

## RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 77

### **Fachkräfte gewinnen**

Konzept für eine aktive deutsche Zuwanderungspolitik

Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Autoren:

**Holger Hinte** (IZA)

**Ulf Rinne** (IZA)

unter Mitarbeit von:

**Patrizia Maßner** (IZA)

**Lars Meierwisch** (IZA)

**Sascha Müller** (IZA)

MAI 2017

## Kurzfassung

Die vorliegende Studie unterbreitet einen konkreten Gestaltungsvorschlag für eine Reform der Erwerbsmigration nach Deutschland. Die Notwendigkeit einer Kurskorrektur ist offensichtlich. Weder gelingt es den bestehenden gesetzlichen Regelungen, die besten Fachkräfte mit beruflicher oder akademischer Qualifikation für Deutschland zu gewinnen, noch schaffen sie in unsicheren Zeiten die nötige gesellschaftliche Akzeptanz und Berechenbarkeit. Auch die Integrationspolitik stößt aktuell erkennbar an ihre Grenzen.

### Ein Einwanderungsgesetz bedeutet nicht mehr Zuwanderung

Mit einem Einwanderungsgesetz muss nicht mehr Zuwanderung verbunden sein. Im Gegenteil sollten in einer Pilotphase mit bewusst niedrig angesetzten Quoten erste Erfahrungen gesammelt werden. Die Zahl jährlicher Zuzüge im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes und der Blauen Karte EU kann eine Orientierung bieten. Deutschland würde also die Zuwanderung im steuerbaren Segment der Erwerbsmigration aus Drittstaaten begrenzen und zugleich dafür sorgen, dass deutlicher wird, wer dabei unter welchen Bedingungen eine Chance zur Einreise und Beschäftigung hat. Ein Einwanderungsgesetz mit Punktesystem und Quotierung ist außerdem am besten geeignet, eine „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ zu unterbinden. Übergangsfristen bis zum Erwerb voller Transferansprüche entsprechen seiner Logik.

### Transparenz nach innen und außen

Ein aktives Auswahlverfahren für Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten erreicht zweierlei: (1) Es signalisiert nach außen das konkrete Angebot, Bewerbungen um einen Platz im Verfahren einzureichen und weckt damit das Interesse von Kandidatinnen und Kandidaten, die bislang nur die klassischen Einwanderungsländer anvisiert haben. (2) Nach innen signalisiert es die Entschlossenheit des Staates, künftig die Einreise von ausländischen Arbeitskräften aus Drittstaaten von strengeren Kriterien abhängig zu machen, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Ein Auswahlverfahren geht außerdem notwendigerweise Hand in Hand mit kontingentierten Einreisegenehmigungen, um Plan- und Berechenbarkeit zu erreichen.

### Differenzierte Drei-Säulen-Strategie

Der Vorschlag eines Drei-Säulen-Modells zur Neuordnung der Arbeitsmigration nach Deutschland ist klar strukturiert: Säule 1 richtet sich an Interessenten mit akademischer Qualifikation, die im Erfolgsfall ein nicht arbeitsplatzgebundenes Daueraufenthaltsrecht erhalten. Säule 2 zielt auf beruflich qualifizierte Bewerber und gewichtet die Kriterien deshalb anders. Hier ist bis auf weiteres ein Arbeitsplatzangebot obligatorisch, solange ein zuverlässiger Engpassindikator noch nicht existiert. Für beide Säulen greift eine separate jährliche Höchstquote.

Säule 3 regelt die befristete Arbeitsmigration und koppelt den Aufenthalt an die Existenz und Dauer eines Arbeitsvertrags (für maximal drei Jahre, aber mit der Möglichkeit zum Wechsel in das Auswahlverfahren der anderen beiden Säulen).

### **Klarheit über individuelle Zuwanderungschancen**

Auswahlkriterien für Zuwanderer zu definieren, ist für Deutschland kein völliges Neuland. Implizit wirkt bereits das bestehende Instrumentarium als ein minimalistisches Punktesystem. Das neue, weitaus differenziertere Verfahren ist transparent und legt seine Kriterien und deren Gewichtung umfassend offen. Es sieht neben der abgestuften Punktevergabe für übliche Kriterien wie Qualifikation, Sprachniveau, Berufserfahrung, Lebensalter, Arbeitsplatzangebot und spezifische Integrationsvorteile zwei Besonderheiten vor: Zum einen werden sehr gute Englischkenntnisse ähnlich bewertet wie Deutsch-Grundkenntnisse. Zum anderen wird für akademisch und beruflich hochqualifizierte Bewerber ein doppelter Schwellenwert eingeführt: Werden 60 von 100 möglichen Punkten erreicht, ist man für das weitere Verfahren qualifiziert. Mit überragenden 80 Punkte wird ein sofortiger Daueraufenthalt erreicht und der Verfahrensablauf verkürzt.

### **Kandidatenpools auch im Interesse kleinerer Unternehmen**

Innerhalb der ersten beiden Säulen ist ein transparentes Bewerbungsverfahren vorgesehen, das die Abläufe im Vergleich zu den klassischen Einwanderungsländern nochmals strafft. Zunächst werden alle eingehenden Bewerbungen in einem „Kandidatenpool“ gesammelt und in erster Runde die Punktwerte für alle Auswahlkriterien (Alter, Qualifikation, Sprache usw.) ermittelt. Bei einer erreichten Mindestpunktzahl werden die Kandidaten eingeladen, ihre Bewerbung mit entsprechende Nachweisen (v.a. zur Identifikation und Qualifikation) online zu vervollständigen. Interessierte Unternehmen, insbesondere auch kleinere Unternehmen ohne globale Personalgewinnungsressourcen, haben jederzeit Zugang zu den Daten der Bewerber, können diese also kontaktieren und ihnen ein Arbeitsplatzangebot machen.

### **Punktesystem als flexibles, lernendes System**

Wandel und Anpassungsfähigkeit sind Zeichen der Stärke, nicht etwa der Schwäche eines Auswahlverfahrens. Ein leistungsfähiges deutsches Einwanderungsgesetz muss daher so gestaltet sein, dass jederzeit flexibel Anpassungen vorgenommen werden können, um schnell auf Fehlsteuerungen oder veränderte ökonomische Bedingungen reagieren zu können. Auch in anderen Staaten unterliegen Auswahlssysteme ständigen Anpassungen, die Ausdruck souveräner politischer Entscheidungen im nationalen Interesse sind. Deutschland braucht einen vergleichbar unaufgeregten Ansatz zur Neuregelung seiner Zuwanderungspolitik.

## Verfahrensbeschleunigung durch Online-Bewerbungsverfahren

Mit der Einführung eines Einwanderungsgesetzes muss zugleich ein voll funktionsfähiges Online-Portal für Zuwanderungsinteressierte bereitgestellt werden. Neben der transparenten Aufbereitung der erforderlichen Informationen und seiner wichtigen Marketing-Aufgabe hat dieses Portal für eine moderne aktive Zuwanderungspolitik einen weiteren zentralen Nutzen: Weite Teile des Bewerbungsprozesses können auf diese Weise in das Vorfeld einer Einreisegenehmigung verlagert werden.

## Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse vor der Einreise

Das vorliegende Konzept beinhaltet eine Verlagerung der notwendigen Prüfungen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse in den Zeitraum vor der Einreise. Dazu kann über das geplante Online-Portal ein Upload relevanter Bescheinigungen erfolgen. Zugleich muss die staatliche Organisation der Anerkennungsverfahren reformiert werden: An die Stelle dezentral und stark ermessensorientiert tätiger Instanzen sollten zentrale Einrichtungen treten, um einheitliche Bewertungsstandards und ein zeitlich straffes Verfahren innerhalb verbindlicher Fristen zu gewährleisten. Auch ein bundesweit verbindliches Anerkennungssystem für informell erworbene Fertigkeiten sollte aufgebaut werden – nicht nur Zuwanderer würden davon profitieren.

## Statuswechsel von Flüchtlingen erst nach Einführungsphase

Ein aktives Auswahlverfahren für interessierte Zuwanderer bietet die Möglichkeit, qualifizierte Flüchtlinge daran teilnehmen zu lassen. Das Konzept sieht eine solche Statuswechsel-Option bewusst erst nach erfolgreicher Einführung eines Punktesystems für Fachkräfte vor. Nicht auf eigenen Wunsch (kein Rechtsanspruch), sondern ausschließlich aufgrund eines Votums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und nach entsprechender Beratung soll dann der Asylantrag zurückgestellt werden können, um die Teilnahme am Punktesystem zu ermöglichen. Eine parallele Beantragung von Asyl und Zuwanderung ist dabei ebenso ausgeschlossen wie ein Zuwanderungsantrag unmittelbar nach Ablehnung eines Asylgesuchs. Auf diese Weise entsteht kein zusätzlicher Fluchtanreiz. Das Ziel eines Statuswechsels ist nicht, das grundgesetzlich garantierte Asylrecht in Frage zu stellen oder Flüchtlingen die Beantragung von Asyl in Deutschland „auszureden“, sondern es wieder exklusiv für den Personenkreis zu reservieren, für den es gedacht wurde. Die Überlastung des Asylrechts durch kaum erfolgversprechende Anträge, die einen hohen Aufwand für rechtsstaatliche Prüfung, freiwillige Rückführungen oder Abschiebungen nach sich ziehen, geht zu Lasten der Effizienz, Einzelfallgerechtigkeit und gesellschaftlichen Akzeptanz von Asylgewährung und Flüchtlingen.

### **Integrationsangebote verbessern**

Ein Einwanderungsgesetz kommt nicht ohne klar formulierte Erwartungshaltungen und verbesserte Angebote zur Integration von Neuzuwanderern aus. An die Stelle des bislang eher sanktionsorientierten Systems sollten positive Verhaltensanreize treten. So könnten etwa Einbürgerungsfristen bei besonders raschem Spracherwerb verkürzt werden. Außerdem muss das Profil der existierenden Integrationskurse geschärft und stärker auf die Belange von Erwerbsmigration abgestellt werden.

### **Bündelung von Kompetenzen**

Ein aktives Auswahlverfahren setzt eine Bündelung aller administrativen Kompetenzen voraus. Mittelfristig sollte ein Bundesministerium für Migration und Integration die Federführung übernehmen und damit die verstreute Befassung diverser Ressorts mit Teilaspekten von Migration und Integration beenden. Da dies sorgfältige Vorarbeiten auch mit dem Ziel der Entbürokratisierung voraussetzt, kann als Zwischenschritt zunächst ein(e) Staatsminister(in) für Migration die Weisungsbefugnis für diese wichtige Querschnittsaufgabe übernehmen. Unabdingbar erscheint außerdem eine deutliche Effizienzsteigerung und Reorganisation des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, das unter Aufsicht des neuen Bundesministeriums für die Prüfung der Bewerbungen im Auswahl- und Asylverfahren zuständig sein sollte.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Die neue Ausgangslage:</b>	
	<b>Warum die Argumente für ein Einwanderungsgesetz geschärft werden müssen</b>	<b>1</b>
1.1	Großzügige Angebote auf dem Papier, aber geringe Resonanz	2
1.2	Erforderliche Signale nach innen und außen	4
1.3	Wurde eine historische Chance für Reformen bereits verspielt?	5
1.4	Argumente für ein ökonomisches, aktiv gestaltendes Einwanderungsgesetz	7
<b>2</b>	<b>Von der zufälligen zur aktiven Steuerung:</b>	
	<b>Anforderungen an ein Einwanderungsgesetz</b>	<b>10</b>
2.1	Eine zuwanderungspolitische Antwort auf alte und neue Herausforderungen	11
2.2	Auf Augenhöhe mit einem flexiblen Auswahlssystem	12
2.3	Schwächen der aktuellen Gesetzgebung beheben	13
2.4	Gesetzgebung, Verfahrensablauf und Strukturen „aus einem Guss“	16
2.5	Optionen zum Statuswechsel ohne Untergrabung des Asylrechts	18
2.6	Bilaterale Abkommen als sinnvolle Ergänzung	21
<b>3</b>	<b>Internationale Erfahrungen:</b>	
	<b>Auswahlssysteme im Wandel</b>	<b>22</b>
3.1	Kanada: „Express Entry“ für Fachkräfte und Poolzugriff für Unternehmen	24
3.2	Australien: Gezielte Zuwanderung in Mangelberufe	28
3.3	Neuseeland: Vorbildliches Online-Portal für Zuwanderungswillige	32
3.4	Großbritannien: Das Punktesystem vor dem Aus?	35
3.5	Österreich: Rot-Weiß-Rot-Karte in der Bewährungsprobe	36
<b>4</b>	<b>Lehren für Deutschland? Mut zum Experiment!</b>	<b>40</b>
4.1	Flexibilität, Transparenz und Akzeptanz	40
4.2	Strukturen, Abläufe und Überzeugungen	41
4.3	Anreizwirkungen und Integrationsaspekte	43
<b>5</b>	<b>Deutschlands neue Zuwanderungspolitik:</b>	
	<b>Gestaltungsvorschlag für ein aktives Auswahlssystem</b>	<b>45</b>
5.1	Drei-Säulen-Strategie	46
5.2	Punktevergabe und Schwellenwerte	49
5.3	Quotenregelung und Verfahrensablauf	54
5.4	Statuswechsel von Flüchtlingen	57
5.5	Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse	58
5.6	Bürokratieabbau und moderner Verwaltungsvollzug	60
5.7	Attraktives Integrationsangebot	62
5.8	Beibehaltung der Blauen Karte EU	63
5.9	Keine Einwanderung „in die Sozialsysteme“	64
<b>6</b>	<b>Aktuelle politische Debatte in Deutschland</b>	<b>65</b>
6.1	Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der SPD-Bundestagsfraktion	67
6.2	Punktebasiertes Modellprojekt in Baden-Württemberg (PuMa)	70
6.3	Weitere Positionen und Initiativen:	
	FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Bundesrat, IG Metall	72
<b>7</b>	<b>Fazit: Deutschland gewinnt durch ein Einwanderungsgesetz</b>	<b>76</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>81</b>

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1.	Zu- und Abwanderung von ausländischen Staatsangehörigen .....	1
Tabelle 2.	Erwerbsmigration aus Drittstaaten (Einreise im jeweiligen Jahr).....	3
Tabelle 3.	Aufenthaltslaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c Aufenthaltsgesetz .....	14
Tabelle 4.	Kernelemente unterschiedlicher Punktesysteme im Vergleich.....	23
Tabelle 5.	Punktesystem Kanadas.....	25
Tabelle 6.	Punktesystem Australiens .....	29
Tabelle 7.	Punktesystem Neuseelands .....	33
Tabelle 8.	Punktesystem Großbritanniens .....	36
Tabelle 9.	Punktesystem Österreichs .....	38
Abbildung 1.	Schematische Darstellung der Drei-Säulen-Strategie.....	48
Tabelle 10.	Punktekatalog für Säule 1 (Hochqualifizierte) .....	52
Tabelle 11.	Punktekatalog für Säule 2 (Fachkräfte mit gesuchten Qualifikationen) .....	53
Tabelle 12.	Kernelemente deutscher Konzepte für ein Einwanderungsgesetz .....	66

# 1 Die neue Ausgangslage: Warum die Argumente für ein Einwanderungsgesetz geschärft werden müssen

Nach wie vor verfügt Deutschland nicht über ein gesetzliches Instrumentarium, um den Umfang der Einwanderung aus so genannten Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union anhand einer aktiven Bewerberauswahl und quantitativen Begrenzung zu steuern.<sup>1</sup> Die bestehenden Regelwerke beinhalten zwar ein durchaus weitreichendes (in Teilen allerdings kaum bekanntes und genutztes) „Zuwanderungs-Angebot“ für gut qualifizierte Arbeitskräfte,<sup>2</sup> jedoch bislang explizit keine transparente selektive Komponente oder gar Quotierung. Dies erscheint in Zeiten eines starken Flüchtlingsaufkommens und einer beachtlichen, im eigentlichen Sinne nicht steuerbaren EU-Binnenmigration (siehe Tabelle 1) sehr bemerkenswert. Und es wird umso erstaunlicher angesichts der Tatsache, dass Deutschland in den letzten Jahren regelmäßig ein vergleichbares oder (im Jahr 2015) gar deutlich größeres Zuwanderer- und Flüchtlingsaufkommen verzeichnet hat als die klassischen Einwanderungsländer Australien, Kanada und Neuseeland zusammen genommen. Das Jahr 2015 hat Deutschland aufgrund des starken Flüchtlingszuzugs sogar in die Größenordnung der USA katapultiert.<sup>3</sup>

**Tabelle 1. Zu- und Abwanderung von ausländischen Staatsangehörigen**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Binnenmigration von EU-Bürgern</b> (Wanderungssaldo)	<b>+ 94.627</b>	<b>+ 207.596</b>	<b>+ 263.687</b>	<b>+ 285.614</b>	<b>+ 339.309</b>	<b>+ 382.449</b>
Zuzüge	398.451	532.395	623.407	707.771	630.243	685.485
Fortzüge	303.824	324.799	359.720	422.157	290.934	303.036
<b>Zuwanderung aus Drittstaaten</b> (Wanderungssaldo)	<b>+ 93.603</b>	<b>+ 125.063</b>	<b>+ 164.105</b>	<b>+ 216.944</b>	<b>+ 337.421</b>	<b>+ 859.816</b>
Zuzüge	232.007	265.728	305.595	362.984	518.802	1.125.419
Fortzüge	138.404	140.665	141.490	146.040	181.381	265.603
<b>Gesamtsaldo</b>	<b>+ 188.230</b>	<b>+ 332.659</b>	<b>+ 427.792</b>	<b>+ 502.558</b>	<b>+ 676.730</b>	<b>+ 1.242.265</b>
Gesamtzuzüge	475.840	622.506	738.735	884.493	1.149.045	1.810.904
Gesamtfortzüge	295.042	302.171	317.594	366.833	472.315	568.639

Quelle: BAMF (2011–2016), Daten des Ausländerzentralregisters.

Anders als etwa Australien und Kanada, die ihre Systeme zur qualitativen und quantitativen Gestaltung der Zuwanderung kontinuierlich den sich wandelnden

<sup>1</sup> Die vorliegende Untersuchung verwendet die Begriffe „Einwanderung“ und „Zuwanderung“, „Einwanderer“ und „Zuwanderer“ sowie „Einwanderungsgesetz“ und „Zuwanderungsgesetz“ jeweils synonym. Auf eine durchgängig geschlechtsneutrale Wortwahl wird verzichtet, es sind stets sowohl weibliche wie männliche Personen gemeint, sofern nicht explizit anders erwähnt.

<sup>2</sup> Vgl. Heß und Wälde (2016).

<sup>3</sup> Vgl. die Daten in OECD (2016) und für die USA auch in [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Yearbook\\_Immigration\\_Statistics\\_2015.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Yearbook_Immigration_Statistics_2015.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

ökonomischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten anpassen<sup>4</sup>, fehlt Deutschland in dieser Hinsicht jeder Erfahrungshorizont (sieht man von der einmaligen impliziten Steuerung des Zuzugs von Spätaussiedlern ab). Deutschland gibt damit faktisch der passiven Hinnahme von Zuwanderung den Vorzug vor deren aktiver Steuerung und sendet damit die falschen Signale nach außen und innen.

In diesem Zusammenhang ist ein oft vernachlässigter Aspekt von besonderer Bedeutung: Staaten, die über ein Einwanderungsgesetz mit Auswahlkriterien und Quotierungen verfügen, sehen sich in weit geringerem Maße mit unkalkulierbaren Schwankungen im Wanderungsgeschehen konfrontiert. Diejenigen Personen, die als Erwerbspersonen die Einreisegenehmigung erhalten, bleiben zu einem sehr hohen Prozentsatz für die nächsten Jahre oder auf Dauer im Land. Ganz anders in Deutschland: Hier stehen den starken Zuzügen Jahr für Jahr auch umfangreiche Fortzüge gegenüber. Im Jahr 2015 zogen insgesamt über 2 Millionen ausländische Staatsangehörige nach Deutschland, während fast 860.000 Zuwanderer und Flüchtlinge das Land wieder verlassen haben.<sup>5</sup> Auch wenn letztlich der Saldo aus Zu- und Fortzügen die relevante Kennziffer für die Gestaltung der Migrationspolitik darstellt, darf nicht übersehen werden, wie intensiv sich das faktische Wanderungsgeschehen im Sinne eines permanenten „Kommens und Gehens“ aus Sicht der aufnehmenden Gesellschaft darstellt. Das macht die sachliche Begründung einer erleichterten Zuwanderung zu Erwerbszwecken keineswegs einfacher.

### 1.1 Großzügige Angebote auf dem Papier, aber geringe Resonanz

Nach Einschätzung der OECD zählt Deutschland inzwischen (nach diversen gesetzgeberischen Einzelschritten) zu den Staaten mit dem großzügigsten Einreiseangebot für qualifizierte Arbeitskräfte, das obendrein keinerlei quantitative Begrenzung vorsieht.<sup>6</sup> Dennoch stagniert die Erwerbsmigration aus Drittstaaten mit knapp 40.000 Personen – darunter die von Fachkräften mit weniger als 30.000 – seit Jahren auf schwachem Niveau (siehe Tabelle 2). Vor dem Hintergrund des demografisch bedingt einsetzenden Fachkräftemangels kann dies zum ökonomischen Risiko werden.<sup>7</sup> Doch dieser Aspekt geht in der öffentlichen Debatte über die Gesamtzuzugszahlen nahezu unter.

Die geringe Resonanz des deutschen Zuwanderungsangebots unter internationalen Fachkräften resultiert letztlich primär aus der nur mangelhaften Präsenz Deutschlands als attraktives Zielland von Hochqualifizierten mit akademischen und gesuchten beruflichen Abschlüssen. Ganz offenkundig wirken sich die Pas-

---

<sup>4</sup> Vgl. Hunger und Krannich (2015).

<sup>5</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2016a).

<sup>6</sup> Vgl. OECD 2013.

