

IZA Standpunkte Nr. 79

Punkte machen?!
**Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für
ausländische Fachkräfte braucht**

Holger Hinte
Ulf Rinne
Klaus F. Zimmermann

März 2015

Punkte machen?!

Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht

Holger Hinte

IZA

Ulf Rinne

IZA

Klaus F. Zimmermann

IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 79
März 2015

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht

In die deutsche Zuwanderungsdiskussion ist Bewegung gekommen. Es mehren sich die Stimmen, die mit Blick auf den einsetzenden Mangel an Fachkräften in einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes für Deutschland die Einführung eines Punktesystems zur Auswahl geeigneter Zuwanderer aus nichteuropäischen Staaten fordern. Auf der anderen Seite lehnen Gegner eines solchen Steuerungssystems dieses inzwischen zusehends seltener aus kategorischen Gründen ab. Sie verweisen vielmehr darauf, dass Deutschland nach den wiederholten gesetzgeberischen Reformen der letzten Jahre bereits über ein sehr großzügiges Zuwanderungsgesetz verfüge, das faktisch wie ein Auswahlssystem wirke. Es gelte lediglich, es im Ausland noch besser bekannt zu machen. Auch wird darauf verwiesen, dass sich klassische Einwanderungsländer wie Australien und insbesondere Kanada in jüngster Zeit schrittweise vermeintlich von ihren eigenen Punktesystemen entfernt hätten. Ist ein Punktesystem also nicht mehr zeitgemäß und auch für Deutschland keine attraktive Option? Dieser Beitrag widerspricht dieser Einschätzung und erläutert, warum Deutschland das bestehende Gesetzeswerk straffen und um ein Punktesystem erweitern sollte. Deutschland könnte sich so aktiver als bislang im Wettbewerb der Standorte um gesuchte Fachkräfte etablieren und mit einem Punktesystem zugleich die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern weiter stärken. Der Beitrag erneuert und erweitert einen von den Autoren bereits 2011 vorgelegten Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung eines differenzierten Auswahlsystems für Fachkräfte.

JEL-Codes: F22, J21, J61, K37, O15

Schlagworte: Zuwanderungspolitik, Zuwanderungsgesetz, Auswahlverfahren,
Punktesystem, Fachkräftemangel, demografischer Wandel

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-mail: zimmermann@iza.org

* Der vorliegende Beitrag erneuert und erweitert einen von den Autoren bereits 2011 vorgelegten Vorschlag, der als *IZA Research Report* Nr. 35 erschienen ist und im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr erstellt wurde. Die Autoren danken Simon Kessel und Lars Meierwisch für umfangreiche Rechercharbeiten und zahlreiche inhaltliche Hinweise.

Inhaltsverzeichnis

Auf einen Blick: Argumente für ein deutsches Punktesystem	1
1. Ausreichend oder nicht? Das aktuelle deutsche Zuwanderungsangebot.....	4
2. Aktive Auswahl von Zuwanderern? Die Vorteile sind offensichtlich	12
3. Lernen von Kanada und Australien?	15
3.1 Kanada: „Express Entry“ für Fachkräfte mit Arbeitsplatzangebot	15
3.2 Australien: Wettbewerb der bestqualifizierten Fachkräfte für Mangelberufe.....	17
3.3 Lehren für Deutschland: Größere Akzeptanz von Zuwanderung erreichen	18
4. Punkte für Deutschland? Ein konkreter Gestaltungsvorschlag.....	22
4.1 Konzept mit kurz- und langfristiger Dimension.....	22
4.2 Drei-Säulen-Strategie für unterschiedliche Zielgruppen.....	23
4.3 Maximale Transparenz, Berechenbarkeit und Flexibilität.....	23
4.4 Mögliche Punktevergabe und Schwellenwerte.....	27
4.5 Regelmäßige Überprüfung von Kriterien und Kontingenten	30
5. Fazit: Ein klares Zuwanderungs- und Integrationsangebot vermitteln	31
Literatur	33

Auf einen Blick: Argumente für ein deutsches Punktesystem

1. Das in diesem Beitrag vorgeschlagene Punktesystem zur aktiven Auswahl von Fachkräften für Deutschland geht davon aus, dass die befristete und dauerhafte Zuwanderung von Arbeitskräften in unterschiedlicher Weise anhand klarer Kriterien gesteuert werden sollte. Dabei spielen in kurzfristiger Perspektive vor allem Kriterien wie die Qualifikation für einen Mangelberuf oder ein Arbeitsplatzangebot eine Rolle. In langfristiger Perspektive rücken dagegen allgemeine Humankapitalaspekte und Integrationsfragen in den Vordergrund. Aus diesen Überlegungen ergibt sich das Konzept einer Drei-Säulen-Strategie, die zudem vorsieht, auch Asylsuchenden und Flüchtlingen prinzipiell den Zugang zum Auswahlverfahren zu ermöglichen, um auch hier vorhandene Potenziale erschließen zu können. Ebenso wird vorgeschlagen, bereits in Europa arbeitende Drittstaatsangehörige im Rahmen des Auswahlsystems einen „Startvorteil“ zu gewähren. Auf diese Weise würde Deutschland „Punkte machen“ im Wettbewerb um die besten Fachkräfte der Welt.

2. Anders als in den klassischen Einwanderungsländern Kanada und Australien lässt sich in Deutschland der überwiegende Teil der Zuwanderung nicht steuern. Im Rahmen der EU-Binnenmigration erfolgt die Einreise von Fachpersonal nach den kurzfristigen Marktkräften; dabei stehen den hohen Zuzugszahlen starke Rückwanderungsbewegungen gegenüber. Der Zuzug von Flüchtlingen und Asylsuchenden wird von den politischen und humanitären Problemlagen der Welt bestimmt und unterliegt nur begrenzt einer quantitativen Steuerung. Auch eine – sinnvolle – europaweite Quotenregelung für die Erstaufnahme von Flüchtlingen kann hier nur bedingt Abhilfe schaffen. Das macht eine Steuerung der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten umso wichtiger. An dieser Stelle kann der Versuch unternommen werden, stärker als bislang unter Arbeitsmarktgesichtspunkten Einfluss darauf zu nehmen, welche Personengruppen einreisen. Der Nachzug von Familienangehörigen und andere Formen der Zuwanderung aus Drittstaaten sollen daneben in unveränderter Form als Angebot bestehen bleiben. Das Bestreben, Fachkräfte künftig gezielter auszuwählen, darf und muss nicht mit den humanitären Verpflichtungen Deutschlands kollidieren.

3. Die EU-Binnenmigration ist keine verlässliche Größe hinsichtlich der Bewältigung von absehbaren kurzfristigen und dauerhaften Arbeitskraftengpässen. Sie reagiert auf die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung in der EU und die unterschiedlichen konjunkturellen Schwankungen in den europäischen Ländern. Mit einiger Wahrscheinlichkeit werden die in Deutschland aktuell recht hohen EU-Zuzugszahlen – oder genauer: die Salden aus Zu- und Fortzügen – wieder deutlich rückläufig sein, sobald in Europa die wirtschaftliche Erholung einsetzt. Gleichzeitig nehmen die demografisch bedingten dauerhaften Engpässen in den nächsten Jahren gewaltig zu. Mit offensiv an Drittstaatsangehörige gerichteten Zuwanderungsangeboten zu warten, bis dieser Zeitpunkt erreicht ist, wäre eine falsche Politikstrategie. Deutschland in stärkerem Maße über Europa hinaus als Zuwanderungsziel zu etablieren, benötigt einen erheblichen zeitlichen Vorlauf.

4. Unter den Europäern ist die räumliche Mobilität von Arbeitskräften trotz vielfältiger Anstrengungen nach wie vor durch Barrieren wie Sprache, Kultur, Netzwerke, eingeschränkte Übertragbarkeit von Sozialtransferansprüchen oder auch Immobilienbesitz eingeschränkt. Gleichzeitig hat die europaweite „Blue Card“ ihre beiden Kernziele, die Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU zu steigern und zugleich ein attraktives Angebot für Neuzuwanderer zu etablieren, bislang deutlich verfehlt. Der Anteil der Fachkräfte unter allen Zuwanderern aus dem nichteuropäischen Ausland betrug im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013 mit rund 22.500 Personen jährlich etwa sieben Prozent. Die „Blauen Karten EU“ wurden bislang überwiegend solchen Arbeitskräften ausgestellt, die bereits vorher in Deutschland lebten. Zwischen August 2012 und September 2014 sind dagegen nur knapp 9.000 Karten an Neuzuwanderer vergeben worden. Diese Zahlen verdeutlichen, dass hier bislang nicht von einer auch nur annähernden langfristigen Bedarfsdeckung gesprochen werden kann. Dazu wäre eine Zuwanderung von Fachkräften in einer mittel- bis langfristig weit höheren Größenordnung erforderlich.

5. Das bisherige Zuwanderungsangebot für die Zielgruppe nichteuropäischer Fachkräfte ist offenkundig trotz mancher sehr großzügiger Regelungen bei weitem nicht attraktiv genug, um „die Besten“ in größerer Zahl für Deutschland zu gewinnen. Hier spielen die langjährigen Versäumnisse in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik ebenso eine Rolle wie Defizite im internationalen „Marketing“ der deutschen Zuwanderungsmöglichkeiten. Deutschland spielt bislang im Wettbewerb der Zuwanderungsländer um gesuchte Fachkräfte noch nicht die Rolle, die es angesichts seiner Wirtschaftskraft einnehmen könnte.

6. Vor diesem Hintergrund bietet ein aktives Auswahlssystem mehrere Vorteile: Erstens positioniert sich Deutschland damit markant im Konzert der mit diesem System seit vielen Jahren erfolgreichen Zuwanderungsländer. Zweitens vermittelt ein solches System ein deutliches Signal von Offenheit und Transparenz an die Zielgruppe: Jeder Zuwanderungswillige erhält die Möglichkeit, sich im Vergleich zu anderen Optionen auf einfache Weise ein Bild davon zu machen, welche „Spielregeln“ Deutschland vorgibt. Ein Punkteverfahren kann so organisiert werden, dass sich der Kreis der Interessenten automatisch reduziert, indem sich nur diejenigen für einen Daueraufenthalt bewerben, die den Punktetest in erster Instanz (online) erfolgreich absolviert haben. Drittens geht davon ein nicht minder wichtiges Signal in die inländische Gesellschaft aus.

7. Deutschland muss darauf hinarbeiten, die allgemeine Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern systematisch zu stärken. Dazu werden wiederholte Informationen der Öffentlichkeit über den hohen Nutzen von Zuwanderung nicht ausreichen. Notwendig ist eine Demonstration, dass die Zuwanderungspolitik den Kriterien von Zielgenauigkeit und Berechenbarkeit genügt. Mit einem aktiven Auswahlssystem für Zuwanderer aus Drittstaaten und der Vorgabe eines Planungshorizonts für die maximale Zahl von Einreisegenehmigungen ist eine klare Botschaft verbunden: Deutschland reagiert nicht nur auf die stattfindende Zuwanderung, sondern gestaltet sie aktiv selbst. Es kommen vorrangig gezielt ausgewählte Fachkräfte ins Land, während der Zuzug von geringer Qualifizierten zumindest so lange reduziert wird, wie kein gesteigerter Bedarf an dieser Stelle erkennbar wird.

8. Ein weiterer Vorteil eines Punktesystems zur Auswahl von Fachkräften liegt in der hohen damit verbundenen Flexibilität. Die Beispiele Kanadas und Australiens, wo kontinuierlich auch erhebliche Modifizierungen der Auswahlkriterien vorgenommen werden, zeigen, dass darin keine Schwäche, sondern eine große Stärke liegt: Je nach Arbeitsmarktentwicklung kann ein Punktesystem weit einfacher als komplexe Gesetzeswerke an veränderte Gegebenheiten angepasst werden. Nötig sind dann nur Verwaltungsverfahren, keine zeitaufwendigen Gesetzesänderungen.

9. Kanada und Australien liefern jedoch keine „Blaupausen“ für ein deutsches Punktesystem. Die Ausgangslage ist in Deutschland eine grundsätzlich andere, gerade weil nur einzelne Zuwanderungsgruppen qualitativ und quantitativ gesteuert werden können. Von Kanada und Australien kann Deutschland vor allem lernen, wie man selbstbewusst mit den eigenen Zuwanderungsinteressen umgeht und sie offensiv nach außen und innen vertritt. Kanada hat zuletzt in seinen Auswahlkriterien sehr stark den Nachweis eines Arbeitsplatzangebots in den Vordergrund gestellt. Faktisch ist Deutschland mit seinem Regelwerk nicht mehr weit entfernt von einem so akzentuierten Auswahlverfahren. Der Schritt zu einem offenen Punktesystem wäre daher nur konsequent.

10. Es ist nicht davon auszugehen, dass Deutschland mit der Einführung eines Punktesystems unmittelbar einen markanten Anstieg des Zuwanderungsinteresses von Fachkräften erleben würde. Im Gegenteil wird es einige Zeit erfordern, das neue Instrumentarium zu erproben. Die demografischen Schrumpfungsprozesse werden aber in ihrer Negativdynamik nicht innehalten. Umso wichtiger ist es, in der aktuell günstigen Konstellation – von der wirtschaftlichen Position der Stärke bis hin zu klaren politischen Mehrheitsverhältnissen – die Weichen rasch und richtig zu stellen. Die bestehenden Zuwanderungsangebote sollten besser bekannt gemacht werden als bislang. Parallel dazu sollte ein Punktesystem entwickelt und erprobt werden, damit es zum Zeitpunkt der größten demografischen Einbußen seine Bewährungsprobe bereits erfolgreich bestanden hat.

