkten aus, die vornehmlich die Qualifikationen und die Einsatzbereitschaft der Zuwanderer abbilden (CIC, 2010), da die Anwerbung qualifizierter Zuwanderer die kanadische Wirtschaft stärken und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt schließen soll. Punkte werden in sechs Kategorien vergeben (Tabelle 9): Englisch- und/oder Französischkenntnisse, Bildungsgrad, Berufserfahrung, Alter, vorliegendes Stellenangebot und Integrationsfähigkeit. Maximal können über alle Kategorien hinweg 100 Punkte erreicht werden. Die beiden Kriterien Sprachkenntnisse in Englisch und/oder Französisch sowie Bildungsgrad sind mit maximal 28 beziehungsweise 25 zu erreichenden Punkten am höchsten gewichtet.

5.2.2 Organisatorische Umsetzung

Eine Bewerbung im FSWP durchläuft mehrere Stufen: Zunächst prüft die Regierungsbehörde Citizenship and Immigration Canada (CIC), ob die Bewerber die Mindestanforderungen erfüllen: Die Arbeitserfahrung des Bewer-

Das Punktesystem des Federal Skilled Worker Program

Tabelle 9

Kategorie	Maximale Punktzahl	Erläuterung
Englisch- und/oder Französischkenntnisse	28	Beispiel: Wird als erste Sprache Englisch gewählt, kann der Bewerber maximal 24 Punkte erhalten. Weitere 4 Punkte können für den Nachweis von Kenntnissen in Französisch erworben werden. Nachgewiesen werden müssen dabei Fähigkeiten in Hören, Sprechen, Lesen und Schreiben. Als Nachweis gilt ein Sprachzertifikat eines Anbieters, der von der kanadischen Einwanderungsbehörde Citizenship and Immigration Canada (CIC) zertifiziert wurde.
Bildungsgrad	25	Volle Punktzahl gibt es für den Nachweis eines kanadischen Universitätsabschlusses der Grade M. A., Ph. D. oder eines vergleichbaren Berufsabschlusses. Der Beruf muss dabei dem Qualifikationslevel A entsprechen. Dazu zählen Berufe, die einen Universitätsabschluss erfordern (zum Beispiel Ärzte, Zahnärzte oder Architekten) und durch die entsprechende Behörde auf Provinzebene lizenziert werden. Eine Anerkennung ausländischer Abschlüsse ist durch eine vom CIC zertifizierte Agentur ebenfalls möglich.
Berufserfahrung	15	Berücksichtigt werden die Zahl der Jahre, die Vollzeit (mindestens 30 Stunden pro Woche) gearbeitet wurde. 15 Punkte gibt es für sechs oder mehr Jahre an Berufserfahrung. Eine äquivalente Anrechnung von Teilzeitarbeit ist möglich.
Alter	12	Maximal 12 Punkte werden für Bewerber zwischen 18 und 35 Jahren vergeben. Bewerber unter 18 Jahren erhalten keine Punkte. Bewerbern über 35 Jahren wird für jedes weitere Lebensjahr ein Punkt abgezogen.
Vorliegendes Stellenangebot	10	Bewerber, die bereits vor ihrer Einreise nach Kanada ein überprüfbares Stellenangebot in Vollzeit von einem kanadischen Arbeitgeber vorweisen können, erhalten maximal 10 Punkte. Saisonarbeit wird nicht gewertet. Das Stellenangebot muss für einen Beruf der Qualifikationskategorien 0 (Managementjobs), A (Hochqualifizierte/Stellen, die einen Studienabschluss erfordern) oder B (Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung) vorliegen.
Integrationsfähigkeit	10	Punkte werden für den Abschluss eines Universitätsstudiums oder Berufserfahrung in Kanada vergeben. Es werden auch die Sprachkenntnisse, Studien- oder Berufserfahrung eines Ehe- oder Lebenspartners gewertet sowie Verwandte, die bereits in Kanada leben.

Quellen: CIC, 2015a; 2015b

bers muss wenigstens ein Jahr an durchgehender Vollzeitarbeit von mindestens 30 Stunden pro Woche umfassen. Äquivalent kann ebenso Teilzeiterfahrung eingebracht werden (15 Arbeitsstunden pro Woche über zwei Jahre). Es muss sich um bezahlte Arbeit handeln, die innerhalb der letzten zehn

Jahre ausgeführt wurde. Praktika oder ehrenamtliche Tätigkeiten werden nicht gewertet (CIC, 2010; 2015c).

Darüber hinaus muss die Berufserfahrung des Bewerbers den Qualifikationskategorien O, A oder B der kanadischen Berufsklassifizierung entsprechen. Ebenso muss durch einen vom CIC anerkannten Sprachtest ein Minimum an Sprachkenntnissen nachgewiesen werden. Die Ergebnisse des Sprachtests in Englisch oder Französisch dürfen nicht älter als zwei Jahre sein. Gezählt wird bis zu dem Tag, an dem der Kandidat sich um eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis bewirbt. Eine Bewerbung rückt auch nur in die engere Auswahl, wenn er einen kanadischen High-School-Abschluss oder einen postsekundären Bildungsabschluss hat. Alternativ kann ein ausländischer Abschluss eingebracht werden, der mit den kanadischen Abschlüssen vergleichbar ist.

Liegt keine Arbeitserlaubnis für Kanada und kein Stellenangebot vor, muss der Bewerber ausreichend finanzielle Mittel für sich und eventuell mitreisende Familienangehörige aufbringen können. Die Höhe der Mittel wird jährlich angepasst. Stand April 2015 muss eine Einzelperson 11.931 kanadische Dollar (CAD; rund 7.805 Euro) vorweisen können. Zudem werden nur Bewerber in das FSWP aufgenommen, die außerhalb von Quebec leben und arbeiten wollen (CIC, 2015d). Die Zuwanderung nach Quebec ist gesondert geregelt und die Provinz verfügt über ein eigenes Programm zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte.

Bewerbungen, die diese Mindestbedingungen erfüllen, werden in einem zweiten Schritt anhand des Punktesystems bewertet und eingestuft. Seit 2003 müssen Bewerber mindestens 67 von 100 Punkten erreichen, um im FSWP berücksichtigt zu werden. Außerdem ist seit dem 1.1.2015 dem FSWP das Express Entry System vorgeschaltet. Dabei erstellt jeder Bewerber ein Profil in einem Online-Portal, in dem er Auskunft über seine Qualifikationen, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung sowie seinen Bildungsgrad gibt und gegebenenfalls entsprechende Angaben für den Ehe- oder Lebenspartner in allen Kategorien macht. Das Bewerberprofil ist gebührenfrei und für zwölf Monate gültig. Wenn noch kein Stellenangebot vorliegt, ist zusätzlich eine Anmeldung in der Stellenbörse der kanadischen Regierung notwendig.

Das Express Entry System bewertet die abgefragten Informationen ebenfalls nach einem Punktekatalog (Comprehensive Ranking System). Anders als im Punktekatalog des FSWP wird in diesem Verfahren starkes Gewicht auf ein vorliegendes Stellenangebot gelegt. Ein Zuwanderer, der ein überprüfbares Arbeitsangebot vorweisen kann, erhält 600 von maximal 1.200 Punkten und überschreitet direkt die Mindestschwelle von 453 Punkten (CIC, 2015e; Hinte et al., 2015). Damit wird sichergestellt, dass Anträge von Personen, die bereits ein Stellenangebot in Kanada haben, bevorzugt behandelt werden. Dies ist wichtig, da Kanada auch die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung über das Express Entry System abwickelt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieses System (zumindest derzeit) nur eine Vorauswahl trifft und dass Bewerber auch ohne ein konkretes Stellenangebot die Mindestpunktzahl erreichen können. Durch das Express Entry System wird also kein rein bedarfsgeleitetes System geschaffen. Zusatzpunkte für eine Nominierung können in einem Provincial Nominee Program vergeben werden, wodurch Zuwanderer erleichterten Zugang zu einzelnen Provinzen in Kanada erhalten können.

Alle Teilnehmer, die die Mindestpunktzahl von 67 Punkten erreicht haben, werden in einen Kandidatenpool aufgenommen. Aus diesem Pool wählt die kanadische Regierung mehrmals jährlich die nach Punkten besten Teilnehmer aus, die sich anschließend für eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis in Kanada bewerben können. Einladungen werden mehrmals jährlich verschickt – hierunter fallen auch die Einladungen zum FSWP. Ab dem Tag der Einladung für die zweite Runde stehen dem Bewerber 60 Tage zur Verfügung, um seine Unterlagen einzureichen. FSWP-Teilnehmer müssen nun nachweisen, dass sie die Mindestvoraussetzungen für das Programm erfüllen und mindestens 67 von 100 Punkten erreichen. Die kanadische Regierung setzt den Abstand zwischen den Einladungsrunden flexibel fest. Ziel ist es, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Bewerber, die in der ersten Runde noch nicht zum Zug gekommen sind, haben außerdem Aussichten, in einer der weiteren Runden ausgewählt zu werden (Hinte et al., 2015). Für das FSWP werden Bearbeitungsgebühren fällig, die für den Hauptbewerber 550 CAD (rund 360 Euro betragen (Stand: April 2015; CIC, 2015f).

5.2.3 Bewertung

Die langjährigen Erfahrungen Kanadas mit seinem Punktesystem geben Aufschluss über die Vor- und Nachteile eines solchen Systems und darüber, inwieweit Zuwanderung hiermit gesteuert werden kann. In Kanada besteht eine enge Verknüpfung zwischen der Ausgestaltung des Punktesystems und der Zielsetzung, qualifizierte Fachkräfte für die Wirtschaft zu gewinnen. Seit den 1980er Jahren hat die Anwerbung von Hochqualifizierten an Bedeutung gewonnen. Die kanadische Regierung wollte das Zuwanderungsgeschehen besser steuern und stärker Zuwanderer auswählen, die auf dem kanadischen Arbeitsmarkt erfolgreich sind (CIC, 2010). Hintergrund hierzu bildeten die Erfahrungen der 1980er und 1990er Jahre, in denen Zuwanderer aus nicht europäischen Staaten aufgrund ihrer mangelnden Englisch- oder Französischkenntnisse Schwierigkeiten hatten, sich zu integrieren. Seit den 1980er Jahren stieg der Anteil von Zuwanderern, die nur geringe Einkommen erzielten. Die Diskrepanz kann damit erklärt werden, dass Zuwanderer unter ihrer Qualifikation oder in schlechter bezahlten Jobs beschäftigt wurden, ausländische Berufserfahrung weniger Wert geschätzt wurde oder mangelnde Sprachkenntnisse die Integration in den Arbeitsmarkt erschwerten. Insbesondere in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft benötigen Zuwanderer Unterstützung, um auf dem Arbeitsmarkt schnell Fuß zu fassen. Dies gilt auch für Personen, die über das FSWP-Programm nach Kanada kommen. Allerdings schneiden sie besser ab als andere Zuwanderergruppen (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2012).

Seit 2003 wird verstärkt Gewicht auf die Sprachkenntnisse und Qualifikationen der Zuwanderer gelegt (Tani, 2014). Punkte für einzelne Berufsgruppen werden nicht mehr vergeben.¹⁴ In den Vordergrund traten stattdessen Qualifikationen und Eigenschaften, die eine schnelle Integration in Kanada und die Mobilität zwischen Regionen, aber auch Stellen förderten. Die Kategorien Sprachkenntnisse, Bildungsgrad, Alter und Berufserfahrung wurden stärker gewichtet (CIC, 2010). Die Reformen wirkten sich insgesamt positiv auf die Integration der Zuwanderer aus.

14 Die Vergabe von Punkten für Fachkräfte aus einzelnen Berufsgruppen wie dem IT-Bereich holte viele Experten ins Land, die nach dem Zusammenbruch der New Economy jedoch nur schwer in anderen Bereichen einsetzbar waren (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2012).

Zuwanderer, die unter den neuen Regeln des Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) im FSWP aufgenommen wurden, sind am Arbeitsmarkt erfolgreich (CIC, 2010). In den Jahren 2002 bis 2006 konnten 79 Prozent ein Jahr und 82 Prozent drei Jahre nach ihrer Ankunft Einkünfte aus Erwerbstätigkeit vorweisen. Insgesamt 84 Prozent berichteten von einer abhängigen Beschäftigung oder Selbstständigkeit ein Jahr nach ihrer Ankunft. Der Anteil steigt auf 89 Prozent bei drei Jahren nach Ankunft. Nur 3,9 beziehungsweise 6,7 Prozent bezogen ein oder drei Jahre nach der Ankunft Arbeitslosengeld. Ein noch geringerer Anteil nahm Sozialhilfe in Anspruch. Auch die Arbeitgeber profitieren von den Fähigkeiten der Zuwanderer: 86 Prozent gaben an, dass sie zufrieden oder sehr zufrieden mit der Einstellung qualifizierter Zuwanderer waren. In puncto Arbeitsleistung gaben 95 Prozent an, dass die über das FSWP zugewanderten Fachkräfte ihren Vorstellungen gerecht wurden oder diese sogar übertrafen.

Ein Vergleich zwischen den Zuwanderergruppen, die entweder nach den Zuwanderungsregularien, die vor 2002 gültig waren, oder ab 2003 unter dem IRPA gekommen sind, zeigt (CIC, 2010):

- **Bessere Sprachkenntnisse.** Der Anteil der Zuwanderer, die Englisch- und/oder Französischkenntnisse vorweisen konnten, stieg von 77 Prozent (alte Regelungen) auf 96 Prozent (neue Regelungen).
- **Höhere Bildungsabschlüsse.** Während der Anteil jener, die einen Universitätsabschluss mitbringen, unter den alten Regelungen mit 89 Prozent etwas höher ausfiel als unter den neuen Regelungen (86 Prozent), stieg der Anteil derjenigen, die mit einem Master oder Dokortitel die Hochschule verlassen haben, von 26 auf 46 Prozent.
- **Höhere Einkommen.** Durch die geänderte Punktevergabe wurden besser qualifizierte Zuwanderer ausgewählt, die höhere Einkommen erzielten. Vergleicht man den Jahrgang der 2004 über das FSWP Zugewanderten, so verdienten die unter den neuen Regularien gewonnenen Fachkräfte ein Jahr nach ihrer Ankunft durchschnittlich 40.100 CAD (rund 26.230 Euro). Im zweiten Jahr stieg ihr durchschnittliches Einkommen auf 47.500 CAD (rund 31.070 Euro). Für Zuwanderer, die 2004 nach den alten Regeln des

FSWP nach Kanada einreisen, stieg das Durchschnittseinkommen von 24.300 CAD (rund 15.900 Euro) ein Jahr nach ihrer Ankunft auf 31.300 CAD (rund 20.480 Euro) zwei Jahre nach ihrer Einreise.

- **Höhere Streuung der angestrebten Berufe.** Vor dem IRPA konzentrierten sich 81 Prozent der von den Zuwanderern angestrebten Berufe auf lediglich fünf Berufsgruppen der kanadischen Berufsgruppenklassifizierung (National Occupational Classification, NOC). Diese starke Konzentration konnte mit den Reformen reduziert werden (69 Prozent).
- **Diversifizierung der Herkunftsländer.** Seit den Reformen im Jahr 2003 kommen weniger Zuwanderer aus Asien. Der Anteil der Zuwanderer aus Ost-, Südost- und Südasiens ist von 35 auf 29 Prozent gefallen. Dabei ist vor allem der Anteil der Zuwanderer aus China zurückgegangen (von 28 auf 16 Prozent).

Die Evaluation des FSWP durch das CIC (2010) belegt, dass die Kriterien Stellenangebot, Sprachkenntnisse und Arbeitserfahrung in Kanada den größten Einfluss auf den Arbeitsmarkterfolg der Zuwanderer haben. Unter den neuen Regeln des IRPA verdienten diejenigen, die über ein Stellenangebot verfügten, im Vergleich zu Bewerbern ohne ein solches Angebot 74 Prozent mehr. Einkommensunterschiede zwischen den beiden Gruppen verringern sich jedoch im Laufe der Zeit. Bei den Sprachkenntnissen macht der Einkommensunterschied knapp 40 Prozent zwischen Bewerbern am oberen Ende der Punktevergabe (16 bis 20 Punkte) und am unteren Ende (0 bis 7 Punkte) aus. Bewerber mit mindestens einem Jahr Berufserfahrung in Kanada vor ihrer dauerhaften Zuwanderung verdienten 27 Prozent mehr als jene ohne Arbeitserfahrung im Land. Alter, Bildungsgrad (auch der des Partners) und Berufserfahrungen wirken sich positiv auf das Einkommen aus.

Nachteile sind die hohen Verwaltungskosten und der Zeitaufwand, der für die Prüfung der Anträge notwendig ist. Nachdem im Jahr 2003 die zu erreichende Mindestpunktzahl von 75 auf 67 gesenkt wurde, stieg die durchschnittliche Bearbeitungszeit auf 23 Monate pro Antrag (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2012). Um die Menge an unbearbeiteten Bewerbungen zu reduzieren, führte die kanadische Regierung im Jahr 2008

eine Liste mit 29 Mangelberufen ein. Während die Zahl der unbearbeiteten Anträge gesenkt werden konnte, traten mit dieser Reform kurzfristige Arbeitsmarktkriterien in den Vordergrund der Anwerbung. Als Herausforderung bleibt bestehen, dass die im Punktesystem vorgegebenen Kriterien überprüf- und vergleichbar sein müssen. Die Schwierigkeit, ausländische Zertifikate mit einheimischen Abschlüssen zu vergleichen, ist ebenso zu bewältigen wie jene, die Angaben und Zeugnisse der Bewerber in puncto Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Bildungsabschlüsse zu überprüfen. Auch kanadische Behörden weisen auf gefälschte Dokumente und Angaben im Bewerbungsprozess hin (CIC, 2010).