<sup>7</sup> Für die Einschätzung der Attraktivität Deutschlands als Zielland von gut ausgebildeten Einwanderern ist nicht maßgeblich, wie viele Aufenthaltstitel für Erwerbszwecke pro Jahr erteilt werden, da hier statistische Messfehler durch mehrfache erteilte Einreisegenehmigungen an dieselben Personen auftreten, vor allem aber auch geänderte Aufenthaltstitel von Personen mitgerechnet werden, die sich bereits in Deutschland aufhalten.

sivität bei der Zielgruppenansprache und die Intransparenz der Zuwanderungsbedingungen<sup>8</sup> in Kombination mit der gegebenen Sprachbarriere nachteilig für den „Zuwanderungsstandort Deutschland“ aus. Prinzipiell richtige Bemühungen, etwa in Form des Portals [www.make-it-in-Germany.de](http://www.make-it-in-Germany.de), bleiben Stückwerk, solange das konkrete Angebot an Fachkräfte mit akademischer und beruflicher Qualifikation nicht zu einem selbstbewusst auftretenden und offensiv werbenden System weiterentwickelt wird.

**Tabelle 2. Erwerbsmigration aus Drittstaaten (Einreise im jeweiligen Jahr)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erwerbsmigration gesamt (§§ 18–21 AufenthG)	29.768	38.083	38.745	33.648	37.283	38.836
Fachkräfte	19.359	25.946	27.349	23.997	27.102	28.008
nach § 18, Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Berufe)	17.889	23.912	23.191	17.185	19.515	18.994
<i>Akademische Berufe</i>	3.336	6.536	6.580	3.669	4.182	4.962
<i>IKT-Fachkräfte*</i>	2.347	2.021	1.089	291	–	–
<i>Leitende Angestellte, Spezialisten</i>	2.118	2.230	2.167	2.435	1.515	1.205
<i>Personalaustausch</i>	6.143	7.509	7.538	7.916	9.351	9.111
<i>Sonstige Fachkräfte</i>	3.945	5.616	5.817	2.874	4.467	3.716
nach § 19 AufenthG (Hochqualifizierte)	219	370	244	27	31	31
nach § 19a AufenthG (Blaue Karte EU)	–	–	2.190	4.651	5.378	6.792
nach § 20 AufenthG (Forschung)	211	317	366	444	397	409
nach § 21 AufenthG (selbständige Tätigkeit)	1.040	1.347	1.358	1.690	1.781	1.782

\* Die Regelung des bisherigen § 27 Abs. 1 Nr. 2 Beschäftigungsverordnung alt (IKT-Fachkräfte) galt nur bis 30. Juni 2013 und wurde nicht in die neue Beschäftigungsverordnung übernommen. IT-Fachkräfte können heute u.a. die Blaue Karte EU erhalten.

Quelle: BAMF (2016a), S. 62, 90.

Mittel- bis langfristig ist nicht davon auszugehen, dass sich die EU-Binnenmigration nach Deutschland im gleichen Umfang wie bislang fortsetzen wird (und die Defizite der zuwanderungspolitischen Konzeption damit weiterhin teilweise kaschieren kann). Selbst wenn sich krisenhafte Wirtschaftsentwicklungen in einzelnen EU-Staaten fortsetzen und Emigration begünstigen sollten, wird auch in diesen Ländern der demografische Wandel zu einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führen. Und auch bei hoch bleibendem Wanderungsaufkommen aus EU-Staaten wäre die Komposition dieser Zuwanderung weiterhin nur zufällig auf den gegebenen Bedarf auf dem Arbeitsmarkt abgestimmt. Ebenso wenig kann dieser Bedarf über das zuletzt hohe Flüchtlingsaufkommen gedeckt werden. Vielmehr sind hier in der Mehrzahl der Fälle zunächst Qualifizierungsanstrengungen notwendig, um die Geflüchteten sukzessive an den Arbeitsmarkt heranzuführen – der unmittelbare Einstieg in den Arbeitsmarkt ist bisher nur wenigen Geflüchteten gelungen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Vgl. OECD 2013.

<sup>9</sup> Vgl. IAB (2016); Jauer et al. (2014).

## 1.2 Erforderliche Signale nach innen und außen

Eine Neupositionierung Deutschlands im Wettbewerb um „kluge Köpfe“ erscheint deshalb notwendig. Dieses offensive Signal nach außen muss jedoch in Einklang gebracht werden mit einem Signal der Berechenbarkeit nach innen, erst recht angesichts eines starken Flüchtlingsaufkommens und populistischer Anfeindungen der Zuwanderungspolitik insgesamt. Die gegenwärtige Konstellation provoziert die Unterstellung unbegrenzter Einreisemöglichkeiten und gefährdet auf diese Weise die Akzeptanz von zuwanderungspolitischen Reformen mit dem Ziel, Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen. Statistische Momentaufnahmen, die aktuell ein zuzugsbedingtes Rekordwachstum der Gesamtbevölkerung in Deutschland vermelden,<sup>10</sup> lassen es vordergründig umso problematischer erscheinen, mit einer „Offensive“ des Gesetzgebers die Zuwanderung vermeintlich nochmals ausweiten zu wollen.

Die Debatte, wie Deutschland künftig Einwanderung und Integration organisieren sollte, um sie bestmöglich auf ökonomische Belange und Arbeitsmarktentwicklungen auszurichten, wird vor diesem Hintergrund derzeit in die Defensive gedrängt. Neue, in ihrer Intention durchaus begrüßenswerte Vorstöße aus dem politischen Raum – etwa in Form eines im November 2016 vorgelegten Gesetzentwurfs der SPD-Bundestagsfraktion und zeitlich parallel vorgestellter „Leitlinien“ der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen sowie eines „grünen“ Gesetzentwurfs aus dem April 2017<sup>11</sup> – sind um Sachlichkeit bemüht, kontrastieren aber mit einer insgesamt stark emotional aufgeladenen Diskussion um das Thema Flucht und Asyl, die durch das jüngste Flüchtlingsaufkommen entfacht worden ist. Auch stellen beide zuletzt vorgelegten politischen Konzepte zu wenig auf eine maximale Entlastung der Asylverfahren durch eine aktiv gesteuerte, limitierte Einwanderung zu Erwerbszwecken ab, leiten also die Notwendigkeit eines Einwanderungsgesetzes nicht deutlich genug auch aus der Flüchtlingsproblematik ab.<sup>12</sup>

In der öffentlichen Wahrnehmung werden die Themenkreise Asyl und Einwanderung dennoch oft eng miteinander verwoben. Plakative Forderungen nach strikten Obergrenzen für die Aufnahme von Geflüchteten, offensichtliche (Kommunikations-)Fehler bei Erstaufnahme, Verteilung und Unterbringung von Geflüchteten, schwere Straffälligkeit einiger Flüchtlinge sowie Terroranschläge tun ein Übriges, um Vorbehalte gegen zusätzliche Einwanderung zu schüren – wenn nicht gar nationalistischen Strömungen und irrationaler Stimmungsmache in den sozialen Medien Auftrieb zu geben. Die Argumentation zugunsten eines

---

<sup>10</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2016b).

<sup>11</sup> Vgl. SPD (2016), Bündnis 90/Die Grünen (2016, 2017) sowie die weiteren Erläuterungen in Abschnitt 6.

<sup>12</sup> Während der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen explizit einen „Statuswechsel“ von bereits in Deutschland lebenden Asylsuchenden ermöglichen will, schließt das Konzept der SPD dies aus und verweist nur auf die Option, vom Herkunftsland aus eine reguläre Einwanderung zu beantragen, statt nach Deutschland zu flüchten. Dagegen argumentiert auch ein Bundesparteitagsbeschluss der FDP vom 16. Mai 2015 deutlich in Richtung einer Statuswechsel-Option (vgl. FDP 2015 und die Ausführungen in Abschnitt 6.3).

Einwanderungsgesetzes gerät damit unter Druck und ist insgesamt anfälliger geworden für populistische Pauschalkritik.

### 1.3 Wurde eine historische Chance für Reformen bereits verspielt?

Retrospektiv spricht manches für die Einschätzung, dass das Zeitfenster für einwanderungspolitische Reformen im Sinne einer aktiven Steuerung des Zuzugs ausgewählter Immigranten noch nie so weit offen stand wie in den Jahren vor 2015, sich aber nun mit Blick auf die grundlegend veränderten Umstände bis auf Weiteres schließen könnte. Die historische Chance, in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität, klarer bundespolitischer Mehrheitsverhältnisse, ausreichender Distanz zu Bundestagswahlterminen und vergleichsweise ausgeprägter gesamtgesellschaftlicher Unaufgeregtheit ein ehrgeiziges Reformprogramm zur Neuausrichtung der deutschen Einwanderungspolitik durchzuführen, ist jedenfalls ungenutzt geblieben. Angesichts der unverändert omnipräsenten Flüchtlingsthematik erscheint die Forderung nach einem Einwanderungsgesetz heute auf den ersten Blick wenig wahlkampftauglich oder mehrheitsfähig. Doch das ist nur scheinbar der Fall. Richtig kommuniziert, können mit einer glaubwürdigen Einwanderungsstrategie sehr wohl „Punkte gemacht“ und Wähler gewonnen werden.

Aus nachvollziehbaren Gründen fokussiert die Politik derzeit stark auf die Gefahrenabwehr, eine beschleunigte Abschiebung von nicht anerkannten Asylsuchenden und die Bewältigung von bürokratischen Engpässen in der Asylverfahrenspraxis. Mit der Straffung der Asylverfahren, einer Reorganisation der Erstaufnahme – beispielsweise in grenznahen Zentren – und konsequenteren Abschiebungen wären in der Tat auch wichtige Voraussetzungen für die gesellschaftliche Akzeptanz einer neuen Einwanderungspolitik geschaffen. Je straffer die Asylverfahren zeitlich organisiert werden können, umso eher erscheint es zumutbar, Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern mit geringer Anerkennungschance bzw. unklarer Identität in nur wenigen Erstaufnahmezentren unterzubringen und gegebenenfalls von dort unmittelbar in ihr Herkunftsland zurückzuführen. Damit würde auch Sicherheitsbelangen Rechnung getragen. Spätere Abschiebungen von teils bereits gut integrierten, wenn auch nur geduldeten Flüchtlingen sind dagegen nicht nur, aber auch unter ökonomischen Vorzeichen fragwürdig.

Die Überlegungen in den nachfolgenden Abschnitten dieser Expertise gehen davon aus, dass nach Inkrafttreten eines Einwanderungsgesetzes ein noch systematischeres Profiling von Asylsuchenden mit dem Ziel stattfindet, gut qualifizierte Bewerber frühzeitig zu identifizieren und ihnen unter bestimmten Voraussetzungen die Teilnahme am Auswahlverfahren für Arbeitskräfte als Option (nach behördlichem Ermessen) anzubieten. Denkbar wäre unter anderem, einen Punktetest routinemäßig in das Verfahren der Identifikationsfeststellung mit aufzunehmen (siehe dazu auch Abschnitt 5.4). Zwar ist richtig, dass die Asylgewährung keine Unterscheidung nach Qualifikation treffen kann. Doch die Option, eintreffende Flüchtlinge im Falle nachweislicher beruflicher Qualifikationen in ein

ordentliches Zuwanderungs-Auswahlverfahren zu überführen und ihr Asylverfahren damit in Absprache mit den Geflüchteten nicht zu beginnen, es auszusetzen oder zu beenden, stünde dazu nicht in Widerspruch. Vielmehr wäre ein etwaiger Erfolg im Punktesystem mit einer attraktiven Statusaufwertung (Daueraufenthaltsrecht) verbunden. Diese Praxis dürfte auch dazu führen, dass ein wachsender Anteil von nicht unmittelbar bedrohten Flüchtlingen Qualifikationsnachweise und andere wichtige Dokumente mitbringen bzw. elektronisch zugänglich machen wird.<sup>13</sup> Auch dies spricht für die Einrichtung von Erstaufnahmezentren für Flüchtlinge, in denen eine solche Vorprüfung im Rahmen des Möglichen bereits vor der Verteilung von Flüchtlingen stattfinden sollte.

Das Vorhaben, ein attraktives Instrumentarium zu schaffen, um gut qualifizierte Einwanderer dauerhaft wie temporär für Deutschland zu gewinnen, bedarf in der aktuellen gesellschaftlichen Konstellation ohne Frage einer geschärften, noch überzeugenderen Begründung. Dabei dürfen die Sicherheitsinteressen der aufnehmenden Gesellschaft nicht ausgeblendet werden. Es muss im Gegenteil akzentuiert werden, dass ein Einwanderungsverfahren, das die Einreisegenehmigung in jedem einzelnen Fall von der nachprüfbaren Erfüllung konkreter Anforderungen und einer sorgfältigen Identitätsprüfung abhängig macht, einen wichtigen Beitrag zur proaktiven Risikovermeidung leistet.

Die Argumentation zugunsten eines Einwanderungsgesetzes kann sich heute ebenso wenig noch darauf beschränken, abstrakt auf einen aktuell oder perspektivisch gegebenen Fachkräftemangel aufgrund demografischer Veränderungen zu verweisen oder die unaufhaltsamen Alterungsprozesse der inländischen Gesellschaft als ausschlaggebendes Argument anzuführen. Deutlich werden muss mehr denn je, welches Potenzial eine solche Gesetzgebung prinzipiell hat, im Bereich der Zuwanderung insgesamt mehr Verlässlichkeit und Qualitätssicherung zu erreichen. Entsprechende Initiativen gilt es, in einer Zeit starken Flüchtlingszuzugs nicht etwa zurückzustellen, sondern zu forcieren. Es ist dringend an der Zeit, dass die politische Diskussion um ein Einwanderungsgesetz sich aus der Defensivhaltung befreit.

Die Forderung nach „Obergrenzen“ der Zuwanderung mag in Hinsicht auf die Flüchtlingsaufnahme verfassungswidrig sein – sie hat aber im Kontext der Gesamtzuwanderung nach Deutschland sehr wohl ihre Berechtigung. Umso weniger verständlich erscheinen die vor allem in konservativen politischen Parteien weiterhin verbreiteten Vorbehalte gegenüber einer aktiven Gestaltung der Zuwanderung nach Deutschland. Gerade weil sich große Teile des Migrationsgeschehens einer solchen „Obergrenze“ entziehen (Asyl, EU-Binnenmigration), ist es schon unter dem Gesichtspunkt gesellschaftlicher Zustimmung naheliegend,

---

<sup>13</sup> Die Befürchtung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR 2015), auf diese Weise würde ein zusätzlicher Fluchtanreiz und eine Mehrbelastung statt Entlastung der Asylverfahren erzeugt, erscheint letztlich nicht stichhaltig, da die Option einen regulären Antrag auf Einwanderung im Rahmen der Jahreskontingente des Einwanderungsgesetzes zu stellen und gar nicht erst den unsicheren Weg über die Stellung eines Asylantrags in Deutschland einzuschlagen, ja schon vor der Wanderungsentscheidung gegeben und entsprechend bekannt zu machen wäre. In diesem Sinne wird der „Statuswechsel“ primär bereits im Herkunftsland bzw. „in den Köpfen“ der potenziellen Neuzuwanderer stattfinden.

die Einwanderung zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ zu steuern. Hier wäre das Postulat einer „Obergrenze“ also durchaus richtig platziert.

Die mitunter geäußerte kritische Haltung zu einem kombinierten Auswahl- und Quotenverfahren für ausländische Fachkräfte steht dazu nur scheinbar in Widerspruch.<sup>14</sup> Vielmehr drückt sich hier – gerade auf Seiten von Wirtschaftsverbänden – die Sorge aus, eine Modifizierung der Zuwanderungsgesetzgebung durch Auswahlkriterien und Kontingente könne in der Praxis einen Rückschritt bedeuten und neben etwaigen bürokratischen Komplikationen zu eingeschränkten Personalgewinnungsspielräumen der Unternehmen führen. Dieser Einwand ist jedoch dann nicht als stichhaltig anzusehen, wenn etwaige Höchstquoten für Fachkräfte im Rahmen eines Auswahlsystems mindestens auf dem (niedrigen) Niveau des aktuellen Status quo der Einreisezahlen von ausländischen Arbeitskräften angesetzt werden würden, die Auswahlkriterien sich klar am ökonomisch Vernünftigen orientierten und eine Entbürokratisierung der praktischen Handhabung der Zuwanderungsbestimmungen für Arbeitskräfte stattfände.

#### 1.4 Argumente für ein ökonomisches, aktiv gestaltendes Einwanderungsgesetz

Das ökonomische Argument pro Zuwanderungsgesetz kommt in der Öffentlichkeit bislang deutlich zu kurz. Gesellschaft und Politik scheuen das offene Wort über den Primat nationaler Wirtschaftsinteressen in der Einwanderungspolitik und eine notwendige Auswahl von Zuwanderern. Ein offensives Marketing der bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten findet auch deshalb nicht statt. Ebenso wenig wird der volkswirtschaftliche Nutzen der Zuwanderung ausreichend plausibel gemacht; so fehlt es beispielsweise an einer kontinuierlichen Bestandsaufnahme des Saldos aus den Beiträgen von Zuwanderern zu den öffentlichen Haushalten und den in Anspruch genommenen Transferleistungen.<sup>15</sup> Eine aktiv steuernde Zuwanderungspolitik hat es selbst in der Hand, den Nettogewinn aus Zuwanderung zu steigern bzw. Verluste zu vermeiden (während passive Strategien hierauf keinen Einfluss nehmen können) und sollte dieses Vorhaben offensiv vertreten. Letztlich ist es nicht die reine Quantität an Zuwanderern, die einen Beitrag zur Wohlstandssicherung leistet, sondern ihre Qualität.

---

<sup>14</sup> Vgl. z.B. die mit Blick auf die Gesetzesinitiative der SPD formulierte Position des Deutschen Industrie- und Handelskammertages: <http://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/news?m=2016-11-08-schweitzer-zuwanderung> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017). Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration hat zuletzt besonders dezidiert die Einschätzung vertreten, Deutschland benötige angesichts sehr freizügiger Zuwanderungsbestimmungen kein aktives Auswahlverfahren und könne insoweit auch von anderen Staaten nichts „lernen“ (vgl. SVR 2015). Diese Argumentation verkennt jedoch, dass im Unterschied zu Deutschland andere Staaten sehr wohl in der Lage sind – bei offenbar weniger großzügigen Einwanderungsangeboten und teils markant hohen Gebühren – eine nennenswerte Zahl besonders gut qualifizierter Immigranten für sich zu gewinnen. Dieses Ziel hat die deutsche Politik bislang deutlich verfehlt. Würden umfassende Marketinganstrengungen jedoch – unwahrscheinlicherweise – zu einer deutlich stärkeren Nachfrage nach dem bestehenden Zuwanderungsangebot führen, würde sich die Aufgabe der quantitativen Steuerung folgerichtig stellen.

<sup>15</sup> Vgl. Bonin (2014).

Ferner kommt bei zunehmender Wanderungsintensität der erfolgreichen Integration der Zugewanderten ein nochmals höherer Stellenwert zu. In der öffentlichen Wahrnehmung herrscht vielfach der Eindruck, die deutsche Gesellschaft stelle zu geringe Integrationsanforderungen an Neuzuwanderer. Mit Rücksicht auf die gesellschaftliche Akzeptanz sollte auch die diesbezügliche Erwartungshaltung der aufnehmenden Gesellschaft klarer definiert werden als bislang und Eingang finden in die integrationspolitischen Maßnahmen. Dass dies die flächendeckende Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Sprach- und Integrationskursen voraussetzt, versteht sich von selbst. Auch hinsichtlich des Erwerbs voller Transferansprüche erscheint mehr Klarheit notwendig: Ein Einwanderungsgesetz unterstellt die volle Integration der zugelassenen Bewerberinnen und Bewerber in den Arbeitsmarkt. Deshalb können ohne weiteres Übergangsfristen fixiert werden, bis volle Sozialleistungen bezogen werden können (siehe Abschnitt 5.9).

Insgesamt muss eine Strategie zur Einführung eines neuen Einwanderungsgesetzes, will sie unter den gegenwärtigen Bedingungen aussichtsreich sein, in gewisser Hinsicht selbst populärer als bisher konzipiert werden und verdeutlichen, inwiefern ein solches Gesetz den unmittelbaren (ökonomischen) Interessen des eigenen Landes nützen kann: (1) durch eine proaktive Auswahl der „besten“ Bewerber bereits vor der Einreise nach Deutschland, (2) durch die Option auch (potenzielle) Flüchtlinge als Zuwanderer zuzulassen, (3) durch die Festsetzung jährlicher Höchstgrenzen für den Zuzug aus Drittstaaten sowie (4) durch entsprechende Integrationsanforderungen.

Diese Form von Planbarkeit, Berechenbarkeit und Transparenz kann das bestehende Gesetzeswerk konstruktionsbedingt nicht erreichen. Dagegen vermittelt ein aktiv gestaltendes Einwanderungsgesetz zwei klare Botschaften:

1. Deutschland steuert und begrenzt die Einwanderung aus Drittstaaten. Ein höherer Anteil qualifizierter Zuwanderer ist das Ziel, wobei eine jährliche Maximalzahl von Einreisegenehmigungen (Quote oder Planungsziel) Rücksicht auf andere Zuwanderungsformen und den tatsächlichen Arbeitsmarktbedarf nimmt. Die aktive Steuerung vermeidet außerdem jede Form der Einwanderung „in die Sozialsysteme“.
2. Deutschland schafft transparente Alternativen zur Beantragung von Asyl, indem aus dem Ausland ein Einwanderungsantrag gestellt oder nach behördlicher Entscheidung innerhalb Deutschlands vom Asyl zur Einwanderung übergewechselt werden kann. Je markanter dies kommuniziert wird, umso eher wird ein Rückgang des Zuzugs von Menschen eintreten, die sich aus wirtschaftlichen Gründen, aber ohne unmittelbare Not oder politische Verfolgung auf den Weg nach Deutschland machen wollten.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Der Gesetzesentwurf der SPD-Bundestagsfraktion (SPD 2016) verweist richtigerweise darauf, dass dieser Effekt keine Spekulation darstellt, sondern sich bereits in der Praxis gezeigt hat. Die seit dem 1. Januar 2016 geltenden gesetzlichen Sonderbestimmungen für den Arbeitsmarktzugang von Personen aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien stellen eine Reaktion auf die überproportional starke Zunahme von Asylsuchenden aus diesen sicheren Herkunftsländern dar. Das konkrete Angebot, bei Nachweis eines Arbeits- oder Ausbildungsplatzes unter bestimmten, klar definierten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten (vgl. dazu

Aktive Auswahlverfahren für Arbeitsmigranten bieten die beste, flexibelste und reaktionsschnellste Möglichkeit zur zielgenauen Organisation von Zuwanderung und vermeiden Einwanderung am Bedarf vorbei. Sie führen deshalb zu einer von vornherein erhöhten Integrationswahrscheinlichkeit und sorgen zugleich für eine Begrenzung des Zuzugs. Diese Kernbotschaft gilt es in der Debatte um das Für und Wider eines deutschen Einwanderungsgesetzes zu vermitteln und das Thema damit in die Offensive zu bringen.