1. Ausreichend oder nicht?

Das aktuelle deutsche Zuwanderungsangebot

Deutschland hat seine Zuwanderungsgesetzgebung in den letzten Jahren deutlich modernisiert. Vorbei sind die Zeiten, als primär über den Status Deutschlands als „Einwanderungsland“ kontrovers debattiert wurde und es de facto kaum legale Zuwanderungsmöglichkeiten jenseits der bekannten Kanäle für Familienangehörige, Werkvertragsarbeitnehmer und Saisonarbeitskräfte gab. Heute verfügt Deutschland über vergleichsweise großzügige Angebote, die sich ausdrücklich an internationale Fachkräfte richten.¹ Die Paragraphen 18 bis 21 des „Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)“ treffen dazu zahlreiche Regelungen, und in Form der auf EU-Initiative eingeführten „Blue Card“ (als §19a in das deutsche Aufenthaltsgesetz integriert) sollte ein plakativer Anreiz für den Zuzug von qualifizierten Zuwanderern gegeben werden. Mit diesem sukzessive etablierten Instrumentarium trägt die deutsche Zuwanderungspolitik nach vielen Jahren der Diskussion inzwischen dem Umstand Rechnung, dass ohne die Zuwanderung von Arbeitskräften die Funktionsfähigkeit der Märkte sich nicht verbessern und die Bewältigung der Folgen des jetzt unmittelbar bevorstehenden demografischen Wandels noch weit schwerer fallen würde.

Im Besitz eines Arbeitsplatzangebots steht qualifizierten Immigrationswilligen dann der Weg nach Deutschland weit offen, wenn sie in Mangelberufen qualifiziert sind, die in der Beschäftigungsverordnung aufgeführt sind (und dort im Grundsatz jederzeit nach Arbeitsmarktlage angepasst werden können). Aktuell betrifft dies vor allem das weite Feld akademischer Berufe, die Arbeitsfelder Wissenschaft und Forschung sowie – bei entsprechender Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit – explizit IT-Fachkräfte, leitende Angestellte, Spezialisten und Pflegepersonal (§ 18 Aufenthaltsgesetz). Wissenschaftliches Fachpersonal in herausgehobener Funktion kann darüber hinaus auch ohne konkretes Arbeitsplatzangebot eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erhalten (§ 19).

Auch die Regelungen zur Ausstellung einer „Blauen Karte EU“ (§ 19a) zielen – jenseits manchen bürokratischen Beiwerks – prinzipiell in die richtige Richtung, indem Migrantinnen bei Nachweis eines Hochschulabschlusses oder einer mindestens fünfjährigen Berufserfahrung sowie eines vom deutschen Arbeitgeber angebotenen Jahreseinkommens von mindestens 48.400 Euro zunächst für die Dauer des Arbeitsvertrags (plus drei Monate) oder maximal vier Jahre nach Deutschland kommen können. Während hier das Mindesteinkommen noch eher zu hoch angesetzt erscheint, reduziert es sich bei Fachkräften etwa aus dem Bereich der Naturwissenschaften, Informatik, Technik und Medizin auf 37.752 Euro, die Zustimmung der

¹ Vgl. u.a. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013) für eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen. In unserem Beitrag werden die Begriffe „Zuwanderung“ und „Einwanderung“, „Zuwanderer“ und „Einwanderer“ sowie „Immigranten“ und „Migrantinnen“ synonym verwendet.

Bundesagentur vorausgesetzt. Der befristete Aufenthalt im Rahmen der Blauen Karte kann dabei im Falle nur einfacher deutscher Sprachkenntnisse nach 33-monatiger Beitragszahlung in die Sozialversicherungen, bei ausreichenden Sprachkenntnissen (nachgewiesen etwa durch Besuch eines Integrationskurses) dagegen schon nach 21 Monaten in eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden. Inhaber von Blauen Karten eines anderen EU-Staates können die deutsche Karte erst dann beantragen, wenn sie zuvor mindestens 18 Monate mit der vorher ausgestellten Blauen Karte in der EU gelebt haben.²

Daneben können Wissenschaftler, selbständige Unternehmer und Freiberufler weitere Sonderregelungen zur Einreise in Anspruch nehmen (§ 20, 21 Aufenthaltsgesetz). Zudem erteilt Deutschland ausländischen Hochschulabsolventen unkompliziert sechsmonatige Visa zur Arbeitsplatzsuche, sofern sie während dieser Zeit ihren Lebensunterhalt selbst sicherstellen können; im Falle des Erfolgs wird ein solches Visum vor Ort durch ein längerfristiges oder unbefristetes Aufenthaltsrecht abgelöst.

Warum dann noch ein Plädoyer für weitere Reformen und die Einführung eines Punktesystems in das deutsche Zuwanderungskonzept? Erübrigt sich eine solche Strategie nicht angesichts des doch breiten Spektrums der bestehenden Gesetzgebung?

Wäre ein Punktesystem lediglich eine weitere bürokratische Zutat, die zu neuer Komplexität und einer neuerlichen zeitlichen Verlängerung der liberalisierten und stark beschleunigten Verfahrenswege in Deutschland beitragen würde, so bestünde heute in der Tat kein Grund mehr für die Empfehlung eines Punktesystems. Doch zur Bewertung des aktuellen deutschen Zuwanderungsangebots genügt es nicht, allein auf die gegebenen Möglichkeiten hinzuweisen. Gewiss, sie sind vielfältiger Natur, doch sie verbergen sich hinter einem Gesetzeswerk, das ungeachtet der bemerkenswerten Fortschritte, die mittlerweile erreicht worden sind, nicht „aus seiner Haut“ kann: Das Regelwerk wirkt komplizierter als es in guten Teilen ist und versinnbildlicht nicht die nötige Offenheit und Klarheit, die aber erforderlich wäre, um tatsächlich erfolgreich zu sein. Ein Gesetzes- und Verordnungstext allein reicht nicht aus, um die notwendige Überzeugungsarbeit zu leisten, die aber gerade mit Blick auf die Vorgeschichte Deutschlands als zögerliches Einwanderungszielland umso notwendiger ist. Deutschland muss erst noch lernen, aktiv um „kluge Köpfe“ zu werben – und genau an dieser Stelle bietet ein Punktesystem einen sinnvollen Ansatzpunkt.

Die viel zitierte „Willkommenskultur“ beginnt in erster Instanz schon bei der Präsentation der Zuwanderungsoptionen und der Möglichkeit für jeden Interessierten, die eigenen Erfolgchancen bereits im Heimatland transparent einschätzen zu können. Auch hier hat sich in Deutschland in der Tat viel getan. Das Online-Portal „Make it in Germany“ (www.make-it-in-germany.com) stellt in verständlicher Sprache die Wege nach Deutschland vor und ist sichtbar um ein Signal der Gastfreundlichkeit bemüht – das sich fraglos noch verstärken ließe, würden die dort bereit gestellten Informationen nicht allein in deutscher und englischer

² Vgl. dazu auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

Sprache angeboten.³ Per „Quick Check“ ist sogar die Möglichkeit gegeben, sich gezielt anhand des eigenen Einreisegrundes (Beschäftigung, Ausbildung, Studium) ein erstes Bild von den gegebenen Möglichkeiten zu machen. Doch bricht die Information just an der Stelle ab, wo es im Falle anderer, „großer“ Einwanderungsländer erst interessant wird – bei der konkreten Einschätzung der eigenen Erfolgchancen als Fachkraft. Dies lässt sich etwa in Australien binnen kurzer Zeit online sehr bequem nachvollziehen und abschätzen.⁴ Hier belässt es das deutsche Online-Portal mangels Alternative bei der (sinnvollen und gut aufbereiteten) Information über Engpassberufe in Deutschland und bietet den Zugang zu einer (ebenfalls gut präsentierten) deutschlandweiten Jobbörse an. Letztlich aber bleibt zwangsläufig weitgehend diffus, ob die jeweiligen Nutzer des Portals tatsächlich eine Einreisegenehmigung erhalten würden. Damit ist Deutschland in bezug auf die Zuwanderung von Fachkräften aus nichteuropäischen Staaten sehr wohl im Nachteil.

Deutschland und Europa stehen vor großen demografischen Veränderungen, die zu massiven Schrumpfungs- und Alterungsprozessen führen. Erforderlich ist deshalb eine Offensive Deutschlands, damit im international härter werdenden Wettbewerb um knappe Humankapitalressourcen der durch frühere Versäumnisse verursachte Rückstand aufgeholt und neuen Herausforderungen Stand gehalten werden kann.⁵ Die Zunahme der EU-Binnenmigration nach Deutschland darf nicht den Blick dafür verstellen, dass die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten faktisch keine nennenswerte Größenordnung erreicht. Aus der aktuell eher hohen Zahl von EU-Zuwanderern zu schließen, sie würden einen etwaigen Fachkräftebedarf von vornherein vollständig abdecken, wäre ebenso falsch wie anzunehmen, sie würden in der großen Mehrheit dauerhaft in Deutschland bleiben und auch künftig in großer Zahl ins Land kommen.

Eine der wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Union ist die freie Mobilität ihrer Bürger über die nationalen Grenzen hinweg. Allerdings sorgen nach wie vor Barrieren wie Sprache, Kultur, Netzwerke, Transferierbarkeit von Transferansprüchen, Immobilienbesitz oder auch Informationsdefizite dafür, dass die grenzüberschreitende Mobilität nicht das Ausmaß hat, welches sie aus ökonomischer Sicht im Sinne eines bestmöglichen Ressourceneinsatzes haben sollte. Viele Menschen bleiben aus individuell nachvollziehbaren Gründen lieber in ihrer Region arbeitslos oder ohne Ausbildung als (vorübergehend) anderweitig in der EU eine Arbeit oder Ausbildung aufzunehmen.

In begrenztem Umfang stellt die EU-Binnenmigration dennoch eine Reaktion auf das Wohlstandsgefälle innerhalb der Europäischen Union dar und hat sich unter dem Eindruck der weltweiten Rezession und der Eurokrise in Richtung Deutschland intensiviert. Doch mehr

³ Vgl. Constant und Rinne (2013) für eine ähnliche Diskussion.

⁴ In Kanada ist das online verfügbare Informationsangebot aktuell allerdings deutlich weniger transparent.

⁵ Die stärksten Anstrengungen im Wettbewerb um Humankapital unternimmt gegenwärtig China, das sich langfristig zum Land mit dem größten Zuwanderungsbedarf entwickeln wird (vgl. Constant et al., 2013).

als alle anderen Zuwanderungsformen ist die gegenwärtige EU-Migration befristeter Natur. Gerade weil die Freizügigkeit jederzeit eine Rückkehr oder Weiterwanderung gestattet, planen viele europäische Immigranten zunächst keinen Daueraufenthalt. Es ist vielmehr wahrscheinlich, dass sich nach der Überwindung der derzeitigen ökonomischen Krisensituationen vieler EU-Staaten der ohnehin hohe Anteil von Rückwanderungen weiter erhöht. Im Jahr 2013 stand einer Zahl von knapp 710.000 Zuzügen aus EU-Staaten eine Auswanderung im Umfang von über 420.000 Personen gegenüber (siehe Tabelle 1). Im Übrigen umfasst die Zuwanderungsstatistik zu EU-Bürgern nach der Einstellung separater Zuwanderungsprogramme für Saisonarbeitskräfte in Landwirtschaft und Tourismus auch diesen Personenkreis befristet einreisender Migranten,

Die diversen Initiativen auf europäischer Ebene mit dem Ziel, die Binnenmobilität in Europa zu stimulieren, sind nicht Thema dieses Beitrags.⁶ Sie haben aber implizit auch eine Bedeutung für die Zuwanderung aus Drittstaaten. Mit der europäischen „Blue Card“ war seitens der EU-Kommission ursprünglich beabsichtigt, es Immigranten aus nichteuropäischen Ländern bürokratisch leichter zu machen, ihren Lebensmittelpunkt in ein anderes EU-Land verlagern.⁷ Zugleich sollte damit auch der Stellenwert Europas als Wanderungsziel für Fachkräfte aufgewertet werden.

Allerdings bewegt sich auch in Deutschland – und damit in dem Land mit der vermeintlich größten „Magnetwirkung“ innerhalb Europas – die Zahl der Neuzuwanderer, die zuvor schon im Besitz der Blauen Karte eines anderen EU-Staates waren, bislang auf denkbar geringem Niveau. Das Ziel einer Intensivierung der Binnenmobilität von Fachkräften aus Drittstaaten wurde offenkundig im Rahmen der praktischen Umsetzung der Blue-Card-Initiative noch nicht erreicht. Auf dieses Ziel hinzuwirken ist aber unverändert sinnvoll. So könnte Deutschland in einem ersten Schritt die Bedingungen für die Blaue Karte EU dahingehend erweitern, dass bereits in Europa ansässigen Zuwanderern günstigere Konditionen eingeräumt werden.

Analog dazu sollte ein künftiges Zuwanderungskonzept berücksichtigen, dass an dieser Stelle sowohl mit Blick auf temporäre Zuwanderungslösungen als auch hinsichtlich der Gewinnung dauerhafter Immigranten eine prinzipiell interessante Zielgruppe bereits in Europa lebt. Unabhängig von der Frage, ob und in welcher Form sich Europa mittelfristig auf eine gemeinsame Zuwanderungspolitik verständigen kann, sollte Deutschland hier nicht untätig bleiben. Würde ein Punktesystem eingeführt, könnten darin neben „Bonuspunkten“ für vorherige Aufenthalte in Deutschland auch Aufenthalte im EU-Ausland entsprechend durch Zusatzpunkte honoriert werden.

⁶ Die europäische Dimension der Mobilitätsthematik wird u.a. in Zimmermann (2014b) erörtert.

⁷ Vgl. Absatz 7 der EU-Richtlinie 2009/50/EG „über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“ (Amtsblatt der Europäischen Union, 18. 6. 2009, L 155/17).