Insgesamt zeigt das Beispiel Kanada, dass ein solide ausgestaltetes Punktesystem, das sich an Humankapitalkriterien wie Sprachkenntnisse, Bildungsgrad und Alter orientiert, zur Auswahl ausländischer Fachkräfte mit besonders guten Perspektiven am Arbeitsmarkt geeignet ist. Allerdings macht es auch deutlich, dass gezielte Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Zahl der Anträge beherrschbar zu halten. Kanada hat sich hier für das Express Entry System entschieden, das auf Basis eines Punktesystems eine Vorselektion vornimmt. Sowohl im Express Entry System als auch im FSWP-Programm werden Punkte vergeben. Die Punktevergabe ist in beiden Systemen inhaltlich verschieden ausgestaltet. Es stellt sich folglich die Frage, wie gut beide Systeme miteinander harmonisieren und ob mittelfristig das Punktesystem des Express Entry System auch für das FSWP übernommen werden wird. In diesem Fall wäre vor allem zu klären, wie mit der starken Gewichtung eines Arbeitsplatzangebots im Express Entry System umgegangen würde. Anders als im FSWP-Programm sichert das Express Entry System derzeit vorwiegend eine prioritäre Bearbeitung der Anträge von Personen mit konkretem Jobangebot.

5.3 Neuseeland: Skilled Migrant Category

Das neuseeländische Zuwanderungssystem unterscheidet bei der Erwerbsmigration zwischen befristeten Arbeitsvisa (Essential Skills, Working Holiday Scheme, Recognized Seasonal Employer Scheme) und Residence Approvals (Skilled Migrant Category, Business Migrants, Transition to Residence), die unmittelbar zu einem Daueraufenthalt in Neuseeland berechtigen. Dabei ist

im Kontext der vorliegenden Untersuchung besonders die Skilled Migrant Category (SMC) von Interesse. Sie wurde im Dezember 2003 als Bestandteil des New Zealand Residence Program eingeführt, das jährlich Höchstquoten für die Zuwanderung festlegt. Ziel der SMC ist es, denjenigen Personen eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung zu erteilen, die über Qualifikationen verfügen, welche in Neuseeland künftig gebraucht werden, und die sich erfolgreich in Neuseeland niederlassen und integrieren können. Mittlerweile werden über die SMC mehr Migranten als auf jedem anderen Zuwanderungsweg in Neuseeland zugelassen. In den letzten Jahren machten SMC-Antragsteller mehr als die Hälfte der Zuwanderer in Neuseeland aus (Labour and Immigration Research Centre, 2012).

5.3.1 Ausgestaltung

In der SMC werden Antragsteller nach einem Punktesystem ausgewählt. Dabei können sie ein Daueraufenthaltsrecht in Neuseeland erhalten, wenn sie auf Basis der Kriterien Alter, Qualifikation, Arbeitserfahrung und Jobangebot in Neuseeland einen Wert von mindestens 100 Punkten erzielen. Darüber hinaus müssen sie folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Nachweis über Englischkenntnisse, zum Beispiel in Form eines Englischtests,
- einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis und
- Nachweis über einen guten Gesundheitszustand.

Das neuseeländische Punktesystem nimmt eine sehr detaillierte Abstufung der einzelnen Kategorien vor (Tabelle 10). Dabei werden hauptsächlich die Beschäftigungsfähigkeit sowie die für den neuseeländischen Arbeitsmarkt

Punktevergabe für die Skilled Migrant Category

Tabelle 10

Kategorie/Kriterien	Punkte
Qualifizierte Beschäftigung	bis zu 60
Mindestens 12 Monate qualifizierte Erwerbstätigkeit in Neuseeland	60
Jobangebot oder Berufstätigkeit nicht älter als 12 Monate in Neuseeland	50
Bonuspunkte: Qualifizierte Beschäftigung	bis zu 30
Jobangebot oder Erwerbstätigkeit im Engpassbereich	10
Jobangebot oder Erwerbstätigkeit in Wachstumsbranche	10

Jobangebot oder Erwerbstätigkeit außerhalb von Auckland	30
Erwerbstätigkeit oder Jobangebot des Lebenspartners	20
Berufserfahrung	bis zu 30
2 Jahre	10
4 Jahre	15
6 Jahre	20
8 Jahre	25
10 Jahre	30
Bonuspunkte für Berufserfahrung in Neuseeland	bis zu 15
1 Jahr	5
2 Jahre	10
3 Jahre oder länger	15
Zusätzliche Bonuspunkte für Berufserfahrung in Wachstumsbranche	bis zu 15
2 bis 5 Jahre	10
6 Jahre oder länger	15
Zusätzliche Bonuspunkte für Berufserfahrung im Engpassbereich	bis zu 15
2 bis 5 Jahre	10
6 oder länger	15
Anerkannte Qualifikationen	bis zu 60
Bildungsabschluss „Trade Certificate“ äquivalent zu NZQF, Niveau 4 bis 6	40
Bachelorabschluss beziehungsweise Abschluss äquivalent zu NZQF, Niveau 7 bis 8	50
Masterabschluss/Promotion beziehungsweise Abschluss äquivalent zu NZQF, Niveau 9 bis 10	60
Bonuspunkte: Qualifikationen	
2 Jahre Vollzeitstudium in Neuseeland mit anerkanntem Bachelorabschluss (NZQF, Level 7)	10
1 Jahr Vollzeitstudium in Neuseeland mit anerkanntem postgraduierten Abschluss (NZQF, Level 8 bis 10)	10
2 Jahre Vollzeitstudium in Neuseeland mit anerkanntem postgraduierten Abschluss (NZQF, Level 9 oder 10)	15
Qualifikationen im Engpassbereich	10
Qualifikationen in Wachstumsbranche	10
Qualifikationen Lebenspartner	bis zu 20
Bonuspunkte: Familienangehörige in Neuseeland	10
Alter	bis zu 30
20 bis 29 Jahre	30
30 bis 39 Jahre	25
40 bis 44 Jahre	20
45 bis 49 Jahre	10
50 bis 55 Jahre	5
Schwellenwert	100

NZQF: New Zealand Qualifications Framework.
Quelle: INZ, 2015a

relevanten Zusatz- und Schlüsselqualifikationen der Antragsteller bewertet. Hinzu kommen weitere Kriterien, die aus verschiedenen Gründen eine erhebliche Bedeutung im SMC-Punktesystem haben.

- **Qualifizierte Beschäftigung.** Eine qualifizierte Beschäftigung in Neuseeland wird im SMC-Punktesystem am höchsten bepunktet. Kandidaten, die bereits ein Stellenangebot haben beziehungsweise berufstätig sind, erhalten hierfür bis zu 60 Punkte. Berufe gelten als „qualifiziert“, wenn sie den Stufen 1, 2 oder 3 der australischen und neuseeländischen Standardklassifikation der Berufe (ANZSCO) entsprechen. Um gewertet zu werden, muss es sich bei der Arbeitsstelle um eine Vollzeitstelle handeln. Der Arbeitsvertrag muss eine Mindestlaufzeit von zwölf Monaten haben und verlängerbar sein. Zusätzlich muss der Antragsteller entweder eine für die Stelle relevante und anerkannte Qualifikation haben oder über einschlägige Berufserfahrung verfügen. Zusätzliche Punkte gibt es für Antragsteller, deren Job in einer Wachstumsbranche liegt. Derzeit gelten als Wachstumsbranchen die Sektoren Biotechnologie, Informations- und Kommunikationstechnologie und Kreativwirtschaft. Auch für Jobangebote in Engpassberufen sind 10 Bonuspunkte vorgesehen. Die Liste der Engpassberufe wird vom Ministry of Business, Innovation and Employment regelmäßig aktualisiert und ist öffentlich zugänglich (vgl. INZ, 2015b).
- **Berufserfahrung.** Das am zweithöchsten bepunktete Kriterium ist die Berufserfahrung der Antragsteller. Punkte werden dann vergeben, wenn diese für die angestrebte Berufstätigkeit in Neuseeland relevant ist. Die Maximalpunktzahl beträgt 30 und wird ab zehn Jahren anerkannter Berufserfahrung erreicht. Für die Anrechnung von Berufserfahrung aus dem Ausland ist notwendig, dass diese in einem sogenannten „Comparable Labour Market“ stattgefunden hat. Dazu zählen viele OECD-Länder sowie einige wichtige Herkunftsländer von Migranten wie zum Beispiel Malaysia, die Philippinen und Südafrika (OECD, 2014d). Darüber hinaus können jeweils 15 Bonuspunkte für Berufserfahrung in Neuseeland, in Engpassberufen sowie in Wachstumsbranchen vergeben werden.
- **Qualifikationen.** Antragsteller können auch für ihre Berufsabschlüsse Punkte erhalten. Ausländische Abschlüsse müssen allerdings mit den neusee-

ländischen vergleichbar sein. Um dies zu gewährleisten, ist eine Voranerkennung der Bildungsabschlüsse notwendig, welche in der Regel von der New Zealand Qualifications Authority (NZQA) erteilt wird. Dabei erstellt die NZQA auch für die Zuwanderungsbehörde Immigration New Zealand (INZ) eine Liste mit ausländischen Abschlüssen, die von der formalen Anerkennung befreit sind (OECD, 2014d). Die in dieser Kategorie erzielbare Punktzahl variiert nach Bildungsniveau. Für einen anerkannten Bachelorabschluss sind es 50 Punkte, für einen Masterabschluss oder eine Promotion 60 Punkte. Zusätzlich werden 10 Bonuspunkte an Antragsteller mit Qualifikationen in Engpassberufen oder in Wachstumsbranchen vergeben.

- **Alter.** Das Kriterium „Alter“ wird im Punktesystem relativ hoch gewichtet. Dies zielt darauf ab, den wirtschaftlichen und fiskalischen Beitrag der Zuwanderung langfristig zu maximieren (OECD, 2014d). Die höchste Alterspunktzahl (30 Punkte) erhalten Bewerber im Alter zwischen 20 und 29 Jahren. Hingegen erhalten Bewerber über 55 Jahre keine Punkte für das Kriterium „Alter“.
- **Weitere Bonuspunkte.** Eine Besonderheit des SMC-Auswahlverfahrens ist die Vielzahl an möglichen Bonuspunkten. Bei allen Kriterien bis auf das Alter sind zusätzliche Bonuspunkte vorgesehen. Für ein Jobangebot außerhalb von Auckland etwa können 30 Punkte zusätzlich erzielt werden. Hintergrund dafür ist, die Zuwanderungskandidaten dazu anzuregen, sich weiter entfernt von der Metropole Auckland niederzulassen. Aktuelle Studienergebnisse zufolge lässt sich die Mehrheit der qualifizierten Migranten in der Region um Auckland nieder, obwohl diese Region lediglich 30 Prozent der Landesbevölkerung ausmacht (OECD, 2014d). Auch können Punkte für die berufliche Position von Familienangehörigen erteilt werden. So gibt es 20 Bonuspunkte für Familienangehörige mit einer qualifizierten Beschäftigung in Neuseeland und weitere 20 Punkte wenn die Qualifikationen der Familienangehörigen anerkannt sind.

5.3.2 Organisatorische Umsetzung

Hauptakteur und -ansprechpartner im neuseeländischen Visaprozess ist die Zuwanderungsbehörde INZ, welche 20 Niederlassungen im Ausland unterhält.

Dazu zählen zehn Büros in verschiedenen Ländern Asiens und zwei Büros in Europa (INZ, 2015c). Ihr Zuständigkeitsbereich reicht von der Auswertung der schriftlichen EOI-Einreichungen und Ausstellung der Aufenthaltsgenehmigungen nach automatischer Selektion bis hin zur Unterstützung bei der Integration in Neuseeland.

Antragsteller im SMC-Programm müssen ein zweistufiges Verfahren durchlaufen. In der ersten Stufe müssen die Bewerber den neuseeländischen Behörden zunächst ihr grundsätzliches Interesse an einer Zuwanderung mitteilen. Diese „Expression of Interest“ (EOI) kann schriftlich oder online erfolgen. Bei diesem Schritt werden die in Kapitel 5.3.1 beschriebenen Kriterien für die Auswahl der Zuwanderer angewendet. Eine erfolgreiche EOI setzt voraus, dass beim „Point Indicator“ mindestens 100 Punkte erreicht werden.

In der zweiten Verfahrensstufe werden die EOI mit mindestens 100 Punkten in einem Bewerberpool gesammelt und nach der Rangfolge in sieben Gruppen eingeteilt.¹⁵ Bei mindestens 140 Punkten wird der Antragsteller automatisch für eine „Invitation to Apply“ (ITA), also für eine Aufforderung zur Bewerbung, ausgewählt. Dabei wird er aufgefordert, Dokumente einzureichen, die seine Angaben in der EOI belegen. Die eingereichten Unterlagen werden bevorzugt bearbeitet, sodass diesen Bewerbern zeitnah eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden kann. Hintergrund dieser Vorgehensweise ist, dass die Personen in diesem Bewerberkreis bereits zum Beispiel durch den Nachweis eines qualifizierten Stellenangebots ihre Eignung für eine Niederlassung demonstriert haben. Somit besteht für Neuseeland nur ein geringes Risiko, dass sie größere Probleme haben werden, sich in Neuseeland beruflich und sozial zu etablieren beziehungsweise sich in die Gesellschaft zu integrieren (INZ, 2015a).

15 Klasse 1: Bewerber mit 140 Punkten und konkretem Stellenangebot; Klasse 2: Bewerber mit 140 Punkten ohne konkretes Stellenangebot; Klasse 3: mindestens 100 Punkte und konkretes Stellenangebot; Klasse 4: mindestens 100 Punkte einschließlich mindestens sechs Jahren Berufserfahrung in einem Bereich mit absoluten Fachkräftengpässen; Klasse 5: mindestens 100 Punkte einschließlich zwei bis sechs Jahren Berufserfahrung in einem Bereich mit akutem Fachkräftemangel; Klasse 6: mindestens 100 Punkte einschließlich anerkannten Qualifikationen im Bereich mit akutem Fachkräftemangel; Klasse 7: alle anderen Kandidaten mit mindestens 100 Punkten (OECD, 2014d).

Antragsteller mit 100 bis 139 Punkten und einem qualifizierten Stellenangebot in Neuseeland werden in der Rangfolge nach den von der Regierung festgelegten Zuwanderungsquoten selektiert und erhalten eine ITA. Bewerber, die kein Angebot für eine qualifizierte Stelle in Neuseeland haben, werden alle zwei Wochen ausgewählt, wenn die Höchstquote für die jährliche Zuwanderung noch nicht erreicht ist. Personen in diesem Bewerberkreis werden in der Regel zu einem Interview eingeladen, bei dem ihre Integrationsfähigkeiten und Beschäftigungsperspektiven geprüft werden. Wenn diese im Interview überzeugen, können sie eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Andernfalls besteht die Option, ein neunmonatiges Visum zur Arbeitsplatzsuche zu erhalten, welches nach erfolgreicher Jobsuche in eine Aufenthaltsgenehmigung umgewandelt werden kann.

Im neuseeländischen Zuwanderungsverfahren spielen Migrationsberater eine große Rolle. Aufgrund der vielen Zuwanderungsmöglichkeiten werden die kostenpflichtigen Dienstleistungen der Migrationsberater oft in Anspruch genommen, um den Verwaltungsaufwand für die Antragsteller zu reduzieren. Nach Angaben von INZ sind in den Jahren 2011 und 2012 fast 40 Prozent der Anträge zur (dauerhaften) Erwerbsmigration über Migrationsberater eingereicht worden. Seit 2009 benötigen alle Migrationsberatungsdienste eine Lizenz. Die im Jahr 2007 gegründete Regulierungsbehörde Immigration Advice Authority ist in diesem Nischenmarkt für die Erteilung der Lizenzen zuständig.

Hinsichtlich der Kosten ist das neuseeländische Zuwanderungssystem sehr transparent. INZ stellt eine ausführliche Gebührenübersicht zur Verfügung, welche konkret die Kosten der einzelnen Visa auflistet. Diese hängen auch davon ab, aus welchem Land der Antragsteller kommt und ob seine Bewerbung aus dem Ausland oder in Neuseeland selbst erfolgt. Die Kosten für ein SMC-Visum sind seit dem Jahr 2009 deutlich gestiegen. Derzeit liegen die Gebühren für eine ITA bei 1.810 neuseeländischen Dollar (NZD; ca. 1.200 Euro) für Anträge aus dem Inland und zwischen 1.550 und 2.400 NZD (ca. 1.000 bis 1.600 Euro) für Anträge aus dem Ausland. Dazu kommen noch die Gebühren für die Einreichung einer EOI, welche sich für einen Online-Antrag auf 510 NZD (ca. 340 Euro) und für einen Antrag in Papierform auf 610 NZD (ca. 410 Euro) belaufen (INZ, 2015d).

5.3.3 Bewertung

Das neuseeländische Punktesystem ist aufgrund der berufs- und qualifikationsspezifischen Auswahl der Erwerbsmigranten als erfolgreich zu bewerten. Zurzeit bevorzugt das System vor allem hochqualifizierte Migranten, die sich mit einem konkreten Jobangebot und gesuchten Qualifikationen in Neuseeland schnell in den dortigen Arbeitsmarkt integrieren können. Dies führt dazu, dass qualifizierte Zuwanderer in Neuseeland am häufigsten männlich und zwischen 20 und 30 Jahre alt sind und ein Fünftel von ihnen direkt aus dem Ausland kommt. Zudem ist ihre Erwerbstätigenquote mit 94 Prozent sehr hoch (Labour and Immigration Research Centre, 2012).