---

auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 82f.), hat mit dazu beigetragen, dass die Zahl der – aussichtslosen – Asylanträge von Bürgern dieser Staaten um mehr als zwei Drittel zurückgegangen ist. Übrigens kann die eigens für dieses Programm aufgelegte Broschüre als ein gutes Beispiel dafür dienen, wie eine zielgerechte Information aufbereitet werden kann ([http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/Broschuere\\_ZAV\\_Arbeiten\\_und\\_Leben\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/Broschuere_ZAV_Arbeiten_und_Leben_in_Deutschland.pdf)).

## 2 Von der zufälligen zur aktiven Steuerung: Anforderungen an ein Einwanderungsgesetz

Die Reform der deutschen Zuwanderungsgesetzgebung muss im Kern ein doppeltes Ziel verfolgen. Neben der im vorigen Abschnitt dargestellten akuten Notwendigkeit, die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung in den Arbeitsmarkt zu stärken, muss es auch darum gehen, Deutschland im internationalen Wettbewerb um gesuchte Fachkräfte vorausschauend besser zu positionieren. Eine solche Strategie ist nicht gleichbedeutend mit einer weiteren Öffnung des Landes für interessierte Zuwanderer, sondern bedeutet im Gegenteil, Zielgruppen genauer zu definieren, an die sich das Zuwanderungsangebot exklusiv richten soll. Dies werden in aller Regel jüngere Personen mit nachgefragten akademischen, aber sehr wohl auch beruflichen Qualifikationen sein, für die es befristete und auf Dauer angelegte Einwanderungsangebote geben sollte. Hier muss insbesondere auch das Potenzial ausländischer Studienabsolventen in Deutschland noch konsequenter erschlossen werden und ihnen ein attraktives Integrationsangebot über die Teilnahme am Punktesystem vorgelegt werden. Gerade diese Zielgruppe bringt mit einer hohen Qualifikation und klaren Integrationsvorteilen durch Inlandsaufenthalt, Spracherwerb und soziale bzw. sogar schon erste beruflich Integrationserfahrung alles mit, was sich Deutschland von leistungsfähigen, akademisch ausgebildeten Erwerbsmigranten nur erwarten kann. Die vorliegende Studie entwickelt in Abschnitt 5 einen entsprechenden Gestaltungsvorschlag, der sich schnell und leicht umsetzen ließe.

Eine Reform der deutschen Zuwanderungspolitik, die nach innen und außen die richtigen Signale sendet, muss mit einer Reform der institutionellen Zuständigkeiten einhergehen (siehe Abschnitt 5.6). Mit der Bündelung aller Kompetenzen sollte sich sowohl ein dringend nötiger Paradigmenwechsel als auch ein deutlicher Effizienzgewinn erreichen lassen. Als Zwischenschritt zu einem mittelfristig notwendigen und auch international üblichen Zuschnitt in Form eines „Bundesministeriums für Migration (und Integration)“ wäre hier zunächst an die Bestellung eines Staatsministers/einer Staatsministerin beim Bundeskanzleramt zu denken. Damit würde der Stellenwert dieser strategischen Querschnittsaufgabe verdeutlicht und die erforderliche ressortübergreifende Weisungsbefugnis organisiert.

Ein künftiges Bundesministerium für Migration würde Kompetenzen aus den Ressorts für Inneres, Auswärtiges, Arbeit und Soziales, Wirtschaft sowie Familie übernehmen und durch die Entflechtung von Zuständigkeiten zu mehr Transparenz der Bürokratie beitragen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wäre dem neuen Ministerium zu unterstellen. Es sollte sowohl für die Bearbeitung der Zuwanderungsbewerbungen und Asylanträge als auch für Entscheidungen über Statuswechsel zuständig sein, bedarf in dieser Hinsicht also fraglos einer Reorganisation und Effizienzsteigerung. Flankierend wäre die Einrichtung eines „Bundesamtes für Integration“ sinnvoll, um eine strukturierte soziale und ökonomische Eingliederung von Zuwanderern und anerkannten Flüchtlingen si-

cherzustellen. Eine unabhängige Expertenkommission sollte eine kontinuierliche Evaluation des Wanderungsgeschehens und die Diagnose des Quotierungsbedarfs vornehmen. Regionale Informationszentren für die Wirtschaft könnten vor allem kleineren Unternehmen wertvolle Beratungsleistungen anbieten. Auch eine solche institutionelle Reform würde unterstreichen, dass Deutschland seine Neupositionierung als Einwanderungsland ernst meint.

## 2.1 Eine zuwanderungspolitische Antwort auf alte und neue Herausforderungen

Angesichts der demografischen Entwicklungen in den meisten hochentwickelten Dienstleistungsgesellschaften lässt sich absehen, dass die Konkurrenz um knapper werdende Humankapitalressourcen weltweit größer werden wird. Dass auch in Deutschland, obwohl die aktuelle Statistik sogar ein (migrationsbedingtes) Bevölkerungswachstum verzeichnet, schon auf mittlere Sicht eine deutliche Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials markant spürbar werden wird, mag nicht unmittelbar einsichtig sein, ist jedoch eine Tatsache. Demografische Veränderungen haben eine lange Vorlaufzeit, können aber, wenn sie eingesetzt haben, kurzfristig weder durch Zuwanderung noch durch Geburtenzunahmen oder simple Mehrarbeit der Beschäftigten ausgeglichen werden.

Die vorliegende Studie fokussiert auf die Herleitung und Konzeption eines Einwanderungsgesetzes und verzichtet deshalb darauf, die demografischen Veränderungen im Detail zu referieren. Je nach den getroffenen Grundannahmen mit Blick auf Zuwanderungssalden und Geburtenraten fallen die Bevölkerungsvorausrechnungen unterschiedlich aus. Sie haben aber einen gemeinsamen Nenner: Das Erwerbspersonenpotenzial (Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) wird sich von heute etwa 50 Millionen Menschen schon bis zum Jahr 2030 um rund 5 Millionen Personen verringern – und diese Prognose beinhaltet bereits eine maßvolle Migration (Saldo von 200.000 Personen jährlich).<sup>17</sup> Danach wird sich der Schrumpfungsprozess weiter und aller Voraussicht nach sogar beschleunigt fortsetzen. Als unmittelbare Folge wird sich die Relation von Erwerbsfähigen zu Ruheständlern eklatant weiter zum Nachteil der Jüngeren verschlechtern. Fragen der Generationengerechtigkeit werden sich dann drängender denn je stellen.

Digitalisierung, Rationalisierung und Outsourcing werden gleichzeitig dafür sorgen, dass sich diese Entwicklung nicht zwangsläufig 1:1 in unbesetzte Arbeitsplätze und ausbleibende Wirtschaftsdynamik fortschreiben wird. Aber es liegt auf der Hand, dass in einem umkämpfteren Markt kleinere und mittlere Unternehmen in besonderer Weise mit Schwierigkeiten konfrontiert sein werden, geeignetes Personal zu finden oder im Betrieb zu halten. Ohnehin benachteiligte,

---

<sup>17</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2015).

von Abwanderung betroffene, alternde und ländliche Regionen werden dann immer weniger in der Lage sein, gute Beschäftigung und gute Infrastruktur vorzuhalten.

Nur ein Teil der wegfallenden Erwerbsfähigenpotenziale wird sich auffangen lassen. Mit neuen familienpolitischen Maßnahmen (Kinderbetreuung und Pflege) könnte eine stille Reserve von gut ausgebildeten Frauen für den Arbeitsmarkt aktiviert werden. Auch die Bildungspolitik kann ihren Beitrag zur Vermeidung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit leisten, oder ältere Arbeitnehmer noch länger in Beschäftigung halten. Zu berücksichtigen ist aber, dass die zuletzt erreichten Erfolge bei der Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren den Spielraum für nochmalige Fortschritte an dieser Stelle bereits sehr eng gemacht haben. Die Lebensarbeitszeit wird in Reaktion auf die demografischen Verwerfungen ohnehin weiter verlängert werden müssen – sei es über verlängerte Wochenarbeitszeiten oder durch einen nochmals nach hinten verlagerten gesetzlichen Renteneintritt. Und dennoch wird kein Weg an einer wohldosierten Antwort der Zuwanderungspolitik auf die demografische Herausforderung vorbeiführen. Sie wird einen elementaren Baustein einer Gesamtstrategie zur Bewältigung des Wandels bilden müssen, zumal die anderen erforderlichen Elemente zeitlich erst stark verzögert ihre Wirkung entfalten werden.

## 2.2 Auf Augenhöhe mit einem flexiblen Auswahlssystem

Einen Vorteil als Zielland von besonders gut qualifizierten Menschen haben prinzipiell diejenigen Staaten, die über ein klares Profil als Einwanderungsland verfügen, langjährige Erfahrung bei den Bemühungen um qualifizierte Zuwanderer haben und ein klar verständliches Verfahren praktizieren, das der Zielgruppe einen unmittelbaren Anreiz bietet, sich auf ein Ticket in das jeweilige Land zu bewerben. Wohlgemerkt: In jedem dieser Staaten, die eine aktive Auswahl von Zuwanderern anhand vordefinierter Kriterien praktizieren, herrscht Knappheit an Einreisegenehmigungen pro Jahr, aber dennoch bzw. gerade deshalb auch eine hohe Magnetwirkung auf qualifizierte Zuwanderungsinteressenten.

Deutschland muss seine eigene Position im Wettbewerb der Einwanderungsländer nüchtern bewerten: Die Zahl der nach Deutschland einreisenden, besonders gut ausgebildeten Migranten aus Drittstaaten ist sehr überschaubar – gemessen an der Generosität des Angebots sogar als verschwindend gering anzusehen. Nichts spricht dafür, dass sich das binnen kurzer Zeit wird ändern lassen, weder durch ein offensives Marketing für die bestehenden, unlimitierten Zuwanderungsangebote, noch durch ein neues Auswahlverfahren. Vielmehr wird man Zeit benötigen, ein aktives Einwanderungsverfahren international zu etablieren und so auszugestalten, dass der gewünschte Effekt – eine ausreichende Zahl von Bewerbungen beruflich oder akademisch besonders gut qualifizierter Zuwanderungsinteressenten – eintritt. Je früher ein solches System eingeführt und gerade auch hinsichtlich des Anforderungsniveaus deutscher Sprachkenntnisse erprobt wird, umso eher wird sich zeigen, ob es unter den deutschen Verhältnissen tatsächlich eine effiziente Zuwanderungspolitik ermöglicht oder nicht.

Deshalb sind Initiativen wie das derzeit in Baden-Württemberg durchgeführte „PuMa“-Modellprojekt prinzipiell sehr zu begrüßen, auch wenn in dessen Rahmen nur in begrenztem Umfang mit den Möglichkeiten eines Punktesystems experimentiert wird (siehe Abschnitt 6.2). Analog zu diesem Modellprojekt wäre auch denkbar, ein bundesweites Punktesystem zunächst flankierend in Wettbewerb zu den bestehenden Zuwanderungsregeln treten und bewusst mit sehr niedrig angesetzten Quoten operieren zu lassen. Allerdings bliebe dabei fraglich, inwieweit die dann identischen bürokratischen Zuständigkeiten dafür sorgen könnten, dass lediglich ein Versagen des „Instruments Punktesystem“ als Resultat eintritt. Hier wäre also in jedem Fall eine unabhängige professionelle Begleitung sinnvoll, um dem konkurrierenden System eines Auswahlverfahrens eine realistische Bewährungschance zu geben.

Die Erfahrungen anderer Staaten mit solchen Systemen (siehe Abschnitt 3) sind insgesamt positiver Natur, lassen sich aber nicht analog auf die deutschen Verhältnisse übertragen. Dazu sind die jeweils gegebenen länderspezifischen Konstellationen zu unterschiedlich. Natürlich bieten auch aktive Auswahlssysteme keine Gewähr, dass Fehlsteuerungen ausbleiben. So treten auch in den klassischen Einwanderungsländern durchaus Diskriminierungen und Beschäftigungen unterhalb des eigentlichen, für die Einreiseerlaubnis ausschlaggebenden Qualifikationsniveaus auf. Ebenso müssen in Ländern wie etwa Kanada und Australien kontinuierlich die Kriterien und Punktegewichtungen einer kritischen Bewertung und Korrektur unterzogen werden, weil sie als rein statische Bewertungsmaßstäbe letztlich zu Planungen an einem sich dynamisch verändernden Bedarf vorbei führen würden. Genau hierin liegt aber auch die eigentliche Stärke von Auswahlssystemen: Ihre Flexibilität und Lernfähigkeit sorgen dafür, dass kurzfristig Modifizierungen vorgenommen werden können, sollten sich die ökonomischen oder auch weltpolitischen Rahmenbedingungen erheblich verändern. Sowohl Quotenvorgaben als auch die Punktevergabe lassen sich jederzeit einer veränderten Konstellation anpassen, ohne dass deshalb das gesamte Gesetzeswerk zur Disposition stünde. Je nach Ausgestaltung im Detail genügt dabei der Verordnungsweg, der langwierige politische Entscheidungsfindungsprozesse vermeidet.

### 2.3 Schwächen der aktuellen Gesetzgebung beheben

Im Gegensatz dazu leidet das gegenwärtige gesetzliche Gefüge in Deutschland bei allen anzuerkennenden Verbesserungen weiterhin unter seiner zu geringen Transparenz und der Umständlichkeit der Entscheidungswege. Bereits eine einfache Lektüre der geltenden Normen (§§ 18–21 Aufenthaltsgesetz) verdeutlicht, dass – noch dazu aus dem Ausland – keine intuitive Orientierung möglich ist: *„Einem hoch qualifizierten Ausländer kann in besonderen Fällen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Niederlassungserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 erteilt werden kann und die Annahme*

gerechtfertigt ist, dass die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet sind“ (§ 19 Abs. 1 AufenthG). Auch das Studium der verschlungenen Ausführungs- und Sonderfallbestimmungen in der umfangreichen Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung, BeschV) setzt Expertenwissen voraus.<sup>18</sup> Da es zugleich an ausreichenden Beratungsmöglichkeiten und hilfreichen online verfügbaren Informationen fehlt, überrascht es keineswegs, dass die Zahl der über das Aufenthaltsgesetz nach Deutschland einreisenden Zuwanderer eher gering ist.

Ausgerechnet die im Grunde weitgehendste Regelung, als Akademiker für sechs Monate nach Deutschland einreisen zu können, um sich einen Arbeitsplatz zu suchen (sofern der Lebensunterhalt gesichert ist; eine Arbeitserlaubnis wird jedoch nicht erteilt), verzeichnet jährliche Fallzahlen von weniger als 200 Personen (§ 18c AufenthG, siehe Tabelle 3).<sup>19</sup>

**Tabelle 3. Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c Aufenthaltsgesetz**

	2012	2013	2014	2015
<b>Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (gesamt)</b>	<b>31</b>	<b>139</b>	<b>186</b>	<b>192</b>
Neu Eingereiste	22	88	93	87
Zuvor Eingereiste	9	51	93	105

Quelle: BAMF (2011–2016), hier: Wanderungsmonitoring 2013–2016.

Auch die „Blaue Karte EU“ für Akademiker aus Drittstaaten, die ein Arbeitsplatzangebot und ein aus dem Job resultierendes Mindesteinkommen vorweisen können (§ 19a AufenthG), ist kaum als Erfolgsgeschichte zu bezeichnen. Obwohl sie auf immerhin vier Aufenthaltsjahre angelegt ist und die Möglichkeit des Übergangs in eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis vorsieht, wurden im Jahr 2015 weniger als 15.000 solcher Aufenthaltstitel erteilt, 60 Prozent davon an bereits in Deutschland lebende Personen – von einem echten Zuwanderungsanreiz kann deshalb trotz inzwischen steigender Zahlen nach wie vor nicht die Rede sein (siehe Tabelle 2). Die eingeschränkte Attraktivität der Blauen Karte EU allein an den vorgegebenen Einkommensgrenzen festzumachen, erscheint dabei jedoch als zu kurz gegriffen. Für Absolventen der Naturwissenschaften ebenso wie für IT-Fachkräfte, Ingenieure und Ärzte beträgt die Einkommensgrenze aktuell weniger als 39.000 Euro und rangiert damit am unteren Ende der Vorgaben durch die EU-Hochqualifizierten-Richtlinie. Zudem besteht die Möglichkeit, gemäß § 18 des Aufenthaltsgesetzes in Verbindung mit § 2 Abs. 3 der Beschäftigungsverordnung auch unterhalb dieser Einkommensgrenzen eine Arbeitserlaubnis zu erteilen – sofern die Vorrangprüfung der Bundesagentur für

<sup>18</sup> Vgl. [https://www.gesetze-im-internet.de/beschv\\_2013/](https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>19</sup> Der Migrationsbericht der Bundesregierung weist darauf hin, dass die geringen Zahlen auch dem Umstand zuzurechnen sind, dass die Arbeitsplatzsuche in den meisten Fällen über entsprechende Langzeitvisa erfolgen dürfte, die statistisch anders erfasst werden. Doch selbst unter Berücksichtigung solcher D-Visa bleiben die Fallzahlen mit deutlich unter 2.000 Personen gering; vgl. BAMF (2016), S. 65.

Arbeit dies als unbedenklich erscheinen lässt. Fast 5.000 solcher Zustimmungen zur Akademikerbeschäftigung wurden im Jahr 2015 erteilt.

Dort, wo die aktuelle deutsche Zuwanderungspolitik auf ein Arbeitsplatzangebot aus dem Inland abstellt, setzt dies allerdings voraus, dass im weiteren Verlauf die Verfahrenswege bis zum Eintreffen der betreffenden Personen im Unternehmen so straff und kalkulierbar organisiert sind, dass für die Betriebe Planungssicherheit besteht. Schließlich ist bereits die Suche nach ausländischen Arbeitskräften und nicht erst deren betriebliche Integration für die Unternehmen mit Kosten verbunden. In der Praxis sind unkalkulierbar lange Bearbeitungszeiten, Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen und Kommunikationsdefizite sowohl in den deutschen Auslandsdienststellen als auch bei den deutschen Ausländerämtern sowie ein mangelhafter elektronischer Datenaustausch häufige Kritikpunkte<sup>20</sup> (gerade letzterer ist aus heutiger Sicht auch unter Sicherheitsaspekten problematisch). An dieser Stelle wird erneut deutlich, dass es derzeit nicht nur den potenziellen Zuwanderungsbewerbern, sondern ebenso den Unternehmen – gerade auch dem Mittelstand – an kompetenter Betreuung aus einer Hand fehlt.

Dies leitet über zu einer weiteren Schwäche der gegenwärtigen deutschen Einwanderungspolitik. Sie nimmt noch nicht systematisch Rücksicht darauf, dass Zuwanderung heute in viel stärkerem Ausmaß als früher auch temporärer Natur ist. Das Bild der dauerhaften und endgültigen Aus- bzw. Einwanderung stimmt längst nicht mehr mit der Realität überein. Stattdessen vollzieht sich Erwerbsmigration heute in vielen Facetten – eine kluge Einwanderungspolitik tut gut daran, diese unterschiedlichen Wanderungsformate angemessen zu berücksichtigen. Pendelwanderungen zwischen alter und neuer Heimat, zirkuläre Migration zwischen mehreren Zielländern, Rückkehrmigration im Rentenalter und vor allem temporäre Arbeitsaufenthalte in wechselnden projektorientierten Arbeitsumgebungen bedürfen einer vorausschauenden Regelung.

In Deutschland ist die Gestaltung dieser Formate im Wesentlichen Sache der Beschäftigungsverordnung. Sie bildet einerseits gewissermaßen das Eingeständnis des Gesetzgebers, an der Aufgabe, eine in sich schlüssige Einwanderungspolitik „aus einem Guss“ zu formulieren, gescheitert zu sein. Andererseits bietet sie aber mit ihrem Regelungsarsenal eine flexible Reserve und sorgt dafür, dass gesetzgeberische Defizite in den eigentlichen Zuwanderungsbestimmungen aufgefangen werden können. Die Verordnung dient als Sammelbecken für variantenreiche Sonder- und Auffangregelungen, will einerseits die Zuwanderung von gesuchten Fachkräften gemäß Aufenthaltsgesetz weiter konkretisieren, daneben aber auch andere, zeitlich befristete Einreisen zu Erwerbszwecken ermöglichen oder Sonderfälle zulassen. Das Ergebnis sind Einzelbestimmungen, die vom Personalaustausch international agierender Unternehmen über die Einreise von Spezialitätenköchen und Sprachlehrern bis hin zum Aufenthalt von Künstlern, Artisten, Au-Pair-Kräften und Haushaltshilfen einen bunten Bogen

---

<sup>20</sup> Vgl. BDA (2016).

spannen und darüber hinaus auch Privilegien für Angehörige bestimmter Staaten (u.a. USA, Israel, Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea) regeln.

Angesichts der Vielzahl von ihr getroffenen Sonderregelungen und Schlupflöchern kann die Beschäftigungsverordnung kaum für sich in Anspruch nehmen, zu mehr Klarheit des Einwanderungsangebots beizutragen. Dass aus der Addition der über die Beschäftigungsverordnung ermöglichten Aufenthalte in Deutschland aber eine nennenswert große Zahl an Einreisegenehmigungen resultiert, zeigt den gegebenen Fachkräfte-Bedarf: Allein für Au-Pair-Kräfte und Spezialitätenköche wurden im Jahr 2015 über 11.000 Zustimmungen erteilt, weitere knapp 8.000 für Angehörige bestimmter Staaten und gut 9.000 für den internationalen Personalaustausch.

#### **2.4 Gesetzgebung, Verfahrensablauf und Strukturen „aus einem Guss“**

Aufgabe einer reformierten Einwanderungsgesetzgebung kann es nicht sein, für diese Spezialfälle temporärer Einreisen allgemeingültige Bestimmungen zu treffen oder umgekehrt ihre Berechtigung pauschal in Abrede zu stellen. Dennoch gehört auch die Beschäftigungsverordnung auf den Prüfstand, wenn es um die Vermittlung von Transparenz im Zuwanderungsverfahren geht. Das in Abschnitt 5.1 vorgestellte Konzept eines Drei-Säulen-Modells für die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland plädiert in diesem Zusammenhang für eine separate Organisation befristeter Arbeitsmigration, die viele Sonderregelungen von vornherein erübrigen und auch hier zu weniger Bürokratie führen würde.