Tabelle 1: Zuwanderung nach Deutschland im Überblick, 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Binnenmigration von EU-Bürgern (Wanderungssaldo)	+14.457	+94.627	+207.596	+263.687	+285.614
Zuzüge	348.909	398.451	532.395	623.407	707.771
Fortzüge	334.452	303.824	324.799	359.720	422.157
Zuwanderer aus Drittstaaten (Wanderungssaldo)	-27.239	+33.050	+71.734	+105.258	+142.993
Zuzüge	372.105	399.831	425.904	457.529	518.722
Fortzüge	399.344	366.781	354.170	352.271	375.729
Migrationsgründe (ohne Erwerbsmigration)	430.591	445.031	370.082	190.790	242.734
Saisonarbeiter, Schausteller	294.828	293.711	207.695	3.593	-
Bildungsausländer (erstmalig)	60.910	66.413	72.537	79.537	86.170
Familiennachzug	42.756	40.210	40.975	40.843	44.311
Asylbewerber	27.649	41.332	45.741	64.539	109.580
(Spät-)Aussiedler	3.360	2.350	2.148	1.820	2.427
Jüdische Zuwanderer	1.088	1.015	986	458	246
Erwerbsmigration	26.386	29.768	38.083	38.745	33.648
Fachkräfte	16.149	19.359	25.946	27.349	23.997
nach § 18 IV AufenthG (qualifizierte Berufe)	14.816	17.889	23.912	23.191	17.185
- Akademische Berufe	2.418	3.336	6.536	6.580	3.669
- IKT-Fachkräfte	2.465	2.347	2.021	1.089	291
- Leitende Angestellte, Spezialisten	2.212	2.118	2.230	2.167	2.435
- Personalaustausch	4.592	6.143	7.509	7.538	7.916
- Sonstige Fachkräfte	3.129	3.945	5.616	5.817	2.874
nach § 19 AufenthG (Hochqualifizierte)	169	219	370	244	27
nach § 19a AufenthG, (Blaue Karte EU) Regelberufe	-	-	-	1.387	2.786
nach § 19a AufenthG, (Blaue Karte EU) Mangelberufe	-	-	-	803	1.865
nach § 20 AufenthG (Forschung)	140	211	317	366	444
nach § 21 AufenthG (selbstständige Tätigkeit)	1.024	1.040	1.347	1.358	1.690
Sonst. Arbeitskräfte (z.B. Au-Pair-Beschäftigte, Int. Abkommen, Grenzarbeitnehmer)	10.237	10.409	12.137	1.396	9.651

Quelle: Bundesministerium des Innern (2015).

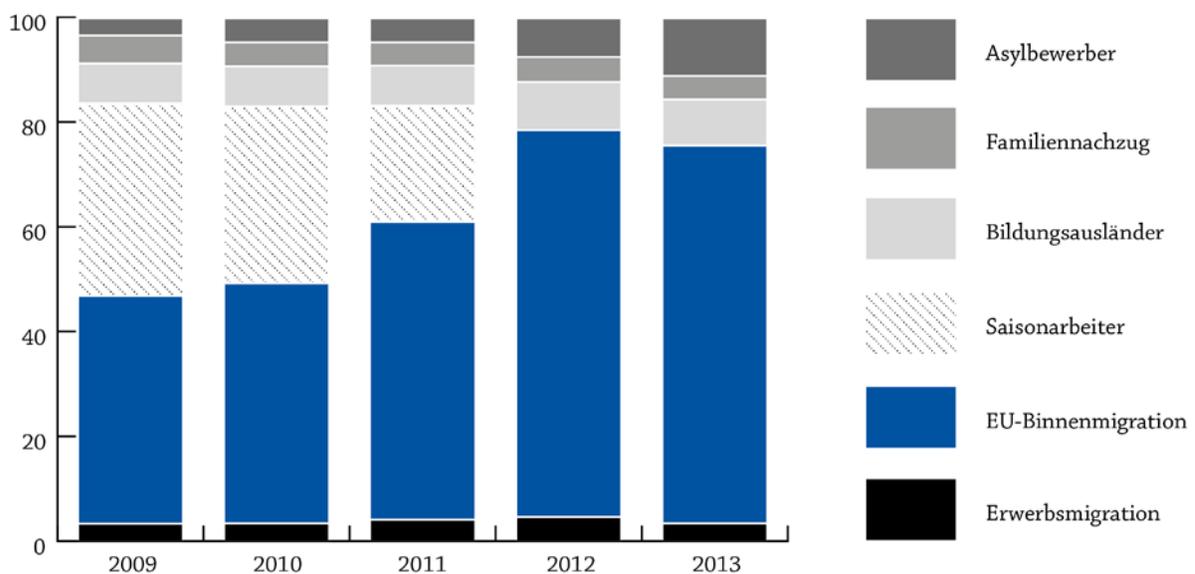
Tabelle 2: Entwicklung der Zuwanderung nach § 19a Zuwanderungsgesetz („Blaue Karte EU“), 2012–2014

	2012 (ab August)		2013		2014 (bis Q3)		Summe
	Absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Inhaber einer Blauen Karte EU (gesamt)	4.018	100	11.290	100	9.056	100	24.364
Neu Eingereiste	1.557	39	4.127	37	3.156	35	8.840
- Nach § 19a AufenthG, Regelberufe	1.027	26	2.522	22	1.905	21	5.454
- Nach § 19a AufenthG, Mangelberufe	530	13	1.605	14	1.251	14	3.386
Zuvor Eingereiste	2.461	51	7.163	63	5.900	65	15.524
- Nach § 19a AufenthG, Regelberufe	1.372	34	3.628	32	2.624	29	7.624
- Nach § 19a AufenthG, Mangelberufe	1.089	27	3.535	31	3.276	36	7.900

Anmerkung: Die abweichenden Angaben im Vergleich zu Tabelle 1 resultieren daraus, dass das Bundesamt für Migration für den „Migrationsbericht“ jeweils Bestandszahlen addiert und dabei auch rückwirkend zu Beginn des Folgejahrs ausgestellte Blaue Karten erfasst. Dagegen zählt der hier verwendete „Wanderungsmonitor“ die tatsächlich im Jahresverlauf erteilten Blauen Karten und fällt damit systematisch stets niedriger aus.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

Abbildung 1: Die größten Zuwanderungsgruppen, 2009–2013



Anmerkung: Prozentuale Anteile der Zuzüge der einzelnen Gruppen an den gesamten Zuzügen aller dargestellten Zuwanderungsgruppen des jeweiligen Jahres.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium des Innern (2015).

Konzeptionell muss eine auf die gezielte Bewältigung von auftretenden Fachkräfteengpässen ausgerichtete Zuwanderungspolitik zwei Absichten verfolgen: Nur kurzfristig auftretende Arbeitsmarktengpässe können auch durch nur temporär einreisende Arbeitskräfte aufgefangen werden. Der langfristigen, demografisch bedingten und bereits unausweichlichen Schrumpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials lässt sich hingegen nicht sinnvoll mit temporärer Zuwanderung begegnen. Hier kann nur versucht werden, auch mit den Mitteln einer auf dauerhafte Zuwanderung zielenden Politik andere strategische Maßnahmen zur besseren Aktivierung inländischer Potenziale (z.B. eine weitere Verlängerung der Lebensarbeitszeit und noch mehr Frauenbeschäftigung durch neue Formen der Flexibilität) zu unterstützen. Deshalb kommt der Zuwanderung aus Drittstaaten künftig aller Voraussicht nach eine größere Bedeutung zu als heute.⁸ Auf diese Konstellation muss die Politik vorbereitet sein und Instrumentarien erproben, die helfen, mehr Fachkräfte aus nichteuropäischen Staaten für Deutschland zu gewinnen. Erfolgreich zu nennen ist eine Zuwanderungspolitik erst dann, wenn sie qualitativ wie quantitativ im Rahmen des Möglichen so gut steuert, dass geeignete Fachkräfte in ausreichender Zahl ins Land kommen. Davon kann in Deutschland nach wie vor nicht die Rede sein, wie allein ein Blick auf die Zuwanderungsstatistik der letzten Jahre deutlich macht (siehe Tabelle 1).

Sieht man vom Familiennachzug und dem Zuzug von Flüchtlingen ab und betrachtet allein die Zahl der zu Erwerbszwecken eingereisten Drittstaatsangehörigen, so wird schnell offensichtlich, dass hier nicht ernsthaft von bedarfsorientierten Größenordnungen gesprochen werden kann (vgl. auch Abbildung 1). Die Addition der nach den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes (§§ 18-21) eingereisten Fachkräfte beläuft sich auf lediglich knapp 34.000 Personen im Jahr 2013 und weist damit sogar eine leicht rückläufige Tendenz auf (siehe Tabelle 1). Der Anteil der Fachkräfte unter allen Zuwanderern aus dem nichteuropäischen Ausland betrug im Durchschnitt der Jahre 2009–2013 mit rund 22.500 Personen jährlich etwa sieben Prozent. Auch die Entwicklung der Zahl erteilter „Blauer Karten EU“ ist nur auf den ersten Blick vergleichsweise hoch: In der Summe haben bis Ende September 2014 zwar insgesamt gut 24.000 Personen eine „Blaue Karte EU“ erhalten. Allerdings waren rund 64% dieser Personen bereits zuvor nach Deutschland eingereist und wurden – vor allem als ausländische Studienabsolventen – im Nachhinein mit der Blauen Karte ausgestattet, so dass von der Gesamtzahl weniger als 9.000 Personen als „neue“ Zuwanderer bezeichnet werden können (siehe Tabelle 2).⁹

Aus diesen äußerst überschaubaren Zahlen darf jedoch nicht der Rückschluss gezogen werden, dass der von den Unternehmen erkannte Fachkräftebedarf offenbar nicht größer sei. Die Zahl der erteilten Zuwanderungsgenehmigungen spiegelt nicht etwa die unmittelbare Fachkräftelücke wider, sondern nur einen kleinen Ausschnitt des tatsächlichen Bedarfs. Die

⁸ Zimmermann (2014a) diskutiert die Bedeutung von Arbeitskräftemobilität für eine funktionierende deutsche Volkswirtschaft wie auch für den europäischen Wirtschaftsraum insgesamt.

⁹ Für die Gesamtzahl der eingereisten Fachkräfte vgl. Bundesministerium des Innern (2015). Für die Angaben zu den Inhabern der „Blauen Karte EU“ vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

Zahl der unbesetzten Stellen in Deutschland steigt seit Jahren kontinuierlich an, ebenso nimmt die Zahl freier Ausbildungsplätze zu.¹⁰ Grund sind die markanten demografischen Verschiebungen, die unabwendbar dafür sorgen, dass das inländische Auszubildenden- und Arbeitskräfteangebot schwindet. Diese Nachwuchsproblematik auf dem Arbeitsmarkt kann mit dem bestehenden Instrumentarium der Migrationspolitik nur sehr bedingt entschärft werden. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass offenbar viele Unternehmen sich noch schwer tun, eine vorausschauende Personalplanung zu entwickeln. Im Falle kleinerer Unternehmen scheitern Bestrebungen zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte zudem nicht selten an dem dafür zu betreibenden hohen Aufwand.¹¹

Seriöse Schätzungen zur Entwicklung der demografischen Veränderungen in Deutschland gehen von einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland in Millionenhöhe binnen der nächsten 15–20 Jahre aus. Je nach angenommenem Szenario, bereits unter Berücksichtigung der Rente mit 67, einer nochmals gesteigerten Erwerbsbeteiligung und einem positiven Wanderungssaldo, fällt der Schwund unterschiedlich aus und erreicht Größenordnungen von minus 5 Millionen oder mehr.¹²

Diese Größenordnung zeigt, dass es nicht ausreichen wird, Fachkräfte aus Drittstaaten wie bisher in nur geringfügigem Umfang für Deutschland zu gewinnen. Hinzu kommt, dass die meisten westlichen Industriestaaten in ähnlicher Weise vor demografischen Herausforderungen stehen werden. Damit wird auch die Konkurrenz um ausländische Fachkräfte weiter zunehmen. Dann werden diejenigen Staaten im Vorteil sein, die bis dahin klare und klar vermittelte „Spielregeln“ für die Zuwanderung von Arbeitskräften etabliert, kontinuierlich und aktiv um diese Zielgruppe geworben und sich einen Ruf als attraktives Zielland erarbeitet haben. Ein Punktesystem bietet eine geeignete Möglichkeit, einerseits die Auswahl von Migranten zu „professionalisieren“ und auf der anderen Seite überhaupt erst durch die damit verbundene Signalwirkung dafür zu sorgen, dass sich – zumindest mittel- bis langfristig – eine ausreichend große Zahl von Bewerbern für das deutsche Angebot interessiert.

Nimmt man die gegenwärtige Statistik und insbesondere die Resonanz auf das Angebot der „Blauen Karte EU“ zum Maßstab, so muss leider konstatiert werden, dass das Interesse von überdurchschnittlich gut qualifizierten Fachkräften an Deutschland bislang eher gering ist. Nicht von ungefähr bewertet die OECD zwar die inzwischen geltenden deutschen Zuwanderungsangebote im internationalen Vergleich ausgesprochen positiv, konstatiert aber

¹⁰ So hat sich etwa die Nichtbesetzungsquote von Fachkräftestellen zwischen 2005 und 2011 nahezu verdoppelt (vgl. Bechmann et al., 2012). Zudem konnten im Jahr 2013 rund 40% der Betriebe die von ihnen angebotenen Ausbildungsstellen teilweise oder vollständig nicht besetzen, und es ist insgesamt ein deutlicher Anstieg der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten und zum Ende des Ausbildungsjahres unbesetzten Ausbildungsplätze zu verzeichnen (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2014).

¹¹ Vgl. Constant und Rinne (2013) für eine Darstellung der bisherigen Rekrutierungsbemühungen deutscher Unternehmen im Ausland.

¹² Vgl. u.a. Möller und Walwei (2013), Vogler-Ludwig et al. (2014) sowie Dräger (2014).

zugleich, dass dies im Ausland offenbar noch nicht so wahrgenommen wird, sondern die Regelungen im Gegenteil nach wie vor als zu komplex und restriktiv empfunden werden.¹³ Die geringe Zahl von Fachkräften aus Drittstaaten, die über die vom Gesetzgeber unterdessen geöffneten Zuwanderungskanäle nach Deutschland kommen, ist jedenfalls das Gegenteil eines Belegs für die These, dass die Bundesrepublik im Wettbewerb um Fachkräfte bereits ausreichend gut aufgestellt sei und es keiner Reform des Zuwanderungs- und Aufenthaltsgesetzes bedürfe.