Dass die Integration der Zuwanderer in Neuseeland als günstig zu bewerten ist, hängt nicht nur mit dem Auswahlssystem der Zuwanderer zusammen, sondern hat auch mit der inländischen Integrationspolitik zu tun. Neuseeland begrüßt und unterstützt seine Zuwanderer in beachtlicher Weise. Zuwanderer über das SMC-Programm erhalten zum Beispiel die Informationsbroschüre „Welcome to New Zealand“, in der die lokalen Ausländerbehörden (Settlement Support New Zealand) aufgeführt sind. Nach Ankunft in Neuseeland werden sie von diesen Einrichtungen betreut, die eine Vielzahl an Informationen und Integrationsmaßnahmen für Zuwanderer anbieten (INZ, 2015e).

Beim Auswahlssystem hat sich Neuseeland dafür entschieden, die Gewichtung der Kriterien an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. So wurden mit einer Reform im Jahr 2007 die „Beschäftigungsfähigkeit“ der Bewerber und die Bedürfnisse der Arbeitgeber stärker in den Vordergrund gestellt. Bewerber mit einem Stellenangebot und anerkannten Qualifikationen in Neuseeland erhalten seither in der SMC eine höhere Punktzahl. Fast zwei Drittel der benötigten Mindestpunkte in der EOI können schon durch Erfüllung dieses Kriteriums erreicht werden (vgl. hierzu und im Folgenden OECD, 2014d). Dies hat zur Folge, dass Zuwanderer, die zum Zeitpunkt der Bewerbung bereits in Neuseeland sind, im SMC-Verfahren öfter Erfolg haben. In den Jahren 2011 und 2012 waren 92 Prozent der Hauptantragsteller im SMC-Programm schon in Neuseeland erwerbstätig oder hatten dort bereits ein Jobangebot. Qualifizierte Bewerber aus dem Ausland reisen häufiger mit einem Visum zur Arbeitsplatzsuche ein und wechseln später in einen unbefristeten Aufenthaltstitel. In den Jahren 2011 und 2012 erhielten 52 Prozent

der Inhaber solcher Visa nach erfolgreicher Arbeitsplatzsuche eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung.

In der praktischen Umsetzung des neuseeländischen Punktesystems stellen Online-Tools ein wichtiges Instrument dar, um das Verfahren zu steuern. Sie ermöglichen es für die Interessenten, den Aufwand einer Antragstellung gering zu halten. Darüber hinaus bieten Online-Tools die benötigte Transparenz in einem solchen Bewerbungsprozess. So werden Zuwanderungsinteressierte mit dem Skilled-Migrant-Quick-Check über ihre Zuwanderungschancen informiert und erfahren, welche konkrete Schritte einzuleiten sind. Außerdem können die Antragsteller den Fortschritt ihrer Bewerbung online prüfen, wenn sie dies bei der Online-Registrierung als Option gewählt haben. Dieser Ansatz der Online-Tools mindert den hohen Verwaltungsaufwand, der oft mit Punktesystemen verbunden ist. In Neuseeland verschlankt der zweistufige Prozess den Verwaltungsablauf erheblich, sodass Personen, die eine bestimmte Punktzahl nicht erreichen, direkt ausgesondert werden.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind die hohen Verwaltungskosten im neuseeländischen Punktesystem. Ungefähr zwei Drittel des Budgets der Zuwanderungsbehörden kommen aus den Visagebühren (OECD, 2014d). Diese können bis zu einem Monatsgehalt ausmachen, insbesondere wenn die Antragsteller sich zusammen mit Familienangehörigen bewerben und die Leistungen von Migrationsberatern in Anspruch nehmen. Für Zuwanderungsinteressierte aus Ländern mit niedrigen Einkommen kann der Kostenaspekt ein erhebliches Hindernis für die Zuwanderung darstellen.

5.4 Australien: Skill Select und Visa für Fachkräfte

Im Jahr 2012 waren 26,7 Prozent der Bevölkerung in Australien im Ausland geboren (OECD, 2014e). Noch vor Kanada zählt Australien damit zu einem der Einwanderungsländer schlechthin. Der Großteil der Zuwanderer stammt aus Neuseeland, Indien, dem Vereinigten Königreich und China. Die geografische Nähe zu Asien und Ozeanien spiegelt sich ebenso in den Zuwanderungszahlen wider wie die ehemaligen kolonialen Beziehungen zu Europa. Eine dauerhafte Zuwanderung kann im Zuge der Erwerbsmigration, aus humanitären Gründen oder als Familienangehöriger erfolgen. Im Jahr 2012

kamen auf diesen Wegen insgesamt 245.100 Personen nach Australien. Über die Hälfte machten dabei Familienangehörige (50,9 Prozent) aus. Weitere 24,4 Prozent wanderten als Erwerbsmigranten zu. 5,9 Prozent fielen in die Kategorie Flüchtlinge (OECD, 2014e). Zeitlich begrenzt können außerdem Studierende, Praktikanten sowie Teilnehmer an den verschiedenen kurzfristigen Arbeitsprogrammen (Work and Holiday, Saisonkräfte usw.) nach Australien kommen.

Im Bereich der qualifizierten Zuwanderung können sich Fachkräfte eigenständig um ein Visum bemühen (Skilled Independent). Arbeitgeber sowie Provinzen oder Territorien können auch eine Fachkraft nominieren (Employer/Regional Sponsored). Unternehmer und Investoren können über das „Business Innovation and Investment Programme“ ein Visum beantragen.

Jedes Jahr im Mai setzt Australien Quoten fest, wie viele Visa in den einzelnen Kategorien maximal vergeben werden können. Vom 1.7.2013 bis zum 30.6.2014 und vom 1.7.2014 bis zum 30.6.2015 plante die australische Regierung, die meisten Visa in den beiden Kategorien Skilled Independent und Employer Sponsored zu vergeben: Für das Skilled-Independent-Programm waren 44.990 Visa für 2013/2014 sowie 43.990 Visa für 2014/2015 geplant. In der Kategorie Employer Sponsored fielen die Planwerte noch etwas höher aus: 47.250 Visa für 2013/2014 sowie 48.250 Visa für 2014/2015 (DIBP, 2014c). Die Planwerte wurden mit 44.984 vergebenen Skilled-Independent-Visa und 47.450 vergebenen Employer-Sponsored-Visa nahezu vollständig ausgeschöpft (DIBP, 2014a).

Im folgenden Kapitel wird die Vergabe von Visa an qualifizierte Fachkräfte in den beiden größten Kategorien (Skilled Independent sowie Employer Sponsored) untersucht. Australien bedient sich hier seit dem Jahr 1988 eines Punktesystems.

5.4.1 Ausgestaltung

Das Skilled-Independent-Visum erlaubt es qualifizierten Fachkräften, unabhängig von oder mit einer Nominierung durch einen Arbeitgeber oder eine Provinz einzureisen, wenn bestimmte Kriterien erfüllt werden. Ein zweistufiges

Kategorie	Maximale Punktzahl	Erläuterung
Alter	30	Die volle Punktzahl in der Kategorie Alter erhalten alle Bewerber, die zwischen 25 und 32 Jahren alt sind. 25 Punkte erhalten Bewerber in den Altersklassen 18 bis 24 Jahre sowie 33 bis 39 Jahre. Die 40- bis 44-Jährigen können noch 15 Punkte bekommen. Keine Punkte für das Alter erhalten Bewerber zwischen 45 und 49 Jahren. Sie können jedoch noch am Auswahlverfahren teilnehmen. Bewerber, die 50 Jahre oder älter sind, finden keine Berücksichtigung.
Englisch-kenntnisse	20	Maximal 20 Punkte werden für sehr gute (superior) Englischkenntnisse vergeben. In Abstufung hierzu erhalten Kandidaten mit guten (proficient) oder kompetenten (competent) Englischkenntnissen 10 beziehungsweise 0 Punkte. Der Nachweis der Sprachkenntnisse kann durch unterschiedliche international anerkannte Sprachzertifikate erbracht werden (zum Beispiel International English Language Testing System – IELTS; Occupational English Test – OET; Test of English as a Foreign Language; Pearson Test of English – PTE; Certificate in Advanced English – CAE). Für alle drei Kategorien (kompetente, gute und sehr gute Englischkenntnisse) sind Mindeststufen/Punktzahlen für die genannten Testanbieter vorgeschrieben. Getestet wird auf Lese- und Hörverständnis sowie Schreib- und Sprechfähigkeit. Die Testergebnisse dürfen maximal drei Jahre alt sein.
(qualifizierte) Berufserfahrung	20	Wenn der Bewerber acht bis zehn Jahre in einem der Mangelberufe in Australien gearbeitet hat, kann er die Höchstpunktzahl erreichen. 15 Punkte werden für die gleiche Anzahl an Arbeitsjahren und Berufserfahrung außerhalb Australiens vergeben. Bewerber, die weniger Arbeitsjahre vorweisen, erhalten weniger Punkte: Fünf bis sieben, drei bis vier oder weniger als drei Jahre Berufserfahrung in Australien korrespondieren mit der Vergabe von 15, 10 und 5 Punkten. Bewerber mit Berufserfahrung außerhalb Australiens müssen mindestens drei Jahre Arbeitserfahrung vorweisen. Diejenigen, die zwischen drei und vier Jahren in einem Mangelberuf außerhalb Australiens gearbeitet haben, erhalten 5 Punkte. Bei fünf bis sieben Jahren Erfahrung werden 10 Punkte vergeben. Die nachzuweisende Berufserfahrung muss aus den letzten zehn Jahren stammen.
Bildungsstand	20	Bewerber mit Dokortitel einer australischen Hochschule oder mit vergleichbarem internationalem Abschluss erhalten 20 Punkte. Für einen Bachelor-Abschluss aus Australien oder einer vergleichbaren ausländischen Qualifikation werden 15 Punkte, für australische Berufsabschlüsse oder für einen vergleichbaren anerkannten Abschluss werden 10 Punkte vergeben.
Bildungsabschlüsse aus Australien	5	5 Punkte erhält der Bewerber für einen oder mehrere Abschlüsse einer registrierten australischen Bildungseinrichtung (B. A., M. A., PhD oder Berufsbildungsabschlüsse) und die den Studienbedingungen entsprechen. Der Bewerber muss mindestens zwei Jahre Vollzeit in Australien studiert haben. Es wird dabei auf Präsenz vor Ort geachtet, Fernstudien zählen nicht.
Weitere Faktoren	5	Jeweils weitere 5 Punkte werden vergeben, wenn der Bewerber: Übersetzer-/Dolmetscherfähigkeiten auf einem bestimmten Mindestniveau in ausgewählten Sprachen vorweisen kann; in schwach bevölkerten urbanen Zentren oder in ländlichen Regionen Australiens gelebt und studiert sowie die Studienbedingungen erfüllt hat (Fernstudien zählen nicht); der Lebenspartner zum Zeitpunkt der Einladung, sich um ein Visum zu bemühen, unter 50 Jahre alt und kompetent in Englisch ist, einen Mangelberuf ausübt oder entsprechende Fähigkeiten vorweisen kann; innerhalb der vier Jahre vor der Bewerbung um ein Visum ein Berufsjahr in einem Mangelberuf beziehungsweise in einem eng verwandten Beruf absolviert hat.

Verfahren führt zur Vergabe des Skilled-Independent-Visums. Das 2012 eingeführte Skill-Select-Verfahren überprüft die Eignung der Bewerber anhand eines Punktesystems (Tabelle 11). Im Gegensatz zu anderen Verfahren gewichtet das australische Punktesystem die Humankapitalkriterien Englischkenntnisse, Berufserfahrung und Bildungsstand mit Blick auf die zu erreichende Gesamtpunktzahl in etwa gleich. Qualifizierte Zuwanderer, die unabhängig von einer Arbeitgebernominierung in Australien arbeiten und leben wollen, müssen also vor allem jung und in einem gesuchten Beruf ausgebildet sein sowie über sehr gute Englischkenntnisse verfügen (Tani, 2014). Ein konkretes Stellenangebot ist für die Vergabe eines Skilled-Independent-Visums nicht notwendig und hat auch keinen positiven Einfluss auf die Punktzahl.

5.4.2 Organisatorische Umsetzung

Um als qualifizierte Fachkraft in Australien arbeiten zu können, muss der Bewerber ein mehrstufiges Bewerbungsverfahren durchlaufen. In einem ersten Schritt ist der Bewerber aufgefordert eine Interessenbekundung (Expression of Interest, EOI) abzugeben. Sowohl für das Skilled-Independent-Visum als auch für das Employer-Sponsored-Visum kann der Interessent das Online-System „Skill Select“ benutzen. Eine Interessenbekundung ist gebührenfrei und für zwei Jahre gültig. Innerhalb dieser zwei Jahre kann die Interessenbekundung aktualisiert werden.

Folgende Mindestvoraussetzungen müssen Bewerber für das Skilled-Independent-Visum nachweisen, um sich für den weiteren Prozess zu qualifizieren:

- Höchstalter 49 Jahre,
- anerkannte Qualifikationen in einem Mangelberuf,
- Nachweis über das Punkteergebnis der Interessenbekundung,
- mindestens kompetentes Englischniveau (vgl. Tabelle 11).

Etwas anders sehen die Mindestbedingungen für Interessenten des Employer-Sponsored-Visums aus:

- Höchstalter 49 Jahre (Ausnahmen sind möglich),
- Nominierung durch einen australischen Arbeitgeber,
- Nachweis über adäquate Qualifikationen und Englischkenntnisse (Ausnahmen sind möglich).

Die eingehenden Bewerbungen für das Skilled-Independent-Visum werden anhand des oben beschriebenen Systems bewertet. Jeder Teilnehmer muss eine Mindestpunktzahl von 60 Punkten erreichen. Nach Abgabe der Interessenbekundung werden Kandidaten über ihre Punktzahl (auch in den einzelnen Kategorien) informiert. Das Erreichen der Mindestpunktzahl ist jedoch keine Garantie, ein Skilled-Independent-Visum zu erhalten. Alle Kandidaten, die sich in Skill Select registrieren, werden in eine Rangfolge gebracht und nur diejenigen mit der höchsten Punktzahl werden zum nächsten Schritt eingeladen. Die australische Regierung behält sich vor, Visa für die einzelnen Berufsgruppen mengenmäßig zu begrenzen.

Im Falle von Skilled-Independent-Visa werden Einladungen, vollständige Bewerbungsunterlagen einzureichen, von Skill Select automatisch in regelmäßigen Abständen an die bestplatzierten Kandidaten verschickt. Diejenigen, die sich für ein Employer-Sponsored-Visum interessieren, müssen sich nicht zwangsläufig in Skill Select registrieren. Ein Visum kann auch erteilt werden, wenn bereits eine Übereinkunft mit einem australischen Arbeitgeber besteht. Diejenigen, die noch keinen Arbeitgeber gefunden haben, können jedoch eine Bewerbung über Skill Select nutzen und sich von einem australischen Arbeitgeber nominieren lassen. In diesem Fall wird die Visaeinladung nicht automatisch über das Online-System verschickt, sondern der Bewerber kann von einem Arbeitgeber mit einem Stellenangebot kontaktiert werden. Bewerber, die sich für diese Option interessieren, müssen bei der Abgabe ihrer Interessenbekundung angeben, wo in Australien sie leben und arbeiten möchten. Es ist dabei möglich, mehrere Regionen auszuwählen.

Wer eine Einladung erhält, sich für ein Skilled-Independent- oder ein Employer-Sponsored-Visum zu bewerben, hat ab dem Tag der Einladung 60 Tage Zeit, um eine vollständige Bewerbung einzureichen. Hierzu zählen auch ein polizeiliches Führungszeugnis und ein Gesundheitscheck. Während die Interessenbekundung gebührenfrei ist, müssen Hauptbewerber aktuell 3.520 Australische Dollar (AUD; etwa 2.400 Euro) für ein Skilled-Independent- oder ein Employer-Sponsored-Visum bezahlen. Für jeden mitreisenden Familienangehörigen über 18 Jahre fallen weitere 1.760 AUD (etwa 1.200 Euro) an. Für mitreisende Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren werden 880 AUD (etwa 600 Euro) pro Person fällig.

5.4.3 Bewertung

Die australische Regierung setzt bei der Einwanderungspolitik auf die gezielte Auswahl von qualifizierten Fachkräften, die auf dem heimischen Arbeitsmarkt knapp sind. Zudem sollen qualifizierte Zuwanderer mit ihrer Leistung zur Sicherung der öffentlichen Finanzen beitragen (Tani, 2014). Die Skilled-Independent-Kategorie stellt vor allem auf den langfristigen Bedarf an Fachkräften ab. Das Employer-Sponsored-Visum befriedigt die kurzfristige Nachfrage von Arbeitgebern, die eine bestimmte Stelle besetzen wollen. Im Vordergrund der australischen Zuwanderungspolitik steht die schnelle Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt.