Im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes wären verschlungene Wege der Genehmigungsbürokratie ein eklatanter Systemfehler. Das Prinzip eines Einwanderungsgesetzes setzt Transparenz und geradlinige Entscheidungswege voraus, die bundesweit einheitlich organisiert sein müssen. Angefangen bei der elektronischen Übermittlung der ersten Bewerbung über deren zentral vorgenommene fachliche Einschätzung und die etwaige Aufforderung an die Bewerber, ihre vollständigen Unterlagen einzureichen, bis hin zur endgültigen Entscheidung im Rahmen des zentralen Punkteverfahrens muss ein klares Prozedere entwickelt werden, für das diese Untersuchung in Abschnitt 5.3 einen Gestaltungsvorschlag liefert. Da die Entscheidungskriterien im Vorhinein durch die Punktegewichtung vorgegeben sind, lassen sich die meisten Auswahlsschritte binnen kurzer Prüffrist oder gar automatisiert durchführen. Sicherheitsaspekten lässt sich durch einen obligatorischen, standardisierten Identifikationsnachweis Rechnung tragen. Die Jahresquote gibt dann vor, wie viele Personen mit den besten Punkteergebnissen im Rahmen mehrerer, über den Jahresverlauf verteilter Teilkontingente zum Zuge kommen können. An diese Personengruppe erfolgen dann eine entsprechende Information und die Aufforderung, innerhalb einer bestimmten Frist nach Deutschland einzureisen. Alle Einzelschritte würden von einer zentralen Dienststelle – dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

– koordiniert und durchgeführt. Damit wären im Vergleich zur bestehenden Gesetzgebung eine substanzielle Entbürokratisierung und ein erheblicher Zuwachs an Plausibilität der Abläufe verbunden.

Eine solche Entbürokratisierung muss darüber hinaus auch mit Blick auf die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse erfolgen. Auf diesem Gebiet sind in den letzten Jahren – angestoßen durch das 2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz) – bereits begrüßenswerte Fortschritte erzielt worden. Vor allem wurde im Anerkennungsgesetz geregelt, dass die Prüfverfahren im Regelfall spätestens nach drei Monaten abgeschlossen sein müssen. Über das zentrale Portal [www.anererkennung-in-deutschland.de](http://www.anererkennung-in-deutschland.de) sind mittlerweile in neun Sprachen grundlegende Informationen über die Möglichkeiten der Abschlussanerkennung erhältlich. Zuwanderungsinteressenten können bereits vor der Einreise Anträge auf Anerkennung ihrer Abschlüsse stellen oder Beratung in Anspruch nehmen. Die bei der Kultusministerkonferenz angesiedelte Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) bietet gegen (hohe) Gebühr gezielte Serviceleistungen an, etwa in Form eines Gleichwertigkeitsbescheids bei beruflicher Ausbildung oder einer individuellen Zeugnisbewertung für ausländische Akademiker.<sup>21</sup>

Dennoch ist Deutschland noch weit von echter Transparenz bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse entfernt. Dazu tragen insbesondere der Bildungsföderalismus und die Dezentralisierung der institutionellen Zuständigkeiten bei. So überträgt das Anerkennungsgesetz die Bewertung ausländischer Berufsabschlüsse den für den jeweiligen Berufszweig zuständigen regionalen Gewerkekammern. Existiert keine Berufskammer, bestimmt jedes Bundesland die zuständige Instanz selbst. Damit sind in der Mehrzahl der Fälle beruflicher Bildungsabschlüsse keine unabhängigen Instanzen tätig. Die unmittelbare fachliche Nähe zum jeweiligen Berufsumfeld der Zuwanderer kann auf diese Weise durch bewusste oder unbewusste Diskriminierung und das potenzielle Bestreben konterkariert werden, Wettbewerb durch hinzutretende Zuwanderer zu erschweren. Ebenso kann eine sachgerechte Entscheidung durch das Bestreben von Kammern gefährdet sein, mit eigenen, kostenpflichtigen Qualifizierungsangeboten für Zuwanderer auf den Markt zu treten. Hinzu kommen Probleme bei der einheitlichen Anerkennung der Prüfergebnisse durch die deutschen Visabehörden im Ausland.

Bei Einführung eines Einwanderungsgesetzes muss diese Struktur serviceorientiert vom Kopf auf die Füße gestellt und bundesweit vereinheitlicht werden. Mit der Aufforderung an Zuwanderungsbewerber, vollständige Bewerbungsunterlagen einzureichen, muss die Möglichkeit verbunden werden, Ausbildungszertifikate online hochzuladen, um deren Vergleichbarkeitsprüfung zu initiieren. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollte bei Eintreffen der vollständigen Bewerbungsunterlagen unmittelbar den Anerkennungsprozess auslösen

---

<sup>21</sup> Vgl. <https://www.kmk.org/themen/anererkennung-auslaendischer-abschluesse.html>.

und an bundesweit zuständige Kompetenzzentren oder ein neues Bundesamt für Integration delegieren.<sup>22</sup> Auch diese Prüfverfahren im Bundesamt für Migration selbst zu belassen, erscheint nicht sachgerecht, weil eine Interessenkollision zwischen rascher Antragsbearbeitung und sorgfältiger Prüfung der Qualifikation eintreten kann. Kompetenzzentren oder ein Bundesamt für Integration hätten die Aufgabe, den Sachverstand von bundesweiten oder regionalen Berufsgruppenvertretungen regelmäßig zu konsultieren, aber eine eigenständige, unabhängige Entscheidung zu treffen.

Eine zentrale Organisation der Abschlussbewertungen lässt im Übrigen weit eher ein lernendes System zu, das in Datenbankform auch für die Vorabinformation von Zuwanderungsinteressenten im Ausland geöffnet werden sollte. Auf diese Weise kann auch ein Anreiz geschaffen werden, bereits im Vorfeld einer subjektiv für aussichtsreich erachteten Bewerbung – gegebenenfalls sogar mit ermäßigter Gebühr – die erforderlichen Anerkennungsschritte zu unternehmen. Je einfacher die Anerkennung ausländischer Abschlüsse organisiert wird, ohne dabei die Kriterien aufzuweichen, umso rascher gelingt nach der Einreise die Arbeitsmarktintegration.

Auch Statuswechsel-Prüfungen bei Flüchtlingen verlangen zwangsläufig nach einer Bewertung des Qualifikationsniveaus – sie kann analog organisiert werden, sollte aber einen kurzfristigen Zwischenbescheid an das Bundesamt für Migration einschließen, ob der Statuswechsel eines Asylsuchenden zur regulären Einwanderung im Rahmen eines Auswahlsystems aussichtsreich ist oder nicht.

## 2.5 Optionen zum Statuswechsel ohne Untergrabung des Asylrechts

Spätestens dieser Aspekt führt zu der Frage, inwieweit der Grundsatz der strikten organisatorischen Trennung von Asyl und Zuwanderung bei Einführung eines Einwanderungsgesetzes noch aufrechterhalten werden sollte oder ob Möglichkeiten zu einem Wechsel vom Asyl- in das Einwanderungsverfahren eine effizientere Lösung darstellen. Vernünftigerweise muss die doppelte Zielsetzung eines Einwanderungsgesetzes in dieser Hinsicht darin bestehen, (1) möglichst viele potenzielle „Wirtschaftsflüchtlinge“ davon abzuhalten, aussichtslose Asylanträge zu stellen, (2) offensichtlich gut qualifizierten Geflüchteten den Verbleib im Land zu ermöglichen, wenn sie die Kriterien des Einwanderungsgesetzes erfüllen, jedoch absehbar keinen Anspruch auf Asyl haben.

---

<sup>22</sup> Der „australische Weg“ stellt hier kein Gegenargument dar. Er sieht in der Tat eine Qualifikationsbewertung durch landesweit tätige Berufsgruppenverbände vor (vgl. <https://www.border.gov.au/Trav/Work/Work/Skills-assessment-and-assessing-authorities> – zuletzt abgerufen am 01.03.2017). Hier muss ein Bewerber im Vorfeld selbst vorstellig werden und erhält gegen beachtliche Gebühr ein maximal drei Jahre gültiges Prüfergebnis. Die Ausgangslage für das auf den ersten Blick mit der gegenwärtigen deutschen Praxis vergleichbare Verfahren ist aber eine ganz andere: In Australien herrscht die Grundüberzeugung vor, dass eine Zuwanderung von Fachkräften dem Land nutzt und eine der Qualifikation entsprechende Beschäftigung wünschenswert und besonders wohlfahrtsfördernd ist. Auch verfügen die dortigen Verbände über langjährige Erfahrung auf diesem Gebiet und agieren als zentrale Instanz für den jeweiligen Beruf.

Eine doppelte Beantragung von Asyl und Einwanderung muss dabei grundsätzlich ausgeschlossen sein. Es muss im Gegenteil in den Herkunftsländern der Flüchtlinge deutlich kommuniziert werden, dass Chancen auf Berücksichtigung im Rahmen des neuen Auswahlverfahrens nur hat, wer in der jüngeren Vergangenheit (z.B. zwei Jahre) nicht bereits um Asyl in Deutschland ersucht hat. Nur so kann vermieden werden, dass die Möglichkeit eines Statuswechsels, für die hier plädiert wird, als zusätzlicher „Pull“-Faktor wirkt und ein zusätzliches Flüchtlingsaufkommen generiert.

Umgekehrt versteht sich von selbst, dass ein negativer Bescheid im Auswahlverfahren nicht gleichbedeutend mit einem Verbot sein darf, zu einem späteren Zeitpunkt in Deutschland um Asyl zu bitten, zumal sich die Lebenslage der Zuwanderungsbewerber durch Krieg und Bürgerkrieg zwischenzeitlich dramatisch verändert haben könnte. Dabei kann allerdings im Vorfeld verdeutlicht werden, dass eine fehlende politische Verfolgung bzw. eine unmittelbar an den gescheiterten Zuwanderungsantrag anschließende Flucht aus sicheren Herkunftsländern nach Deutschland zur sofortigen Ablehnung führt. Diese Botschaft sollte integraler Bestandteil der Erstinformation für Zuwanderungsinteressierte sein.

In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich ohnehin, Optionen zum Statuswechsel nicht unmittelbar mit dem Einwanderungsgesetz in Kraft zu setzen, sondern erst in einem zweiten Schritt. Zunächst muss das Verfahren etabliert und in der Praxis erprobt werden, bevor das Instrument des Statuswechsels hinzugefügt werden sollte. Dessen ungeachtet kann für Alt- und Härtefälle bereits im Land ansässiger Flüchtlinge mit unsicherem Aufenthaltsstatus trotz guter Integrationsprognose sofort eine (zeitlich befristete) Sonderregelung greifen, die ihnen den Zutritt in das Auswahlverfahren ermöglicht.

Das Ziel eines Einwanderungsgesetzes ist es ausdrücklich nicht, das grundgesetzlich garantierte Asylrecht in Frage zu stellen oder Flüchtlingen die Beantragung von Asyl in Deutschland „auszureden“, sondern es wieder exklusiv für den Personenkreis zu reservieren, für den es gedacht wurde. Die Überlastung des Asylrechts durch kaum erfolgversprechende Anträge, die einen hohen Aufwand für rechtsstaatliche Prüfung, freiwillige Rückführungen oder Abschiebungen nach sich ziehen, geht zu Lasten der Effizienz, Einzelfallgerechtigkeit und gesellschaftlichen Akzeptanz von Asylgewährung und Flüchtlingen.

Es wäre deshalb falsch, den Wechsel in ein reguläres Einwanderungsverfahren erst nach einer negativen Asylentscheidung in Betracht zu ziehen. Damit wären neuerliche falsche Signale in Richtung potenzieller Flüchtlinge verbunden, dass sie auch nach Scheitern ihres Asylantrages noch eine „zweite Chance“ in Deutschland hätten. Im Rahmen der zweiten Phase eines Einwanderungsgesetzes sollte vielmehr ein Statuswechsel von Flüchtlingen kurzfristig nach ihrer Einreise vorgesehen werden – dann und nur dann, wenn er behördlicherseits aufgrund nachweislicher Qualifikationen für sachgemäß erachtet wird. In diesem Sinne sollten die bestehenden Ansätze zur Identifikation von besonders qualifizierten Flüchtlingen konsequent fortgesetzt werden – auch hier zeigt sich die

Plausibilität einer organisatorischen Verzahnung von Asyl- und Zuwanderungsverfahren. Weil mit der behördlich vermittelten Teilnahme am Auswahlprozess für Fachkräfte keine Garantie verbunden sein kann, sofort berücksichtigt zu werden, kann das laufende Asylverfahren lediglich ausgesetzt, nicht aber unmittelbar beendet werden. Die Zuschlagswahrscheinlichkeit im Punktesystem wird aber in diesen, vorgeprüften Fällen so groß sein, dass in nur einer geringen Fallzahl ein Asylverfahren nach einer Nichtberücksichtigung im Punktesystem fortzusetzen sein wird. Hinzu kommt, dass international etablierte Punktesysteme (siehe Abschnitt 3) wie auch der in Abschnitt 5.3 vorgeschlagene Verfahrensweg nicht nur eine jährliche Ziehung von Kandidatinnen und Kandidaten durchführen, sondern innerhalb kurzer Ziehungsintervallen (z. B. alle zwei Monate) den jeweils besten Bewerbungen innerhalb eines Teilkontingents den Zuschlag erteilen. Damit können auch „Statuswechsler“ im Grundsatz bei mehreren Ziehungen Berücksichtigung finden, bis sie aus dem Bewerberpool ausscheiden und gegebenenfalls ihr Asylverfahren wieder aufgenommen wird.

Dass andere Einwanderungsländer ein solches Verfahren nicht praktizieren (siehe Abschnitt 3), weil sie ein ungleich geringeres Flüchtlingsaufkommen verzeichnen und über ausreichend viele Bewerbungen von Fachkräften verfügen, sollte Deutschland nicht davon abhalten, einen Statuswechsel von Flüchtlingen als Option in ein Einwanderungsgesetz zu integrieren und zu erproben. In der Praxis kann es sinnvoll sein, einen Punktetest (Resultat des Profilings) als obligatorischen Bestandteil gleich an den Beginn aller Asylverfahren zu stellen. Dieser Test würde bei Erreichen der Mindestpunktzahl ein „berechtigtes Interesse“ des Staates an der jeweiligen Person dokumentieren.

In einem nächsten Schritt könnten identifizierte „Talente“ gezielt mit Sprachangeboten, E-Learning, Praktikumsplätzen und anderen Angeboten betreut werden. Damit würden die Chancen im Zulassungsverfahren (durch auf diese Weise zusätzlich erworbene Punkte) nochmals steigen. Auch eine gezielte Unterstützung dieser Zielgruppe im Rahmen der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse wäre sinnvoll, um die Verfahren so kurz wie möglich zu gestalten.

Auf diese Weise ließen sich die bereits bestehenden Maßnahmen zur gezielten Förderung von qualifizierten Flüchtlingen in ein Einwanderungsgesetz überführen und erweitern. Festzulegen wäre dabei, wie lange ein Asylverfahren maximal ausgesetzt werden kann, damit Flüchtlinge stattdessen als Bewerber um ein Zuwanderungsticket im Pool der Interessenten verbleiben können. Hier wird man in Abhängigkeit vom allgemeinen Ziehungsintervall eher kürzere Fristen wählen müssen, damit sich in der Addition eines letztlich vielleicht doch scheiternden Auswahl- und anschließenden Asylverfahrens nicht zu lange Aufenthaltszeiten (bei Residenzpflicht) ergeben und als Resultat eine Schlechterstellung dieser Personengruppe eintritt.

Die Option eines Statuswechsels stellt eine organisatorische Stellschraube dar, um unbürokratisch und rasch offensichtliche „Fehlleitungen“ von Fachkräften in (aussichtslose) Asylverfahren zu vermeiden. Im Kern ist allerdings aufgrund der Einführung eines deutschen Einwanderungsgesetzes zu erwarten, dass nicht

unmittelbar bedrohte „Flüchtlinge“ verstärkt zu einer rationalen Abwägung ihrer Optionen veranlasst werden. Ein Einwanderungsgesetz kann dazu führen, dass Wanderungsentscheidungen besser vorbereitet werden und das eigene Profil inklusive Identität und Qualifikation mit authentischen Dokumenten belegt wird. Ein Online-Bewerbungsverfahren würde den Prozess zusätzlich straffen, indem die Prüfung bereitgestellter Dokumente in das Vorfeld der Wanderung bzw. Einreisegenehmigung verlagert wird.

## 2.6 Bilaterale Abkommen als sinnvolle Ergänzung

Deutschland kann einen solchen Prozess im Übrigen aktiv stimulieren, indem es bilaterale Abkommen mit den Mittelmeeranrainern oder anderen Herkunftsländern von Flüchtlingen schließt. Darin könnte sich Deutschland dazu verpflichten, Einreisemöglichkeiten zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken in Form von jährlichen Kontingenten zu schaffen, wenn im Gegenzug Rückführungen erleichtert und Aufnahmezentren für Flüchtlinge geschaffen werden.

Solche bilateralen Abkommen könnten ein Einwanderungsgesetz sinnvoll ergänzen, zu dem es bei näherer Betrachtung kaum eine Alternative gibt. Nach innen wie nach außen demonstriert ein Auswahlverfahren mit Punktesystem und Quoten die Gestaltungshoheit des Staates und transportiert wieder Berechenbarkeit in das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland. Es legt fest, dass selbst bei vorhandener Qualifikation kein Einwanderungsrecht besteht, sondern eine Entscheidung nach der wirtschaftlichen Interessenslage Deutschlands getroffen wird. Damit erhält die Qualität von Zuwanderern Vorrang vor deren Quantität. Es vergrößert zugleich die Wahrscheinlichkeit, dass besonders gut qualifizierte Menschen im Rahmen ihrer Wanderungsüberlegungen auch Deutschland ins Kalkül ziehen, weil es transparent macht, welche Bedingungen erfüllt werden müssen und einen einfachen, zeitlich kalkulierbaren Verfahrensablauf gewährleistet. Gleichzeitig sorgt es dafür, dass fluchtbereiten Personen, die nicht unmittelbar Opfer von politischer Verfolgung oder Krieg sind, eine Alternative zu aussichtsloser Asylsuche aufgezeigt wird. Mit dem Übergang von qualifizierten Geflüchteten in ein Einwanderungsverfahren kann eine weitere Entlastung der Asylverfahren erreicht werden. Durch klare Vorschriften auch zu Übergangfristen bis zum Erwerb vollwertiger Transferansprüche kann einer Missbrauchsdebatte vorgebeugt werden. Auch damit kann ein Einwanderungsgesetz populistischer Kritik eine Argumentationsgrundlage nehmen und die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern wieder stärken.

### 3 Internationale Erfahrungen: Auswahlssysteme im Wandel

Deutschland spielt aktuell als Zielland von Zuwanderern in einer Liga mit den traditionellen Einwanderungsländern USA, Kanada, Australien und Neuseeland. Dabei gelingt es insbesondere den Punktesystemen in Kanada, Australien und Neuseeland seit Jahrzehnten, eine per Quotierung oder Planungsziel dosierte Zahl ausgewählter Fachkräfte aus dem Ausland dauerhaft für den eigenen Arbeitsmarkt zu gewinnen.

Die jeweiligen Steuerungsinstrumente sind bei aller generellen Ähnlichkeit der Punktesysteme durchaus unterschiedlich akzentuiert. Sie unterliegen ständigen Modifizierungen gemäß sich verändernden Bedarfslagen, gründen sich aber seit jeher auf ein gesellschaftlich breit akzeptiertes Prinzip: Eine Zuwanderung zu Erwerbszwecken wird nur dann im Rahmen von jährlichen Kontingenten genehmigt, wenn die von der Regierung für notwendig erachteten Mindestanforderungen an Qualifikation, Berufserfahrung, Lebensalter und Sprachkenntnisse erfüllt sind bzw. zusätzlich noch ein Arbeitsplatzangebot nachgewiesen werden kann. Es sind vor allem die Flexibilität der praktizierten Systeme und die für die zielgenaue Kandidatenauslese bewährten Kriterien, von denen Deutschland lernen kann. Auch hinsichtlich der raschen Reaktion auf berufsgruppenspezifische Bedarfslagen besteht gerade in Australien ein großer Erfahrungsschatz, von dem die deutsche Zuwanderungspolitik profitieren kann.

Während Deutschland bislang auf eine aktive Bestenauslese unter Zuwanderungsbewerbern verzichtet, experimentieren heute innerhalb Europas Staaten wie beispielsweise Großbritannien und Österreich mit eigenen Punktesystemen.

Nachfolgend werden die Kernelemente der Punktesysteme in Kanada, Australien, Neuseeland, Großbritannien und Österreich in kurzer Form einer kritischen Analyse unterzogen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die Regelungen in Kanada und Australien.<sup>23</sup> Tabelle 4 fasst die prägenden Kennzeichen der untersuchten Systeme zusammen.

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu auch Tani (2014); Hunger und Krannich (2015).