2. Aktive Auswahl von Zuwanderern? Die Vorteile sind offensichtlich

Es wäre vermessen anzunehmen, lediglich durch entsprechende Werbemaßnahmen ließe sich das mäßige Zuwanderungsinteresse von Drittstaatsangehörigen rasch fundamental steigern. Dazu ist die „Vorgeschichte“ Deutschlands als eher reserviert bis ablehnend agierender Standort für Zuwanderungswillige noch zu lebendig. Hinzu kommt die Sprachbarriere, die Deutschland von vornherein gegenüber den englischsprachigen Einwanderungsländern ins Hintertreffen bringt. Auch mit der Einführung eines Punktesystems, für das hier plädiert wird, wird sich dieser Wettbewerbsnachteil nicht sofort beseitigen lassen. In Ermangelung bereits früher mit einem solchen Konzept gesammelter Erfahrungen wird es in jedem Fall einige Zeit und Geduld erfordern, bis Deutschland als echte Alternative zu den klassischen Zielländern wie USA, Kanada und Australien international wahrgenommen wird, die ihrerseits vor einem wachsenden Fachkräftebedarf stehen.

Auf kürzere Sicht ist nicht davon auszugehen, dass – mit oder ohne Punktesystem – eine Steigerung der Bewerberzahlen im erforderlichen Umfang eintreten wird. Umso ratsamer erscheint es, mit einem Punktesystem jetzt rasch ein alternatives Verfahren unbürokratisch einzuführen und zu erproben, um zu ermitteln, ob es für Deutschland ein effektives Verfahren darstellen kann. Dazu wäre bei entsprechender politischer Durchsetzungsfähigkeit der amtierenden großen Koalition gar kein langwieriges Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Selten war die Konstellation zur Etablierung eines Punktesystems in Deutschland günstiger als sie es derzeit ist, sowohl mit Blick auf die klaren politischen Mehrheitsverhältnisse wie auch angesichts der ökonomischen Stärke Deutschlands in einem ansonsten sehr schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld.

Fest steht, dass sich die demografische Konstellation innerhalb der nächsten Jahre kontinuierlich weiter zuspitzen wird. Selbst alle denkbaren Erfolge auf anderem Gebiet, sei es bei der Geburtenentwicklung, und einem nochmaligen Ausbau der Frauenerwerbstätigkeit

¹³ Vgl. OECD (2013). Auch der Bundesinnenminister räumt dies in einem aktuellen Zeitungsbeitrag, der sich im Ganzen dezidiert gegen ein Punktesystem ausspricht, offen ein und fordert eine „neue Praxis des Werbens für Deutschland, für die Sprache, für eine Region, für einen Arbeitgeber, für unsere Kultur, für unsere Lebensweise“ (vgl. de Maizièrre, 2015).

durch massive Investitionen in eine hochwertige, flexible Infrastruktur außerhäuslicher Kinderbetreuung, sei es durch weitere Zumutungen im Bereich der Lebensarbeitszeit, können dies bestenfalls teilweise auffangen. Die Wirkung solcher Politikmaßnahmen setzt außerdem zu stark zeitlich versetzt ein, als dass von ihnen eine rasche Entlastung zu erwarten wäre. Die in den letzten Jahren erfreulicherweise erreichten Steigerungen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren haben Deutschland im internationalen Vergleich weit nach vorne gebracht. Das heißt aber auch, dass hier weitere Zugewinne immer schwerer zu erreichen sein werden.

Umso mehr steht die Politik vor der Aufgabe, andere Optionen zur Linderung der demografischen Umwälzungen bestmöglich zu nutzen. Es führt kein Weg an einer offensiven Strategie zur Gewinnung einer hinreichenden Zahl von besonders gut qualifizierten Zuwanderern vorbei. Das geltende Zuwanderungsgesetz hat die nötigen Freiräume dafür geschaffen, das Ziel aber bei weitem noch nicht erreicht. In dieser Phase auf Zeit zu spielen und von vornherein ein Punktesystem auszuschließen, ist eine riskante Strategie. Denn setzt sich der aktuelle Zuwanderungstrend mit Blick auf die Arbeitsmigration aus Drittstaaten weiter auf so schwachem Niveau fort, wird die Lücke im Arbeitskräfteangebot schon innerhalb des nächsten Jahrzehnts zu empfindlichen Einbußen an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit führen. Es ist absehbar, dass in diesem Fall erst recht auch zum Instrument einer Verlängerung der regulären Wochenarbeitszeit gegriffen werden müsste, um Produktivitätsverluste durch Personalmangel aufzufangen.¹⁴ Zu diesem Zeitpunkt wäre es dann fast zu spät, in aller Eile doch noch mit Hilfe neuer Zuwanderungsinitiativen Fachkräfte gewinnen zu wollen.

Deshalb wäre es ein Zeichen politischer Klugheit, dieses Instrument ohne weiteren Zeitverzug und damit noch rechtzeitig genug zu etablieren, bevor der demografische Wandel weiter an Dynamik gewinnt. Das deutsche Konzept eines Punktesystems darf kein „Schnellschuss“ sein. Es muss systematisch erprobt und – sofern es sich nicht wider Erwarten als für Deutschland letztlich nicht praktikabel herausstellt – schrittweise so modifiziert werden, dass es den größtmöglichen Nutzen für die Gesellschaft verspricht. Zum Zeitpunkt der besonders raschen demografischen Schrumpfung ab dem Jahr 2025 sollte es dann idealerweise ein unter potenziellen Arbeitsmigranten weltweit bekanntes und akzeptiertes Angebot darstellen.

Ob Deutschland im Rahmen des geltenden Regelwerks – selbst unter Zuhilfenahme einer gezielten Marketingkampagne – tatsächlich in der Lage sein würde, „die Besten“ aus nichteuropäischen Staaten anzuziehen (und dies auch noch in genügender Zahl), darf bezweifelt werden. Neben rein regionalen Aspekten spricht manches dafür, dass sich bislang eher diejenigen Wanderungswilligen aus nichteuropäischen Staaten für Deutschland entscheiden, die in anderen Einwanderungsländern nur geringe Zulassungschancen hätten (und dies im Zweifel bereits online anhand der dort vorgegebenen Punktekriterien erprobt

¹⁴ Schneider (2013) liefert eine Analyse der möglichen Effekte von Arbeitszeitverlängerungen im demografischen Kontext.

haben) oder von diesen womöglich gar abgelehnt worden sind. Es liegt bisher allerdings noch keine sorgfältige Analyse zu den Charakteristika und Migrationsbiographien der „neuen“ Arbeitszuwanderer vor, die insbesondere zu diesem Punkt näheren Aufschluss geben würde.

Ein Punktesystem setzte an dieser Stelle einen neuen Akzent und lieferte eine bessere Orientierung darüber, welche Qualifikationsmerkmale die Zuwanderungswilligen mitbringen. Auf diese Weise würden in einem ersten Schritt sämtliche Bewerbungen klassifiziert, bevor sie je nach Eignung und Bedarf das weitere Verfahren durchlaufen. Damit würde ein Punktesystem auch viel leichter als das bestehende Regelwerk die Möglichkeit schaffen, Bewerber in einer zweiten Sichtungsrunde womöglich doch noch zum Zuge kommen zu lassen, die zunächst abgelehnt, aber eben doch im Bewerberbestand belassen worden sind, auf den die Unternehmen bei der Fachkräftesuche vergleichsweise „bequem“ zurückgreifen könnten.

Letztere Möglichkeit ist derzeit nur indirekt gegeben, indem die Unternehmen beispielsweise die bei ihnen eintreffenden Bewerbungen aus dem Ausland sammeln oder die – noch zu selten – auf eigene Initiative und eigene Werbeaktivitäten hin ausgewählten Fachkräfte gewissermaßen „über Bedarf“ kalkulieren und darauf spekulieren, die zunächst nicht angenommenen Bewerber zu einem späteren Zeitpunkt noch gewinnen zu können. Dazu können sie auch das vorhandene Angebot nutzen, dass zuwanderungsinteressierte Akademiker zur Suche eines Arbeitsplatzes ein sechsmonatiges Visum beantragen können. Doch das wird nur sehr eingeschränkt zum Erfolg führen, denn viele der ursprünglichen Bewerber dürften sich zwischenzeitlich selbst umorientiert haben. Außerdem damit steht nicht fest, dass sich unter den Bewerbern zwangsläufig „die Besten“ befinden.

Anders sähe es bei einem aktiven Auswahlssystem aus. Selbst wenn darauf verzichtet würde, den besten Bewerbern nach einem Stichtagsprinzip und einem vorgegebenen Kontingent eine Einreisegenehmigung auch ohne konkretes Arbeitsplatzangebot zu erteilen, wäre auf diese Weise gewissermaßen eine „Marktübersicht“ gegeben, die allen interessierten Unternehmen von Nutzen wäre, vor allem auch kleinen und mittleren Firmen, die keine aktiven Werbemaßnahmen im Ausland betreiben können.

Aus diesem Betrachtungswinkel bietet ein Punktesystem also gleich mehrere Vorteile. Zentral ist dabei, dass es für mehr Offenheit, Transparenz und Glaubwürdigkeit nach außen sorgen und das deutsche Zuwanderungsangebot für interessierte Bewerber kalkulierbarer machen würde. Die Zahl der Interessenten am deutschen Angebot dürfte auf diese Weise sukzessive steigen. Nebenbei etablierte ein solches aktives Auswahlssystem Deutschland demonstrativ im Konzert der mit diesem Instrument seit vielen Jahren sehr selbstbewusst umgehenden Staaten – ganz gleich, wie vergleichbar die Regelungen dabei im Detail auch wären. Auch das würde zu einer verbesserten Wahrnehmung innerhalb der Zielgruppe führen. Je offener sich Deutschland zu seinem Status als Einwanderungsland bekennt und seine Angebote transparent macht, desto eher wird es sich als attraktive Alternative positionieren können.

Dabei ist unerheblich, ob und in welchem Umfang sich ein deutsches Auswahlssystem von den Erfahrungen Kanadas oder auch Australiens inspirieren lassen will. Der nachfolgende Abschnitt skizziert dennoch in knapper Form die jüngsten Veränderungen in den Auswahlssystemen beider Staaten, die aber letztlich für Deutschland nur bedingt eine Orientierung darstellen können.

3. Lernen von Kanada und Australien?

Das Steuerungsinstrumentarium der „klassischen“ Einwanderungsländer Australien und Kanada unterliegt kontinuierlichen Veränderungen, basiert dabei aber seit Jahrzehnten auf dem gleichen, gesellschaftlich breit akzeptierten Grundsatz: keine Zuwanderung in den Arbeitsmarkt ohne den Nachweis der jeweils für erforderlich gehaltenen Mindestanforderungen in Bezug auf Qualifikation, Berufserfahrung, Arbeitsplatzangebot, Lebensalter und Sprachkenntnisse.¹⁵ Je nach der eigenen Interessens- und Wirtschaftslage wurden und werden dabei die Akzente variiert, um das bestmögliche Arbeitsergebnis zu erzielen. Zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem intendierten Ziel der Arbeitsmigration und einer aktuell anders verlaufenden konjunkturellen und arbeitsmarktlichen Entwicklung, ist ein Punktesystem – das demonstrieren die Erfahrungen beider Länder – wie kein anderes staatliches Verfahren zu Steuerung der Immigration in der Lage, flexibel und kurzfristig die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.¹⁶

3.1 Kanada: „Express Entry“ für Fachkräfte mit Arbeitsplatzangebot

Aktuell setzt das kanadische Fachkräfte-Auswahlssystem („Federal Skilled Workers Programme“) einen dominierenden Schwerpunkt auf ein konkretes Arbeitsplatzangebot. Insgesamt plant Kanada für das Jahr 2015 mit 47.000 bis 51.000 Visa für „Federal Skilled Workers“. Seit Januar 2015 greift unter anderem auch für diese Gruppe ein neues System unter der Bezeichnung „Express Entry“, das in Kombination mit mit einem „Comprehensive Ranking System (CRS)“ zum Ziel hat, die Verfahren wesentlich zu beschleunigen. Neben dem offensichtlichen Status als Fachkraft ist ein Mindestmaß an englischen bzw. französischen Sprachkenntnissen obligatorisch, um überhaupt das Verfahren durchlaufen zu können.

Mit dieser Reform hat Kanada sein Punktesystem im Vergleich zu früheren Korrekturen tatsächlich rigoros reformiert. Im Rahmen des CRS-Kriterienkatalogs entfallen allein 600 von 1200 möglichen Punkten auf das Kriterium Arbeitsplatzangebot. Alternativ möglich und mit 600 Punkten bewertet ist dabei auch die Nominierung eines Bewerbers durch die zuständige

¹⁵ Vgl. die ausführliche Darstellung und Bewertung der in beiden Ländern bis zum Jahr 2011 geltenden Regelwerke in Hinte, Rinne und Zimmermann (2011). Seitdem haben die Systeme sowohl in Kanada als auch in Australien teils deutliche Veränderungen erfahren.

¹⁶ Tani (2014) beleuchtet die Erfahrungen mit Punktesystemen zur Auswahl von Einwanderern aus einer internationalen Perspektive.

Behörde einer Provinz. In der Addition aller Humankapital-Kriterien (Lebensalter, Bildung, Sprache, Arbeitserfahrung in Kanada) ergeben sich die übrigen 600 Punkte.¹⁷

Das Zulassungsverfahren selbst ist zweistufig: Nach der Ermittlung des Punkteergebnisses werden unregelmäßig mehrmals pro Jahr – in der Reihenfolge der besten Punkteergebnisse und orientiert an quantitativen Höchstgrenzen („Quoten“) – Einladungen zur Teilnahme an der nächsten Verfahrensstufe verschickt. Im Verlauf dieser zweiten Stufe können sich die Kandidaten dann mit ihren persönlichen Unterlagen für ein Visum bewerben. Dabei müssen sie nur noch pro forma das traditionelle Punktesystem durchlaufen (und darin 67 von 100 möglichen Punkten erreichen). Das alte Punktesystem dürfte für diesen Personenkreis in Kürze wohl ganz entfallen.

Das kurze Ziehungsintervall ist erforderlich, um qualifizierten Kandidaten die Bewerbung um ein Visum sehr zeitnah zu ermöglichen und zugleich zu gewährleisten, dass noch nicht zum Zuge gekommene Bewerber weiterhin ihre Chance erkennen. Bisher wird es auf diese Weise zwar Bewerbern ohne Jobangebot praktisch unmöglich gemacht, innerhalb des CRS in erster Instanz erfolgreich zu sein. Allerdings bleiben alle nicht berücksichtigten Bewerber im „Pool“, so dass sie gegebenenfalls später noch zum Zuge kommen können – etwa dann, wenn sie von einem kanadischen Unternehmen im laufenden Verfahren ein Arbeitsplatzangebot erhalten. Konkret bedeutet das für die kanadischen Unternehmen, dass sie sich aus einem Kandidatenbestand im Bedarfsfall die für sie geeigneten Interessenten auswählen und ihnen einen Arbeitsplatz anbieten können. Diese genießen damit ihrerseits den entscheidenden Vorteil eines Arbeitsplatzangebots. Somit ist auch für Kandidaten ohne aktuelles Arbeitsplatzangebot nach wie vor aussichtsreich, sich über das Punktesystem für die Zulassung zum Bewerberverfahren zu qualifizieren.