Um diese Ziele zu erreichen und aufgrund der Erfahrungen mit der qualifizierten Zuwanderung hat Australien die Vergabekriterien für permanente Visa verändert. Bei der Vergabe von permanenten Visa an Zuwanderer über das Bildungssystem zum Beispiel wurde deutlich nachgebessert. Ziel war es vor allem, die schlechteren Arbeitsmarktergebnisse von ausländischen Schülern, Studierenden und Auszubildenden zu verbessern (IMSED, 2011): In der Vergabeperiode 2005/06 machten ehemalige ausländische Schüler, Studierende und Auszubildende etwa 42 Prozent der Bewerber für permanente Visa im Bereich qualifizierte Zuwanderung aus. Diese Gruppe konnte im Anschluss an ihre Ausbildung in Australien einen Job finden. Im Vergleich zu Bewerbern von außerhalb Australiens verdienten sie jedoch schlechter. Während ausländische Absolventen australischer Bildungseinrichtungen seltener ihre erlernten Fähigkeiten im Job einsetzen konnten, zeigten sie zugleich niedrigere Werte in puncto Arbeitszufriedenheit. Die Gründe hierfür lagen zum einen in den schlechten Englischkenntnissen – auch nach Abschluss ihrer Ausbildung. Bis 2007 waren Zuwanderer über das Bildungssystem, die ein permanentes Visum in Australien beantragten, vom Englischtest befreit. Diese Regel findet seitdem nicht mehr automatische Anwendung und die Bewerber müssen zudem bessere Testergebnisse erzielen. Zum anderen hatte Australien Probleme, die Zugangsvoraussetzungen bei privaten Anbietern von Ausbildungskursen und akademische Standards zu kontrollieren. In diesem Punkt steuerte Australien bei der Vergabe von permanenten Visa indirekt gegen: Seit 2007 erhalten Kandidaten mehr Punkte für höhere Qualifikationen wie einen Doktorgrad oder bei einer drei- statt zweijährigen Ausbildung. Zusätzlich wurde ein Visum mit Brückenfunktion geschaffen, das

ausländische Absolventen in Australien für 18 Monate beantragen können, um ihre Chancen und Sprachkenntnisse beispielsweise durch ein Berufsjahr zu verbessern.

Bei der Vergabe von Skilled-Independent-Visa wurden die Mindestvoraussetzungen ebenfalls enger gefasst: Es wurden eine maximale Altersgrenze von 50 Jahren und die Ausbildung in einem Mangelberuf als Kriterium eingeführt. Die Liste der Berufe, in denen Bedarf gesehen wird, wurde von rund 400 auf 180 gekürzt (Hinte et al., 2015). Außerdem wurde die Punktevergabe für die unterschiedlichen Bildungsabschlüsse stärker differenziert – je höher der Abschluss, desto mehr Punkte kann der Bewerber erreichen (IMSED, 2011). Nur noch 5 Punkte wurden dafür vergeben, dass der Abschluss in Australien erworben wurde. Darüber hinaus wurden gute Englischkenntnisse zur Pflicht gemacht und Punkte werden erst für sehr gute (10 Punkte) oder fast muttersprachliche Sprachkenntnisse (20 Punkte) vergeben. Hier spiegelt sich die Erfahrung wider, dass sehr gute Sprachkenntnisse zentral für die erfolgreiche Integration am Arbeitsplatz sind (IMSED, 2011).

Evaluationsergebnisse zeigen, dass Australiens einwanderungspolitische Reformen eine positive Bilanz aufweisen. Im Jahr 2014 veröffentlichte das DIBP Daten zur Arbeitsmarktpformance von qualifizierten Zuwanderern, die 2013 eingereist waren (DIBP, 2014b): Wenig erstaunlich ist, dass sechs Monate nach ihrer Einwanderung 97,3 Prozent der Personen, die von einem Arbeitgeber nominiert wurden, erwerbstätig sind. Das Gleiche trifft für 82,4 Prozent der Zuwanderer zu, die sich von außerhalb Australiens erfolgreich um ein Skilled-Independent-Visum bemüht haben (Offshore Independent). Höher fällt der Anteil mit 90,2 Prozent unter den Bewerbern für das Skilled-Independent-Visum aus, die sich bereits in Australien befanden, als sie ihr Visum beantragten (Onshore Independent). Zu nennen sind hier vor allem ausländische Studierende.

Mit Blick auf die Einkommenssituation der beiden zugewanderten Gruppen schneiden überraschenderweise die Zugewanderten mit einem Offshore-Independent-Visum am besten ab: Sie verdienten ein durchschnittliches Jahreseinkommen von 80.000 AUD (knapp 55.000 Euro). An zweiter Stelle lagen mit 67.200 AUD (etwa 46.000 Euro) arbeitgebernominierte Zuwande-

rer, gefolgt von den Onshore-Independent-Visabesitzern mit 54.800 AUD (etwa 37.000 Euro). Die guten Einkommensperspektiven von Offshore-Independent-Visabesitzern erklärt das DIBP mit deren höherem Alter und größeren Berufserfahrung. Sie waren im Schnitt sechs Jahre älter als die Onshore-Independent-Bewerber. Bei Onshore-Independent-Bewerbern handelt es sich unter anderem um ehemalige Studenten, die erst am Beginn ihres Berufslebens stehen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass Zugewanderte, die von Arbeitgebern nominiert wurden, sich sehr gut in den Arbeitsmarkt integriert haben. Bewerber mit einem Offshore-Independent-Visum integrieren sich ebenfalls gut. Bei der Integration von ausländischen Studierenden hat Australien nachgesteuert. Die Migration über den Ausbildungsweg gelingt, wenn frühzeitig auf die Einhaltung der Ausbildungsstandards und die sprachliche Qualifizierung der Bildungsteilnehmer geachtet wird.

5.5 Dänemark: die Greencard

Dänemark rangiert beim Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung im OECD-Vergleich auf Platz 23. 8 Prozent der dänischen Gesamtbevölkerung ist im Ausland geboren; davon sind 31 Prozent in den letzten fünf Jahren zugewandert (OECD, 2012). Dänemark steuert die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte mittels verschiedener Regelungen. Die Zuwanderungsgesetzgebung unterscheidet grundsätzlich zwischen der befristeten Einreise von Fachkräften mit Arbeitsplatzangebot in Mangelberufen („Positive List“), dem erleichterten Zuzug von Fachkräften mit entsprechend hohem, arbeitsvertraglich garantierten Einkommen („Pay Limit Scheme“) und der Ausgabe einer verlängerbaren Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis („Greencard Scheme“) im Rahmen eines Punktesystems.

Die Greencard-Regelung hat sich seit ihrer Einführung im Jahr 2008 als zweitwichtigster Zugangsweg für die Erwerbszuwanderung nach Dänemark etabliert. Aktuellen Daten zufolge besitzen rund 40 Prozent der Erwerbszuwanderer in Dänemark eine Greencard. Damit ist die Zahl der Greencard-Inhaber von 1.215 im Jahr 2012 auf 2.327 im Jahr 2013 gestiegen (Danish Migration Service, 2014). Nichtsdestotrotz steht die Greencard-Regelung in

der Kritik: Sowohl Greencard-Inhaber als auch dänische Unternehmen sehen das Verfahren als missglückten Versuch, ausländische Fachkräfte zur Migration nach Dänemark zu bewegen. Ergebnisse einer Evaluation belegen, dass 27 Prozent aller Greencard-Empfänger zwischen 2008 und 2009 nach Bewilligung der Karte nie nach Dänemark eingereist sind. Von denjenigen, die eingereist sind, haben 30 Prozent eine qualifizierte Beschäftigung gefunden, 42 Prozent waren als ungelernte Arbeiter tätig, während die restlichen 28 Prozent erwerbslos waren (Ramboll, 2010). Infolgedessen hat die dänische Zuwanderungsgesetzgebung die Einreisevorschriften verschärft, was zu einem Rückgang der Zuwandererzahlen geführt hat.

5.5.1 Ausgestaltung

Zum 1.1.2015 sind die neuen Einreisevorschriften zur Greencard-Regelung in Kraft getreten. Das seither gültige Punktesystem stützt sich auf drei Kriterien: Bildungsabschluss, Sprachkenntnisse und Integrationsfähigkeit (Tabelle 12). Die Kategorie Ausbildung wird besonders stark gewichtet. Von maximal 185 zu erreichenden Punkten entfallen allein 130 auf den Bildungsabschluss des Bewerbers. So wird ein Bachelorabschluss mit 30 Punkten bewertet, ein Masterabschluss zählt 60 und eine Promotion 80 Punkte. Zusätzlich erhalten Bewerber 30 Bonuspunkte für einen Bildungsabschluss, der zu den amtlich festgestellten Engpassbereichen gehört (Positivliste). Bis zu 20 weitere Bonuspunkte werden an Kandidaten vergeben, die einen Hochschulabschluss von international klassifizierten Hochschulen vorweisen können (Top 100 bis Top 400).

Sprachkenntnisse werden mit maximal 40 Punkten bewertet. Neben Dänisch und Englisch können Kenntnisse in Deutsch, Norwegisch und Schwedisch angerechnet werden. In Bezug auf Englisch und Deutsch werden Sprachkenntnisse angerechnet, die dem Sprachniveau 3 im Danish Language Test (DLT) oder dem Study Test in Danish as a Second Language entsprechen. Allerdings werden nur für eine skandinavische Sprache (Dänisch, Norwegisch oder Schwedisch) Punkte vergeben. Ebenso werden auch nur entweder Englisch- oder Deutschkenntnisse bewertet. So erhalten Bewerber zwar weitere Punkte, wenn sie neben Dänischkenntnissen über Englischkenntnisse verfügen, hingegen werden Schwedischkenntnisse nur anstatt der Dänischkenntnisse ge-

wertet. Bei diesem Bewertungsverfahren werden Muttersprachler interessanterweise nicht berücksichtigt. Lediglich Sprachkenntnisse, die mit einem Sprachzertifikat wie dem DLT nachgewiesen werden können, sind relevant.

Zuletzt bewertet das dänische Punktesystem die Integrationsfähigkeit der Greencard-Bewerber anhand konkreter Kriterien. Studien- oder Arbeitsaufenthalte in Europa (inklusive Dänemark) werden beispielsweise mit bis zu 15 Punkten bewertet. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Greencard-Kandidaten schnell in den dänischen Arbeitsmarkt integrieren können. Zudem gibt es 5 Bonuspunkte für diejenigen, die dänische Sprachkenntnisse mit entsprechendem Sprachzertifikat nachweisen können. In der Kategorie Integrationsfähigkeit lassen sich maximal 15 Punkte erzielen.

Punktesystem der dänischen Greencard

Tabelle 12

Kategorie/Kriterien	Punkte
Bildungsabschluss	bis zu 130
Bachelor	30
Bachelor und einjähriger Masterabschluss	50
Masterabschluss	60
Promotion oder PhD	80
Bonuspunkte: Abschluss in Mangelberufen	30
Bonuspunkte: Abschluss einer Top-Universität	bis zu 20
Top 400	10
Top 200	15
Top 100	20
Sprachkenntnisse	bis zu 40
Sprachkenntnisse äquivalent zu DLT, Niveau 1	5
Sprachkenntnisse äquivalent zu DLT, Niveau 2	10
Sprachkenntnisse äquivalent zu DLT, Niveau 3	20
Sprachkenntnisse äquivalent zu Study Test in Danish as a Second Language	40
Integrationsfähigkeit	bis zu 15
Hochschulabschluss (mindestens 1 Jahr) in einem EU-/EWR-Staat oder in der Schweiz	5
Hochschulabschluss (mindestens 3 Jahre) in EU-/EWR-Staat oder in der Schweiz	10
Bonuspunkte: dänische Sprachkenntnisse, DLT-Niveau 2 oder besser	5
Maximal anrechenbare Punktzahl	185
Schwellenwert	100

DLT: Danish Language Test.
Quelle: New to Denmark, 2015b

Neben dem Punktesystem wird von den Zuwanderungskandidaten im Green-card-Verfahren auch ein Nachweis über die Finanzierung des Lebensunterhalts im ersten Aufenthaltsjahr in Dänemark gefordert. Für das Jahr 2015 ist ein Verfügungsrahmen von mindestens 130.188 DKK (etwa 17.450 Euro) notwendig. Dies entspricht dem Jahresbetrag an Sozialleistungen für eine Einzelperson in Dänemark (New to Denmark, 2015a).

Bewerber, die die nötige Mindestpunktzahl von 100 erreichen und die Sicherung ihres Lebensunterhalts im ersten Jahr nachweisen, können eine Greencard erhalten. Diese berechtigt zu einem Aufenthalt zur Jobsuche und Beschäftigung in Dänemark von bis zu zwei Jahren. Allerdings ist Greencard-Inhabern die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit nicht gestattet. Die neuen Greencard-Besitzer müssen innerhalb von sechs Monaten nach Dänemark einreisen und dort ihren Wohnsitz anmelden. Zudem ist der Familiennachzug erst möglich, wenn die Aufnahme einer Beschäftigung und die Niederlassung in Dänemark erfolgt sind. Die Greencard ist ein verlängerbarer Aufenthaltstitel. Grundvoraussetzung für die Verlängerung um ein drittes Jahr ist der Nachweis über ein Mindesteinkommen in Höhe von 319.725 DKK (etwa 42.849 Euro). Allerdings müssen Greencard-Inhaber bereits nach dem ersten Aufenthaltsjahr in Dänemark ein Mindesteinkommen in Höhe von 50.000 DKK (etwa 6.700 Euro) nachweisen (New to Denmark, 2015b). Damit soll sichergestellt werden, dass der Lebensunterhalt der Neuzugewanderten (ohne Sozialleistungen) gesichert ist.

5.5.2 Organisatorische Umsetzung

Die praktische Umsetzung des Punktesystems im Rahmen der dänischen Greencard wird großenteils zentral von der dänischen Arbeitsmarktbehörde organisiert. Diese prüft, ob die Antragsteller die Anforderungen für eine Greencard erfüllen, und muss über die Ausstellung des Aufenthaltstitels innerhalb von drei Monaten entscheiden. Dabei befindet die Behörde selbstständig darüber, ob eine Anerkennung von ausländischen Qualifikationen der Bewerber eingefordert wird.

Antragsteller können ihre Greencard-Unterlagen per E-Mail oder postalisch bei der dänischen Arbeitsmarktbehörde einreichen. Zudem sind die dänischen

Auslandsvertretungen sowie autorisierte outgesourcte Agenturen damit beauftragt, die Akten zu empfangen und diese an die Behörde in Dänemark weiterzuleiten.

Jeder Bewerber muss vor Antragstellung Bearbeitungsgebühren entrichten. Die Höhe dieser Gebühren beläuft sich auf 6.850 DKK oder 919 Euro (New to Denmark, 2015c). Darüber hinaus muss eine elektronische Akte erstellt werden, welche den Antrag mit der bezahlten Gebühr und den biometrischen Merkmalen des Antragstellers digital verbindet. Die dänische Arbeitsmarkbehörde prüft bei Eingang des Antrags, ob die Gebühr in voller Höhe entrichtet worden ist und ob die biometrischen Merkmale vorliegen.

5.5.3 Bewertung

Aufgrund der neu vorgenommenen Änderungen in der Greencard-Regelung ist es noch zu früh, eine Evaluation des dänischen Modells durchzuführen. Dennoch können die Gewichtung der Auswahlkriterien und die Ausgestaltung des Greencard-Verfahrens für die deutsche Diskussion relevant sein. Die dänische Greencard stellt für qualifizierte Zuwanderer ohne konkretes Jobangebot eine Möglichkeit dar, nach Dänemark einzureisen. Zuletzt wurde in dem zugrunde liegenden Punktesystem das Auswahlkriterium des Nachweises eines Hochschulabschlusses stärker gewichtet. Zudem findet das Kriterium „Alter“ – anders als in anderen international üblichen Punktesystemen – keine Berücksichtigung. Das führt dazu, dass die dänische Greencard eine große Bandbreite von Zuwanderungsinteressierten anspricht. Somit schafft es Dänemark, gut qualifizierte Fachkräfte für seine Wirtschaft zu gewinnen und langfristig die Qualifikationsstruktur seiner Zuwanderer zu verbessern. Eine weitere Besonderheit des dänischen Ansatzes stellt die Einführung einer Gehaltsgrenze nach dem ersten Aufenthaltsjahr dar. Damit soll ein Anreiz für die neuen Greencard-Inhaber geschaffen werden, so schnell wie möglich einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Gegenüber dem ursprünglichen Punktesystem verfügt Dänemark mittlerweile über ein anspruchsvolleres Modell, das höhere Integrationsanforderungen an die Bewerber stellt. Die Gültigkeitsdauer der Greencard wurde von drei auf zwei Jahre reduziert; die Kriterien für eine Verlängerung um ein drittes

Jahr sowie die Anforderungen für die Familienzusammenführung wurden verschärft. Es ist davon auszugehen, dass das reformierte dänische Punktesystem zu weniger Aufenthaltserlaubnissen führen wird. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die zukünftigen Greencard-Inhaber die Anforderungen des dänischen Arbeitsmarktes in höherem Maße erfüllen als vor der Neuregelung.

5.6 Zwischenfazit

Welche Möglichkeiten sich zur Steuerung der Erwerbsmigration bieten, hängt stark davon ab, ob es sich um eine rein bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung oder eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung handelt. So können nur im ersten Fall Steuerungsmechanismen verwendet werden, die auf Eigenschaften des konkreten Beschäftigungsverhältnisses basieren. Dabei reicht das Spektrum der Steuerungskriterien von Mindesteinkommengrenzen über Engpasslisten bis hin zu Sponsorship-Modellen. Hingegen muss sich die Auswahl im Kontext einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung allein nach Charakteristika des Zuwanderungsinteressierten richten; soweit es sich nicht um einen reinen Titel zur Arbeitsplatzsuche handelt, ist in der Regel eine mengenmäßige Begrenzung der Gesamtzuwanderung wünschenswert. Für diese Ausgangslage haben sich weltweit Punktesysteme als geeigneter Steuerungsmechanismus etabliert. Beispiele für solche Systeme, die Deutschland als Vorbilder dienen können, sind das kanadische Federal Skilled Worker Program, die neuseeländische Skilled Migrant Category, das australische Skilled-Independent-Visum und die dänische Greencard.