**Tabelle 4. Kernelemente unterschiedlicher Punktesysteme im Vergleich**

	Kanada <sup>a</sup>	Australien <sup>b</sup>	Neuseeland <sup>c</sup>	Großbritannien <sup>d</sup>	Österreich <sup>e</sup>
<b>Quotierung von Migration</b> (2017; Neuseeland 2016–2018)	<b>Gesamt</b> 280.000–320.000  <b>Erwerbsmigration</b> 164.000–183.500	<b>Gesamt</b> 190.000  <b>Erwerbsmigration</b> 128.550	<b>Gesamt</b> 85.000–95.000  <b>Erwerbsmigration</b> 50.500–57.500	<b>Fachkräfte</b> (Tier 2 General) 20.700	keine Quotierung der RWR-Karte (Familiennachzug wird quotiert)
<b>Anteil der Fachkräfte an der Gesamtmigration</b> <i>2015 / ohne Asyl / OECD-Zahlen</i>	<b>66,7 %</b>  Fachkräfte: 127.800 Gesamtmigration: 191.600	<b>67,7 %</b>  Fachkräfte: 128.550 Gesamtmigration: 189.770	<b>21,3 %</b>  Fachkräfte: 25.765 Gesamtmigration: 120.962	<b>10,0 %</b>  Fachkräfte: 59.000 Gesamtmigration: 593.100	<b>1,9 %</b>  Fachkräfte: 1.321 Gesamtmigration: 68.800
<b>Verfahrensdauer ab Bewerbung</b> (im Durchschnitt)	<b>6 Monate</b>	<b>3 Monate</b> (ohne Arbeitsplatzangebot) <b>6 Monate</b> (mit Arbeitsplatzangebot)	<b>3 Monate</b> (Mangelberuf) <b>6 Monate</b> (sonstige)	<b>3 Wochen</b>	keine Informationen
<b>Verweildauer im Pool</b>	<b>1 Jahr</b>	<b>2 Jahre</b>	<b>6 Monate</b>	//	//
<b>Kosten</b> (für Antragsteller)	<b>1.040 CAD</b> (ca. 740 Euro)	<b>3.520 AUD</b> (ca. 2.560 Euro)	<b>4.361 NZD</b> (ca. 2.950 Euro)	<b>1.175 GBP</b> (ca. 1.380 Euro)	<b>120 Euro</b>
<b>Anerkennung ausländischer Abschlüsse</b>	<b>Vor der Bewerbung</b> durch 7 private und öffentliche Akteure	<b>Vor der Bewerbung</b> durch knapp 40 ausstellende Behörden (je nach Berufsgruppe) sowie das Bildungsministerium (für Bildungsabschlüsse)	<b>Vor der Bewerbung</b> durch eigene, ausstellende Behörde	<b>Vor der Bewerbung</b> durch eigene, ausstellende Behörde	<b>Vor der Bewerbung</b> durch zuständige Behörden, Wegweisend ist hierbei eine eigens eingerichtete Website
<b>Poolzugriff und Nachnominierung für Unternehmen</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>	<b>Nein</b>	<b>Nein</b>
<b>Statuswechsel von Flüchtlingen</b>	<b>Nein</b> , aber intensive (Arbeitsmarkt-) Integrationsmaßnahmen	<b>Nein</b>	<b>Nein</b>	<b>Nein</b>	<b>Nein</b>

<sup>a</sup> <http://www.cic.gc.ca/>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

<sup>b</sup> <https://www.border.gov.au/Busi/Empl/skillselect>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

<sup>c</sup> <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

<sup>d</sup> <https://www.gov.uk/tier-2-general>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

<sup>e</sup> <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

### 3.1 Kanada: „Express Entry“ für Fachkräfte und Poolzugriff für Unternehmen

Mit knapp 20 Prozent der Gesamtbevölkerung machen im Ausland Geborene einen großen Teil der Einwohner Kanadas aus. Im OECD-Vergleich liegt Kanada mit diesem Wert auf Platz 6. Mehr als die Hälfte der im Ausland geborenen Einwohner Kanadas ist hochqualifiziert und besitzt einen tertiären Bildungsabschluss.<sup>24</sup> Dies ist das Ergebnis eines über die Jahre gewachsenen Auswahl- und Integrationsverfahrens, das erstmals 1967 eingeführt und seitdem regelmäßig reformiert worden ist. Für das Jahr 2015 wurde ein Planungsziel von 260.000 bis 285.000 neuen Migranten vorgegeben und mit de facto rund 272.000 dauerhaft erteilten Aufenthaltsgenehmigungen auch erreicht, aber nicht ganz ausgeschöpft. In diese Zahl werden mitwandernde Familienangehörige eingerechnet; die Zahl der Arbeitskräfte belief sich auf etwa 170.000 Personen.

Seit 2015 ist allen Visaprogrammen für dauerhafte Arbeitsmigration das System *Express Entry* vorgeschaltet, das in Kombination mit einem *Comprehensive Ranking System* (CRS) einen Pool an Einwanderungsinteressierten schafft. Ausgangspunkt für die Konzeption von *Express Entry* waren anhaltende Effizienzprobleme mit dem vorherigen Verfahren, das die bedarfsgerechte Steuerung immer weniger gewährleisten konnte, sondern verbreitet zu Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung unterhalb des eigentlichen Qualifikationsniveaus führte. Das neue System orientierte sich dabei auch an der bewährten Praxis in Australien.<sup>25</sup> Im *Express-Entry-Pool* erhält jeder Teilnehmer im ersten Verfahrensschritt eine Punktzahl entsprechend der individuellen Eigenschaften (Alter, Qualifikation, Sprachkenntnisse – insgesamt maximal 600 Punkte). Zusätzlich gibt es Punkte für Arbeitsplatzangebote, frühere Arbeitserfahrung in Kanada oder behördliche Nominierungen (die den ökonomischen Besonderheiten der Provinzen Rechnung tragen sollen und deshalb mit 600 Punkten stark gewichtet werden). Maximal können so 1.200 Punkte erreicht werden (siehe Tabelle 5).

Seit der jüngsten Revision im November 2016 gibt es für ein Arbeitsplatzangebot je nach Berufsgruppe nur noch maximal 50 bzw. 200 Punkte – bei der Einführung des Systems 2015 waren es zunächst 600. Die verbreitete Einschätzung, Kanada habe mit der Neuregelung 2015 sein eigenes Punktesystem ausgehebelt, hat sich als vorschnell erwiesen. Auch vor der jüngsten Modifizierung war es möglich, ohne Arbeitsplatzangebot den Zuschlag im Rahmen des Auswahlverfahrens zu erhalten, wenn auch nur für besonders gut qualifizierte oder nominierte Bewerber. Inzwischen ist Kanada auf Basis der mit dem geänderten System gesammelten Erfahrungen zu einer Punktegewichtung zurückgekehrt, die zwar ein Arbeitsplatzangebot deutlich honoriert, aber anderen Merkmalen wieder ein relativ größeres Gewicht einräumt.

---

<sup>24</sup> Vgl. OECD (2016), S. 246.

<sup>25</sup> Vgl. Hunger und Krannich (2015), S. 17f.; Thränhardt (2014).

**Tabelle 5. Punktesystem Kanadas**

Comprehensive Ranking System (Zusammenfassung)		
Gruppe	Kategorie	Punkte
<b>A – Humankapital</b>	Alter (z.B. 20–29 Jahre: 100 Punkte, 39 Jahre: 50 Punkte, 45 Jahre und älter: 0 Punkte)	100
	Ausbildungsniveau (z.B. Promotion: 140 Punkte, Berufsabschluss: 84 Punkte)	140
	Sprachkenntnisse (Punkte in den Kategorien Lesen, Schreiben, Sprechen, Verstehen)	150
	Arbeitserfahrung in Kanada (z.B. 5 Jahre: 70 Punkte, 3 Jahre: 56 Punkte, 1 Jahr: 35 Punkte)	70
<b>B – Partner</b>	Ausbildungsniveau des Partners	10
	Sprachkenntnisse des Partners	20
	Arbeitserfahrung des Partners in Kanada	10
<b>C – Berufliche Qualifikation (Maximum 100)</b>	Tertiärer Bildungsabschluss und sehr gute Sprachkenntnisse	50
	Tertiärer Bildungsabschluss und Arbeitserfahrung in Kanada	50
	Arbeitserfahrung außerhalb Kanadas und sehr gute Sprachkenntnisse	50
	Arbeitserfahrung außerhalb und innerhalb Kanadas	50
	Sehr gute Sprachkenntnisse und qualifizierender Berufsabschluss	50
<b>D – Bonuspunkte</b>	Tertiäre Bildung in Kanada	30
	Arbeitsplatzangebot (Hochrangige Führungskräfte: 200 Punkte, Sonstige: 50 Punkte)	200
	Nominierung durch Behörde	600
<b>Maximum:</b>		<b>1.200</b>

Quelle: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

In der zweiten Verfahrensetappe verschickt die kanadische Immigrationsbehörde unregelmäßig (im Durchschnitt des Jahres 2015 etwa alle 16 Tage)<sup>26</sup> Einladungen an die jeweils Besten innerhalb des Pools, sich mit vollständigen Unterlagen auf ein entsprechendes Visum zu bewerben. Die Kandidaten haben ab diesem Zeitpunkt 90 Tage Zeit, ihre Bewerbung abzuschließen. Fachkräfte bewerben sich im Rahmen des *Federal Skilled Worker Programs*. Dabei greifen die vorher festgelegten quantitativen Höchstgrenzen des jeweiligen Jahres. International vergleichende Daten der OECD für das Jahr 2015 zeigen, wie hoch der Anteil der ökonomisch motivierten Zuwanderung in Kanada ist: Gemessen an der Gesamtzuwanderung (ohne Asyl) von 192.000 Personen machten Fachkräfte mit etwa 128.000 Personen rund 67 Prozent aus.<sup>27</sup> Für 2017 plant die

<sup>26</sup> Vgl. dazu die Daten aus dem Jahr 2015 unter <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2015.asp> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>27</sup> Dabei verzeichnet die jüngste, für das Jahr 2014 vorliegende amtliche kanadische Statistik einen Anteil von etwa 23 Prozent für das (noch nicht reformierte) *Federal Skilled Worker Program*; vgl.

kanadische Regierung, 73.700 Visa an Fachkräfte auszustellen.<sup>28</sup> Dabei gilt: Es kommt nur in Frage, wer berufliche Erfahrungen in einem Mangelberuf vorweisen kann. Die entsprechenden Berufe werden in einer behördlicherseits geführten Liste erfasst und kategorisiert (*National Occupational Classification*, NOC).

Die Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen ist in Kanada – wie auch in Australien und Neuseeland – zeitlich mit der Einreichung der regulären Bewerbung verknüpft, muss zu diesem Zeitpunkt also bereits erfolgt sein. Darüber werden die Interessenten im Vorfeld über das Online-Portal entsprechend informiert und können Beratung in Anspruch nehmen. Insgesamt sieben landesweit agierende private und öffentliche Institutionen führen die zentralen Anerkennungsverfahren durch.

Einige Zahlen sind an dieser Stelle recht aufschlussreich: So wurden dem Express Entry Pool innerhalb des ersten Jahres seit Einführung im Jahr 2015 knapp 192.000 Bewerberprofile übermittelt, von denen 88.000 als nicht dem Programm zuzuordnende Fehlbewerbungen von vornherein aussortiert wurden. Ende 2015 befanden sich noch 60.000 Bewerber im Pool, rund 22.000 vollständige Bewerbungen wurden eingereicht (37.000 Personen inkl. Familien), aber auch fast 14.000 Bewerbungen von den Zuwanderungswilligen selbst zurückgezogen. Eher gering nimmt sich dagegen die Zahl derjenigen Interessensbekundungen aus, die automatisch nach einem Jahr (der maximalen Verweildauer im Pool) oder aufgrund nicht fristgerechter Reaktion auf die Einladung zur vollständigen Bewerbung erloschen sind.<sup>29</sup>

Die hohe Zahl ungültiger Bewerbungen erstaunt auf den ersten Blick, ist aber als ein Zeichen geringer Zugangsbarrieren zu interpretieren: Kanada nimmt zugunsten eines besonders leichten Verfahrenszugangs in Kauf, dass „falsche“ Bewerbungen in größerer Zahl eintreffen, die weitgehend automatisiert aussortiert werden. An dieser Stelle scheint aber dennoch Optimierungsbedarf zu bestehen, die Zahl der Fehlbewerbungen erreicht mit einem Anteil von etwa 46 Prozent offenkundig ein zu hohes Niveau, das wiederum für Defizite in der Online-Präsentation der Zuwanderungsprogramme unter Express Entry spricht.

Kanada hat ein sehr konsequentes Verständnis von Einwanderung und vergibt im Zuschlagsfall sofort ein unbefristetes Aufenthaltsrecht. Die Integrationsangebote sind umfangreich, durchweg kostenlos und münden in die Perspektive, gegebenenfalls bereits nach vier Jahren eine Einbürgerung beantragen zu können. Ebenso konsequent wird der Familiennachzug gehandhabt: Ehe- und Lebenspartner sowie Kinder unter 19 Jahren dürfen im Rahmen eines separaten, hoch

---

<http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2015.asp> und [http://www.cic.gc.ca/English/resources/publications/annual-report-2015/index.asp#2\\_1](http://www.cic.gc.ca/English/resources/publications/annual-report-2015/index.asp#2_1) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>28</sup> Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/2016-10-31.asp> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>29</sup> Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2015.asp> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

angesetzten Kontingents sofort miteinreisen und werden ohne Prüfung gleichfalls als ökonomische Zuwanderer angesehen. Anders als die eigentlichen Antragsteller haben sie sogar einen sofortigen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang.

Alle bei einer Einladungsrunde nicht berücksichtigten Bewerberinnen und Bewerber verbleiben im Pool und können gegebenenfalls später noch zum Zuge kommen, bis sie nach einer Frist von einem Jahr automatisch aus dem Pool herausfallen. Eine neue Ziehungschance kann sich auch dadurch ergeben, dass interessierte Unternehmen ihrerseits auf den Pool zugreifen, potenziell geeignetes Personal identifizieren und Bewerbern ein Jobangebot machen. Um dies zu ermöglichen, wird für alle Interessenten ein obligatorischer „Job Match Account“ in der „Job Bank“ geführt, die die Bewerbungsdaten aller Teilnehmer offenlegt.

Einer der wesentlichen Vorteile des derzeitigen kanadischen Systems ist der Zeitfaktor. Im ersten Jahr nach Einführung von Express Entry dauerte der Prozess für 80 Prozent der Bewerber im Federal Skilled Worker Program weniger als fünf Monate (vom Tag der regulären Bewerbung bis zum Tag der behördlichen Entscheidung).<sup>30</sup> Mit dieser Geschwindigkeit kann die Regierung auch kurzfristig auf Engpässe reagieren und z.B. bei Bedarf zusätzliche Einladungsrunden für bestimmte Berufe oder Visa ansetzen.

Die Gebühren sind eher niedrig angesetzt – in der Addition der pro Kopf fälligen Zahlungen ergeben sich dennoch beachtliche Summen: Im Rahmen des Federal Skilled Worker Program müssen Antragsteller und Partner aktuell jeweils 550 kanadische Dollar als reine Bearbeitungsgebühr bereits vor Einreichung ihrer vollständigen Bewerbung zahlen, für mitreisende Kinder werden je 150 Dollar fällig. Im Erfolgsfall sind *Right of Permanent Residence Fees* (Gebühr für die Einreise- und Aufenthaltserlaubnis) zu zahlen, die sich für Erwachsene auf 490 Dollar belaufen. Für Minderjährige ist keine Visagebühr zu zahlen.<sup>31</sup>

Zugewanderte Fachkräfte im Federal Skilled Worker Program haben die gleichen Transferansprüche und Zugriffsmöglichkeiten auf das Sozialsystem wie kanadische Bürgerinnen und Bürger. Kanada sieht hier weder Übergangfristen oder andere Sonderregelungen vor – die im Falle Deutschlands allerdings mit Blick auf ein ganz anderes sozialstaatliches Umfeld plausibel erscheinen.

Rund 74.000 Personen erhielten im Jahr 2015 ein temporäres Arbeitsvisum in Kanada – dabei ist ein Arbeitsplatzangebot obligatorisch. Das *Temporary Foreign Workers Program* bindet Arbeitskräfte für die Dauer ihres Aufenthalts an

---

<sup>30</sup> Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2015.asp> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>31</sup> Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-how.asp> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017). Hinzu kommen weitere Gebühren, etwa für die Anerkennung von Bildungsabschlüssen, für Übersetzungen, Führungszeugnisse oder medizinische Untersuchungen.

den entsprechenden Arbeitnehmer. Daneben gelten jedoch die gleichen Arbeitnehmerrechte wie für kanadische Kollegen.<sup>32</sup>

Kanada experimentiert auch fünfzig Jahre nach Einführung seines Punktesystems mit der Gewichtung und Anpassung der Auswahlkriterien und bekennt sich offen dazu. Es stellt aus Sicht der kanadischen Politik kein Problem oder gar eine Schwäche dar, wiederholt deutliche Korrekturen vorzunehmen. Im Gegenteil: Da diese Anpassungen systembedingt eher unbürokratisch vollzogen werden können, ist die Bereitschaft hoch, Modifizierungen im eigenen nationalen Interesse kontinuierlich vorzunehmen.

### 3.2 Australien: Gezielte Zuwanderung in Mangelberufe

Erst über zwei Jahrzehnte nach Kanada hat Australien im Jahr 1989 seine Variante eines Punktesystems zur bedarfsgerechten Steuerung dauerhafter Arbeitsmigration eingeführt.<sup>33</sup> Im Jahr 2012 erfolgte die letzte große Revision, die den Prozess schlanker und schneller organisieren sollte. Wie in Kanada gibt es auch in Australien ein System für Fachkräfte, das dem eigentlichen Visumsantrag vorgelagert und zweistufig gestaltet ist. Interessenten müssen zunächst über das Online-Portal *SkillSelect* eine Absichtserklärung (*Expression of Interest*, EOI) abgeben. Dieses Verfahren ist vergleichsweise einfach zugänglich und klar strukturiert. Die Bewerber ermitteln online die für sie in Frage kommende Visumsart und nehmen per Eingabe ihrer Daten an einem automatisierten Vorab-Punktetest teil. Derzeit sind dabei maximal 120 Punkte zu erreichen, mindestens 60 Punkte sind vorzuweisen, um nicht von vornherein aus dem Verfahren auszuschneiden (siehe Tabelle 6). Besonderen Stellenwert nimmt das Alter ein – bis zu 30 Punkte können hier erzielt werden.

Generell wurde mit dem System eine strikte Altersgrenze von 50 Jahren eingeführt; älteren Arbeitnehmern ist der dauerhafte Zugang zum australischen Arbeitsmarkt damit verwehrt. Dies gilt auch für Bewerber, die nicht mindestens ausreichende Englischkenntnisse nachweisen können. Umfassendere Sprachkenntnisse werden entsprechend honoriert. Natürlich erreicht auch im australischen Punktesystem eine bessere Bewertung und Erfolgchance, wer über eine höherwertigere Ausbildung und längere Berufserfahrung verfügt. Zusatzpunkte werden daneben an solche Bewerberinnen und Bewerber vergeben, die bereits in Australien gearbeitet oder Bildungsangebote genutzt haben. Ähnlich wie in Kanada können Nominierungen durch die australischen Territorialbehörden zu zusätzlichen Punkten führen. Damit soll erreicht werden, benachteiligten Regionen durch gezielte Zuwanderung zu helfen.

---

<sup>32</sup> Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/index.asp> und [http://www.cic.gc.ca/opendata-donneesouvertes/data/IRCC\\_TFW\\_0001\\_E.xls](http://www.cic.gc.ca/opendata-donneesouvertes/data/IRCC_TFW_0001_E.xls) (zuletzt abgerufen am 01.03.1017).

<sup>33</sup> Vgl. Migration Legislation Amendment Act 1989.

Im Gegensatz zu Kanada spielt ein Arbeitsplatzangebot im australischen Skill-Select in erster Instanz keine Rolle – das Punktesystem vergibt keine Extrapunkte für ein vorliegendes Jobangebot. Mit der Expression of Interest gelangen alle Interessenten zunächst in einen gemeinsamen Bewerberpool. Arbeitgeber und Behörden können jedoch auf deren Daten zugreifen und ihre Wunschkandidaten in dieser Börse nachträglich nominieren.

**Tabelle 6. Punktesystem Australiens**

Skilled Independent Visa (subclass 189)		
Kategorie	Ausprägung	Punkte
<b>Alter</b>	18–24 Jahre	25
	25–32 Jahre	30
	33–39 Jahre	25
	40–44 Jahre	15
	45–49 Jahre	0
<b>Englische Sprachkenntnisse</b>	Unterstes Niveau	0
	Mittleres Niveau	10
	Oberstes Niveau	20
<b>Arbeitserfahrung</b> (Maximal 20 Punkte)	3–5 Jahre außerhalb Australiens	5
	5–8 Jahre außerhalb Australiens	10
	8–10 Jahre außerhalb Australiens	15
	1–3 Jahre innerhalb Australiens	5
	3–5 Jahre innerhalb Australiens	10
	5–8 Jahre innerhalb Australiens	15
	8–10 Jahre innerhalb Australiens	20
<b>Qualifikation</b> (Maximal 20 Punkte)	Promotion	20
	Bachelor	15
	Diplom oder in Australien erworbener Berufsabschluss	10
	Anerkannte Auszeichnung oder Diplom des Berufsfelds	10
<b>Studium in Australien</b>	Ein oder mehrere Abschlüsse	5
	Postgraduierten-Ausbildung in Australien (2 oder mehr Semester)	5
<b>Sonstige</b>	Dolmetscher/Übersetzer	5
	Studium im ländlichen Australien	5
	Qualifizierung des Partners	5
	Professional Year in Australien	5
<b>Nominierung</b>	durch staatliche oder territoriale Regierung	5
	durch staatliche oder territoriale Regierung oder Familienmitglied für eine bestimmte Berufsgruppe	10
		<b>Maximum: 120</b>

Quelle: <https://www.border.gov.au/Trav/Visa-1/189->, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

Um zu erreichen, dass keine Einwanderung am Arbeitsmarktbedarf vorbei stattfindet, führt Australien umfangreiche Mangelberufslisten – separat für durch Arbeitgeber nominierte und sonstige Bewerber. In der *Skilled Occupations List* für nicht nominierte Interessenten sind aktuell über 180 Berufe aufgeführt. Gleichzeitig greift für jeden dieser Berufe ein jährliches Kontingent. Ist es ausgeschöpft, kann eine Zuwanderung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Für von Arbeitgebern nominierte Interessenten – also Bewerber mit vorliegendem Arbeitsplatzangebot – gilt die *Consolidated Sponsored Occupation List* mit rund 650 Mangelberufen, für die keine Kontingente fixiert sind.

Schon bei ihrer Interessensbekundung müssen Bewerber nicht nur angeben, für welchen Mangelberuf sie qualifiziert sind, sondern bestätigen, dass sie im Falle ihrer Berücksichtigung in der Lage sind, ein entsprechendes, in Australien ausgestelltes Zertifikat vorzulegen. Australien verlagert damit die zeitkritische Beschaffung von nachprüfbaren Dokumenten implizit bereits in das Vorfeld der ersten Interessensbekundung und unterstreicht dies noch dadurch, dass für die zweite Verfahrensphase ein maximaler Zeitraum von nur 60 Tagen festgesetzt wird, innerhalb dessen fehlende Unterlagen vielfach nicht mehr zu beschaffen sein werden. Hiermit wird erreicht, dass sich Bewerber sehr intensiv mit ihrer Bewerbung beschäftigen und in der Regel gut vorbereitet sind bzw. von der Bewerbung wieder Abstand nehmen. Landesweit führen 40 Berufsgruppenvertretungen die erforderlichen Anerkennungsverfahren durch. Alle für Zuwanderungswillige an dieser Stelle relevanten Informationen stehen online zur Verfügung.