Kanada hebt also sein eigenes Punktesystem nicht aus. Es wurde vielmehr so restrukturiert, dass Kandidaten mit Arbeitsplatzangebot – punktetechnisch – einen uneinholbaren Vorsprung haben. Kanadas souveräne Entscheidung, das Punktesystem in diesem Sinne zu modifizieren, ist ein Beispiel dafür, dass sich ein solches Auswahlverfahren jederzeit an gegebene ökonomische oder gesellschaftliche Anforderungen anpassen lässt. Ohne Weiteres ist denkbar, dass schon in kurzer Frist die hohe Punktzahl für ein Jobangebot wieder herabgesetzt wird, sollte sich zeigen, dass es zu Fehlsteuerungen kommt. Das neue System ist erst wenige Wochen in Kraft, so dass noch keinerlei belastbare Erfahrungswerte vorliegen.

¹⁷ Vgl. Government of Canada: Skilled Immigrants (Express Entry), <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/index.asp> (abgerufen am 4. Februar 2015).

3.2 Australien: Wettbewerb der bestqualifizierten Fachkräfte für Mangelberufe

Wie Kanada hat auch Australien in jüngster Zeit seine Auswahlssysteme für Zuwanderer reformiert und damit veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen angepasst. Derzeit ist das Verfahren für Fachkräfte („Skilled Independent“) zweistufig.¹⁸ Zunächst können Interessenten online an einem sehr klar strukturierten und einfach zugänglichen Punktetest teilnehmen und ihr Resultat übermitteln. Im Unterschied zum bis 2011 geltenden System, das dabei hohe Punktzahlen für den Nachweis einer Berufsausbildung in einem Mangelberuf vorsah, ist heute die Qualifikation für einen solchen Beruf zwingende Voraussetzung, um überhaupt am Verfahren teilnehmen zu können. Anders als in Kanada liegt der dominante Schwerpunkt bei der Auswahl nicht auf dem Nachweis eines Arbeitsplatzangebots, sondern auf den Humankapitaleigenschaften. Arbeitsplatzangebote werden daher zur Zeit auch nicht mit Zusatzpunkten honoriert. Gleichzeitig wurde jedoch eine Altersgrenze von 50 Jahren eingeführt; fehlende grundlegende Englischkenntnisse sind inzwischen ein Ausschlusskriterium.

Im nächsten Schritt laden die australischen Behörden – verteilt auf mehrere Stichtage im Jahr – die jeweils besten Kandidaten zum weiteren Zulassungsverfahren ein. Infolgedessen können jederzeit neue Bewerber die „alten“ überrunden oder auch zunächst nicht erfolgreiche Bewerber in weiteren Runden noch den Zuschlag erhalten. Für das Jahr 2015 ist, wie in den Vorjahren auch, ein Kontingent von 44.000 Plätzen vorgesehen. Im Rahmen dieses Kontingents wurden im Jahr 2014 allen Bewerbern, die den vorgesehenen Schwellenwert (60 von 115 Punkten) innerhalb des Punktesystems erreicht haben, im weiteren Verlauf zeitlich unbefristete Visa ausgestellt. Damit orientiert sich Australien auch weiterhin – im Gegensatz zu Kanada – allein an den persönlichen Qualifikationen der Interessenten und vertraut darauf, dass diese sich aufgrund der verengten Zugangsvoraussetzungen und des hohen Punktergebnisses problemlos in den australischen Arbeitsmarkt integrieren.

Australien hat in diesem Zusammenhang auch die Klassifikation von Mangelberufen deutlich überarbeitet und von ursprünglich rund 400 auf aktuell 180 Berufe reduziert. Zugleich wurde mit „Skills Australia“ eine Behörde etabliert, die kontinuierlich ermittelt, in welchen Berufen es perspektivisch an Fachkräften mangelt. Parallel existiert nach wie vor ein gesonderter Zuwanderungskanal, mit dem Australien einem kurzfristigen Fachkräftebedarf Rechnung trägt. Hier können Arbeitgeber gegen Gebührenzahlung („Sponsoring“) befristete Visa für ausländische Arbeitskräfte beantragen. Auch die Zuwanderung von Unternehmern, Existenzgründern und Investoren regelt Australien separat mit zunächst auf fünf Jahre befristeten Visa, die im Erfolgsfall in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus umgewandelt werden können. Das Gesamtsystem wird darüber hinaus – auch hier demonstriert Australien souveränes Selbstbewusstsein – regelmäßig kritisch evaluiert und wissenschaftlich begleitet.

¹⁸ Vgl. Department of Immigration and Border Protection: Work in Australia, <http://www.immi.gov.au/Work/Pages/Work.aspx> (abgerufen am 29. Januar 2015).

3.3 Lehren für Deutschland: Größere Akzeptanz von Zuwanderung erreichen

Der Blick auf die Erfahrungen in Kanada und Australien macht zweierlei deutlich. Zum einen zeigt sich, dass es den „Königsweg“ eines universellen Auswahlsystems für ausländische Fachkräfte nicht gibt. Trotz vieler historisch gewachsener Parallelen weichen die Systeme in Kanada und Australien heute recht stark voneinander ab und nehmen Rücksicht auf abweichende landesspezifische Eigenheiten sowie nicht zuletzt auch auf politische Mehrheitsverhältnisse. Hinzu kommt, dass Flächenstaaten wie Kanada und Australien aus geographischen und geschichtlichen Gründen kaum geeignet sind, eine einfache Blaupause für Deutschland abzugeben. Die Systeme beider Staaten fußen letztlich auf ganz anderen Voraussetzungen als sie in Deutschland gegeben sind, wo eben nicht im Grundsatz die gesamte Zuwanderung steuerbar ist.

Zum anderen wird aber auch deutlich, dass Deutschland sehr wohl bereits Grundelemente eines Punktesystems in sein Zuwanderungsgesetz integriert hat. Die Verfahrensweisen Deutschlands und Kanadas sind zwar weder organisatorisch noch in ihrer Außenwirkung vergleichbar, weisen aber inhaltlich gewisse Parallelen auf. So wie Deutschland Zuwanderungsbewerber mit Arbeitsplatzangebot privilegiert, tut dies heute auch Kanada. Dies allein ist freilich weder ein Argument für noch gegen die Einführung eines Punktesystems in Deutschland. Was Deutschland aber in der Tat von beiden Staaten lernen kann, ist die selbstbewusste Souveränität im Umgang mit der eigenen Zuwanderungsgeschichte und dem Instrumentarium eines flexiblen, anpassungsfähigen Auswahlverfahrens. Dort wird es eben nicht als Schwäche, sondern als Stärke empfunden, wenn ein Regelwerk so flexibel gestaltet ist, dass es jederzeit nach Maßgabe der Arbeitsmarktentwicklung korrigiert werden kann. Darin ist ein Punktesystem dem geltenden deutschen Gesetzesbestimmungen in jedem Fall weit überlegen.

Für Zuwanderungsbewerber aus dem nichteuropäischen Ausland wäre die Einführung eines Punktesystems in Deutschland schon deshalb wertvoll, weil sie sich auf diese Weise leicht im Vorfeld ein Bild machen können, auf welche Aspekte dabei hierzulande besonderer Wert gelegt wird und welche Eigenleistungen wie etwa frühzeitigen Spracherwerb erbracht werden können, um die eigenen Chancen im Wettbewerb zu steigern. Allein dies dürfte die Nachfrage mittelfristig wachsen lassen.

Es versteht sich von selbst, dass ein System zur aktiveren Gewinnung von Fachkräften für Deutschland zugleich auch ein attraktives Integrationsangebot machen muss, das Perspektiven bis hin zu einer unter bestimmten Voraussetzungen (Aufenthaltszeit, Spracherwerb) besonders raschen Einbürgerung aufzeigt. Die aktuell geltenden Einbürgerungsbestimmungen sehen dies bereits vor, sollten aber noch selbstbewusster im Sinne eines „Integrationsvertrags“ mit Leistungen und Gegenleistungen vermittelt werden. Je transparenter und gastfreundlicher auch diese Angebote bereits im Vorfeld, etwa über das unverzichtbare Online-Portal, kommuniziert werden, um so eher können sie

Wanderungsentscheidungen von Fachkräften günstig im Interesse Deutschlands beeinflussen.¹⁹ Ein attraktives Integrationsangebot ist daneben auch hilfreich, hochqualifizierte und tendenziell weiterhin sehr mobile Zuwanderer längerfristig an Deutschland zu binden.

Den Kerngedanken der Punktesysteme beider Länder sollte sich Deutschland deshalb zueigen machen. Die Arbeitsmärkte entwickeln sich weltweit im Zeichen von vernetzter Produktion, digitaler Revolution und globalisiertem Handel immer dynamischer. Das Gleiche gilt für internationale Wanderungsbewegungen, die durch viele Varianten temporärer, permanenter oder auch zirkulärer Migration geprägt sind. Die jahrzehntelange Praxis Australiens und Kanadas zeigt, dass gerade Punktesysteme besonders geeignet sind, rasch auf veränderte Gegebenheiten zu reagieren.

Womöglich ist aber mit Blick auf Deutschlands ebenfalls historisch gewachsene Einwanderungstradition ein anderer Aspekt noch weit wichtiger: Anders als ein mehr oder weniger bürokratisch verklausuliertes Zuwanderungssystem, das weder nach innen noch nach außen einfach kommunizierbar ist, würde ein aktives Auswahlssystem auch nach innen positiv wirken. Je mehr Deutschland sein Interesse auf die Gewinnung ausländischer Fachkräfte richten muss, umso wichtiger wird die entsprechende Information und die Zustimmung der inländischen Bevölkerung.

Die Akzeptanz der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten ist in Deutschland wie in fast allen EU-Staaten eher schwach ausgeprägt, wie das jüngste Eurobarometer im Auftrag der EU-Kommission einmal mehr zeigt.²⁰ Wenn aktuell 61 Prozent der Deutschen Zuwanderung aus Drittstaaten ungeachtet der sehr guten ökonomischen Entwicklung des Landes ablehnen, so ist dies nur zum Teil auf eine Vermischung von Asyl- und Migrationsthematik und eine starke Skepsis gegenüber der Asylpolitik bzw. den inzwischen wieder stark steigenden Flüchtlingszahlen in Deutschland zurückzuführen.

Hierin drückt sich fraglos auch eine Unsicherheit aus, die aufgrund einer viel zu lange Zeit unaufrichtigen Zuwanderungspolitik zustande kommt: Obwohl Deutschland lange seinen Status als Einwanderungsland verleugnet hat, erfolgte Zuwanderung in erheblichem Umfang. Und obwohl die Bundesrepublik mittlerweile eine deutlich ökonomisch orientierte Zuwanderungsstrategie in Bezug auf Drittstaatsangehörige verfolgt und zugleich die Zahl der Neuzuwanderer aus diesen Herkunftsländern eher gering ist, herrscht verbreitet der Eindruck vor, die Zuwanderung erfolge insgesamt unkontrolliert und unberechenbar zu Lasten der inländischen Bevölkerung.

Für die Politik sind solche regelmäßigen Befunde von hoher Relevanz. Sie machen deutlich, dass es noch erheblicher Überzeugungsarbeit bedarf, um die Akzeptanz von Zuwanderung in Deutschland und Europa weiter zu stärken. Dabei kommt es darauf an, sowohl den Nutzen der

¹⁹ Hierauf soll an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden. Vgl. dazu u.a. Hinte (2013).

²⁰ Vgl. EU-Kommission (Hrsg., 2015): Die öffentliche Meinung in der EU – Befragung November 2014 (Standard Eurobarometer 82), http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_anx_en.pdf.

– nicht steuerbaren – Zuwanderung aus den EU-Staaten darzustellen als auch plausibel zu machen, dass deshalb die gezielte Immigration von Fachkräften aus Drittstaaten nicht etwa überflüssig oder gar schädlich ist. Gerade das Instrument eines Punktesystems liefert in dieser Hinsicht ein klares Signal auch nach innen.

Die von starken Schwankungen und hohen Rückkehraten geprägte EU-Binnenmigration kann letztlich nicht gesteuert werden. Anders ausgedrückt: Hier sind die europäischen Arbeitsmärkte selbst das Steuerungsinstrument, auch wenn wirtschaftspolitische, sozialpolitische und bildungspolitische Faktoren ebenfalls eine Rolle spielen können. Der in seiner quantitativen Dimension heute eher unbedeutende Familiennachzug (siehe Tabelle 1) wäre prinzipiell über strengere Vorschriften zum Spracherwerb oder andere Voraussetzungen steuerbar, doch ist das aus integrationspolitischer Sicht sicherlich kein sinnvoller Ansatz.

Auf nationaler Ebene kann auch der Zuzug von Asylsuchenden nicht unmittelbar in seiner Größenordnung gesteuert werden. Indirekte Steuerungsinstrumente sind hier vielmehr die Definition sicherer Herkunftsländer und die Dauer der Asylverfahren. Anders verhält es sich auf europäischer Ebene: Europaweit wäre der Zuzug von Flüchtlingen sehr wohl im Sinne von Aufnahmequoten für die Mitgliedsländer zu steuern. Mittelfristig dürfte mit Blick auf die sehr wahrscheinlich weiter steigende Zahl von Flüchtlingen kein Weg an einer solchen Reorganisation der europäischen Flüchtlingspolitik vorbeiführen.²¹ Bis dahin bleibt allerdings festzuhalten, dass Deutschland mit dem aktuellen Flüchtlingsaufkommen keinesfalls „überfordert“ sein sollte. Die öffentliche Debatte über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen resultiert primär daraus, dass zu Zeiten weit geringerer Asylbewerberzahlen die ursprünglich vorgehaltenen Aufnahme- und Betreuungskapazitäten stark abgebaut worden sind und nun mit hoher öffentlicher und medialer Aufmerksamkeit neu geschaffen werden müssen.