Aus den Erfahrungen mit diesen Systemen lassen sich wichtige Rückschlüsse ziehen für ein mögliches Punktesystem für Deutschland. So hat die kanadische Erfahrung gezeigt, dass es wichtig ist, dass tatsächlich geeignete Kandidaten ausgewählt werden und dass deren Qualifikationsniveau und Sprachkenntnisse entscheidende Faktoren dafür sind. Die neuseeländische Erfahrung zeigt, dass auch der Verwaltungsvollzug berücksichtigt werden muss und ein mehrstufiges Verfahren, bei dem eine Vorabprüfung erfolgt, sehr hilfreich ist. Dieser Ansatz ist so erfolgreich, dass ihn mittlerweile auch Australien und Kanada übernommen haben. Die Erfahrung Australiens zeigt, dass Personen mit inländischen Bildungsabschlüssen nicht in jedem Fall bessere Arbeitsmarktperspektiven haben als Personen, die erst nach Ab-

schluss ihrer Ausbildung zugewandert sind, und Aufenthalte im Inland in einem Punktesystem nicht zu hoch gewichtet werden sollten.

Besonders relevant für Deutschland sind die Erfahrungen mit der dänischen Greencard. Während sich die Ausgangslagen in den traditionellen angelsächsischen Zuwanderungsländern deutlich von der Situation in Deutschland unterscheiden, ist der institutionelle Kontext in Dänemark viel ähnlicher. Hier wird das Punktesystem – anders als in den angelsächsischen Ländern – ausschließlich für die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung und nicht für die Steuerung der gesamten Erwerbsmigration verwendet. So könnte die dänische Greencard auch ohne größere Anpassungen in das deutsche System übernommen werden. Die Erfahrungen mit der dänischen Greencard verdeutlichen dreierlei:

- Auch ein noch so guter Auswahlmechanismus garantiert nicht die erfolgreiche Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt. Daher ist es wichtig, dass im Zweifelsfall nachgesteuert werden kann. Dänemark hat hier einen relativ einfachen Mechanismus entwickelt, indem es die Greencard auf zwei Jahre befristet und die Verlängerung an das Erreichen eines Mindesterwerbseinkommens knüpft.
- Die Vergabekriterien müssen transparent sein. So wird die dänische Greencard von den beteiligten Akteuren zum Teil kritisch gesehen, da viele Zuwanderungsinteressierte enttäuscht werden, die auf eine Erteilung hoffen, letztlich aber die Vergabekriterien nicht erfüllen (Ramboll, 2014).
- Ein bedeutender Teil der Personen, die einen Aufenthaltstitel zur potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung wie die dänische Greencard erteilt bekommen, reist am Ende nicht ein. Um einen Zielwert für die Gesamtzuwanderung zu erreichen, kann es daher erforderlich sein, deutlich mehr Aufenthaltstitel auszustellen, als für die Zahl der schließlich Zugewanderten eigentlich nötig ist.

6 Ein modernes Zuwanderungsrecht für Deutschland

6.1 Gesteuerte Zuwanderung als Fachkräftesicherungspolitik

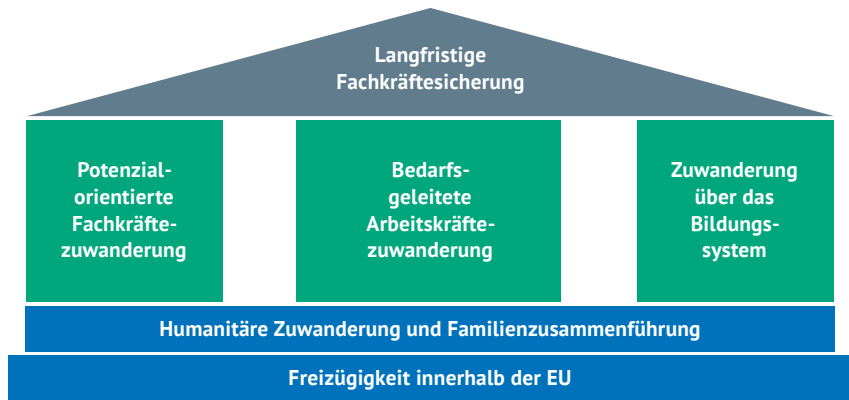
Obschon sich Deutschland aus demografischer Sicht derzeit noch in einer günstigen Lage befindet, treten bereits heute in verschiedenen Berufen Fachkräftengpässe auf – vor allem in den Bereichen MINT, Gesundheit und Pflege (vgl. Kapitel 2). Diese Engpässe werden sich aller Voraussicht nach mit dem Ausscheiden der Babyboomer-Jahrgänge aus dem Erwerbsleben verschärfen. Daher ist eine gezielte, langfristig angelegte Fachkräftesicherungspolitik notwendig. Diese sollte auch auf Zuwanderung setzen, da die aktivierbaren inländischen Fachkräftepotenziale beschränkt sind. Zuwanderung leistet bereits heute einen substanziellen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland (vgl. Kapitel 3). Allerdings kommen bisher relativ wenige Personen aus demografiestarken Drittstaaten nach Deutschland, die langfristig größere Potenziale an international mobilen Fachkräften bieten als die bisherigen Herkunftsländer.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Zuwanderungspolitik stärker am Ziel der Fachkräftesicherung auszurichten. Dabei sind neben dem rechtlichen Rahmen auch Fragen der beruflichen Anerkennung und Nachqualifizierung, der gezielten Ansprache von Fachkräften im Ausland und der Willkommenskultur in Deutschland sowie der Integration der Fachkräfte und ihrer Familienangehörigen von Bedeutung. Der Fokus dieser IW-Analyse liegt allerdings aufgrund der Vielschichtigkeit des Themas auf dem rechtlichen Rahmen. Hier lässt sich zwischen den in Abbildung 9 dargestellten Teilbereichen differenzieren.

Freizügigkeit innerhalb der EU

Abgesehen von Übergangsregelungen für Neumitglieder gilt innerhalb der Europäischen Union nach der EU-Richtlinie 2004/38/EG (Europäische Union, 2004) Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit.¹⁶ Damit haben

¹⁶ Dies gilt aufgrund entsprechender Verträge auch für Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.



Eigene Darstellung



die Bürger der anderen EU-Staaten freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und sind einheimischen Bewerbern gleichgestellt. Gleiches gilt auch für deutsche Staatsbürger im EU-Ausland. Eine Steuerung der Wanderungsströme im eigentlichen Sinn ist im Kontext der Freizügigkeit nicht möglich, auch wenn die Zuwanderung aus den EU-Staaten durch gezielte Maßnahmen etwa im Bereich der Willkommenskultur (zum Beispiel Unterstützung beim Umzug) gefördert werden kann. Dennoch sind die Wanderungsströme innerhalb der EU für die Gestaltung der zugewanderungsrechtlichen Regeln von großer Bedeutung. Denn je weniger Fachkräfte aus den anderen EU-Staaten nach Deutschland kommen, desto stärker sollten Fachkräftesicherungskonzepte auf Drittstaatsangehörige setzen. Dabei ist zu beachten, dass Wanderungsbewegungen in der EU häufig nicht auf Dauer angelegt sind und in den nächsten Jahren mit einem starken Rückgang der Zuwanderung nach Deutschland aus EU-Ländern zu rechnen ist (vgl. Kapitel 3).

Humanitäre Zuwanderung und Familienzusammenführung

Auch humanitäre Zuwanderung und Familienzusammenführung lassen sich nicht im eigentlichen Sinn steuern. Zwar können die aufenthaltsrechtlichen Regelungen in diesen Bereichen liberaler oder restriktiver gestaltet werden,

eine gezielte Auswahl der Zuwandernden nach Qualifikation oder Ähnlichem ist jedoch nicht möglich. Dennoch muss eine langfristige Strategie zur Fachkräftesicherung auch diese Formen der Zuwanderung berücksichtigen, da unter Umständen viele der Einreisenden über in Deutschland gesuchte Qualifikationen verfügen und entsprechende Stellen besetzen können. Zusammen mit der Freizügigkeit innerhalb der EU bilden die humanitäre Zuwanderung und die Familienzusammenführung das Fundament, auf dem eine gesteuerte Zuwanderung als Teil einer Fachkräftesicherungsstrategie aufbauen muss.

Bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung

Die Besetzung von Stellen, für die sich keine oder zu wenig geeignete inländische Bewerber finden, sollte den Kern einer Strategie zur Fachkräftesicherung durch Zuwanderung bilden. Daher ist die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung, also der Zugang für Drittstaatsangehörige zu Stellen, die nicht oder nur schwer mit einheimischen Bewerbern besetzt werden können, die zentrale Säule in einem Gesamtkonzept.

Potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung

Um den Folgen des demografischen Wandels am deutschen Arbeitsmarkt erfolgreich entgegenzuwirken, dürfte die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung nicht ausreichen. Vielmehr ist es wichtig, die Fachkräftebasis in Deutschland auch unabhängig von momentanen Engpässen zu stabilisieren. Dies kann über eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung erfolgen, also über die Öffnung für Zuwanderungsinteressierte, die zwar noch kein konkretes qualifikationsadäquates Stellenangebot, jedoch gute Perspektiven für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Gesellschaft haben. Dabei sollte die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung nur eine Ergänzung zur bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung sein und kein Ersatz. Entsprechend sollten sich die Zulassungszahlen danach richten, wie viele Fachkräfte aus dem Ausland über andere Wege ins Land kommen.

Zuwanderung über das Bildungssystem

Um einen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten, müssen Personen aus dem Ausland nicht unbedingt bereits bei der Einreise über gesuchte Qualifikationen verfügen. Sie können auch erst in Deutschland ausgebildet werden. Da dies im Kontext international sehr unterschiedlicher Bildungssysteme ihre Chancen am deutschen Arbeitsmarkt erhöht, bildet die Zuwanderung über das Bildungssystem die dritte Säule einer Zuwanderungspolitik als Fachkräftesicherungspolitik. Dabei lässt sich wie bei der Erwerbsmigration der Zugang für Drittstaatsangehörige gut steuern.

Um langfristig genügend Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, sollte Deutschland den zugewanderungsrechtlichen Rahmen für die Erwerbs- und Bildungsmigration modernisieren (Kapitel 6.2) und neue Möglichkeiten zur potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung schaffen (Kapitel 6.3). Zudem sollte auch der Verwaltungsvollzug den Anforderungen eines modernen Zuwanderungsrechts entsprechen (Kapitel 6.4).

6.2 Anforderungen an die Gestaltung der Aufenthaltstitel

6.2.1 Ziele eines modernen Zuwanderungsrechts

- **Einfache Handhabbarkeit der Regelungen.** Erwerbs- und Bildungsmigration machen meist nur einen kleinen Teil der Aufgaben der für die Vergabe von Aufenthaltstiteln und Visa zuständigen Sachbearbeiter aus. Daher haben die betreffenden Personen häufig wenig Routine in diesen Bereichen. Sind die rechtlichen Regelungen unübersichtlich gestaltet und fehlen passende Erläuterungen, kann es leicht zu erheblichen Zeitverzögerungen oder Fehlern bei der Anwendung des Zuwanderungsrechts kommen. Zudem können schwer handhabbare Regelungen für die Arbeit von Migrationsberatungsstellen ein Problem sein, da auch diese auf die gesetzlichen Grundlagen zurückgreifen müssen, um zielsichere Rechtsauskünfte zu erteilen.
- **Schnelle und kostengünstige Verfahren.** Um die Fachkräftezuwanderung zu fördern, sollte der zugewanderungsrechtliche Rahmen so ausgestaltet

sein, dass sich Zeit- und Kostenaufwand für die Antragsteller in Grenzen halten. Dabei sind nicht nur Zeit und Kosten für das Antragsverfahren an sich, sondern auch für die notwendigen Vorbereitungen, wie die Beschaffung der geforderten Unterlagen oder die Vereinbarungen von Terminen mit den zuständigen Behörden, relevant.

- **Voraussehbarkeit der Verfahrensergebnisse.** Um Zuwanderung erfolgreich zu steuern, ist es wichtig, dass Zuwanderungsinteressierte und Arbeitgeber, die im Ausland rekrutieren wollen, im Vorhinein sicher abschätzen können, ob ein Aufenthaltstitel erteilt werden wird oder nicht. Dazu sollte ein Verfahren unter denselben Voraussetzungen immer zum gleichen Ergebnis führen. Zudem sollten Arbeitgeber bereits zu Beginn eines Besetzungsverfahrens die Möglichkeit haben, rechtssicher prüfen zu lassen, ob eine Besetzung ihrer offenen Stellen mit Drittstaatsangehörigen möglich ist.
- **Leichte Kommunizierbarkeit der Regelungen.** Für Zuwanderungsinteressierte und Arbeitgeber, die Fachkräfte aus dem Ausland rekrutieren wollen, sind die konkreten gesetzlichen Regelungen normalerweise zweitrangig. Jedoch benötigen sie zuverlässige und aussagekräftige Informationen darüber, ob und unter welchen Bedingungen eine Zuwanderung möglich ist, und der Gesetzestext muss es ermöglichen, diese Informationen bereitzustellen.
- **Gezieltes Monitoring der Titelvergabe.** Eine erfolgreiche Zuwanderungssteuerung setzt ein regelmäßiges und differenziertes Monitoring der Vergabe von Aufenthaltstiteln voraus. Daher sollte das Zuwanderungsrecht so gestaltet sein, dass die dafür relevanten Informationen später auch erhoben werden können.

6.2.2 Gestaltungsprinzipien

Um die in Kapitel 6.2.1 genannten Ziele zu erreichen, müssen die zugewanderungsrechtlichen Regelungen eine Reihe von Anforderungen erfüllen. Sowohl die Gestaltung von Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit als auch zur Ausbildung sollte folgenden Prinzipien folgen:

- **Ein Aufenthaltstitel je Zugangsweg beziehungsweise Erwerbstätigen- oder Ausbildungstyp.** Grundsätzlich sollte jedem Zugangsweg beziehungsweise Erwerbstätigentyp genau ein Aufenthaltstitel zugeordnet werden. Kommen für einen Erwerbstätigentyp mehrere Aufenthaltstitel infrage, wie das in Deutschland etwa bei ausländischen Absolventen inländischer Hochschulen der Fall ist, macht dies schwerer nachvollziehbar, welche Kriterien für welchen Zugang erfüllt sein müssen. Regeln einzelne Aufenthaltstitel mehrere Zugangswege – zum Beispiel der Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG –, macht auch dies das Aufenthaltsrecht unübersichtlich und erschwert ein Monitoring der einzelnen Zugangswege.
- **Vermeidung von Interpretationsspielräumen durch klare Vergabekriterien.** Die Kriterien für die Vergabe von Aufenthaltstiteln sollten grundsätzlich so gestaltet werden, dass keine unterschiedlichen Interpretationen möglich sind. Mehrdeutig ist es etwa, wenn für die Vergabe eines Aufenthaltstitels zur Selbstständigkeit nach § 21 AufenthG gefordert wird, dass „ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht“. Interpretationsspielräume zu vermeiden ist auch deshalb wichtig, weil die für die Vergabe zuständigen Ausländerbehörden dezentral organisiert sind und es somit zu Ungleichbehandlungen kommen kann. Um solche zu vermeiden, sollten die Kriterien für die Vergabe von Aufenthaltstiteln möglichst klar gefasst werden und wo nötig (verbindliche) Interpretationshilfen gegeben werden.
- **Weitestgehender Verzicht auf Einzelfallentscheidungen.** Einzelfallentscheidungen führen grundsätzlich zu Unsicherheit und machen den Verfahrensausgang für Zuwanderungsinteressierte und Arbeitgeber, die Fachkräfte aus dem Ausland rekrutieren wollen, schwer absehbar. Daher sollte es Einzelfallentscheidungen grundsätzlich nur dort geben, wo keine explizite Regelung möglich oder wünschenswert ist. Komplette Vermeidung lassen sie sich allerdings nicht. Zum einen kann der Gesetzgeber kaum jede Engpasskonstellation voraussehen. Zum anderen sollten die zuständigen Behörden im Rahmen eines „atmenden Systems“ die Möglichkeit haben, zügig und flexibel auf besondere Situationen reagieren zu können.