Im zweiten Schritt laden die australischen Behörden alle zwei Wochen die jeweils besten Kandidatinnen und Kandidaten zur Abgabe ihrer eigentlichen Visaanträge ein. Auf diese Weise können – wie in Kanada – stets neu hinzutretende Bewerber die „alten“ übertreffen, aber umgekehrt auch zunächst erfolglose Bewerbungen in den nächsten Ziehungen noch zum Zug kommen, bis sie nach zwei Jahren aus dem Bewerberpool automatisch gelöscht werden.

Interessenten ohne Nominierung durch ein australisches Unternehmen können ein Visum im Rahmen des *Skilled Independent Visa Programme (Subclass 189)* erhalten. Dazu müssen sie nach der behördlichen Aufforderung binnen der genannten Frist von 60 Tagen neben den Identifikationsdokumenten insbesondere eine Bestätigung ihrer Qualifikation für einen Mangelberuf durch eine landesweit agierende australische Berufsgruppenvertretung vorlegen und einen Sprachniveauachweis liefern. Im Verlauf der weiteren Bearbeitung kommt unvermeidlich zum Vorschein, ob die in der Interessensbekundung genannte, von den Bewerbern erreichte Punktezahl stichhaltig war. Für das *Employer Nomination Scheme (Subclass 186)* gelten abweichende Regelungen. Sobald die Nominierung durch ein Unternehmen behördlicherseits akzeptiert wurde, muss innerhalb von sechs Monaten eine reguläre Bewerbung des nominierten potenziellen Einwanderers eingehen. Ab dem Bewerbungstag werden 75 Prozent aller Anträge

innerhalb von sechs Monaten bearbeitet. Für das *Skilled Independent Visa (Subclass 189)* beträgt die Bearbeitungsdauer sogar nur drei Monate.

Zwischen Juni 2015 und Juni 2016 hat Australien insgesamt knapp 190.000 unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen für Neuzuwanderer erteilt, darunter rund 129.000 an Fachkräfte (*Skill Stream*). Damit macht der Anteil dieser Zuwanderergruppe in Australien fast 68 Prozent aus – das vorgegebene Planungsziel wurde damit voll ausgeschöpft (siehe Tabelle 4).<sup>34</sup> Ein gleich hohes Niveau wurde im Übrigen auch in den Vorjahren seit 2011 erreicht. Innerhalb des *Skill Stream* wurden im Planungszeitraum 2015/2016 rund 36.000 Visa an Migranten mit und knapp 44.000 an Migranten ohne Nominierung durch Arbeitgeber erteilt.<sup>35</sup>

Australien erhebt in allen Fällen Visagebühren, die je nach Art des Visums mehrere Tausend australische Dollar betragen können und damit im Vergleich zu anderen Einwanderungsländern sehr hoch ausfallen. Hinzu kommen beträchtliche Gebühren für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen. Auch der beachtliche Kostenaufwand trägt dazu bei, dass Bewerbungen mit Bedacht vorbereitet werden. Dieses Prinzip lässt sich freilich nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragen – hier würden zu hohe Gebühren im Wettbewerb der Einwanderungsländer voraussichtlich ein unüberwindbarer Nachteil sein. Auch die Tatsache, dass Australien – wie Kanada – keine Abstufung beim Zugang zu Sozialleistungen für Neuzuwanderer (v. a. *Medicare*) kennt, ist für Deutschland angesichts des weit höheren deutschen Sozialstaatsniveaus nicht unbedingt nachahmenswert.

Parallel zur Organisation permanenter Arbeitsmigration bietet Australien im Rahmen von *Temporary Work (Skilled) Visa (subclass 457)* auch attraktive Möglichkeiten für temporäre, maximal vierjährige Arbeitsaufenthalte an. Dazu müssen die gleichen Anforderungen hinsichtlich der Qualifikation in Mangelberufen erfüllt sein, aber deutlich bessere Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Eine Arbeitgeber-Nominierung ist obligatorisch. Ferner gibt es für Unternehmen die Möglichkeit, über „Sponsoring-Programme“ für kürzere Zeiträume ausländische Arbeitskräfte zu gewinnen, wenn sie gleichwertige Arbeitsbedingungen garantieren und für alle Kosten aufkommen. Ausländische Absolventen einer australischen Hochschule können *Temporary Graduate Visa (subclass 485)* erhalten, um im Land einen Arbeitsplatz zu suchen. Darin ähnelt das australische Konzept weitgehend dem deutschen Angebot an Absolventen (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Auch die Regelungen für zuwanderungswillige Unternehmer, Existenzgründer und Investoren sind im Grundsatz durchaus vergleichbar. Hier operiert auch

---

<sup>34</sup> Vgl. <https://www.border.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/20planning> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>35</sup> Vgl. Australian Government, Department of Immigration and Border Protection (2016b): 2015–16 Migration Programme Report. Programme year to 30 June 2016, S. 7 (<https://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/statistics/2015-16-migration-programme-report.pdf>).

Australien mit zunächst befristeten Visa, die im Erfolgsfall in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus umgewandelt werden können.

Das Gesamtsystem einschließlich der Mangelberufslisten und der zugehörigen Kontingente wird ständig wissenschaftlich begleitet und hinsichtlich seiner Zielgenauigkeit evaluiert – auch dies ein wichtiger Fingerzeig für Deutschland.

### 3.3 Neuseeland: Vorbildliches Online-Portal für Zuwanderungswillige

Neuseeland und Australien verbindet neben Geschichte, Sprache und der geografischen Lage auch ein recht ähnliches und aufeinander abgestimmtes Einwanderungsrecht. Neuseeland hat nur zwei Jahre nach Australien im Jahr 1991 ein Punktesystem für qualifizierte Einwanderer etabliert. Die Altersgrenze für Interessenten liegt mit 55 jedoch fünf Jahre höher als in Australien.

Als erster Schritt auf dem Weg zum *Skilled Migrant Category Resident Visa* ist – wie in Australien – eine *Expression of Interest* erforderlich. Sie enthält das vorläufige Punkteergebnis basierend auf den Angaben des Bewerbers. Derzeit sind von den maximal zu erreichenden 360 Punkten mindestens 100 erforderlich, um in den Pool zugelassen zu werden (siehe Tabelle 7). Neben den Humankapitalpunkten gibt es Zusatzpunkte für Interessenten, die bereits in Neuseeland arbeiten oder aber ein Arbeitsplatzangebot bekommen haben (50 bis 60 Punkte).<sup>36</sup> Interessenten, die in einem Mangelberuf arbeiten, werden mit lediglich 10 Punkten zusätzlich honoriert. Alle zwei Wochen findet eine Ziehung der jeweils besten Bewerber aus diesem Pool statt, und die entsprechenden Interessenten werden zur Abgabe ihrer eigentlichen Bewerbung eingeladen. Im Anschluss findet behördlicherseits die eigentliche Punktevergabe statt. Eine Möglichkeit für Arbeitgeber, auf diesen Pool zuzugreifen, besteht ausdrücklich nicht.

---

<sup>36</sup> Vgl. <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/criteria/skilled-migrant-category-resident-visa> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

**Tabelle 7. Punktesystem Neuseelands**

Skilled Migration		
Kategorie	Ausprägung	Punkte
<b>Arbeitsplatz</b>	Derzeitiger Arbeitsplatz in Neuseeland für 12 oder mehr Monate	60
	Derzeitiger Arbeitsplatz oder Arbeitsplatzangebot in Neuseeland für weniger als 12 Monate	50
<b>Bonuspunkte</b> (Arbeitsplatzangebot)	In einer „zukunftsträchtigen Branche“	10
	In einem Mangelberuf	10
	In einer Region außerhalb Aucklands	30
	Partner hat einen Arbeitsplatz oder ein Arbeitsplatzangebot in Neuseeland	20
<b>Arbeitserfahrung</b>	2 Jahre	10
	4 Jahre	15
	6 Jahre	20
	8 Jahre	25
	10 Jahre	30
<b>Bonuspunkte</b> (Arbeitserfahrung)	1 Jahr innerhalb Neuseelands	5
	2 Jahre innerhalb Neuseelands	10
	3 Jahre innerhalb Neuseelands	15
	2–5 Jahre in einer „zukunftsträchtigen Branche“	10
	6 oder mehr Jahre in einer „zukunftsträchtigen Branche“	15
	2–5 Jahre in einem Mangelberuf	10
	6 oder mehr Jahre in einem Mangelberuf	15
<b>Qualifikation</b>	Berufsabschluss oder Diplom	40
	Bachelor	50
	Master / Promotion	60
<b>Bonuspunkte</b> (Qualifikation)	2 Jahre Studium mit Bachelor-Abschluss in Neuseeland	10
	1 Jahr Postgraduierten-Studium in Neuseeland	10
	2 Jahre Postgraduierten-Studium in Neuseeland	15
	Qualifikation in einer „zukunftsträchtigen Branche“	10
	Qualifikation in einem Mangelberuf	10
	Berufsabschluss oder Diplom des Partners	10
	Bachelor oder höherwertiger Abschluss des Partners	20
<b>Verwandtschaft</b>	In Neuseeland lebende nahe Verwandtschaft	10
<b>Alter</b>	20–29 Jahre	30
	30–39 Jahre	25
	40–44 Jahre	20
	45–49 Jahre	10
	50–55 Jahre	5
		<b>Maximum: 300</b>

Quelle: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/criteria/skilled-migrant-category-resident-visa>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

Im Planungszeitraum 2015/2016 haben die neuseeländischen Behörden knapp 26.000 Visa für Fachkräfte ausgestellt.<sup>37</sup> Mit diesem Wert macht die Arbeitsmigration rund die Hälfte des *New Zealand Residence Programme* aus. Für die zwei Jahre vom 1. Juli 2016 bis zum 30. Juni 2018 plant die neuseeländische Regierung mit 85.000 bis 95.000 neuen Einwanderern.<sup>38</sup> Dies ist im Vergleich zur Planung der vorherigen Jahre eine Korrektur um 5.000 Plätze nach unten. Als Folge erhalten nur noch Interessenten mit einem Ergebnis von über 160 Punkten automatisch eine Einladung – zuvor lag dieser Wert bei 140 Punkten.<sup>39</sup>

Neuseeland bietet zugleich mit über 100 Arbeitsvisa eine überdurchschnittlich hohe Vielfalt temporärer Einreiseformen für Erwerbszwecke an, die häufig gezielt bestimmte Herkunftsländer adressieren (z.B. *Peru Working Holiday Visa* oder *China Special Work Visa*).<sup>40</sup> Teilweise sind diese Visa auch als eine Marketingmaßnahme einzuschätzen, die Tourismus und temporäre Arbeit verbunden und attraktiv dargestellt wissen will. Für die permanente Migration von Fachkräften sind jedoch nur die *Skilled Migrant Category Resident Visa* entscheidend.

Neuseeland sieht kaum Flexibilität hinsichtlich eines internen Wechsels zwischen verschiedenen Zuwanderungsprogrammen vor. Allerdings bestehen attraktive Ausnahmen vor allem für ausländische Studienabsolventen: Sie können nicht nur, wie in anderen Staaten üblich, innerhalb eines befristeten Zeitraums einen Arbeitsplatz suchen, sondern auch unmittelbar einen Zuwanderungsantrag im Rahmen des Punktesystems stellen, bei dem sie dann angesichts der Punktegewichtung einen deutlichen Vorteil gegenüber anderen Bewerbern erreichen können. Diese Regelung erscheint sehr nachahmenswert auch für Deutschland.

Einen Statuswechsel von Asylsuchenden sieht Neuseeland grundsätzlich nicht vor, nur anerkannten Flüchtlingen steht der Weg in das Punktesystem offen. Da dieser Schritt aber keine Änderung ihres ohnehin unbefristeten Aufenthaltsstatus mit sich brächte, findet diese Option bislang kaum Resonanz.<sup>41</sup>

Neuseeland erhebt im Vergleich der Einwanderungsländer besonders hohe Gebühren, die anteilig – anders als etwa in Australien – bereits beim Erstantrag (Expression of Interest) fällig werden. Ein Abschreckungseffekt scheint damit nicht verbunden zu sein.

---

<sup>37</sup> Vgl. New Zealand Government, Ministry of Business, Innovation and Employment (2016a): Migration Trends. 2015/16, S. 53 (<http://www.mbie.govt.nz/publications-research/research/migrants---monitoring/migration-trends-and-outlook-2015-16.pdf> – zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>38</sup> Vgl. <https://www.immigration.govt.nz/about-us/media-centre/news-notifications/new-zealand-residence-programme-changes> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>39</sup> Vgl. <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/skilled-migrant-category-resident-visa> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>40</sup> Vgl. <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/options/work/all-work-visas> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>41</sup> Vgl. Hunger und Krannich (2015), S. 37.

Im Jahr 2003 hat Neuseeland als erstes Einwanderungsland ein Portal eingeführt, um Online-Bewerbungen für permanente Erwerbsmigration zu ermöglichen und damit international eine Vorreiterrolle übernommen.<sup>42</sup> Das Land setzt diese Tradition konsequent fort und verfügt von der hier betrachteten Staaten derzeit über das mit Abstand transparenteste und intuitivste Online-Portal. Dieser Messlatte sollte sich Deutschland konsequent annähern.

### 3.4 Großbritannien: Das Punktesystem vor dem Aus?

Auch das Vereinigte Königreich nutzte bislang ein Punktesystem innerhalb seines Einwanderungsrechts, das seit 2008 etappenweise eingeführt worden war. Mit dem „Brexit“-Votum vom 23. Juni 2016 dürfte dieses System jedoch vor einer gründlichen Revision oder seiner Abschaffung stehen. Die britische Regierung hat bereits deutlich gemacht, dass ihr ein Punktesystem etwa für EU-Bürger langfristig nicht als ein geeignetes System erscheine, um die Zuwanderung zu reduzieren. Anders als seine ehemaligen Kolonien Kanada, Australien und Neuseeland sei Großbritannien auch nicht auf Zuwanderer angewiesen. In der Debatte wird mitunter sogar angeführt, ein Punktesystem biete der Regierung nur geringe Möglichkeiten, Einwanderung gezielt zu steuern und zu begrenzen.<sup>43</sup>

Das noch geltende Zuwanderungssystem Großbritanniens für Drittstaatsangehörigen ist in fünf Gruppen (*Tiers*) unterteilt. Tier-1-Visa können neben Unternehmen und Investoren auch überragend qualifizierten Migranten für eine Laufzeit von zunächst fünf Jahren erteilt werden. Darunter fallen etwas vage „exceptionally talented individuals in the fields of science, humanities, engineering, the arts and digital technology“.<sup>44</sup> Im Jahr 2015 wurden rund 4.500 Tier-1-Visa ausgestellt. Tier-2-Visa sind allgemeiner für Fachkräfte vorgesehen. Im Jahr 2015 gingen diese an knapp 94.000 Zuwanderer, was in etwa dem Vorjahreswert entspricht. Tier 3 war für Arbeiter gedacht, ist aber seit Jahren ausgesetzt. Tier 4 ist ein Visum für Studenten, Tier 5 eines für zeitlich befristete Aufenthalte.

Für ein Tier-2-Visum sind ein Arbeitsplatzangebot (Sponsorship) mit einem angemessenen Gehalt, der Nachweis von 945 Pfund Sterling zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie ausreichende Englischkenntnisse zwingend erforderlich. Dabei nimmt das Sponsorship-Prinzip die einstellenden Unternehmen stark in die Pflicht: Sie müssen nicht nur verschiedene Teilnahmegebühren tragen und sich zur Kostenübernahme für den Fall von Gesetzesverstößen des zugewanderten Arbeitnehmers verpflichten, sondern unterliegen auch einer Seriositäts-

---

<sup>42</sup> Vgl. Hunger und Krannich (2015), S. 36.

<sup>43</sup> Vgl. Merrick, Rob (2016): Points-based immigration system: What is it and why has Theresa May opposed it?, in: Independent, 5. September 2016 (<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/points-based-immigration-system-theresa-may-explained-brexit-referendum-australia-a7227001.html>) – zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>44</sup> Vgl. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/578003/T1\\_ET\\_Guidance\\_12\\_2016.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578003/T1_ET_Guidance_12_2016.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

prüfung, in deren Rahmen etwaige Verfehlungen von Unternehmensseite öffentlich gemacht werden können. Seit den jüngsten Änderungen im November 2016 müssen im Punkteverfahren mindestens 70 Punkte erzielt werden – neben dem Minimum ist dies aber zugleich auch das erzielbare Punkte-Maximum (siehe Tabelle 8). Andere mit Punkten bedachte Kriterien (etwa Qualifikationen oder Alter) gibt es inzwischen nicht mehr, ebenso wenig können noch 20 Zusatzpunkte für das Vorliegen eines Mangelberufs erreicht werden.<sup>45</sup> Die entsprechende Liste von aktuell 36 Mangelberufen existiert jedoch weiterhin – Arbeitgeber müssen für diese Berufe keine inländische Ausschreibung nachweisen und können somit unmittelbar ihren Wunschkandidaten aus dem Ausland sponsoren.<sup>46</sup>

**Tabelle 8. Punktesystem Großbritanniens**

Tier 2		
Kategorie	Ausprägung	Punkte
Arbeitsplatzangebot	Sponsoring	30
Einkommen	Mindesteinkommen von 25.000 GBP	20
Sprachkenntnisse	Englischkenntnisse (B1-Niveau)	10
Lebensunterhalt	Einmaliger Nachweis von 945 GBP	10
<b>Maximum:</b>		<b>70</b>

Quelle: <https://www.gov.uk/tier-2-general>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

Großbritannien behält bislang eine rigorose Trennung zwischen Asyl und Einwanderung bei: Weder besteht die Möglichkeit eines Statuswechsels vom Asylantrag zu einer Bewerbung als Zuwanderer, noch haben Asylsuchende im ersten Aufenthaltsjahr Zutritt zum Arbeitsmarkt.

Der derzeitige Stand des britischen Migrationssystems kann vor diesem Hintergrund nicht mehr als relevant für die deutsche Diskussion angesehen werden.

### 3.5 Österreich: Rot-Weiß-Rot-Karte in der Bewährungsprobe

Seit Juli 2011 gilt in Österreich eine reformierte Zuwanderungsgesetzgebung, als deren fester Bestandteil eine „Rot-Weiß-Rot-Karte“ (RWR-Karte) ausgegeben werden kann. Bei deren Vergabe greift in einem mehrsäuligen Verfahren ebenfalls ein Punktesystem. Analog zur Blauen Karte EU handelt es sich bei der RWR-Karte nicht um eine permanente Aufenthaltsgenehmigung: Sie erlaubt es Fachkräften in Mangelberufen (derzeit elf erfasste Berufe, v. a. Gesundheitsfachkräfte, Techniker und Ingenieure) und „drittstaatsangehörigen Personen, die auf Grund ihrer Qualifikationen eine Stelle als Schlüsselkraft in einem Unternehmen einnehmen sollen“, für zunächst zwölf Monate in Österreich zu leben und

<sup>45</sup> Vgl. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/582685/Tier-2-modernised-guidance-V26\\_0.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/582685/Tier-2-modernised-guidance-V26_0.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>46</sup> Vgl. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/486107/Shortage\\_Occupation\\_List\\_-\\_November\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486107/Shortage_Occupation_List_-_November_2015.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

zu arbeiten. Die RWR-Karte ist dabei auf den gefundenen Arbeitgeber beschränkt; ein Arbeitgeberwechsel setzt eine Neubeantragung der Karte voraus, die auch abgelehnt werden kann.

Wer zehn Monate im Verlauf eines Jahres beschäftigt war, kann (ebenso wie Inhaber einer Blauen Karte EU nach 21 von 24 Monaten) eine „RWR-Karte plus“ erhalten, die einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang gestattet, aber ebenfalls nur eine Laufzeit von einem Jahr hat. Nach Ablauf dieser Frist kann die RWR-Karte plus dann um weitere drei Jahre verlängert werden, wenn Integrationsvereinbarungen, insbesondere zum Spracherwerb, eingehalten wurden. Erst nach einem kontinuierlichen Erwerbsaufenthalt von fünf Jahren kann das Visum in einen Daueraufenthaltstitel umgewandelt werden.

Diese Etappen gelten analog auch für selbständige Schlüsselkräften, für die allerdings kein Punktesystem durchgeführt wird. Ausländische Studienabsolventen können nach ihrem erfolgreichen Abschluss bis zu sechs Monate nach einem Arbeitsplatz suchen und im Erfolgsfall eine RWR-Karte erhalten – hier greifen die oben genannten Gültigkeitsdauern und Etappen bis zum Daueraufenthalt nach frühestens fünf Jahren ebenfalls.

Österreich setzt ein Punktesystem übrigens auch im Rahmen der Vergabe von sechsmonatigen Visa zur Arbeitssuche an besonders Hochqualifizierte aus Drittstaaten ein. Dieser Personenkreis kann wiederum eine RWR-Karte erhalten, wenn innerhalb der Geltungsdauer des Visums ein Arbeitsplatz gefunden wird.<sup>47</sup>

Hervorzuheben ist, dass Österreich innerhalb seiner Punktesysteme einen grundsätzlich plausiblen Weg beschreitet, die Sprachbarriere als Zuwanderungshemmnis zu beseitigen: Bei der Zielgruppe der besonders Hochqualifizierten (Arbeitsplatzsuche) werden Deutsch- und Englischkenntnisse gleichrangig mit (niedriger angesetzten) Punkten bewertet. Im Falle von Fachkräften in Mangelberufen und sonstigen Schlüsselkräften können schwächere Deutschkenntnisse durch bessere Englischkenntnisse aufgewogen werden. Gerade letztere Variante könnte auch für Deutschland ein praktikables Verfahren darstellen.