Die aktuellen Flüchtlingszahlen sind ungeachtet dessen weit von den in den 1990er Jahren erreichten Höchstzahlen entfernt. Je mehr darauf hingewirkt wird, das Arbeitsverbot für Asylsuchende und Flüchtlinge zu lockern und je eher im Falle sehr guter Qualifikation der Durchgang in ein „reguläres“ Zuwanderungsverfahren ermöglicht wird, umso weniger sollte die Aufnahme von Flüchtlingen auch in der öffentlichen Wahrnehmung ein „Problem“ darstellen. Die Modalitäten der Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen bedürfen in jedem Fall einer grundlegenden Reform mit dem Ziel, einen raschen Zugang zum Arbeitsmarkt zu organisieren.²²

Eine offensivere, aktive Migrationspolitik ist ohne den breiten Rückhalt der eigenen Bevölkerung schwer vorstellbar. Hier liegt eine der großen Stärken eines Punktesystems: Es definiert Auswahlkriterien, kann diese im Rahmen eines gesellschaftlichen Diskurses und mit Blick auf veränderte ökonomische Konstellationen jederzeit flexibel anpassen und legt offen,

²¹ Vgl. Rinne und Zimmermann (2015).

²² Vgl. dazu die ausführlichere Darstellung in Rinne und Zimmermann (2015).

dass es bei diesem Zuwanderungskanal ausnahmslos um die Zulassung besonders qualifizierter Arbeitskräfte geht. Das sichert die nötige Akzeptanz einer offensiven Zuwanderungspolitik weit eher als ein vermeintlich bürokratisches Regelwerk, dem häufig nach wie vor unterstellt wird, dass es nicht in der Lage sei, die Zuwanderung den Interessen des Landes gemäß zu steuern und zu begrenzen.

Dies führt zu der Frage nach Höchstgrenzen für die Zuwanderung von Fachkräften. Im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung wäre die Einführung von Quoten abwegig. Hier ist im Wesentlichen ein Arbeitsplatzangebot maßgeblich (bzw. die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit). Anders stellt sich dies im Falle eines Punktesystems dar, sofern es nicht strikt ein Arbeitsplatzangebot voraussetzt. Generell sind hier mehrere Wege denkbar. So kann beispielsweise ab Erreichen einer überragend hohen Punktezahl die Einreise quantitativ unbeschränkt genehmigt und nur für niedrigere Schwellenwerte limitiert werden. In jedem Fall muss ein Planungshorizont eine Vorstellung davon vermitteln, in welcher Größenordnung Zuwanderung über ein Punktesystem für vorteilhaft erachtet wird.

Denn auch die Festsetzung solcher Höchstgrenzen oder Größenordnungen ist ein Vehikel politischer Akzeptanz, gerade weil sich andere Zuwanderungskanäle wie die EU-Binnenmigration nicht beschränken lassen. Indem solche Zahlenwerte zunächst bewusst niedrig angesetzt und behutsam der prognostizierten Bedarfslage angepasst werden, wird Berechenbarkeit erzeugt, die wiederum Vertrauen und Zustimmung in der Bevölkerung schafft.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass bei sachlicher Betrachtung kaum etwas gegen, aber sehr vieles für die Einführung eines Punktesystems innerhalb des deutschen Zuwanderungsgesetzes spricht. Näher betrachtet, sind im geltenden Zuwanderungsgesetz im Grunde mit der Privilegierung von besser qualifizierten Zuwanderern und Migranten mit Arbeitsplatzangebot schon Ansatzpunkte eines Auswahlsystems enthalten. Der Schritt zu einem weniger versteckten, sondern offensiven, transparenten Punktesystem ist nicht mehr weit und wäre keineswegs ein konzeptioneller Bruch. Das gern geäußerte Gegenargument, ein Punktesystem bedeute notwendigerweise einen Zuwachs an Bürokratie, erscheint nicht stichhaltig, denn im Gegenzug würden die bisherige, in vielen Fällen vorgeschriebene Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und andere Einzelvorschriften entfallen.

Die Diagnose, dass dem geltenden Regelwerk die Überzeugungskraft innerhalb der Zielgruppen offenkundig noch fehlt, spricht für eine Doppelstrategie: Einerseits sollte keine Zeit mehr verloren werden, um die bestehenden, durchaus attraktiven Angebote weltweit bekannter zu machen. Das wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer „Willkommenskultur“, der nicht im Eifer einer neuen Debatte um ein Punktesystem zerredet werden sollte. Andererseits sollte ohne Anspruch auf Perfektion ein „schlankes“ Auswahlsystem mit einem plausibel definierten Kriterienkatalog eingeführt und von Anfang an wissenschaftlich begleitet werden, um ein alternatives Verfahren zu erproben, das sich mutmaßlich als vorteilhaft erweisen wird. Dazu macht der folgende Abschnitt einen konkreten Gestaltungsvorschlag.

4. Punkte für Deutschland?

Ein konkreter Gestaltungsvorschlag

Bereits seit Beginn des Jahres 2011 liegt ein sehr konkreter Vorschlag für ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland vor.²³ Diesen Vorschlag stellen wir hier erneut zur Diskussion – nicht zuletzt, weil das damalige Konzept bereits Lösungsvorschläge für eine Vielzahl von Streitpunkten der aktuellen Debatte beinhaltet.

4.1 Konzept mit kurz- und langfristiger Dimension

Grundsätzlich differenziert das Konzept zwischen permanenter und temporärer Arbeitsmigration. Während ein kurzfristiger Bedarf durch einen (zunächst) befristeten Zuzug von Fachkräften gedeckt werden kann, ist eine Dauerzuwanderung von qualifizierten Einwanderern zur Linderung der Folgen des demografischen Wandels erforderlich. Für eine dauerhafte Einreise sollten allgemeine Qualifikationen im Rahmen eines Punktesystems bewertet werden. Für eine befristete Einreise sollte hingegen der Nachweis eines Jobangebots maßgeblich sein. Das Punktesystem selbst muss in diesem Zusammenhang jedoch für eine Durchlässigkeit des Verfahrens sorgen: Auch temporäre Arbeitsmigranten sollten im weiteren Zeitverlauf – ebenso wie Asylbewerber und Flüchtlinge²⁴ – im Rahmen des Punktesystems einen Antrag auf dauerhafte Einreise stellen können.

Wesentlicher Bestandteil des Systems muss das Bestreben sein, im internationalen Wettbewerb um gesuchte Fachkräfte weit erfolgreicher als bislang Hochqualifizierte mit akademischer Ausbildung und Fachkräfte der mittleren Qualifikationsstufen für Deutschland zu gewinnen. Denn auf beiden Ebenen ist zukünftig mit wachsenden Engpässen zu rechnen, die das Bildungssystem ebensowenig wird auffangen können wie die sich eher zufällig entwickelnde EU-Binnenmigration. Gleichzeitig sollte das Konzept aber auch darauf hinwirken, einfach qualifizierte oder ungelernete Arbeitsmigration aus Drittstaaten stark einzuschränken oder zu vermeiden, solange hier kein Bedarf erkennbar wird. Ein kombiniertes Punkte- und Quotensystem mit einer kurz- und langfristigen Dimension stellt ein geeignetes Mittel dar, diese Ziele zu erreichen.

²³ Vgl. Hinte, Rinne und Zimmermann (2011).

²⁴ Vgl. Rinne und Zimmermann (2015).

4.2 Drei-Säulen-Strategie für unterschiedliche Zielgruppen

Das nachfolgend dargestellte Konzept beruht auf einer Drei-Säulen-Strategie, mit der gezielt drei Gruppen von Fachkräften aus dem außereuropäischen Ausland angesprochen werden sollen.

Die erste Säule zielt auf die Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter ab. Diese Gruppe verfügt über flexible und übertragbare Qualifikationen und Fähigkeiten, die vor dem Hintergrund einer sich schnell wandelnden Wissensgesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnen und gleichzeitig eine hohe ökonomische und soziale Integrationswahrscheinlichkeit mit sich bringen. Deshalb kommt es bei dieser Zielgruppe nur in zweiter Linie auf berufsspezifische Kenntnisse oder ein Arbeitsplatzangebot an. Stattdessen werden bei der Punktevergabe im Rahmen dieser Säule das allgemeine Humankapital und eine akademische Ausbildung besonders hoch bewertet.

Die zweite Säule steuert die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte, die unterhalb der akademischen Qualifikation rangierende Ausbildungsabschlüsse und Fähigkeiten mitbringen, für die ebenfalls ein mittel- bis langfristiger Bedarf bzw. Engpass zu erwarten ist. Die Akzentuierung der Punktevergabe weist deutliche Unterschiede zur ersten Säule auf: So erhalten hier etwa berufsspezifische Qualifikationen in gefragten Berufsfeldern ein relativ hohes Gewicht. Da Deutschland bislang noch kein verlässliches Instrument zur Engpassdiagnose zur Verfügung steht, sollte bis auf weiteres ein nachvollziehbares Arbeitsplatzangebot die Grundvoraussetzung für den Zugang zum Verfahren sein.

Die dritte Säule ermöglicht eine temporäre Zuwanderung von Fachkräften, damit ein kurzfristig auftretender und mutmaßlich auch nur befristet entstehender Arbeitskräftebedarf gedeckt werden kann. Im Rahmen dieser Säule ist die Zuwanderung deshalb strikt befristet und basiert nicht auf einem Punktesystem. Die Einreiseerlaubnis ist ausschließlich an ein Arbeitsplatzangebot gebunden und wird zunächst für die Dauer des Arbeitsvertrages gewährt, jedoch maximal für drei Jahre. Im Verlauf dieser Zeit ist dabei jederzeit eine Bewerbung im Punkte-Verfahren möglich, so dass auch hier die Durchlässigkeit des Systems gewährleistet ist.

4.3 Maximale Transparenz, Berechenbarkeit und Flexibilität

Ein Punktesystem stellt, wie oben dargestellt, Transparenz nach innen und außen sicher. Ergänzt wird das Verfahren durch eine Quotierung, die für die ebenso notwendige Berechenbarkeit sorgt. Die Zulassung innerhalb des Punktesystems begründet also keinen Einreiseanspruch, sondern dieser richtet sich vielmehr nach der Ausschöpfung eines vorgegebenen Kontingents, das politisch gesetzt wird. Besteht das politische Ziel zum Beispiel in der Begrenzung der Gesamtzuwanderung bei gleichzeitiger qualitativer Aufwertung, wird man die Quoten zunächst eher niedrig ansetzen. Besteht das politische Ziel jedoch in einer maximalen Ausschöpfung eines potenziell gegebenen Zuwanderungsinteresses von

qualifizierten Migranten, so wird man von Beginn an mit höher angesetzten Quoten operieren wollen, um zu signalisieren, dass Deutschland sich deutlich für Arbeitsmigration öffnet.

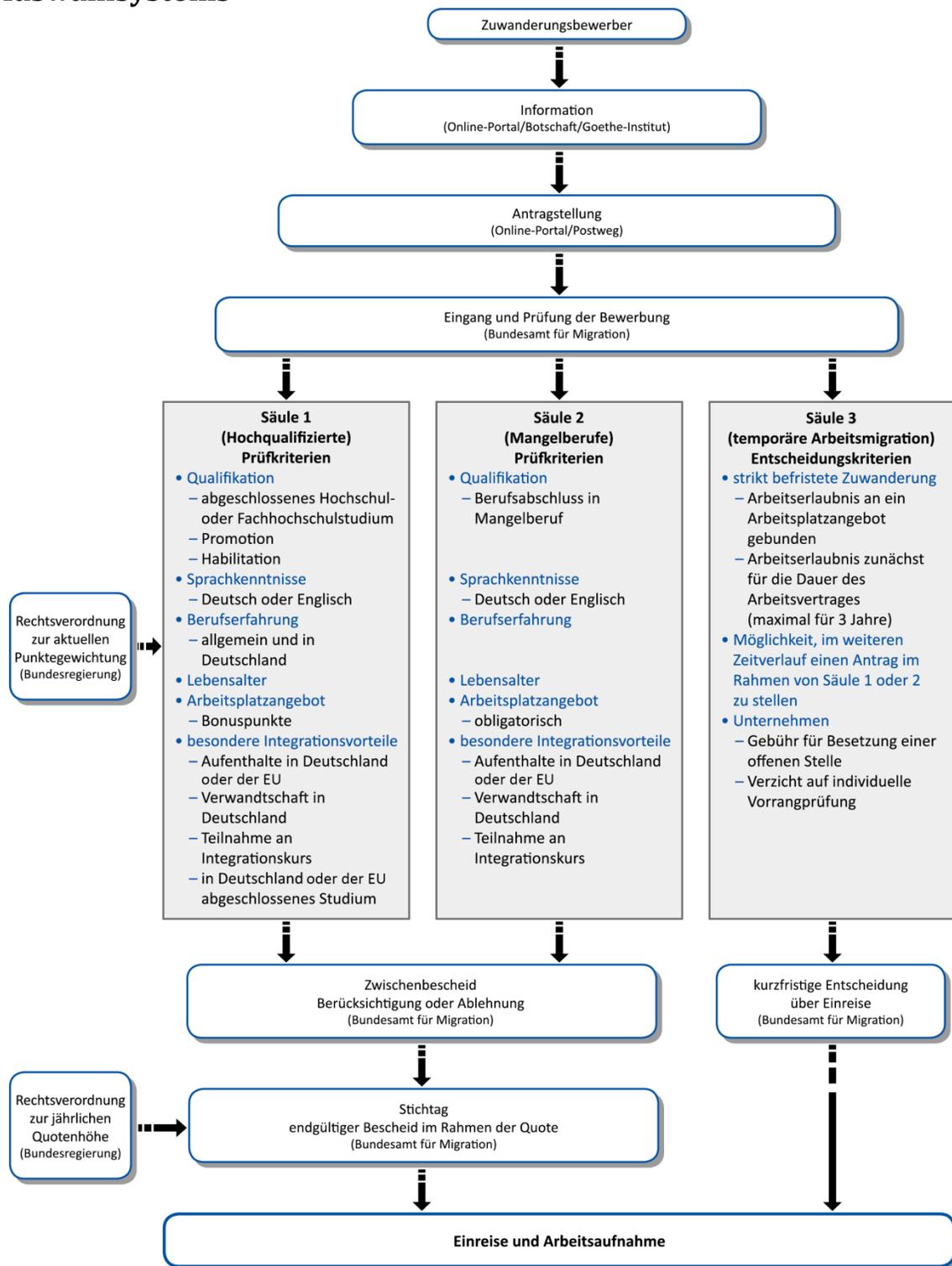
In unserer damaligen Studie haben wir empfohlen, in einer ersten, zweijährigen Phase eine Gesamtquote für Säule 1 und 2 des Modells in Höhe von 100.000 Personen (je 50.000) zu fixieren, die im weiteren zeitlichen Verlauf sukzessive angehoben werden kann. Analog zur Praxis Kanadas und Australiens sollten dabei volljährige, miteinreisende Familienangehörige mit angerechnet werden (ohne dass faktisch eine Quotierung stattfindet). Nach derzeitigem Stand ist davon auszugehen, dass Deutschland diese Größenordnungen vorläufig nicht erreichen wird. Für die dritte Säule könnte in einer Erprobungsphase zunächst ein bewusst knappes Kontingent von 10.000 bis 20.000 temporär einreisenden Arbeitsmigranten vorgegeben werden, um auch dieses Instrument in kleinem Rahmen zu erproben. Diese vergleichsweise enge Quotierung dient im Übrigen auch dazu, die nötigen Anreize für die betriebliche Ausbildung aufrecht zu erhalten.