- **Verwendung leicht nachvollziehbarer Vergabekriterien.** Die Kriterien für die Vergabe von Aufenthaltstiteln sollten grundsätzlich für alle Beteiligten leicht nachvollziehbar sein. Entsprechend bietet es sich an, explizit Mindestanforderungen für die Vergabe der einzelnen Aufenthaltstitel zu formulieren und diese in das Zuwanderungsrecht aufzunehmen. Der geeignete Platz für diese Regelungen sind die dem Zuwanderungsgesetz zugeordneten Verordnungen (insbesondere die Beschäftigungsverordnung), da diese sich leichter ändern lassen als das Gesetz selbst. Dabei sollte auch die Zuordnung dieser Regelungen zu den einzelnen Aufenthaltstiteln gut nachvollziehbar sein.
- **Begrenzung der Nachweise auf ein unerlässliches Minimum.** Welche Dokumente beigebracht werden müssen, ist zwar hauptsächlich eine Verfahrensfrage (vgl. Kapitel 6.4), betrifft aber auch das Aufenthaltsrecht selbst. Die Zahl der geforderten Nachweise sollte möglichst gering sein. Insbesondere bei Nachweisen, die in der Regel mit substanziellem Geld- und/oder Zeitaufwand für den Antragsteller verbunden sind, sollte geprüft werden, ob es Alternativen gibt, ob also etwa eine justiziable Erklärung der betreffenden Person oder ihres Arbeitgebers ausreicht.
- **Entfristungsoptionen für Aufenthaltstitel.** Um für Fachkräfte aus Drittstaaten attraktiv zu sein, sollten die Aufenthaltstitel eine langfristige Perspektive bieten. Dies ist häufig weniger eine inhaltliche Frage als eine der Darstellung. So ist es etwa für einen Zuwanderer in der Regel leichter zu verstehen, dass ein Aufenthaltstitel bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nach einer gewissen Zeit entfristet wird, als dass er bei Vorliegen derselben Voraussetzungen nach derselben Zeit Anspruch auf einen anderen unbefristeten Aufenthaltstitel hat.

Bei der Zuwanderung über das Bildungssystem kommen einige Besonderheiten hinzu, in den meisten Bildungsgängen etwa spezifische Zeitstrukturen (Schuljahre, Semester). Da diese bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln berücksichtigt werden müssen, sind weitere Prinzipien zu beachten:

- **Verzicht auf eine Vorrangprüfung.** Für die Zuwanderung über das Bildungssystem ist eine Vorrangprüfung nur beschränkt sinnvoll. Anders als bei

Beschäftigung einer bereits ausgebildeten Person aus dem Ausland wird durch die Ausbildung eines Drittstaatsangehörigen nämlich keine konkrete Fachkräftelücke geschlossen. Vielmehr ist die Zuwanderung über das Bildungssystem im Kontext einer langfristigen Entwicklung der Fachkräftebasis in Deutschland zu sehen.

- **Rechtzeitige Vergabe von Ausbildungs- und Studienplätzen und Ausstellung von Aufenthaltstiteln.** Studien- und Ausbildungsgänge starten in aller Regel zu festen Terminen. Kommt ein Drittstaatsangehöriger verspätet ins Land, verpasst er einen Teil der Lerninhalte, was den Bildungserfolg gefährden kann. Daher ist es wichtig, dass die Ausstellung des Aufenthaltstitels so früh erfolgt, dass eine rechtzeitige Einreise möglich ist. Um dies zu gewährleisten, sollten die entsprechenden Institutionen angehalten werden, Studien- und Ausbildungsplatzzusagen entsprechend frühzeitig zu erteilen. Ist dies nicht möglich, kann ein Aufenthaltstitel zur Anbahnung eines Ausbildungsverhältnisses, wie er in Deutschland für Studienbewerber nach § 16 Abs. 1a AufenthG besteht, zur Überbrückung genutzt werden.
- **Abstimmung der Befristung von Aufenthaltstiteln mit regulären Ausbildungsdauern.** Bei Aufenthaltstiteln zur Ausbildung ist eine Befristung sachlogisch. Um Unsicherheiten zu vermeiden und Verwaltungsaufwand zu minimieren, sollte sich die Befristungsdauer dabei nach der regulären Ausbildungsdauer beziehungsweise bei längeren Ausbildungsgängen nach der Dauer richten, in der typischerweise Zwischenprüfungen abgelegt werden und eine Erfolgsprognose möglich ist.
- **Ermöglichung von Vorkursen.** Bewerber um Ausbildungsstellen und Studienplätze aus Drittstaaten verfügen häufig nicht über alle für den entsprechenden Bildungsgang erforderlichen Qualifikationen. Dies betrifft vor allem die Kenntnis der deutschen Sprache, aber auch andere Inhalte der vorausgesetzten allgemeinbildenden Abschlüsse. Um diese Lücken zu schließen, sind entsprechende Vorkurse notwendig. Das Zuwanderungsrecht muss nicht nur den Zugang zur Ausbildung an sich, sondern auch zu den entsprechenden Vorkursen ermöglichen, wie dies nach § 16 Abs. 1 AufenthG für die Studienkollegs der Fall ist, die im Rahmen der hochschulischen Ausbildung angeboten werden.

6.3 Potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung

6.3.1 Voraussetzungen

Ziel der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung ist es, die Fachkräftebasis im Land über die Besetzung offener Stellen in Engpassbereichen hinaus langfristig zu stärken. Dabei sollte die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung ergänzen und nicht ersetzen. Auch sind beide Systeme in ein Gesamtkonzept einzubetten, damit es nicht zu unerwünschten Überschneidungen kommt, die das Zuwanderungsrecht unübersichtlich machen. Die zuwanderungsrechtlichen Regelungen für eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung sollten die folgenden Kriterien erfüllen:

- **Festgesetzte Zulassungszahlen für die Vergabe der Aufenthaltstitel.** Da die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung nicht im Kontext konkreter Engpässe erfolgt, ist es sinnvoll, die Zielwerte für die Gesamtzulassungszahlen im Vorhinein festzusetzen und die Bewerber entsprechend auszuwählen.
- **Anpassung der Zulassungszahlen an die Entwicklung anderer Formen der Zuwanderung und an die Lage am Arbeitsmarkt.** Potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung sollte langfristig am Arbeitsmarkt drohende Lücken füllen, die nicht durch andere Zuwanderungsformen geschlossen werden können. Daher müssen sich die Zulassungszahlen sowohl an der quantitativen Entwicklung anderer Zuwanderungsformen orientieren als auch an der Lage des Arbeitsmarktes.
- **Gezielte Auswahl der Bewerber mit den besten Perspektiven am Arbeitsmarkt.** Für den Erfolg der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung ist es wichtig, dass die entsprechenden Steuerungssysteme auch tatsächlich die Bewerber mit den besten Perspektiven am Arbeitsmarkt auswählen. Um dies zu gewährleisten, müssen mehrere Kriterien, wie Bildungsabschluss,¹⁷ Sprachkenntnisse und Alter, Berücksichtigung finden.

¹⁷ Wie bei der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung ergibt sich das Problem, dass eine Prüfung beziehungsweise Anerkennung der Abschlüsse notwendig wird.

- **Befristung und Verlängerung bei erfolgreicher Integration.** Auch wenn besonders erfolgversprechende Bewerber ausgewählt werden, lässt sich nicht vorhersehen, wie gut sich die Menschen, die über die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung ins Land kommen, in den Arbeitsmarkt integrieren. Daher kann es sinnvoll sein, die Aufenthaltstitel zu befristen und die Verlängerung vom Arbeitsmarkterfolg, etwa gemessen am Erwerbseinkommen, abhängig zu machen.

6.3.2 Chancen und Grenzen eines Punktesystems für Deutschland

Welchen Beitrag eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung langfristig zur Fachkräftesicherung leistet, hängt maßgeblich davon ab, wie gut die Arbeitsmarktintegration der Bewerber gelingt. Daher ist es wichtig, dass zielgenau jene Bewerber ausgewählt werden, die die besten Perspektiven am Arbeitsmarkt haben. Diese werden wiederum von einer ganzen Reihe verschiedener Einflussgrößen wie dem Bildungsabschluss, den Sprachkenntnissen, der Berufserfahrung und dem Alter bestimmt. Dabei sind die einzelnen Faktoren nicht unabhängig voneinander. So steigt etwa die Berufserfahrung mit zunehmendem Alter. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass ein Auswahlmechanismus für die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung nicht nur einzelne Charakteristika berücksichtigt, sondern den Bewerber möglichst ganzheitlich betrachtet. Gleichzeitig sollte das Auswahlverfahren so gestaltet sein, dass es für die zuständigen Behörden leicht handhabbar und für Zuwanderungsinteressierte gut nachvollziehbar ist.

Beides ist mit einem Punktesystem möglich. Es kann eine Vielzahl verschiedener Aspekte zusammenführen und bei der Punktevergabe berücksichtigen, dass diese nicht unabhängig voneinander sind. So kann etwa die Gesamtzahl der in einem Bereich (zum Beispiel bei der Ausbildung) erreichbaren Punkte begrenzt werden. Gleichzeitig können die Einzelkriterien für die Punktevergabe und die Gewichtungen der Einzelkriterien so definiert werden, dass sie leicht verständlich sind. Dabei ist es für den Erfolg nicht nötig, dass Zuwanderungsinteressierte sämtliche verwendeten Algorithmen nachvollziehen können. Es reicht aus, wenn ein Tool bereitgestellt wird, mit dessen Hilfe sie ihren Punktwert ermitteln können. Allerdings muss ihnen klar sein, was die Einzelkriterien bedeuten.

Auch wenn mit einem Punktesystem zielgenau Personen mit besonders guten Beschäftigungsperspektiven ausgewählt werden, kann es ihren Integrationserfolg nicht garantieren. Daher ist es sinnvoll, die über ein Punktesystem vergebenen Aufenthaltstitel zu befristen und die Verlängerung von Erfolgsindikatoren wie dem erzielten Erwerbseinkommen abhängig zu machen. Allerdings muss auf den ersten Blick ersichtlich sein, dass sich die Aufenthaltstitel an Personen richten, die dauerhaft oder zumindest langfristig im Land bleiben wollen, da nur diese Zielgruppe der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung sind.

Ein Punktesystem kann prinzipiell nicht nur zur Steuerung der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung verwendet werden. Während ein Einsatz im Kontext der humanitären Zuwanderung und Familienzusammenführung aus rechtlicher und ethischer Sicht nicht denkbar ist, kann es – wie in Österreich – auch bei der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung angewendet werden. Allerdings stellen sich die Chancen und Risiken in diesem Fall völlig anders dar. So kommt die wichtigste Stärke von Punktesystemen, nämlich die gezielte Auswahl der Bewerber mit den besten Arbeitsmarktperspektiven, in diesem Fall kaum zum Tragen, da ohnehin über den Arbeitsmarkt eine entsprechende Auswahl erfolgt. Damit definiert das Punktesystem eine Mindestanforderung für den Arbeitsmarktzugang, die auf verschiedenen Teilindikatoren basiert.

Gleichzeitig sind mit der Verwendung eines Punktesystems im Kontext der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung Risiken verbunden. So kann es vorkommen, dass Fachkräfte aus dem Ausland aufgrund eines zu geringen Punktwerts keinen Arbeitsmarktzugang erhalten, obwohl sie hierzulande eine Engpassposition besetzen könnten. Dabei ist dies genau das Ziel der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung. Dagegen spielen die langfristigen Perspektiven am Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund, dass der Aufenthaltstitel ohnehin an eine konkrete Arbeitsstelle gebunden ist, eine eher untergeordnete Rolle. Insgesamt sollte sich die Vergabe von Aufenthaltstiteln im Kontext der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung vorwiegend nach Kriterien der zu besetzenden Stellen, wie Art der Tätigkeit, erforderliche Qualifikationen, Lohnhöhe usw., und weniger nach den Charakteristika des Bewerbers richten.

Ist das Punktesystem mit im Vorhinein festgelegten Zulassungszahlen verbunden, verschärft sich diese Problematik noch. Dann kann es vorkommen, dass ein Bewerber, der eine Engpassposition besetzen kann und die geforderte Mindestpunktzahl erfüllt, nicht zum Zug kommt. Dies kann passieren, wenn viele andere Bewerber höhere Punktzahlen erreichen und das Zulassungskontingent bereits erschöpft ist, bevor der Bewerber zum Zug käme. Das wiederum führt dazu, dass ein Arbeitgeber zu Beginn des Auswahlverfahrens kaum abschätzen kann, ob ein Bewerber aus Drittstaaten einen Aufenthaltstitel erhalten kann oder nicht, was die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung enorm erschwert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Punktesystem ein geeignetes Instrument zur Steuerung einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung ist. In anderen Kontexten ist hingegen von seiner Verwendung abzuraten. So ist es für die Zuwanderung über das Bildungssystem und die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung nicht notwendig und würde das Zuwanderungsrecht in diesen Bereichen nur restriktiver machen und zu zusätzlicher Unsicherheit für die beteiligten Akteure führen.

6.3.3 Ausgestaltung

Das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) hat Anfang 2015 einen Vorschlag für ein Punktesystem zur Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland ausgearbeitet (Hinte et al., 2015). Dieser berücksichtigt die sechs Kategorien Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Lebensalter, Arbeitsplatzangebot und besondere Integrationsvorteile. Auch wenn die vorgeschlagene Bewertung mit Punkten in großen Teilen sachgerecht erscheint, ist der Vorschlag insgesamt kritisch zu sehen. So schlägt das IZA vor, die gesamte auf Dauer angelegte Erwerbszuwanderung über das Punktesystem zu steuern, was nicht zielführend wäre (vgl. Kapitel 6.3.2). Zudem sind die Sprachkenntnisse, die für die Etablierung am Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung sind, in dem Vorschlag zu gering gewichtet (ein Zehntel der erreichbaren Gesamtpunktzahl).

Wie ein Punktesystem für die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung optimal ausgestaltet werden sollte, hängt stark davon ab, wie viele Bewerber

über dieses System zugelassen werden sollen und wie es administriert werden soll. Daher wird an dieser Stelle keine vollständige Blaupause entwickelt, sondern dargestellt, welche Aspekte für den Arbeitsmarkterfolg zugewanderter Fachkräfte von Bedeutung sind und daher mit Punkten versehen werden sollten. Diese lassen sich den folgenden Themenbereichen zuordnen:

- **Höchster Bildungsabschluss und Fachrichtung.** Für die Perspektiven am deutschen Arbeitsmarkt ist nicht nur die Art des Bildungsabschlusses (beruflicher Abschluss, Bachelor, Master usw.), sondern auch die Fachrichtung von großer Bedeutung. So drohen bei Fachkräften mit Abschlüssen im MINT- sowie im Gesundheits- und Pflegebereich in den nächsten Jahren große Engpässe (vgl. Kapitel 2). Daher sollte in einem Punktesystem auch die Fachrichtung des Bildungsabschlusses berücksichtigt werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach dem Umgang mit beruflichen Abschlüssen. Soll sich die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung nicht ausschließlich an Akademiker aus Drittstaaten richten, muss eine Bewertung dieser Abschlüsse erfolgen. Diese setzt eine Gleichwertigkeitsprüfung voraus, die derzeit nur berufsspezifisch möglich ist und die Frage nach Teilerkennungen aufwirft. Bei den akademischen Abschlüssen ergibt sich das Problem, dass sich ihr Anspruchsniveau international zum Teil deutlich unterscheidet.
- **Sprachkenntnisse.** Für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt sind Kenntnisse der deutschen Sprache entscheidend. Daher sollten sie in einem Punktesystem großes Gewicht erhalten. Der Nachweis kann grundsätzlich über Sprachzertifikate erfolgen, wobei sicherzustellen ist, dass weltweit auch genügend Prüfungsmöglichkeiten vorhanden sind. Zudem muss berücksichtigt werden, dass Deutsch weltweit viel weniger verbreitet ist als Englisch, sodass die Anspruchsniveaus der Punktesysteme der angelsächsischen Länder nicht als Referenz dienen können. Zudem wäre, wie vom IZA vorgeschlagen, zu erwägen, neben Deutschkenntnissen auch Englischkenntnisse zu bewerten.
- **Weitere Bildungsabschlüsse.** Qualifikationen, die über den höchsten Bildungsabschluss und die Sprachkenntnisse hinausgehen, können sich

ebenfalls positiv auf die Perspektiven am Arbeitsmarkt auswirken. Dies gilt etwa für ein Zweitstudium wie einen Master of Business Administration (MBA). Daher sollten auch sie bei der Punktevergabe berücksichtigt werden. Allerdings ist im Sinne der Transparenz ex ante festzulegen, welche weiteren Bildungsabschlüsse mit wie vielen Zusatzpunkten berücksichtigt werden.

- **Berufserfahrung.** Die Berufserfahrung ist eine zentrale Determinante der Arbeitsmarktperspektiven und sollte daher in einem Punktesystem großes Gewicht erhalten. Dabei ist Berufserfahrung nicht komplett mit bisheriger Dauer der Erwerbstätigkeit gleichzusetzen. Es ist wichtig, dass die Personen im erlernten Beruf tätig waren und nicht nur eine Hilfstätigkeit ausgeübt haben. Allerdings ist eine objektive und transparente Bewertung, ob Berufserfahrung qualifikationsadäquat ist oder nicht, nicht einfach. Die Punktesysteme Australiens und Neuseelands bieten Vorbilder dafür, wie berufsspezifische Erfahrung dennoch stärker berücksichtigt werden kann. Arbeitserfahrungen in Deutschland sollten mit zusätzlichen Punkten versehen werden, da Bewerber, die bereits in Deutschland erwerbstätig waren, besser mit den Institutionen und Gepflogenheiten am deutschen Arbeitsmarkt vertraut sind.
- **Alter.** Je jünger die Fachkräfte aus dem Ausland zum Zeitpunkt der Zuwanderung nach Deutschland sind, desto länger stehen sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und tragen zur Fachkräftesicherung bei. Da jüngere Menschen gleichzeitig strukturelle Nachteile bei der Berufserfahrung haben, ist es im Kontext der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung sinnvoll, in einem Punktesystem auch das Alter als Auswahlkriterium zu berücksichtigen.
- **Bezug zu Deutschland.** Zuwanderern, die bereits einen engeren Bezug zu einem Land haben, fällt die Integration in der Regel leichter und sie entscheiden sich seltener für eine Rückwanderung. Daher ist es zweckmäßig, auch längere vorhergehende Aufenthalte und familiäre Bindungen in Deutschland bei der Punktevergabe zur berücksichtigen. Hier kann Neuseeland als Beispiel dienen, das das Vorhandensein von Familienangehörigen im Land positiv bewertet.