Maximal können von Fachkräften in Mangelberufen und Schlüsselkräften in den jeweiligen Punktesystemen 75 Punkte erreicht werden, die in den Bereichen Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und Alter zu erzielen sind (siehe Tabelle 9). In den einzelnen Bereichen gibt es jeweils nur bis zu drei Abstufungen der Punktwerte. Damit ist das österreichische System das einfachste der hier verglichenen Punktesysteme. Bereits in Österreich gesammelte Berufserfahrung wird mit vier statt mit zwei Punkten pro Jahr besonders honoriert. Zur Ausstellung der RWR-Karte sind mindestens 50 Punkte zu erreichen, daneben ist für Fachkräfte ein Arbeitsplatzangebot in einem der jährlich ausgewiesenen Mangelberufe obligatorisch. Sonstige Schlüsselkräfte oder ihre Arbeitgeber

---

<sup>47</sup> Vgl. <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

müssen darüber hinaus ein Mindesteinkommen nachweisen; nur hier wird zusätzlich durch den österreichischen *Arbeitsmarktservice* (AMS) noch eine Vorrangprüfung zugunsten inländischer Arbeitsuchender durchgeführt. Eine Möglichkeit für Arbeitgeber, auf einen Interessentenpool zuzugreifen, besteht nicht – die Arbeitsplatzsuche muss bereits im Vorfeld durch den Arbeitnehmer erfolgt sein.<sup>48</sup> Die behördlichen Zuständigkeiten sind – ähnlich wie in Deutschland – zwischen gleich mehreren Bundesministerien aufgeteilt, eine Bearbeitung aus einer Hand ist damit nicht gegeben.

**Tabelle 9. Punktesystem Österreichs**

Rot-Weiß-Rot – Karte (Bewerbergruppe „Fachkräfte in Mangelberufen“ / „Sonstige Schlüsselkräfte“ <sup>**</sup> )		
Kategorie	Ausprägung	Punkte
<b>Qualifikation</b>	abgeschlossene Berufsausbildung im Mangelberuf <sup>**</sup>	20
	allgemeine Universitätsreife	25
	Tertiärer Bildungsabschluss (Mindestdauer: 3 Jahre)	30
<b>Berufserfahrung</b> (Maximum 10)	pro Jahr	2
	pro Jahr in Österreich	4
<b>Sprachkenntnisse</b>	Deutsch auf einfachstem <i>oder</i> Englisch auf höherem Niveau	10
	Deutsch auf gutem <i>oder</i> Englisch auf hohem Niveau	15
<b>Alter</b>	bis 30 Jahre	20
	bis 40 Jahre	15
<b>Maximum:</b>		<b>75</b>

<sup>\*</sup> In der Bewerbergruppe "Sonstige Schlüsselkräfte" erhalten ProfisportlerInnen und ProfisporttrainerInnen 20 Zusatzpunkte

<sup>\*\*</sup> Für die Bewerbergruppe "Sonstige Schlüsselkräfte" gilt die Ausprägung für die beabsichtigte Beschäftigung

Quelle: <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html>, zuletzt abgerufen am 01.03.2017.

Österreich hat mit der RWR-Karte zugleich auch die Einreise von Familienangehörigen neu geregelt und ist bestrebt, hier mit Erleichterungen für RWR-Karteninhaber gezielte Anreize zu setzen. Deren Familienangehörige können – bei gesichertem Lebensunterhalt und einfachen Deutschkenntnissen auf A1-Niveau (letztere bei Angehörigen von besonders Hochqualifizierten nicht erforderlich) – unmittelbar eine RWR-Karte plus und damit den sofortigen freien Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Hier greift auch keine jährliche Quote, die Österreich für den sonstigen Familiennachzug vorgibt.

Einen Statuswechsel von Asylsuchenden in Richtung regulärer Einwanderung sieht Österreich explizit nicht vor, eine RWR-Karte plus kann allerdings an anerkannte Flüchtlinge unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden.

<sup>48</sup> Vgl. <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung/fachkraefte-in-mangelberufen/> und <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

Der zweisprachige Online-Auftritt [migration.gv.at](http://migration.gv.at) – „Leben und Arbeiten in Österreich“ ist eher nüchtern und wenig werbewirksam bzw. „offensiv“ gestaltet, bietet jedoch einen unmittelbaren, nutzerfreundlichen Zugriff auf die wichtigsten Informationen für Zuwanderungsinteressierte einschließlich eines „Punktrechners“. Gegenüber der Präsentation des deutschen Zuwanderungsangebots befindet sich Österreich hier im Vorteil.

Der Erfolg der RWR-Karte fällt dessen ungeachtet bisher nur mäßig aus. Im Jahr 2015 wurden als erstmalige Aufenthaltstitel rund 1.200 RWR-Karten ausgegeben, darunter kaum 60 an besonders Hochqualifizierte, rund 180 an Fachkräfte in Mangelberufen und etwa 900 an sonstige Schlüsselkräfte.<sup>49</sup> Die amtliche Statistik der „aufrechten Aufenthaltstitel“ verzeichnet für die Jahre 2015 und 2016 jeweils rund 1.700 RWR-Karten.<sup>50</sup> Allerdings vermittelt die positive quantitative Entwicklung der RWR-Karte „plus“, dass es Österreich gelingt, die zugelassenen Fachkräfte (und ihre Familien) im Land zu halten. Im Vergleich zur Blauen Karte EU – die in Österreich nur noch in wenigen Fällen pro Jahr ausgestellt wird – bietet die RWR-Karte deutliche Vorteile. Der Versuch Österreichs, Erfahrungen mit einem aktiven Auswahlverfahren zu sammeln, ist deshalb keineswegs als gescheitert zu betrachten, sondern zeigt – auch für die deutsche Diskussion – auf, dass solche Verfahren Zeit benötigen, um sich zu etablieren und die nötige Wahrnehmung zu erreichen. Für einen nachhaltigen Erfolg des österreichischen Modells wird es darauf ankommen, das Verfahren kritisch zu evaluieren und zu verbessern, insbesondere auch hinsichtlich einer Straffung der behördlichen Abläufe.

---

<sup>49</sup> Vgl. [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB\\_07326/imfname\\_515651.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_07326/imfname_515651.pdf) – zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

<sup>50</sup> Vgl. [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/files/2016/Niederlassungs\\_und\\_Aufenthaltsstatistik\\_Dezember\\_2016.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2016/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_Dezember_2016.pdf) und [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/files/2015/Niederlassungs\\_und\\_Aufenthaltsstatistik\\_Dezember\\_2015.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2015/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_Dezember_2015.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

## 4 Lehren für Deutschland? Mut zum Experiment!

Unaufgeregtes Selbstbewusstsein im Umgang mit der eigenen Position als Einwanderungsland – das ist es vor allem, was Deutschland aus der Betrachtung der Auswahlverfahren für Zuwanderer in den traditionellen Einwanderungsländern lernen kann. Die dort praktizierten Punktesysteme ähneln sich in ihren Grundzügen, setzen aber landesspezifische Akzente, die auf die jeweiligen Rahmenbedingungen abgestimmt sind. Modelle, die ein vorhandenes Arbeitsplatzangebot besonders stark prämiieren oder zur Grundvoraussetzung erheben, stehen neben Konzepten, die allgemeinen Humankapitalaspekten ein höheres Gewicht verleihen oder beide Ziele versuchen in Einklang zu bringen.

### 4.1 Flexibilität, Transparenz und Akzeptanz

Diese Konzepte haben sich auch dank ihrer großen Anpassungsfähigkeit und Flexibilität bewährt. Fehlsteuerungen können zwar durchaus auftreten, wie gerade das Beispiel Kanada zeigt, aber bei entsprechendem politischen Willen auch jederzeit mit begrenztem Aufwand durch eine Modifizierung der Auswahlkriterien korrigiert werden. Der offene Umgang mit einem identifizierten Reformbedarf ist ein prägendes Kennzeichen der Einwanderungspolitik in den klassischen Einwanderungsländern – dort werden notwendige Modifizierungen nicht als Zeichen eigener Schwäche, sondern als Signal von Stärke und Souveränität erachtet. Die Interessen von Gesellschaft und Wirtschaft fließen unmittelbar in die kontinuierliche Überprüfung und Entwicklung des Punktesystems ein.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Staaten wie Australien, Kanada und Neuseeland fast den gesamten Zuzug in ihr Land steuern können – noch dazu bei ungleich geringerem Flüchtlingsaufkommen im Vergleich zu Deutschland. Hier macht die steuerbare Erwerbsmigration derzeit nur einen geringfügigen Teil des gesamten Wanderungsgeschehens aus. EU-Binnenmigration und Familiennachzug sind neben dem Flüchtlingszuzug die dominierenden Komponenten, die sich einer Steuerung und Begrenzung weitgehend entziehen.

Doch diese Feststellung gilt auch für andere Staaten in Europa, wie Österreich und Großbritannien, die aus eben diesem Grund Punktesysteme für die Zuwanderung aus Drittstaaten eingeführt haben, um an dieser Stelle zu einer qualitativen Verbesserung und Steuerungsmöglichkeit zu gelangen. Auch die Vision einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik wäre ohne eine solche aktiv auswählende Komponente nicht entfernt vorstellbar.

Die Arbeitsmärkte entwickeln und vernetzen sich weltweit zusehends dynamisch. Die Digitalisierung wird diesen Prozess weiter vorantreiben. Gleichzeitig verstärken sich die internationalen Wanderungsbewegungen, bedingt nicht zuletzt auch durch einen immer besseren Informationsfluss und geringere Mobilitätsbarrieren. Das erfordert von den Zuwanderungsregimen der Zielländer von Migranten und Flüchtlingen eine hohe Reaktionsschnelligkeit und ein flexibles

Verfahren, das die nötige Attraktivität gegenüber gut qualifizierten Zuwanderern mit einem größtmöglichen Maß an Kontrolle verbindet, um die gesellschaftliche Unterstützung von Zuwanderungspolitik nicht aufs Spiel zu setzen. Insbesondere hinsichtlich der gesellschaftlichen Akzeptanz sind Punktesysteme der intransparenten deutschen Zuwanderungspolitik überlegen.

Das Beispiel Großbritannien macht deutlich, dass bei entsprechendem politischem Willen Auswahlssysteme schnell auch konterkariert und entwertet werden können. Österreich wiederum demonstriert, wie in vorläufig bescheidenem Umfang systematisch Erfahrungen im Umgang mit Auswahlssystemen gesammelt werden können und gibt Deutschland – auch wenn oder gerade weil hier das Zuwanderungsaufkommen ein ganz anderes ist – sehr wohl Anschauungsunterricht.

## 4.2 Strukturen, Abläufe und Überzeugungen

Deutschland steht vor einer Grundsatzentscheidung, entweder die gegenwärtige Zuwanderungspolitik im Wesentlichen unverändert – mit vielleicht engagierterem Marketing – fortzusetzen oder aber einen klaren Paradigmenwechsel vorzunehmen. Fällt die Entscheidung zugunsten eines Auswahlverfahrens, sind weniger die Details der Punktevergabe in anderen Staaten für die Planung einer neuen deutschen Zuwanderungspolitik von Interesse, als vielmehr die hinterlegten Strukturen, Organisationsprinzipien und Grundüberzeugungen.

Die reibungslose Durchführung von Auswahlssystemen setzt eine effizient und rasch arbeitende Verwaltung sowie zentralisierte Zuständigkeiten voraus. Dies betrifft sowohl die organisatorische Abwicklung des Zulassungsverfahrens – angefangen bei einer klar zu strukturierenden Online-Interessensbekundung bis hin zur Visumserteilung – als auch insbesondere die Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse. Für die Bundesrepublik läge es nahe, die entsprechenden Kompetenzen in einem Bundesministerium für Migration und Integration zusammenzufassen. Noch entscheidender werden sein, kurze, transparente Verfahrenswege sowie einen möglichst raschen Kontakt zwischen Zuwanderungsbewerbern und Arbeitgebern herzustellen. Deutschland muss von Beginn an über ein leistungsfähiges Online-Portal (Benchmark: Neuseeland) und das Instrument eines Bewerberpools verfügen, der auch dem Zugriff von Unternehmen geöffnet wird. Andererseits erscheint im deutschen Maßstab ein etwa zweiwöchiges Ziehungsintervall nicht angemessen. Auch hier wird man Erfahrungen sammeln müssen und sollte zu Beginn beispielsweise mit einer zweimonatigen Einladungsrunde planen (siehe Abschnitt 5.3). Für ein so kurzes Intervall spricht auch der hier vorgeschlagene Statuswechsel von qualifizierten Flüchtlingen, die ansonsten unangemessen lange auf eine entsprechende Klärung warten (und gegebenenfalls in den Erstaufnahmezentren verbleiben) müssten.

Was den besonders sensiblen Bereich der Bewertung von Bildungsabschlüssen angeht, machen Kanada und Australien vor, dass die zeitliche Verlagerung des Prüfaufwands gleich an den Anfang des Auswahlverfahrens besonders effizient ist. Deutschland verfolgt in dieser Thematik bislang einen föderal und regional zergliederten Ansatz, der wenig Transparenz und Geschwindigkeit in die Anerkennungsprozesse bringt und Klientelinteressen zu viel Spielraum belässt. Im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes muss von Anfang an sichergestellt sein, dass zentrale Prüfungsinstanzen die Zuständigkeit übernehmen und innerhalb gesetzter Fristen ein Resultat feststeht. Von zu hohen Gebühren für die Bewerber sollte Deutschland dabei absehen – das Instrument, Zuwanderungswillige an entstehenden Kosten durch im Vorfeld und/oder im Erfolgsfall zu zahlende Gebühren zu beteiligen, ist jedoch etablierter Standard in den großen Einwanderungsländern, ohne dass deshalb ein Abschreckungseffekt erkennbar würde. Vielmehr dient die Gebührenerhebung auch der Ernsthaftigkeit der Bewerbungen.

Neben allgemeinen Humankapitalerwägungen, die davon ausgehen, dass besonders gut qualifizierte Zuwanderer eigenständig zu erfolgreichen Arbeitsmarktteilnehmern werden, spielt die Qualifikation für Mangelberufe in der Einwanderungspolitik der Flächenstaaten eine maßgebliche Rolle. Die Auswahlverfahren honorieren nicht nur akademische Qualifikationen, sondern diese können je nach politischem Gestaltungswillen sogar hinter beruflichen Qualifikationen für Engpassberufe zurücktreten. Durchweg werden diese Engpassberufsfelder in Kooperation von Staat und Wirtschaft ermittelt und kontinuierlich überprüft. Ein Risiko besteht dennoch darin, dass sich erkannte Knappheiten zum Zeitpunkt der Einreise zugelassener Arbeitsmigranten bereits wieder verändert haben können. Der beschleunigte technologische Wandel lässt erwarten, dass sich diese grundsätzliche Problematik künftig noch verstärken könnte. Die Einwanderungspolitik muss darauf nicht nur mit entsprechend verkürzten Verfahren, sondern auch mit einem verbesserten Diagnoseverfahren reagieren. Auch die traditionellen Einwanderungsländer werden sich dieser Herausforderung stellen müssen.

Ein deutsches Einwanderungsgesetz, für das im nachfolgenden Abschnitt gleichfalls eine Komponente engpassorientierter Arbeitsmigration empfohlen wird, muss sich nach einer Einführungsphase auf ein verlässliches Diagnoseinstrument stützen können. Hier muss Deutschland dringend entschlossener handeln – übrigens ganz unabhängig von der Frage eines Einwanderungsgesetzes. Engpassindikatoren können in Zusammenarbeit von Wirtschaft, Wissenschaft und Bundesagentur für Arbeit konzipiert und in Wettbewerb zueinander erprobt werden.

Einen Quereinstieg von bereits im Land lebenden, noch nicht anerkannten Flüchtlingen in das Zuwanderungsverfahren sehen die oben dargestellten Systeme nicht vor. Während dies im Falle der klassischen Einwanderungsländer

auch plausibel erscheint – hier haben potenzielle Zuwanderer bzw. nicht unmittelbar verfolgte Flüchtlinge ja die Option, sich von vornherein anders, für einen Zuwanderungsantrag zu entscheiden – wäre im Falle Österreichs auch ein anderer Weg denkbar. Für Deutschland, wo es im Zusammenhang mit der Einführung eines Einwanderungsgesetzes zwingend auch um eine größtmögliche Entlastung der Asylverfahren gehen muss, stellt eine Statuswechsel-Regelung in jedem Fall einen sinnvollen Ansatz dar.

Die Einwanderungsmodelle Australiens, Kanadas und Neuseelands unterstreichen ferner die Notwendigkeit, sowohl eine permanente als auch eine temporäre Zuwanderungskomponente per Einwanderungsgesetz zu gestalten – der nachfolgende Gestaltungsvorschlag greift auch diesen Aspekt auf.

Ein wichtiges Lernergebnis aus der Betrachtung internationaler Punktesystem ist ferner, dass der Familiennachzug zu erfolgreichen Absolventen des Auswahlverfahrens unmittelbar mit geregelt sein muss. Unklarheiten an dieser Stelle gefährden die Attraktivität des gesamten Systems. Die klassischen Einwanderungsländer, aber auch Österreich, vergeben an engste Familienangehörige sofort die gleichen, in bestimmten Fällen sogar erweiterte, Rechte. Auch Deutschland sollte im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes offensiv um die Einreise von Familien werben, was zudem eine nochmals verbesserte Integrationsperspektive erwarten lässt.

#### 4.3 Anreizwirkungen und Integrationsaspekte

Dies führt zu der Frage nach Fehlanreizen im Hinblick auf eine etwaige Einwanderung „in die Sozialsysteme“. Die klassischen Einwanderungsländer verfügen ebenso wie Großbritannien nicht über derart großzügig ausgebaute soziale Sicherungssysteme wie Deutschland. Deshalb dürfen im Rahmen einer neuen deutschen Einwanderungsgesetzgebung keine Abstriche von hohen (beruflichen oder akademischen) Qualifikationsanforderungen gemacht werden, um Quoten demonstrativ auszuschöpfen und Erfolge zu dokumentieren. Vielmehr zeigt das österreichische Beispiel, dass die Erprobung eines neuen Systems sehr wohl mit geringen Fallzahlen einhergehen kann, anhand derer das Konzept dann evaluiert und weiterentwickelt wird. Nicht zu empfehlen ist allerdings, mit Blick auf etwaige Fehlanreize ein dann nur noch rudimentäres, ganz auf ein Arbeitsplatzangebot setzendes Punktesystem zu etablieren. Auf diesem Wege wird Deutschland kaum in der Lage sein, erfolgreich um die „klügsten Köpfe“ zu werben. Stattdessen sollte geprüft werden, im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes neu einreisenden Zuwanderern befristet nur einen eingeschränkten Zugang zu Transferleistungen einzuräumen (siehe Abschnitt 5.9).

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind die positiven Anreize, die ein Punktesystem in Richtung interessierter Bewerberinnen und Bewerber vermitteln kann: Sind die Einwanderungsbedingungen klar formuliert, können aber ak-

tuell noch nicht erfüllt werden, kann diese eine Motivation bedeuten, entsprechende Anstrengungen zu unternehmen. Ein naheliegendes Beispiel sind hier deutsche Sprachkenntnisse, die im Vorfeld eines Antrags erworben werden und dessen Chancen deutlich steigern können. Deutschland sollte hier allerdings dem österreichischen Beispiel folgen und als gleichwertigen Ersatz umfassendere Englischkenntnisse zulassen.

Ein neuer Vorstoß Deutschlands in der Einwanderungspolitik muss – last but not least – auch verdeutlichen, welches Integrationsangebot für erfolgreiche Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung steht. Dies ist umso wichtiger, als die internationalen Erfahrungen mit Punktesystemen zeigen, dass die in einem wettbewerblichen Verfahren zugelassenen Migranten weit weniger häufig das Land schon nach kurzer Frist wieder verlassen als sonstige Zuwanderer. Die klassischen Einwanderungsländer unterscheiden sich in ihren Integrationsangeboten nicht grundsätzlich von der aktuellen Praxis in Deutschland, sehen aber deutlich kürzere Einbürgerungsfristen vor als sie derzeit in Deutschland gelten. Für die deutsche Konstellation erscheint jedoch ein flächendeckendes, ohne Wartezeit zugängliches Angebot an qualitativ hochwertigen Sprach- und Integrationskursen – bei Arbeitsmigranten durchaus auch mit Kostenbeteiligungen der Zuwanderer oder ihrer Arbeitgeber – vordringlich. Dies ist schon mit Blick auf die Sprachbarriere gegenüber englischsprachigen Wettbewerbern um Fachkräfte zwingend erforderlich. E-Learning-Tools könnten dazu bereits über das Online-Portal zur Verfügung gestellt werden. Eine raschere Einbürgerung könnte plakatativ denjenigen Zuwanderern in Aussicht gestellt werden, die besonders schnelle Integrationserfolge nachweisen können. Damit wäre im Übrigen ein nochmaliger Anreiz verknüpft, schon im Vorfeld der Einreise insbesondere den Spracherwerb voranzutreiben.

Je transparenter auch ein klarer Integrationsfahrplan im Umfeld der Vermarktung eines Punktesystems kommuniziert wird, umso eher kann er Wanderungsentscheidungen von Fachkräften zugunsten Deutschlands beeinflussen. Ein attraktives Integrationsangebot dient auch dazu, besonders gut qualifizierte Zuwanderer, die breite Wahlmöglichkeiten unter den Einwanderungsländern haben, auf Dauer für Deutschland zu gewinnen.

## 5 Deutschlands neue Zuwanderungspolitik: Gestaltungsvorschlag für ein aktives Auswahlssystem

Die Autoren der vorliegenden Studie haben bereits vor längerer Zeit ein detailliertes Konzept zur aktiven Steuerung der Arbeitsmigration nach Deutschland erarbeitet und in verschiedenen Beiträgen zur Diskussion gestellt.<sup>51</sup> Dieser Vorschlag wird hier erneuert und in verschiedenen Aspekten – auch vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen im In- und Ausland – weiter entwickelt und präzisiert.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist es, konsequenter als bislang um die „klügsten Köpfe“ zu werben, statt darauf zu hoffen und zu warten, dass sie sich aus eigenem Antrieb für den Weg nach Deutschland entscheiden. Obwohl Deutschland auch im Bereich der qualifizierten Zuwanderung aus Drittstaaten auf dem Papier vergleichsweise großzügige Zuwanderungsangebote vorweisen kann,<sup>52</sup> fällt das Interesse an diesen Angeboten nach wie vor gering aus. Dies liegt auch darin begründet, dass die deutsche Zuwanderungspolitik weiterhin vor allem nachfrageorientiert konzipiert ist: Ein Arbeitsplatzangebot hat eine herausragende Bedeutung und fungiert bis auf wenige Ausnahmen als „Primärkriterium“.<sup>53</sup> Neben diese Nachfrageorientierung sollte in Zukunft eine stärkere Angebots- bzw. Potenzialorientierung treten. Das bedeutet, dass Zuwanderer mit besonderen Qualifikationen unbürokratischer als bislang eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten sollten. Ob bereits ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt, kann in diesem Bereich eine weitaus geringere Bedeutung einnehmen als bislang, weil davon auszugehen ist, dass diesen Fachkräften eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von vornherein gelingt und ein Einwanderungsgesetz – wie in Abschnitt 4.2 dargelegt – über Pool-Lösungen auch die Möglichkeit eines direkten Kontakts zwischen Bewerbern und interessierten Unternehmen vorsehen sollte.