Für die Antragstellung selbst sollte angelehnt an die Praxis insbesondere Australiens bevorzugt ein Online-Verfahren zum Einsatz kommen (einschließlich der Möglichkeit, Dokumente zur Vorabprüfung hochzuladen). Deutsche Auslandsdienststellen, die heute bereits zahlreiche Informationen für interessierte Bewerber bereithalten, aber auch die Goethe-Institute, können als Anlaufstellen dienen und neben Beratungsdienstleistungen auch selbst den Onlinezugang zum Verfahren ermöglichen. Ebenso müssen einfache Regelungen zur Antragstellung im Inland – zum Beispiel für im Rahmen der dritten Säule zunächst befristet eingewanderte Arbeitskräfte – gefunden werden.

Abbildung 2 veranschaulicht den möglichen Verfahrensablauf im Detail. Das eigentliche Punktesystem der ersten und zweiten Säule sieht hier – als Diskussionsgrundlage zu verstehen – zwei verschiedene Schwellenwerte vor. Das Erreichen des ersten Schwellenwerts (in unserem Vorschlag 60% der Maximalpunkte) bewirkt eine Zulassung zum Verfahren, aber keinen Rechtsanspruch auf Einreise. Die endgültige Genehmigung richtet sich, wie oben geschildert, nach Maßgabe eines politisch vorgegebenen Kontingents. Hingegen bewirkt das Erreichen des zweiten Schwellenwerts (in unserem Vorschlag 80% der Maximalpunkte) die Vergabe eines sofortigen Daueraufenthaltsrechts.

Zwischen der Antragstellung und dem Bescheid durch das zuständige Bundesamt für Migration (und Flüchtlinge), ob die Mindestpunktezahl erreicht wurde und das Verfahren weiter fortgesetzt wird, sollte nur ein knapper Zeitraum von wenigen Wochen liegen. Dies verringert Unsicherheiten und das Risiko, dass insbesondere hochqualifizierte Interessenten inzwischen mit Anträgen in anderen Zuwanderungsländern erfolgreich sind.

Abbildung 2: Vorschlag zum Verfahrensablauf eines aktiven Auswahlsystems



Quelle: Hinte, Rinne und Zimmermann (2011).

Anmerkung: Der ursprüngliche Vorschlag wurde in zwei Aspekten ergänzt. Es ist nun vorgesehen, auch für frühere und derzeitige Aufenthalte in der EU (Säulen 1/2) sowie für ein in der EU abgeschlossenes Studium (Säule 1) Punkte zu vergeben.

Für die endgültige Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Rahmen des Punktesystems wird eine Stichtagsregelung vorgeschlagen, wie sie Kanada und Australien praktizieren. Es werden alle Bewerbungen berücksichtigt, welche die erste Hürde genommen haben (Erreichen des ersten Schwellenwertes) und zwischen zwei Stichtagen eingegangen sind. Diese Bewerbungen werden qualitativ gereiht, d.h. in absteigender Punktzahl, und die besten Bewerber bis zum Ausschöpfen der vorher definierten Quote werden endgültig akzeptiert. Eine nicht ausgeschöpfte Quote sollte nicht zur Aufweichung des Auswahlprinzips und zu einer Herabsetzung der Anforderungen führen. Umgekehrt sollten nicht zum Zuge gekommene Bewerber mit hoher Punktzahl zum nächsten Stichtag Berücksichtigung finden und (auf eigenen Wunsch) auf eine Warteliste rücken.

Wichtig ist, dass die Information der erfolgreichen Bewerber unmittelbar erfolgt. Sie kann entweder mit der sofortigen Ausstellung eines befristet gültigen Einreisevisums verbunden werden oder dieses – im Sinne einer Vorbereitungszeit – für einen bestimmten Zeitpunkt verbindlich in Aussicht stellen. Für die Stichtage bietet sich ein halbjährlicher Rhythmus an (etwa zum 30. Juni und 31. Dezember eines Jahres). Bei kürzeren Intervallen steigt die Gefahr, dass qualitative Unterschiede in den berücksichtigten Bewerbungen entstehen, falls Qualität und Quantität der Bewerbungen im Zeitablauf stärker schwanken sollten.

Von Bedeutung im Hinblick auf die Attraktivität des Zuwanderungsangebots insgesamt sind im Übrigen auch die Regelungen zu Aufenthalt und Arbeitsaufnahme von festen Lebenspartnern. Das vorgeschlagene Punktesystem honoriert nicht nur die sofortige Miteinreise des Partners, weil hieraus durchweg stärkere Integrationsanreize resultieren, sondern ebenso dessen Qualifikation. Deshalb ist es auch nur folgerichtig, den Partner mit den gleichen Aufenthaltsrechten auszustatten und ihm bzw. ihr rasch eine eigenständige Daueraufhaltungsperspektive einzuräumen. Ebenfalls erscheint wichtig, dass das Punktesystem nicht nur deutsche Sprachkenntnisse honoriert, sondern auch die Möglichkeit geschaffen wird, mit guten Englischkenntnissen im Auswahlverfahren erfolgreich zu sein. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse findet in diesem Fall über die obligatorische Teilnahme an Integrationskursen statt, die insgesamt noch stärker auf die Belange des Arbeitsmarktes zugeschnitten werden sollten.

Von erheblicher Bedeutung ist ferner die Integrationsperspektive, die neu einreisenden Fachkräften im Rahmen des Auswahlsystems vermittelt wird. Dabei braucht nicht unbedingt der beschleunigte Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Arbeitsmigranten im Vordergrund zu stehen, zumal eine Diskriminierung anderer Zuwanderergruppen vermieden werden sollte.²⁵ Es erscheint jedoch zweckmäßig, im Rahmen transparent gestalteter „Integrationsverträge“, deren Bedingungen vor Beginn des Verfahrens offen gelegt werden,

²⁵ Die Modernisierung von Einbürgerungsbestimmungen stellt jedoch generell ein wichtiges politisches Instrument dar, um die ökonomische Integration von Zuwanderern systematisch zu verbessern. Zahlreiche Studien zeigen einen klaren Zusammenhang zwischen der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts und verbesserten Arbeitsmarktaussichten von Zuwanderern (vgl. Gathmann, 2015, für eine Übersicht).

den genauen Ablauf bis zum Daueraufenthaltsrecht (falls nicht schon im Punktesystem erreicht) und der Einbürgerungsoption darzulegen. Auch die zu erbringenden Integrationsleistungen müssen klar im Sinne eines solchen „Integrationsvertrages“ fixiert werden.

4.4 Mögliche Punktevergabe und Schwellenwerte

Im Zentrum eines jeden Punktesystems zur Steuerung bedarfsorientierter Zuwanderung steht die Definition der Punktekriterien und ihre Gewichtung. Im Rahmen des skizzierten Vorschlags für ein Drei-Säulen-Modell betrifft dies die ersten beiden Säulen. Für die dritte Säule ist kein Punktesystem notwendig, da hier die befristete Arbeitserlaubnis an ein Arbeitsplatzangebot gebunden ist. Für die ersten beiden Säulen schlagen wir einen gemeinsamen Kriterienkatalog vor, der die wesentlichen Elemente einer auf Integration ausgerichteten und an ökonomischen Realitäten orientierten Zuwanderungsstrategie berücksichtigt. Darunter fallen folgende sechs Kategorien: (1) Qualifikation, (2) Sprachkenntnisse, (3) Berufserfahrung, (4) Lebensalter, (5) Arbeitsplatzangebot, (6) besondere Integrationsvorteile.

Insgesamt sind in den Punktesystemen der Säulen 1 und 2 jeweils maximal 100 Punkte zu erreichen, wobei 60 Punkte als Schwellenwert für die Berücksichtigung einer Bewerbung im weiteren Prozess oder ihren unmittelbaren Ausschluss (ohne Widerspruchsmöglichkeit) angesetzt sind. Für die sofortige Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts im Rahmen der vorgegebenen Quoten müssen in diesem Konzept in beiden Säulen mindestens 80 Punkte erzielt werden.²⁶ Diese Besonderheit schafft Anreize für besonders gut qualifizierte Bewerber und hebt das Konzept von anderen Modellen etwa in Kanada und Australien markant ab. Mit der Zuwanderungsgenehmigung muss eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis ohne jede „Vorrangprüfung“ oder sonstige behördliche Zustimmungspflicht verbunden sein – das Gesamtkonzept zielt ja ausschließlich auf solche Bewerber, die entweder schon ein Arbeitsplatzangebot vorweisen können oder aufgrund ihrer besonders hohen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein werden.

²⁶ Jenseits der Antragsprüfung im Rahmen von Punktesystem und Quotierung sollten im Rahmen des üblichen Vorgehens Dokumente zur Straffreiheit und eigenständigen Lebensunterhaltssicherung sowie ein Gesundheitszeugnis vorgelegt werden.

Eine konkrete Gestaltung eines Punktekataloges im Rahmen der Auswahl von Hochqualifizierten (erste Säule) könnte folgendermaßen aussehen:

(1) Qualifikation (Bildungs-/Berufsabschluss)	30 bis 50 Punkte*
Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums (B.A./B.Sc.)	30 Punkte
Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums (M.A./M.Sc.)	35 Punkte
Promotion, Ph.D. (oder äquivalenter Abschluss)	40 Punkte
Habilitation (oder äquivalenter Abschluss)	50 Punkte
(2) Sprachkenntnisse	bis zu 10 Punkte**
Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse (mind. B1)	10 Punkte
Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2)	5 Punkte
Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B2)	5 Punkte
(3) Berufserfahrung	bis zu 10 Punkte
Mindestens 9-monatige Berufserfahrung in Deutschland	10 Punkte
Berufserfahrung (pro Jahr)	2 Punkte
(4) Lebensalter	bis zu 10 Punkte
Altersgruppe 21-39 Jahre	10 Punkte
Altersgruppe 40-49 Jahre	5 Punkte
(5) Arbeitsplatzangebot	10 Punkte
Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes in Deutschland	10 Punkte
(6) besondere Integrationsvorteile	bis zu 10 Punkte
Abschluss eines Studiums in Deutschland oder der EU	10 Punkte
Lebenspartner: Einreise nach Deutschland	5 Punkte
Qualifikation des Lebenspartners	bis 5 Punkte
Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder der EU	bis 5 Punkte
Verwandtschaft in Deutschland	bis 5 Punkte
Erfolgreiche Teilnahme Integrationskurs	5 Punkte
Maximal erreichbare Punktzahl	100 Punkte
Schwellenwert 1 (Zulassung zum Verfahren)	60 Punkte
Schwellenwert 2 (sofortiger Daueraufenthalt)	80 Punkte

* Im Bereich Qualifikation sind mind. 30 Punkte zu erreichen, um in Säule 1 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft verstärkt an den Maßstäben des Europäischen Systems zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS) und am Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) orientieren können. Derzeit erscheint die zuverlässige Anwendung der teils noch in der Umsetzung befindlichen Vergleichsmaßstäbe jedoch noch problematisch.

** Die Klassifizierung des Sprachniveaus orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

Quelle: Hinte, Rinne und Zimmermann (2011).

Anmerkung: Der ursprüngliche Vorschlag wurde in zwei Aspekten ergänzt. Es ist nun vorgesehen, auch für frühere und derzeitige Aufenthalte in der EU sowie für ein in der EU abgeschlossenes Studium Punkte zu vergeben.

Für die Auswahl von Fachkräften mit Qualifikationen in anerkannten Mangelberufen (zweite Säule) wäre analog dieser Punktekatalog sinnvoll:

(1) Qualifikation (Berufsabschluss in Mangelberuf)	15 bis 35 Punkte*/**
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit AA	30 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit A	25 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit B	20 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit C	15 Punkte
(2) Sprachkenntnisse	bis zu 15 Punkte***
Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse(mind. B1)	15 Punkte
Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2)	8 Punkte
Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B1)	5 Punkte
(3) Berufserfahrung	bis zu 15 Punkte
Ausbildungsadäquate Berufserfahrung in Deutschland (pro Jahr)	5 Punkte
Ausbildungsadäquate Berufserfahrung (pro Jahr)	2 Punkte
(4) Lebensalter	bis zu 10 Punkte
Altersgruppe 21-39 Jahre	10 Punkte
Altersgruppe 40-49 Jahre	5 Punkte
(5) Arbeitsplatzangebot.....	15 Punkte
Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes in Deutschland	15 Punkte
(6) besondere Integrationsvorteile.....	bis zu 10 Punkte
Lebenspartner: Einreise nach Deutschland	5 Punkte
Qualifikation des Lebenspartners	bis 5 Punkte
Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder der EU	bis 5 Punkte
Verwandtschaft in Deutschland	bis 5 Punkte
Erfolgreiche Teilnahme Integrationskurs	5 Punkte
Maximal erreichbare Punktzahl	100 Punkte
Schwellenwert 1 (Zulassung zum Verfahren)	60 Punkte
Schwellenwert 2 (sofortiger Daueraufenthalt)	80 Punkte

* Im Bereich Qualifikation sind mindestens 15 Punkte zu erreichen, um in Säule 2 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft verstärkt an den Maßstäben des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) und des Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung (ECVET) orientieren können. Derzeit erscheint die zuverlässige Anwendung der teils noch in der Umsetzung befindlichen Vergleichsmaßstäbe jedoch noch problematisch, zumal die adäquate Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen dualen Systems der Berufsausbildung noch Schwierigkeiten bereitet.