- **Herkunftsland.** Um einen kontinuierlichen Zustrom zu gewährleisten und größere Rückwanderungswellen zu vermeiden, sollten aus einem möglichst breiten Spektrum an Ländern Fachkräfte gewonnen werden. Zeichnet sich eine starke Konzentration der potenzialorientierten Zuwanderung auf einige wenige Länder ab, können Punkteboni für Länder, aus denen bisher wenige Zuwanderer kommen, sinnvoll sein.

6.3.4 Organisatorische Umsetzung

Für den Erfolg eines Punktesystems zur Steuerung der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung ist nicht nur die inhaltliche Ausgestaltung, sondern auch seine organisatorische Umsetzung maßgeblich. Diese muss gewährleisten, dass tatsächlich die Bewerber mit den höchsten Punktwerten zum Zuge kommen, und den Verwaltungsaufwand möglichst gering halten. Am besten kann dies mit einem mehrstufigen Verfahren erreicht werden:

- **Vorauswahl der Bewerber mittels eines Online-Tools.** Bevor die Bewerber einen Aufenthaltstitel beantragen und ihre Unterlagen einreichen, sollte auf Basis eines automatisierten Verfahrens, zum Beispiel ein Online-Tools, eine Vorauswahl getroffen werden. Hier könnten die Verfahren in Australien, Kanada und Neuseeland Orientierung bieten. Bewerber, die keine Chance auf einen Aufenthaltstitel haben, würden direkt einen negativen Bescheid erhalten, was die Zahl der zu bearbeitenden Anträge erheblich verringern würde. Zudem kann ein vorläufiges Ranking der Bewerber, die die vorgegebene Mindestpunktzahl erreichen, erfolgen, sodass besonders erfolgversprechende Anträge prioritär berücksichtigt werden können.
- **Prioritäre Bearbeitung der Anträge von Bewerbern mit hohen Punktwerten.** Um die geeignetsten Fachkräften für eine Zuwanderung nach Deutschland zu gewinnen, sollten die Anträge von Bewerbern mit besonders hohen Punktwerten prioritär bearbeitet werden. Die Auswahl dieser Personen kann mittels Schwellenwerten erfolgen, die entsprechend der Bewerberlage regelmäßig aktualisiert werden.
- **Verwendung einer Stichtagsregel für die Auswahl weiterer Bewerber.** Für die Auswahl weiterer Bewerber sollte eine Stichtagsregel verwendet

werden, sodass alle Personen, die ihren Antrag in einem gewissen Zeitraum stellen, dieselben Chancen haben. Beispielsweise könnte alle acht Wochen ein Schnitt gemacht werden, die in diesem Zeitraum eingegangenen Anträge könnten gerankt und so viele Aufenthaltstitel erteilt werden, wie es die Gesamtzulassungszahl anteilmäßig für diesen Zeitraum vorsieht. Bei vielen Bewerbern bietet sich hier ein zweistufiges Verfahren an. So kann entsprechend der Vorauswahl aus dem Online-Tool zunächst eine etwas größere Anzahl an Bewerbern zur Antragstellung eingeladen werden und die endgültige Auswahl dann anhand der eingereichten Unterlagen erfolgen. Bewerber, die nur knapp nicht zum Zug kommen, sollten um eine Rückmeldung gebeten werden, ob sie ihren Antrag zurückziehen wollen oder in der kommenden Vergabeperiode wieder am Verfahren teilnehmen wollen.

- **Nachsteuerung bei den Zulassungszahlen.** Sollte sich zeigen, dass eine größere Zahl der ausgewählten Bewerber doch nicht nach Deutschland einreist, muss entsprechend nachgesteuert werden. Demgemäß kann die Notwendigkeit entstehen, deutlich mehr Bewerbern einen Aufenthaltstitel zu erteilen, als eigentlich zugelassen werden sollen, um den Zielwert zu erreichen.

6.4 Anforderungen an einen modernen Verwaltungsvollzug

Wie erfolgreich es Deutschland langfristig gelingen wird, Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, hängt nicht nur von zugewanderungsrechtlichen Regelungen, sondern auch von ihrer Umsetzung ab. Der Verwaltungsvollzug bei der Vergabe von Visa und Aufenthaltstiteln für die Erwerbs- und Bildungsmigration ist derzeit von einer starken Zersplitterung der Zuständigkeiten geprägt. So entscheiden die in aller Welt verteilten Auslandsvertretungen in letzter Instanz über die Visavergabe und die dezentral in den Kreisen angesiedelten Ausländerbehörden über die Vergabe von Aufenthaltstiteln (vgl. Ramboll, 2014). Dabei müssen die Auslandsvertretungen bei der Visavergabe in der Regel eine Stellungnahme der zuständigen Ausländerbehörde einholen. Für die meisten Visa zur Erwerbstätigkeit wurde diese Zustimmungspflicht aufgehoben, wenn kein relevanter Voraufenthalt des Antragstellers vorliegt. Dies hat das Verfahren allerdings nur begrenzt vereinfacht,

da der Zuwanderer dennoch nach der Einreise den Aufenthaltstitel bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragen muss und diese nun bei der Prüfung nicht mehr auf die Ergebnisse der Stellungnahme für die Visavergabe zurückgreifen kann. Zudem ergibt sich das Problem, dass die Ausländerbehörden zum Teil der Einreise von Familienangehörigen zustimmen müssen und nun den Hauptantrag nicht mehr vorliegen haben.

Auch die dezentrale Organisation der Ausländerbehörden hat eine Reihe gravierender Nachteile. An erster Stelle ist die Feststellung der Zuständigkeit zu nennen. Während im Kontext der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung in der Regel im Vorhinein klar ist, in welchen Kreis Antragsteller zuwandern wollen, gilt dies nicht unbedingt bei einem Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG. Ein zweites Problem betrifft die Sachkompetenz der zuständigen Mitarbeiter in den Behörden. Da diese meist als Allrounder agieren müssen, haben sie in der Regel kaum Gelegenheit, Expertise im Bereich der Erwerbs- und Bildungsmigration zu erwerben. Erschwerend kommt hinzu, dass gerade in kleinen Ausländerbehörden häufig sowohl anteilmäßig als auch absolut nur sehr wenige Anträge auf die Erteilung entsprechender Aufenthaltstitel eingehen. Besonders problematisch wird dies, wenn das Gesetz größere Interpretations- oder Ermessensspielräume vorsieht oder es sich um Einzelfallentscheidungen handelt. Hier können die einzelnen Bearbeiter und Behörden dann zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Das führt nicht nur zu einer Ungleichbehandlung der Antragsteller, sondern auch zu Unsicherheit für Zuwanderungsinteressierte und im Ausland rekrutierende Unternehmen.

Ähnliche Probleme bestanden bis zum Mai 2011 auch bei den für einen Teil der Aufenthaltstitel vorgesehenen Arbeitsmarktprüfungen, die bis dahin von den lokalen Arbeitsagenturen durchgeführt wurden. Daher entschloss sich die Bundesagentur für Arbeit für die Einrichtung einer Zentralstelle für die Arbeitsmarktzulassung bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV). Diese ist für alle Fragen zum Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen zuständig und zieht die lokalen Arbeitsagenturen nur noch bei den Vorrangprüfungen hinzu. Auch eine Zentralisierung der Zuständigkeiten der Ausländerbehörden bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln wäre wünschenswert und grundsätzlich möglich, da es sich um die Umsetzung von

Bundesrecht und nicht etwa um Landesrecht handelt. Dieser Schritt könnte auf einfache Weise nahezu alle der genannten Probleme im Verwaltungsvollzug lösen. Die Steuerung einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung ist ohne die Einrichtung einer solchen Zentralstelle kaum möglich, da weder im Vorhinein festgelegte maximale Vergabebeträge für einen Aufenthaltstitel noch ein Punktesystem sinnvoll dezentral administriert werden können.

Wie in anderen Ländern könnte die Zentralstelle direkt online oder postalisch die Visaanträge in Empfang nehmen. Dadurch würde eine persönliche Vorsprache bei der zuständigen Auslandsvertretung entfallen. Dies würde das Verfahren in vielen Fällen beschleunigen, da es bei den Auslandsvertretungen häufig zu Engpässen bei der Terminvergabe kommt. Zudem wäre es möglich, Visum und Aufenthaltstitel in einem Verfahrensgang gemeinsam auszustellen, was den Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren würde. Auch wäre auf diese Weise sichergestellt, dass die Bewerber einen sachkundigen Ansprechpartner erhalten. Dies kann bisher bei kleineren Auslandsvertretungen problematisch sein, da sich die Sachbearbeiter in ihrem Arbeitsalltag hauptsächlich mit anderen Fragestellungen beschäftigen und nur sehr selten Anträge auf Visa im Kontext der Erwerbs- oder der Bildungsmigration bearbeiten. Vor diesem Hintergrund ist auch die alleinige Entscheidung der Auslandsvertretungen bei einer Reihe von Visa zur Erwerbstätigkeit kritisch zu sehen.

Eine Zentralisierung der Vergabe von Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung dürfte politisch nur sehr schwer durchsetzbar sein. Daher muss bei der Modernisierung des Verwaltungsvollzugs unter Umständen auf diesen Schritt verzichtet werden. Dann sollte nichtsdestotrotz auf folgende Ziele hingearbeitet werden:

- **Transparenz und Nachvollziehbarkeit/Bereitstellung von Quick-Checks.** Verwaltungswege und zuständige Stellen bei der Vergabe von Visa und Aufenthaltstiteln müssen für alle Beteiligten leicht nachvollziehbar sein. Auch muss es Zuwanderungsinteressierten und potenziellen Arbeitgebern bereits im Vorfeld möglich sein, Kosten und Dauer des Verfahrens abzuschätzen. Hierzu sollten regelmäßig die Kosten und die jeweilige durch-

schnittliche Verfahrensdauer für die Ausstellung der verschiedenen Visa und Aufenthaltstitel veröffentlicht werden. Auch ein Tool zur Online-Abfrage des aktuellen Verfahrensstands ist sinnvoll. Um Zuwanderungsinteressierten eine bessere Orientierung zu geben und erfolglose Anträge möglichst zu vermeiden, sollten zudem soweit möglich Quick-Checks bereitgestellt werden. Diese können zwar keine rechtssichere Auskunft darüber geben, ob letztlich ein Titel erteilt wird oder nicht, sind jedoch für eine erste Einschätzung sehr hilfreich.

- **Zügige Entscheidungen/E-Government-Lösungen.** Insbesondere im Kontext der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung ist es wichtig, dass Verfahren zur Vergabe von Aufenthaltstiteln und Visa zügig entschieden werden. Dies kann erreicht werden, indem die Arbeitsabläufe optimiert werden und ausreichend Personal zur Verfügung steht. Wichtig ist darüber hinaus, dass nicht mehr Stellen in die Bearbeitung involviert werden als nötig. Wie lange es dauert, bis ein Aufenthaltstitel oder Visum schließlich vorliegt, hängt zudem davon ab, wie zügig die Antragsteller Termine bei den zuständigen Stellen erhalten. Ein Großteil der bisherigen Probleme bei der Terminvergabe kann durch den Einsatz von E-Government-Lösungen vermieden werden. Diese haben den Vorteil, dass die Antragsteller nicht eigens zu den Behörden anreisen müssen; insbesondere im Fall der Auslandsvertretungen kann dies mit substanziellem Zeit- und Kostenaufwand verbunden sein. Zudem erleichtern E-Government-Lösungen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und beschleunigen so die Verfahren.
- **Sicherung der Sachkompetenz und Serviceorientierung der Bearbeiter.** Um eine reibungslose und zügige Bearbeitung der Anträge zu gewährleisten, ist eine hohe Sachkompetenz und Serviceorientierung der Bearbeiter notwendig. Erstere kann durch regelmäßige Schulungen und genügend Expertise im Umgang mit den einzelnen Antragsarten sichergestellt werden. Dabei ist das deutsche Zuwanderungsrecht mit seiner Fülle an Zugangswegen so komplex, dass eine Person kaum in allen Teilbereichen Expertenwissen erlangen und ajour halten kann. Daher ist eine Spezialisierung der Bearbeiter auf einzelne Teilbereiche, wie die Erwerbsmigration oder die Familienzusammenführung, grundsätzlich

hilfreich. Dies erleichtert es den Bearbeitern auch, die richtige Haltung im Umgang mit der jeweiligen Zielgruppe zu entwickeln.

6.5 Zwischenfazit

Um langfristig genügend Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, sind zwei Schritte notwendig: Erstens sollte der rechtliche Rahmen für die Erwerbs- und Bildungsmigration modernisiert werden. Zweitens sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung zu schaffen. Bei der Modernisierung geht es nicht nur um Anpassungen bei einzelnen Zugangswegen. Vielmehr muss auch die Struktur des Zuwanderungsrechts insgesamt überarbeitet werden. So sollte gelten: „ein Zugangsweg – ein Aufenthaltstitel“, also jedem Erwerbstyp beziehungsweise jeder Ausbildungsart entspricht ein Aufenthaltstitel. Das ist derzeit nicht der Fall. Auch könnten die Regelungen an vielen Stellen klarer gefasst und unnötige Interpretationsspielräume abgebaut werden. Das würde das Zuwanderungsrecht leichter handhabbar und verständlicher machen. Insgesamt sollte das Thema Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Regelungen einen höheren Stellenwert als bisher erhalten. So könnten Online-Quick-Checks, bei denen Zuwanderungsinteressierte anhand entsprechender Fragen eine Einschätzung über ihre Zuwanderungschancen erhalten, zur Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland einen wichtigen Beitrag leisten. Allerdings müssen diese Tests hierzu eine zielsichere Auskunft leisten können und nicht nur auf zuständige Ansprechpartner verweisen. Das ist wiederum nur möglich, wenn die rechtlichen Regelungen entsprechend transparent gestaltet sind.

Zudem sollte sich Deutschland – spätestens wenn die derzeit starke Flüchtlingszuwanderung wieder zurückgeht – für Personen öffnen, die zwar über kein konkretes Stellenangebot verfügen, jedoch gute Perspektiven am hiesigen Arbeitsmarkt haben. Für die Auswahl der Bewerber im Kontext einer solchen potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung bietet sich ein Punktesystem an, das viele unterschiedliche Aspekte berücksichtigt, die zum Teil auch gegeneinander aufgerechnet werden können. Wichtige Kriterien für die Punktevergabe sollten Niveau und Fachrichtung des Bildungsabschlusses, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und weitere relevante Qualifi-

kationen sein. Vom Vorliegen eines Stellenangebots als Kriterium ist hingegen abzuraten, da über ein Punktesystem nur die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung und nicht die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung gesteuert werden sollte. Für die Verwaltung bietet sich ein mehrstufiges System an, in dem eine Vorauswahl über ein automatisiertes Online-Tool erfolgt, sodass Anträge ohne Aussicht auf Erfolg bereits frühzeitig ausgesondert werden können.

Des Weiteren gilt: Ein modernes Zuwanderungsrecht braucht einen modernen Verwaltungsvollzug. Hier wäre eine Zentralisierung der erstmaligen Vergabe von Aufenthaltstiteln im Kontext der Erwerbs- und Bildungsmigration wünschenswert. Dies hätte den Vorteil, dass die Entscheidungen nach einheitlichem Muster gefällt würden und die zuständigen Mitarbeiter mehr Expertise im Umgang mit spezifischen Fragestellungen erlangen könnten. Für die Steuerung einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung wäre die Einrichtung einer Zentralstelle unerlässlich, da sich ein Punktesystem in Kombination mit Gesamtzulassungszahlen nicht dezentral administrieren lässt.

7 Fazit

Um Wachstum und Wohlstand zu sichern, ist Deutschland auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. Auch wenn sich das Land aus demografischer Sicht noch in einer günstigen Lage befindet und der Anteil der Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren mit 61 Prozent hoch ist, haben die Unternehmen bereits heute Schwierigkeiten, genügend geeignete Bewerber zu finden – vor allem im Gesundheits- und Pflegebereich und bei den MINT-Berufen. In den nächsten Jahren werden die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sodass die Arbeitskräftebasis in Deutschland deutlich kleiner wird. Dies dürfte zu erheblichen Fachkräfteengpässen führen, wobei die gewerblich-technischen Ausbildungsberufe besonders betroffen sein dürften, da hier derzeit besonders viele Ältere beschäftigt sind. Diesem Problem kann nicht allein durch eine Aktivierung

inländischer Fachkräftepotenziale entgegengewirkt werden, da auch diese begrenzt sind. Daher ist eine erfolgreiche Fachkräftesicherungspolitik ohne Zuwanderung nicht möglich.

In den letzten Jahren ist es Deutschland gut gelungen, Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen. Allerdings wurde die Zuwanderung zu großen Teilen von Wanderungsströmen innerhalb der EU getragen, die in Zusammenhang mit dem Auslaufen der Beschränkungen bei der Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit für die östlichen EU-Mitgliedsländer und der Wirtschaftskrise in Süd- und Südosteuropa stehen. Da die meisten anderen EU-Länder ebenfalls vom demografischen Wandel betroffen sind, ist davon auszugehen, dass diese Zuwanderung in den nächsten Jahren wieder deutlich zurückgehen wird. Auch der Beitrag der derzeit starken Flüchtlingszuwanderung zur Fachkräftesicherung dürfte begrenzt sein. Einerseits bringen die Flüchtlinge häufig keine in Deutschland gesuchten Qualifikationen mit oder können sie nicht zeitnah erwerben und andererseits werden viele in ihre Heimatländer zurückkehren, wenn sich die dortige Lage verbessert. Daher hängt der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftesicherung maßgeblich davon ab, wie sich die der Zuzug von Fachkräften aus demografiestarken Drittstaaten entwickelt.