** Mangelberufe (mit mittel- bis langfristigen Engpässen) sind mit einem geeigneten Indikatorensystem zu definieren. Die Dringlichkeit (AA/A/B/C) bestimmt sich nach der Dimension des Engpasses.

*** Die Klassifizierung des Sprachniveaus orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

Quelle: Hinte, Rinne und Zimmermann (2011).

Anmerkung: Der ursprüngliche Vorschlag wurde in einem Aspekt ergänzt. Es ist nun vorgesehen, auch für frühere und derzeitige Aufenthalte in der EU Punkte zu vergeben.

Die Gewichtung der Kriterienkataloge ist den unterschiedlichen Zielgruppen angepasst. Zur Zielgruppe der ersten Säule gehören hoch qualifizierter Migranten mit akademischem Abschluss und einer hohen Wahrscheinlichkeit einer ökonomischen wie auch sozialen Integration. Dem Bereich Qualifikation kommt daher der mit Abstand höchste Stellenwert zu. Die anderen Bereiche erhalten vergleichsweise geringeres Gewicht, jedoch ist es für das Erreichen des Schwellenwertes erforderlich, auch hier Punkte zu erzielen. Eine Berücksichtigung bisheriger oder perspektivischer Einkommensverhältnisse ist angesichts des unverhältnismäßig hohen Prüfaufwands ausdrücklich nicht vorgesehen. Hervorzuheben ist des Weiteren die starke Gewichtung eines Studienabschlusses in Deutschland sowie der relativ breite Katalog anrechenbarer Integrationsvorteile, der auch frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder der EU umfasst.

Für die zweite Säule findet der Kriterienkatalog der ersten Säule analog Anwendung, wobei sich die Gewichtung der Zielgruppe entsprechend verschiebt. Zwar erhält auch hier der Bereich Qualifikation die höchste Bedeutung, allerdings werden die maximal erreichbaren Punktzahlen in den Bereichen Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Arbeitsplatzangebot heraufgesetzt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe in stärkerem Maße auf diese Aspekte ankommen wird. Besonders akzentuiert wird die Bedeutung ausbildungsrelevanter Berufserfahrung in Deutschland. Im Ergebnis sinkt damit zwar im Vergleich zur ersten Säule die relative Bedeutung von Qualifikation, aber auch innerhalb dieser Säule müssen Bewerber eine Mindestpunktzahl in dieser Kategorie aufweisen, um im weiteren Bewerbungsverfahren berücksichtigt zu werden.

4.5 Regelmäßige Überprüfung von Kriterien und Kontingenten

Eine besondere Herausforderung bei der Umsetzung eines Punktesystems stellt die Bewertung der Qualifikation und Berufsabschlüsse von Zuwanderungsbewerbern dar. Dieses Problem tritt jedoch auch gegenwärtig zutage, allerdings erst nachgeordnet im Bemühen um eine erfolgreiche Zuwandererintegration. Dort treten derzeit dann häufig die Schwierigkeiten auf, die ein Auswahlssystem bereits im Vorfeld vermeiden muss. Die bisherigen Maßnahmen zur formalen Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen müssen in jedem Fall konsequent fortgesetzt werden und können im Rahmen eines Punkte-Auswahlverfahrens zur Anwendung kommen. Dies gilt auch für die Bemühungen zum Aufbau eines umfassenden „Arbeitsmarkt-Monitorings“ zur Diagnose von Engpasskonstellationen. Auch diese Anstrengungen sind von erheblicher Relevanz für ein Konzept ökonomisch gesteuerter Zuwanderung (und für den Bildungssektor), bedürfen jedoch zunächst einer sorgfältigen Erprobung, um eine zu kurzfristige Perspektive zu vermeiden.

Die neue Zuwanderungsstrategie muss eine maximale Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Regelwerks anstreben, um den dynamischen Veränderungen der Arbeitsmärkte gewachsen zu sein. Das Punktesystem muss daher einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, in deren Verlauf Anpassungen im Hinblick auf gesammelte Erfahrungen und

veränderte Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden können. Daneben sollte im Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit und öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses eine hohe Berechenbarkeit durch die regelmäßige Vorgabe von nicht zu überschreitenden Höchstgrenzen für die einzelnen Zuwanderergruppen gewährleistet sein.

Ohne die Verwirklichung größtmöglicher Transparenz wird das Konzept keinen nachhaltigen Erfolg erzielen. Die Kriterien für die Punktevergabe, deren Gewichtung und aktuelle Modifizierung müssen offengelegt und offensiv vertreten werden. Auch die Zahl der eingehenden Bewerbungen nach Kategorie und der jeweils aktuelle Stand der Kontingentausschöpfung sollte über ein allgemein zugängliches Informationsportal dokumentiert werden. Von dem hohen Wert eines gastfreundlich gestalteten Zugangsportals für Wanderungswillige war oben schon die Rede. Es muss alle relevanten Informationen über Zuwanderungsbedingungen und Integrationsperspektiven zusammenstellen und vor allem eine Selbsteinschätzung der eigenen Zuwanderungschancen erlauben. Hier stellt die Internetpräsenz „Make it in Germany“ bereits einen guten Ansatzpunkt dar.

5. Fazit: Ein klares Zuwanderungs- und Integrationsangebot vermitteln

Es bedarf keiner ausführlichen Erwähnung, dass sich die hier dargestellten Möglichkeiten einer Reorganisation der Zuwanderung nach Deutschland ausschließlich auf den Teilbereich der Arbeitsmigration beziehen. Alle anderen Zuwanderungsgruppen wie etwa der Nachzug von Familienangehörigen, die Zuwanderung zu Ausbildungszwecken, der Zuzug von (Spät-) Aussiedlern und jüdischen Zuwanderern sowie insbesondere die Einreise von Asylsuchenden und Flüchtlingen bleiben dabei als weitere „Säulen“ unangetastet. Deutschland sollte nicht nur ein hohes Interesse an einer gestärkten ökonomischen Zuwanderungskomponente haben, sondern muss auch künftig seiner humanitären Verantwortung ohne Abstriche gerecht werden.

Das Konzept einer gesteuerten Arbeitsmigration dient somit nicht dazu, Zuwanderergruppen gegeneinander abzuwägen, sondern soll allein die ökonomische Komponente akzentuieren. In diesem Zusammenhang bietet ein Punktesystem gerade auch für die Gruppe von Flüchtlingen und Asylsuchenden eine realistische Perspektive, aus einem laufenden Anerkennungsverfahren heraus bei entsprechender Qualifikation in ein solches Auswahlssystem überzuwechseln. An dieser Stelle sollte Deutschland stark daran interessiert sein, gut qualifizierten Flüchtlingen alternative Perspektiven aufzuzeigen.

Parallel zu einem Punktesystem würde auch das Angebot der „Blauen Karte EU“ weiterbestehen, da es auf europäischem Recht beruht. Eine „Kollision“ mit einem neuen Auswahlssystem ist darin nicht zu sehen. Wie oben bereits erwähnt, bestand die ursprüngliche Intention der europäischen „Blue Card“ darin, die Mobilität von zugewanderten Arbeitskräften innerhalb der Europäischen Union zu stärken. Deshalb wäre es im Interesse

einer möglichst günstigen Ressourcenverteilung in Europa nur wünschenswert, wenn noch mehr Drittstaatsangehörige von diesem Angebot Gebrauch machten. Intendiert ist dabei zunächst ein temporärer Aufenthalt. Dieser kann dann eigenständig oder formal auch über das Punktesystem bei Nachweis der entsprechenden Voraussetzungen in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden. Ob Neuzuwanderer sich über das Angebot der „Blauen Karte EU“ oder ein Auswahlssystem für Deutschland qualifizieren, bleibt für das grundsätzliche Prinzip einer bedarfsgerechten Steuerung letztlich unerheblich.

Zum Abschluss ist nochmals darauf hinzuweisen, dass ein offensiv nach außen und innen vertretenes Auswahlssystem für Fachkräfte ohne ein klar strukturiertes Integrationsangebot in seiner Wirkung zu verpuffen droht. Eine „Willkommenskultur“ zu etablieren, setzt nicht nur voraus, in erster Instanz glaubhaft zu machen, dass Deutschland sich für qualifizierte Zuwanderer öffnet. Ebenso wichtig ist die Darstellung einer stringenten Integrationsperspektive im Sinne eines „Integrationsvertrags“. Hier müssen erbrachte Leistungen belohnt und nicht etwa ausgebliebene Integrations Schritte abgestraft werden.

Diesen Kurs hat die deutsche Integrationspolitik bereits erkennbar eingeschlagen. So schaffen vor allem die Einbürgerungsbestimmungen schon heute klare Integrationsanreize, indem etwa bei besonderen Integrationsleistungen die Frist bis zur Einbürgerung von regulär acht auf sechs Jahre verkürzt wird. Denkbar ist, hier sogar eine nochmalige Fristverkürzung zu prüfen, um diese Anreizwirkung weiter zu verstärken. Ein Punktesystem zielt erklärtermaßen auf dauerhafte Zuwanderung. Es kann aber nicht verhindern, dass sich erfolgreich angeworbene Fachkräfte zu einem späteren Zeitpunkt zur Weiter- oder Rückwanderung entscheiden. Die rasche Einbürgerung sorgt an dieser Stelle für einen empirisch nachweisbaren „Klebeffekt“: Zuwanderer im Besitz der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes tendieren weit weniger stark dazu, diesem Land eines Tages (dauerhaft) den Rücken zu kehren.

Allzu hohe Erwartungen hinsichtlich steigender Bewerberzahlen sollten kurzfristig auch mit einem Punktesystem nicht verknüpft werden. Deutschland sollte nicht damit rechnen, schon in einer frühen Phase einer aktiven deutschen Zuwanderungspolitik auf ein stark gesteigertes Zuwanderungsinteresse der gesuchten Fachkräfte zu stoßen. Dazu ist einerseits der Nachholbedarf im Wettbewerb der Zuwanderungsländer zu groß. Andererseits wird sich dieser Wettbewerb vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen noch verschärfen, so dass gut qualifizierte Migranten die freie Auswahl haben. Damit ihre Wahl schließlich auf Deutschland fällt, sollte die deutsche Migrationspolitik ein klares, verständliches Auswahlssystem etablieren. Ein Punktesystem bietet keine Erfolgsgarantie, wohl aber bessere Erfolgchancen für Deutschland.

Literatur

- Bechmann, Sebastian, Vera Dahms, Nikolai Tschersich, Marek Frei, Ute Leber und Barbara Schwengler (2012): „Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft: Problemlagen und betriebliche Reaktionen,“ *IAB Forschungsbericht* 13/2012.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013): *Bildung und Beruf in Deutschland. Eine Broschüre zu den rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): *Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland (Januar bis September 2014)*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): *Berufsbildungsbericht 2014*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- Bundesministerium des Innern (2015): *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2013)*. Berlin: Bundesministerium des Innern (BMI).
- Constant, Amelie F. und Ulf Rinne (2013): „Labour Market Information for Migrants and Employers: The Case of Germany,“ *IZA Research Report* Nr. 50.
- Constant, Amelie F., Bienvenue N. Tien, Klaus F. Zimmermann und Jingzhou Meng (2013): „China's Latent Human Capital Investment: Achieving Milestones and Competing for the Top,“ *Journal of Contemporary China* 22(79), S. 109-130.
- de Maizièrre, Thomas (2015): „Brauchen wir ein neues Einwanderungsgesetz? Nein!“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Februar 2015.
- Dräger, Vanessa (2014): „Zukünftige Fachkräfteengpässe in Deutschland?,“ *IZA Discussion Paper* Nr. 8434.
- Gathmann, Christina (2015): „Naturalization and citizenship: Who benefits?,“ *IZA World of Labor* 2015: 125 [doi: 10.15185/izawol.125].
- Hinte, Holger (2013): „Zuwanderung und Integration: Baustein einer demografiefesten Politik,“ in: Holger Hinte und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demographische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 282-322.
- Hinte, Holger, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann (2011): „Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland,“ *IZA Research Report* Nr. 35.
- Möller, Joachim und Ulrich Walwei (2013): „Konsequenzen des demografischen Wandels für die Arbeitswelt: Ende der Arbeitslosigkeit nicht in Sicht?,“ in: Holger Hinte und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demographische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 114-141.
- OECD (2013): *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*. Berlin: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).
- Rinne, Ulf und Klaus F. Zimmermann (2015): „Zutritt zur Festung Europa? Anforderungen an eine moderne Asyl- und Flüchtlingspolitik,“ *Wirtschaftsdienst* 95(2), S. 114-120.
- Schneider, Hilmar (2013): „Arbeitszeitpolitik als Bedingung flexibler Lösungen im Lebensverlauf,“ in: M. Hüther und G. Naegel (Hrsg.), *Demografiepolitik – Herausforderungen und Handlungsfelder*. Wiesbaden: Springer VS, S. 283-298.
- Tani, Massimiliano (2014): „Using a point system for selecting immigrants,“ *IZA World of Labor* 2014: 24 [doi: 10.15185/izawol.24].
- Vogler-Ludwig, Kurt, Nicola Düll und Ben Kriechel (2014): *Arbeitsmarkt 2030: Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum (Prognose 2014)*. Zusammenfassung der Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Zimmermann, Klaus F. (2014a): „Freiheit und Bedrängnis: Zuwanderung am Arbeitsmarkt,“ *Wirtschaftsdienst* 94 (3), S. 172-176.
- Zimmermann, Klaus F. (2014b): „Migration, jobs and integration in Europe,“ *Migration Policy Practice* 6(4), S. 4-16.