Bisher kommen nur wenig Drittstaatsangehörige als Erwerbsmigranten nach Deutschland. Im Jahr 2013 lag ihre Zahl nur bei rund 28.000. Dabei ist das Problem nicht so sehr, dass die Zugangswege an sich fehlen, sondern dass die Regelungen in vielen Fällen so unübersichtlich sind, dass sowohl Zuwanderungsinteressierte als auch Arbeitgeber, die gern aus dem Ausland rekrutieren möchten, diese nur schwer durchschauen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass für einzelne Personengruppen (zum Beispiel Doktoranden) eine ganze Reihe von Aufenthaltstiteln infrage kommt und gleichzeitig einzelne Aufenthaltstitel (zum Beispiel der Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG) den Zugang für eine ganze Reihe unterschiedlicher Personengruppen regelt.

Eine Ausnahme bildet die Blaue Karte EU. Anders als bei den meisten anderen Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit sind ihre Vergabekriterien so klar und eindeutig, dass sie auch von Laien leicht verstanden werden können. Gleichzeitig enthält die Blaue Karte EU bevorzugte Regelungen für Mangel-

berufe und wird damit den Anforderungen des Arbeitsmarktes sehr gut gerecht. Sie könnte als Blaupause für die Modernisierung der anderen Aufenthaltstitel dienen.

Darüber hinaus sollte das deutsche Zuwanderungsrecht um einen Zugangsweg für eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten erweitert werden, der Fachkräften, die sich erwartungsgemäß besonders gut in den Arbeitsmarkt integrieren werden, die Möglichkeit bietet, auch ohne konkretes Stellenangebot einzureisen. Die Auswahl sollte auf einem Punktesystem basieren, wie dies international bereits heute gängige Praxis ist und etwa für das kanadische Federal Skilled Worker Program, die neuseeländische Skilled Migrant Category, das australische General-Skilled-Migration-Program und die dänische Greencard gilt. Dabei werden verschiedene Aspekte der Bewerber wie Bildungsniveau, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnisse bewertet.

Die Erfahrungen mit solchen Auswahlssystemen haben gezeigt, dass ein hoher Punktwert zwar ein guter Prädiktor für eine erfolgreiche Integration am Arbeitsmarkt ist, diese aber nicht garantieren kann. Daher müsste es bei einem Aufenthaltstitel zur potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung nach Deutschland auch die Möglichkeit zur Nachsteuerung geben. Hier könnte die dänische Greencard als Vorbild dienen. Diese wird zunächst unabhängig von einem konkreten Stellenangebot auf zwei Jahre befristet und nur dann verlängert, wenn ein bestimmtes Mindesteinkommen erreicht wird. Dennoch muss klar kommuniziert werden, dass ein derartiger Aufenthaltstitel nur für einen langfristigen Verbleib in Deutschland und nicht für einen vorübergehenden Aufenthalt gedacht ist. Ansonsten kann die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung nicht effektiv zur Fachkräftesicherung beitragen, da insbesondere in der langen Frist Engpässe drohen.

Nicht geeignet ist für Deutschland ein Punktesystem zur Steuerung der bedarfsgeleiteten Arbeitskräftezuwanderung, also der Zuwanderung von Personen mit konkretem Stellenangebot. Hier besteht nämlich die Gefahr, dass hierzulande dringend gesuchte Fachkräfte aufgrund einer zu geringen Punktzahl keinen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. In diesem Fall sollte sich die Vergabe von Aufenthaltstiteln stärker an den Charakteristika der zu

besetzenden Stelle, wie dem Lohnniveau, und weniger an jenen des Bewerbers orientieren. Die Perspektive für die Arbeitsmarktintegration der Bewerber ist aufgrund der vorhandenen Stelle ohnehin günstig und sie leisten bereits kurzfristig einen Beitrag zur Vermeidung von Fachkräftengpässen.

Neben der Erwerbsmigration kann auch die Zuwanderung über das Bildungssystem einen wesentlichen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten. Daher sollte eine Fachkräftesicherungsstrategie auch diese Migrationsform in den Blick nehmen. Für Studierende aus Drittstaaten ist die Situation schon heute günstig: Die aufenthaltsrechtlichen Regelungen sind sehr liberal und die Hochschulen gut auf Bewerber aus Drittstaaten eingestellt. Anders sieht es beim Zugang zur beruflichen Bildung aus. Hier existieren keine gesonderten Aufenthaltstitel für die Ausbildung im dualen System oder an Berufsfachschulen und die Zulassung erfolgt auf Basis von Einzelfallentscheidungen. Hier wäre eine Übernahme der Regelungen für ausländische Studierende wünschenswert. Diese könnten bei Ausbildungsgängen, bei denen eine Verdrängung inländischer Bewerber droht, um Maximalzulassungszahlen ergänzt werden.

Literatur

- Alichniewicz, Justina / Geis, Wido, 2013, Zuwanderung über die Hochschule, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, Köln, S. 3–17
- Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2014a, MINT-Herbstreport 2014. MINT – Attraktive Perspektiven und demografische Herausforderung, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln
- Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2014b, MINT und das Geschäftsmodell Deutschland, IW-Positionen, Nr. 67, Köln
- Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2015, MINT-Frühjahrsreport 2015. MINT – Regionale Stärken und Herausforderungen, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln
- BA – Bundesagentur für Arbeit, 2014, Arbeitsmarkt in Zahlen: Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen. Berichtsjahr 2014, Nürnberg
- BA, 2015a, Analyse der gemeldeten Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse): März 2015, Analytikreport der Statistik, Nürnberg
- BA, 2015b, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Kreisen und kreisfreien Städten. Stichtag: 31.12.2014, Nürnberg
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2014a, Wanderungsmonitoring. Migration nach Deutschland, Jahresbericht 2013, Nürnberg
- BAMF, 2014b, Das Bundesamt in Zahlen 2013. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg
- BAMF, 2015, Arbeiten in Deutschland. Fachkräfte, <http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/Fachkraefte/fachkraefte-node.html> [8.8.2015]
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2012, Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann, http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Nach_Punkten_vorn/Kanada_final.pdf [31.3.2015]
- Brücker, Herbert / Liebau, Elisabeth / Romiti, Agnese / Vallizadeh, Ehsan, 2014, Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland. Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich, IAB-Kurzbericht, Nr. 21.3/2014, Nürnberg
- Bußmann, Sebastian, 2015, Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Geschlechterunterschiede in Engpassberufen, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Köln
- CDU – Christlich Demokratische Union Deutschlands, 2015, Einwanderung – zehn Thesen zur aktuellen Debatte, http://www.cdu2017.de/wp-content/uploads/2015/03/cdu2017_Zehn_Thesen_zur_Einwanderung.pdf [20.5.2015]
- CIC – Citizenship and Immigration Canada, 2010, Evaluation of the Federal Skilled Worker Program, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/FSW2010.pdf> [29.4.2015]

- CIC, 2015a, Find your NOC, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/noc.asp> [29.4.2015]
- CIC, 2015b, Six selection factors – Federal skilled workers, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp> [29.4.2015]
- CIC, 2015c, Determine your eligibility – Federal skilled workers, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp> [29.4.2015]
- CIC, 2015d, Proof of funds – Skilled immigrants (Express Entry), <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/funds.asp> [29.4.2015]
- CIC, 2015e, Entry criteria and the Comprehensive Ranking System, <http://www.cic.gc.ca/english/express-entry/criteria-crs.asp> [29.4.2015]
- CIC, 2015f, Fee list, <http://www.cic.gc.ca/english/information/fees/fees.asp#permanent> [29.4.2015]
- Danish Migration Service, 2014, Statistical Overview – migration and asylum 2013, Kopenhagen
- DIBP – Department of Immigration and Border Protection, 2014a, 2013–14 Migration Programme Report. Programme year to 30 June 2014, <https://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/statistics/report-migration-programme-2013-14.pdf> [12.8.2015]
- DIBP, 2014b, Continuous Survey of Australia's Migrants. Cohort 1 Report – August 2014, <https://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/research/csam-2014-cohort-1.pdf> [1.6.2015]
- DIBP, 2014c, Setting the migration programme for 2015–16, Discussion Paper, <http://www.immi.gov.au/pub-res/documents/discussion-papers/migration-programme-2015-16-discussion-paper.pdf> [1.6.2015]
- DIBP, 2015, Skilled Independent visa (subclass 189), <http://www.immi.gov.au/Visas/Pages/189.aspx#australianstudy-requirements> [5.5.2015]
- Esselmann, Ina / Geis, Wido, 2014, Bildungsverlierer. Kurzstudie auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels und PISA-Daten, Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln
- Europäische Union, 2004, 2004/38/EG des Rates vom 2. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, Amtsblatt der Europäischen Union L 158/77, Brüssel
- Europäische Union, 2009, Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, Amtsblatt der Europäischen Union L 155/17, Brüssel

Eurostat, 2015, Asyl und gesteuerte Migration: Aufenthaltstitel, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [27.4.2015]

Fuchs, Johann / Kubis, Alexander / Schneider, Lutz, 2015, Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh

Geis, Wido, 2012, Der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftesicherung, in: IW-Trends, 39. Jg., Nr. 2, S. 85–98

Geis, Wido, 2015, Chancen der Zuwanderung, Analyse im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln

Geis, Wido / Kemeny, Felicitas, 2014, 12 gute Gründe für Zuwanderung, IW policy paper, Nr. 2/2014, Köln

Geis, Wido / Kemeny, Felicitas, 2015, Rendite akademischer Nachqualifizierung für zugewanderte Hochschulabsolventen, Gutachten im Auftrag der Stiftung Mercator, im Erscheinen

Hinte, Holger / Rinne, Ulf / Zimmermann, Klaus F., 2015, Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht, IZA Standpunkte, Nr. 79, Bonn

IMSED Research, 2011, Competing for Skills. Migration policies and trends in New Zealand and Australia, https://www.immi.gov.au/media/publications/research/_pdf/migration-policies-trends-fullreport.pdf [1.6.2015]

INZ – Immigration New Zealand, 2015a, Self-Assessment Guide for Residence in New Zealand. A guide to the options for gaining residence in New Zealand, INZ 1003, <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/4DAD508D-CC26-425A-A57B-D2AF557C8510/0/INZ1003.pdf> [26.1.2016]

INZ, 2015b, Skill shortage list, <http://skillshortages.immigration.govt.nz/> [18.5.2015]

INZ, 2015c, About Immigration New Zealand, <http://www.immigration.govt.nz/migrant/general/aboutnznz/> [18.5.2015]

INZ, 2015d, Fees Guide. A guide to Immigration New Zealand's fees, INZ 1028, <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/00B58004-04AB-46C6-B32B-5CE91F-BA979A/0/INZ1028.pdf> [20.5.2015]

INZ, 2015e, New Zealand Now, <https://www.newzealandnow.govt.nz/> [14.12.2015]

Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, 2013, Rekrutierungsprobleme von Unternehmen. Ergebnisse des Qualifizierungsmonitors 2013, Köln

Labour and Immigration Research Centre, 2012, Labour Market Integration of Recent Migrants in New Zealand. Findings from the three waves of the longitudinal Immigration Survey: New Zealand, Wellington

- New to Denmark – The official portal for foreigners, 2015a, Financial requirements http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/greencard-scheme/financial-requirements.htm [27.4.2015]
- New to Denmark, 2015b, The Greencard scheme, http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/greencard-scheme/ [27.4.2015]
- New to Denmark, 2015c, Overview of case categories and fees, https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/fee/about_fees/overview-of-case-categories-and-fees.htm [27.4.2015]
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012, Indicators for integration 2012. Key indicators by country: Denmark, <http://www.oecd.org/migration/integration-indicators-2012/keyindicatorsbycountry/name,218321,en.htm> [27.4.2014]
- OECD, 2014a, Internationaler Migrationsausblick 2014, Paris
- OECD, 2014b, Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2014, Paris
- OECD, 2014c, Canada, in: International Migration Outlook 2014, S. 242–243, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-11-en [29.4.2014]
- OECD, 2014d, Recruiting Immigrant Workers: New Zealand 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215658-en> [21.5.2015]
- OECD, 2014e, Australia, in: International Migration Outlook 2014, S. 234–235, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-7-en [2.6.2015]
- Prognos, 2015, Arbeitslandschaft 2040, vbw Studie, München
- Ramboll, 2010, Undersøgelse of Greencard-Ordningen, Report for the Integration Ministry, Kopenhagen
- Ramboll, 2014, Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 2015, Deutschland als Einwanderungsland gestalten – warum wir ein Einwanderungsgesetz brauchen, Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion, http://www.spd-bundestagsfraktion.de/sites/default/files/positionspapier_zur_einwanderung.pdf [20.5.2015]
- Statistisches Bundesamt, 2009a, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2009b, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2006, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2009c, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2007, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt, 2010, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2008, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2011a, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2011b, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2010, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2015a, Vorläufige Wanderungsergebnisse 2014, Nürnberg
- Statistisches Bundesamt, 2015b, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Genesis Online-Datenbank, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon> [27.4.2015]
- Statistisches Bundesamt, 2015c, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2015d, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2013, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2015e, Wanderungsstatistik, Genesis Online-Datenbank, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon> [27.4.2015]
- Statistisches Bundesamt, 2015f, Ausländerstatistik, Genesis Online-Datenbank, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon> [27.4.2015]
- Statistisches Bundesamt, 2015g, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2013, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2015h, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2011, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2015i, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2015j, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Abgeschlossene Verfahren nach ausgewählten Berufshauptgruppen und Entscheidung vor Rechtsbehelf 2013, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/BQFG_Entscheidung.html [9.6.2015]
- Tani, Massimiliano, 2014, Using a point system for selecting immigrants, IZW World of Labor, <http://wol.iza.org/articles/using-a-point-system-for-selecting-immigrants.pdf> [4.3.2015]
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2015, Education – Participation, <http://data.uis.unesco.org/> [27.4.2015]

- United Nations, 2013, World Population Prospects: The 2012 Revision, File POP/7-1. Total population (both sexes combined) by five-year age group, major area, region and country, 1950–2100 (thousands), Estimates, 1950–2010, New York
- Vogler-Ludwig, Kurt / Düll, Nicola / Kriechel, Ben, 2015a, Arbeitsmarkt 2030. Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum, Prognose 2014, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin
- Vogler-Ludwig, Kurt / Düll, Nicola / Kriechel, Ben, 2015b, Arbeitsmarkt 2030. Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum, Prognose 2014: Detaillierte Tabellen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin
- Zika, Gerd / Maier, Tobias (Hrsg.), 2015, Qualifikation und Beruf in Deutschlands Regionen bis 2030. Konzepte, Methoden und Ergebnisse der BIBB-IAB-Projektionen, IAB-Bibliothek, Bd. 353, Nürnberg

Kurzdarstellung

Deutschland ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels auf qualifizierte Zuwanderung angewiesen, um langfristig seine Fachkräftebasis zu sichern. Zwar hat die Nettozuwanderung im Jahr 2014 mit 550.000 einen neuen Höchstwert erreicht. Allerdings sind nur 27.000 Personen im Rahmen der Erwerbsmigration von Fachkräften und Hochqualifizierten nach Deutschland eingereist. Um bei der Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten noch erfolgreicher zu werden, sollte die gesteuerte Zuwanderung auf drei Säulen basieren. Die erste Säule bildet die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung von Personen mit konkretem Stellenangebot. Die zweite Säule besteht in der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung von Personen, die sich erwartungsgemäß gut in den Arbeitsmarkt integrieren können, aber noch kein konkretes Jobangebot haben. Die dritte Säule ist die Zuwanderung über das Bildungssystem. Zudem sollten die zuwanderungsrechtlichen Regelungen und Verfahren so angepasst werden, dass sie für Zuwanderungsinteressierte leicht nachvollziehbar sind.

Abstract

As it undergoes demographic transition, Germany will be reliant upon a steady stream of well-trained immigrants to maintain its skilled workforce for the future. At 550,000 net immigration reached a new peak in 2014. However, only 27,000 migrants actually entered Germany in response to the country's efforts to attract skilled and highly qualified workers. To recruit more skilled workers from non-EU countries, immigration policy needs to be based on three pillars. The first of these meets direct needs by admitting skilled workers with a firm job offer. The second pillar creates potential by admitting those with specialised qualifications who can expect to be easily absorbed into the labour market but who have not yet been offered a specific position. The third pillar is immigration via the educational system. In addition, the regulations and procedures for immigration need to be made easier for potential immigrants to understand.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Wido Geis**, geboren 1981 in Friedrichshafen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Tübingen; seit 2011 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist im Kompetenzfeld „Bildung, Zuwanderung und Innovation“.

J. Michaelle Nintcheu, M.A., geboren 1984 in Douala (Kamerun); Studium der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften in Oldenburg; seit 2012 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Researcher im Kompetenzfeld „Bildung, Zuwanderung und Innovation“.

Dr. **Sandra Vogel**, geboren 1978 in Schwerin; Studium der Regionalwissenschaften/Ostasien mit der Studienrichtung Politikwissenschaft, anschließend Promotion in den Modernen China-Studien an der Universität zu Köln; seit 2006 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Researcher in den Kompetenzfeldern „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“ sowie „Bildung, Zuwanderung und Innovation“.