Außerdem erscheint es sinnvoll, eine differenzierte Ansprache von Zielgruppen sowie eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen befristeter und dauerhafter Zuwanderung von Arbeitskräften vorzunehmen, die jeweils anhand klarer Kriterien gesteuert werden sollten:

1. Kurzfristige Perspektive: Für die befristete Zuwanderung von Arbeitskräften sind vor allem Kriterien wie eine Qualifikation für einen Mangelberuf oder ein konkretes Arbeitsplatzangebot wichtig.
2. Langfristige Perspektive: Im Bereich der dauerhaften Zuwanderung von Arbeitskräften rücken dagegen allgemeine Humankapitalaspekte und Integrationsfragen in den Vordergrund.

---

<sup>51</sup> Vgl. Hinte et al. (2011) und Hinte et al. (2016).

<sup>52</sup> Vgl. OECD (2013).

<sup>53</sup> Vgl. Kolb (2016), S. 138.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich eine Drei-Säulen-Strategie, die vor allem durch ein kombiniertes Quoten- und Punktesystem gekennzeichnet ist. Des Weiteren sieht das Konzept vor, auch Asylsuchenden und Flüchtlingen prinzipiell den Zugang zum Auswahlverfahren zu ermöglichen und bereits in Europa arbeitenden Drittstaatsangehörigen einen „Startvorteil“ zu gewähren. Auch die Berücksichtigung von englischen Sprachkenntnissen im Kriterienkatalog des Punktesystems stellt eine Besonderheit dar.

Konzeptionell ist dieser Vorschlag einem internationalen Trend folgend als Hybridsystem zu bezeichnen, da verschiedene Möglichkeiten zur aktiven Steuerung von Arbeitsmigration nebeneinander gestellt werden. Das Konzept beinhaltet (auch) ein Punktesystem; es berücksichtigt ferner jedoch weitere sinnvolle Methoden eines modernen Migrationsmanagements.

### 5.1 Drei-Säulen-Strategie

Die aus diesen Vorüberlegungen abgeleitete Drei-Säulen-Strategie greift sämtliche Steuerungsansätze von Zuwanderung auf, die sich nach einer gängigen Kategorisierung unterscheiden lassen,<sup>54</sup> und vereint diese in eine ganzheitliche Strategie:

1. Ansätze mit einem Fokus auf ein bereits vorhandenes Arbeitsplatzangebot;
2. Ansätze mit einem Fokus auf vorhandene Qualifikationen in nachgefragten Berufsgruppen bzw. in einem Mangelberuf;
3. Humankapitalorientierte Ansätze, bei denen weder ein konkretes Arbeitsplatzangebot noch eine Qualifikation in einem Mangelberuf ausschlaggebend ist. Stattdessen wird die Auswahlentscheidung anhand einer spezifischen Kombination von verschiedenen Merkmalen der potenziellen Migrantinnen und Migranten getroffen (Punktesystem).

Die drei Säulen des Vorschlags basieren im Kern jeweils auf einem dieser Steuerungsansätze, wobei Aspekte anderer Ansätze aufgegriffen werden, sofern dies sinnvoll erscheint. Gleichzeitig werden damit drei unterschiedliche Zielgruppen separat angesprochen. Ein Punktesystem wird in den ersten beiden Säulen eingesetzt; insofern ist es als Kernelement des Vorschlags anzusehen. Allerdings hat in allen drei Säulen auch ein Arbeitsplatzangebot eine hohe Bedeutung. Es sind mindestens Bonuspunkte dafür vorgesehen; in der dritten Säule mit kurzfristiger Perspektive stellt ein Arbeitsplatzangebot sogar die alleinige Voraussetzung zur Einreise dar. So wird in allen Säulen dem grundsätzlichen Prinzip einer bedarfsgerechten Steuerung Rechnung getragen. Gleichzeitig wird die Potenzialorientierung stärker akzentuiert als bislang.

---

<sup>54</sup> Vgl. u.a. SVR (2011); Kolb (2014); Finotelli und Kolb (2015).

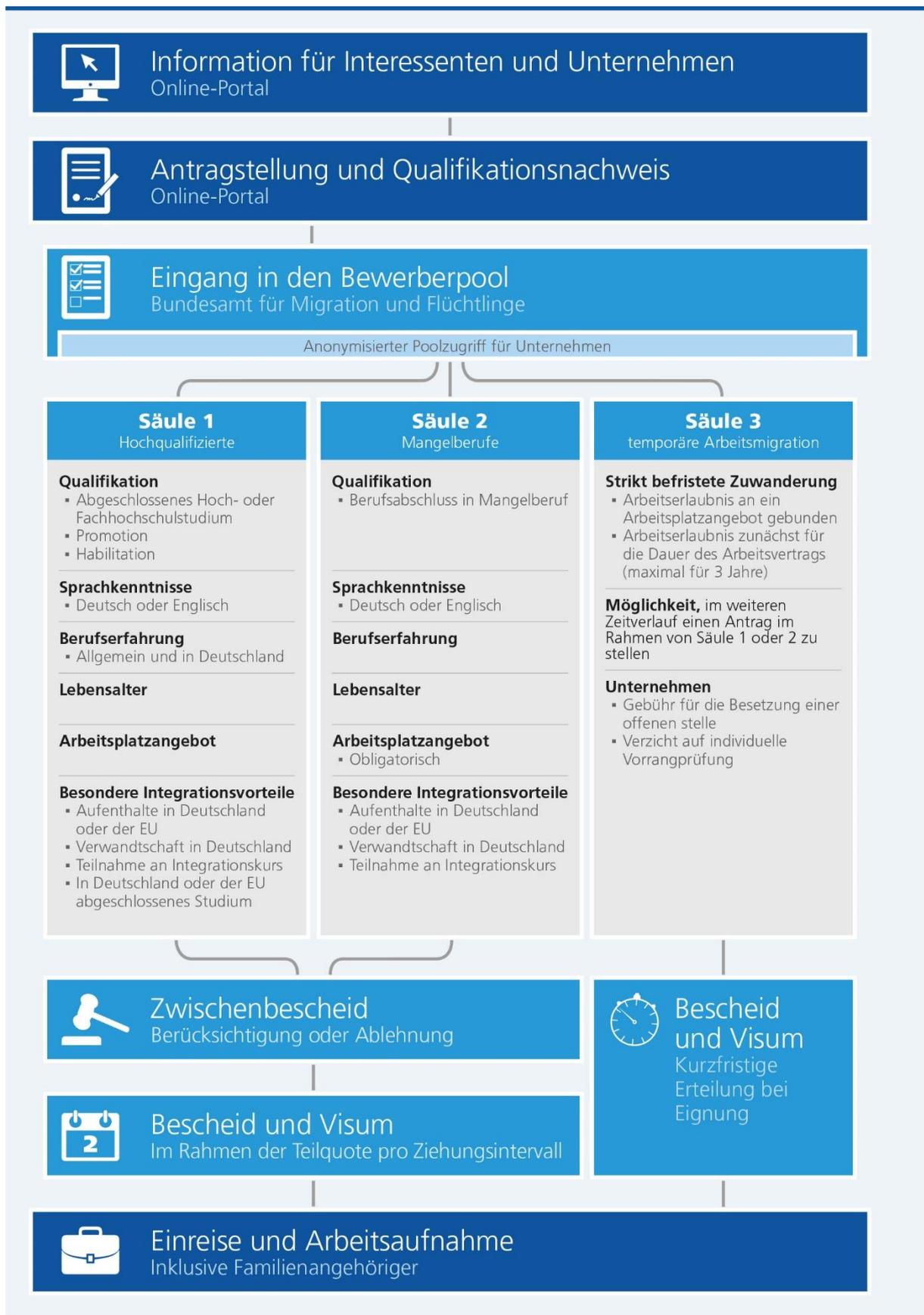
Das neue Angebot tritt mit Säule 1 und 2 neben das etablierte – wenngleich nur bedingt erfolgreiche – Instrument der Blue Card, das auf europäischen Vorgaben beruht und ohnehin nicht einfach entfallen könnte (siehe Abschnitt 5.8).

In Abbildung 1 wird die Drei-Säulen-Strategie schematisch dargestellt. Säule 1 richtet sich ausschließlich an die Zielgruppe hochqualifizierter Zuwanderer, Adressat von Säule 2 sind qualifizierte Fachkräfte mit nachgefragten Qualifikationen, während in Säule 3 nur temporäre Zuwanderer angesprochen werden. Dabei kommen zum Teil recht stark voneinander abweichende Prüfkriterien zur Anwendung. Das Punktesystem für die ersten beiden Säulen nimmt unterschiedliche Gewichtungen der Punktevergabe entsprechend der jeweiligen Zielgruppe vor. Dagegen erfolgt die Steuerung temporärer Einwanderung zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfs außerhalb des Punktesystems, und die hier vorgesehene, strikt befristete Arbeitserlaubnis ist an einen Arbeitsvertrag gebunden.

Die erste Säule des Gestaltungsvorschlags zielt also 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 im Rahmen dieser Säule das allgemeine Humankapital und eine akademische Ausbildung besonders hoch bewertet. Es wird somit ein humankapitalorientierter Ansatz verfolgt, dessen Umsetzung sich recht eng an „klassische“ Punktesysteme anlehnt. Allerdings sind Bonuspunkte für ein bereits vorliegendes Arbeitsangebot vorgesehen. Dieses Element ergänzt diese ansonsten ausschließlich potenzialorientierten Säule um eine nachfrageseitige Komponente und folgt hier dem Muster Kanadas.

In der zweiten Säule des Konzepts werden qualifizierte Fachkräfte, die unterhalb der akademischen Qualifikation rangierende Ausbildungsabschlüsse und Fähigkeiten mitbringen, gesondert berücksichtigt. Für diesen Personenkreis ist mittel- bis langfristig ebenfalls ein Bedarf bzw. Engpass auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu erwarten, ganz ähnlich wie bei Akademikern. Allerdings werden die Kriterien der Punktevergabe hier anders akzentuiert. Berufsspezifische Qualifikationen in gefragten Berufsfeldern erhalten ein relativ hohes Gewicht, wobei die Punktevergabe gestaffelt nach vier Kategorien der Dringlichkeit erfolgt. Dieses Vorgehen setzt jedoch eine verlässliche und differenzierte Engpassdiagnose voraus – und solange diese nicht verfügbar ist, sollte stattdessen auf ein obligatorisches Arbeitsplatzangebot zurückgegriffen werden und die Positivliste nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung verwendet werden, um eine Einordnung in zumindest zwei Kategorien vorzunehmen. Der in dieser Säule verfolgte Ansatz ist somit tatsächlich eine Mischform mit Elementen aus allen drei oben skizzierten Ansätzen zur Steuerung von Erwerbsmigration.

Abbildung 1. Schematische Darstellung der Drei-Säulen-Strategie



Quelle: Hinte et al. (2011) und Hinte et al. (2016).

Während die ersten beiden Säulen des Gestaltungsvorschlags die langfristige Perspektive von Zuwanderung in den Mittelpunkt stellen, tritt daneben eine dritte Säule, welche die temporäre Zuwanderung von Fachkräften ermöglicht. So kann auch ein kurzfristig auftretender und mutmaßlich nur befristet entstehender Arbeitskräftebedarf gedeckt werden. Im Rahmen dieser dritten Säule ist Zuwanderung deshalb strikt befristet und basiert auch 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. Wichtig: Im Verlauf dieser Zeit ist jederzeit eine Bewerbung über die Punktesysteme der anderen beiden Säulen möglich, sodass die Durchlässigkeit des Systems gewährleistet ist.

## 5.2 Punktevergabe und Schwellenwerte

Im Zentrum jedes Punktesystems stehen die Punktekriterien und ihre Gewichtung. Im Rahmen der skizzierten Drei-Säulen-Strategie betrifft dies die ersten beiden Säulen.<sup>55</sup> Für sie wird ein gemeinsamer Kriterienkatalog vorgeschlagen, der in unterschiedlicher Gewichtung die wesentlichen Elemente einer auf Integration ausgerichteten und an ökonomischen Realitäten orientierten Zuwanderungsstrategie umfasst. Er beinhaltet die folgenden sechs Elemente: 1) Qualifikation, 2) Sprachkenntnisse, 3) Berufserfahrung, 4) Lebensalter, 5) Arbeitsplatzangebot, und 6) besondere Integrationsvorteile.

Insgesamt sind in den Punktesystemen der ersten beiden Säulen jeweils maximal 100 Punkte zu erreichen, wobei zwei Schwellenwerte vorgesehen sind: 60 Punkte werden als Schwellenwert bzw. Mindestpunktzahl für die Berücksichtigung einer Bewerbung im weiteren Prozess angesetzt. Das Erreichen von 80 Punkten (also einer sehr hohen Punktzahl) bewirkt die sofortige Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts im Rahmen der vorgegebenen Quoten. Diese Besonderheit eines zweiten, sehr hoch angesetzten Schwellenwerts schafft Anreize für sehr gut qualifizierte Bewerber und hebt das Konzept von anderen Modellen markant ab.

Tabelle 10 beinhaltet einen Vorschlag für die konkrete Ausgestaltung der Punktevergabe im Rahmen der ersten Säule, deren Zielgruppe hochqualifizierte Migranten mit akademischem Abschluss und einer hohen Wahrscheinlichkeit rascher ökonomischer und sozialer Integration sind. Dem Bereich Qualifikation kommt daher der mit Abstand höchste Stellenwert zu: Es können bis zu 50 Prozent der Maximalpunktzahl in diesem Bereich erzielt werden. Die anderen Bereiche (Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Lebensalter, Arbeitsplatzangebot, besondere Integrationsvorteile) erhalten mit jeweils bis zu 10 Prozent der Maximalpunktzahl ein deutlich geringeres Gewicht. Allerdings ist es für das Erreichen der Schwellenwerte erforderlich, auch in diesen Bereichen Punkte zu erzielen.

---

<sup>55</sup> Für die dritte Säule ist kein Punktesystem notwendig, da hier die befristete Arbeitserlaubnis an ein Arbeitsplatzangebot gebunden ist.

Auch Bonuspunkte für ein bereits vorliegendes Arbeitsplatzangebot machen also in diesem Konzept 10 Prozent der maximalen Punktausbeute aus. Eine Berücksichtigung bisheriger oder perspektivischer Einkommensverhältnisse der Bewerber ist angesichts des unverhältnismäßig hohen Prüfaufwands ausdrücklich nicht vorgesehen.

Hervorzuheben ist des Weiteren der breite Katalog anrechenbarer Integrationsvorteile, der auch einen Studienabschluss in Deutschland oder der EU sowie frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder der EU umfasst. Vor allem ausländische Studienabsolventen erhalten auf diese Weise einen substantiellen Startvorteil im Punktesystem – das Potenzial dieser Zielgruppe schöpft Deutschland bislang nicht aktiv genug aus.

An dieser Stelle sieht das Konzept im Übrigen auch vor, Zusatzpunkte für die Miteinreise des Lebenspartners (aufgrund zu erwartender Integrationsvorteile) sowie für die Qualifikation des Partners hinzuweisen. Dabei können sich auch vorhandene Sprachkenntnisse von Partner oder Partnerin zum Vorteil des Hauptantragstellers auswirken. Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis, dass das Konzept ausdrücklich nicht vorsieht, die sofortige Miteinreise von Lebenspartnern von deren vorherigem Spracherwerb abhängig zu machen, sondern auch für sie auf Lernanreize im Rahmen eines attraktiven Integrationsfahrplans setzt (siehe Abschnitt 5.7).

Schließlich werden im Rahmen des Punktekatalogs der ersten wie auch der zweiten Säule nicht nur für deutsche Sprachkenntnisse, sondern auch für englische Sprachkenntnisse Punkte vergeben. Diese Besonderheit trägt der zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung der Arbeitsmärkte von Hochqualifizierten und qualifizierten Fachkräften Rechnung und soll zur Steigerung der Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland beitragen. Die Sprachbarriere bringt Deutschland von vornherein gegenüber englischsprachigen Einwanderungsländern ins Hintertreffen. Dieser Wettbewerbsnachteil wird natürlich auch mit der Einführung eines Punktesystems nicht verschwinden, aber durch die Vergabe von Punkten (auch) für englische Sprachkenntnisse zumindest abgeschwächt.

Tabelle 11 ist zu entnehmen, dass im Rahmen der zweiten Säule der Kriterienkatalog der ersten Säule analog Anwendung findet, wobei sich die Gewichtung der Punktevergabe der Zielgruppe entsprechend verschiebt. Zwar hat auch hier der Bereich Qualifikation mit bis zu 50 Prozent der Maximalpunktzahl die höchste Bedeutung, allerdings werden die maximal erreichbaren Punktzahlen in den Bereichen Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Arbeitsplatzangebot gegenüber der ersten Säule jeweils leicht heraufgesetzt.<sup>56</sup> Dies trägt dem Umstand

---

<sup>56</sup> Im Bereich Sprachkenntnisse gibt es wie in der ersten Säule maximal 5 Punkte für gute bis sehr gute Englischkenntnisse, während die Punktzahlen für grundlegende bzw. gute bis sehr gute Deutschkenntnisse gegenüber der ersten Säule jeweils leicht erhöht werden. Somit wird tatsächlich nur Kenntnissen der deutschen Sprache für die Zielgruppe der qualifizierten Fachkräfte ein relativ

Rechnung, dass es für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe in stärkerem Maße auf diese Aspekte ankommen wird. Stärker akzentuiert wird die Bedeutung ausbildungsrelevanter Berufserfahrung in Deutschland mit bis zu 15 Prozent der Maximalpunkte, die mit drei Jahren ausbildungsadäquater Berufserfahrung in Deutschland bzw. mit acht Jahren ausbildungsadäquater Berufserfahrung außerhalb Deutschlands voll ausgeschöpft werden. Im Ergebnis sinkt damit zwar im Vergleich zur ersten Säule die relative Bedeutung des Bereichs Qualifikation, aber auch innerhalb der zweiten Säule müssen Bewerber de facto eine Mindestpunktzahl in diesem Bereich aufweisen, um im weiteren Verfahren berücksichtigt zu werden und die vorgesehenen Schwellenwerte von 60 bzw. 80 Punkten zu erreichen.

Im Rahmen der zweiten Säule ist darüber hinaus für die Übergangsphase bis zur Etablierung einer verlässlichen Engpassdiagnose ein Arbeitsplatzangebot obligatorisch. Die dafür vorgesehenen 20 Punkte müssen also in jedem Fall erzielt werden, ansonsten erfolgt keine Zulassung zum Verfahren.<sup>57</sup> Deshalb sollte potenziellen Zuwanderern dieser Säule ein kurzfristiges Visum zur Arbeitsplatzsuche erteilt werden können und die bestehende Regelung (§ 18c AufenthG) somit auf Nicht-Akademiker ausgeweitet werden.<sup>58</sup>

Schließlich erfolgt während der Übergangsphase bis zur Etablierung einer verlässlichen und differenzierten Engpassdiagnose auch eine besondere Kategorisierung der Berufsabschlüsse. Es ist vorgesehen, die Dringlichkeit der Mangelberufe bis auf Weiteres anhand der Positivliste nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung zu ermitteln. Demnach wird eine abgeschlossene Ausbildung in einem Beruf, der auf dieser Positivliste enthalten ist, mit 30 Punkten bewertet. Dies entspricht im endgültigen Modell mit differenzierterer Engpassdiagnose der „Dringlichkeit AA“. Für eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem nicht gelisteten Beruf werden hingegen nur 15 Punkte vergeben, was der „Dringlichkeit C“ im endgültigen Modell entspricht.

---

höheres Gewicht zugewiesen, während sich die relative Gewichtung von Kenntnissen der englischen Sprache gegenüber der ersten Säule nicht verändert.

<sup>57</sup> Die Punktzahl für ein Arbeitsplatzangebot wurde gegenüber früheren Versionen dieses Gestaltungsvorschlags von 15 Punkten auf nun 20 Punkte erhöht (vgl. Hinte et al., 2011, und Hinte et al., 2016). Mit dieser Anpassung wird der Bedeutung einer sofortigen Arbeitsmarktintegration für diese Zielgruppe noch stärker Rechnung getragen.

<sup>58</sup> Alternativ kann die Etablierung eines „Kandidatenpools“ mit vorgeprüften Bewerbern in Erwägung gezogen werden. Ein solches Element ist Teil des „punktbasierten Modellprojekts für ausländische Bewerber“ (PuMa) in Baden-Württemberg (siehe Abschnitt 6.2).

**Tabelle 10. Punktekatalog für Säule 1 (Hochqualifizierte)**

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

\* 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 et al. (2011).

**Tabelle 11. Punktekatalog für Säule 2 (Fachkräfte mit gesuchten Qualifikationen)**

Zweite Säule (Fachkräfte mit gesuchten Qualifikationen)		
Kategorie	Ausprägung	Punkte
<b>Qualifikation (Berufsabschluss im Mangelberuf)</b> 15–30 Punkte***	Dringlichkeit AA (bzw. auf Positivliste)	30
	Dringlichkeit A	25
	Dringlichkeit B	20
	Dringlichkeit C	15
<b>Sprachkenntnisse</b> (maximal 15 Punkte***)	Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse (mind. B1-Niveau)	15
	Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2-Niveau)	8
	Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B1-Niveau)	5
<b>Berufserfahrung</b> (maximal 15 Punkte)	Ausbildungsadäquate Berufserfahrung in Deutschland (pro Jahr)	5
	Ausbildungsadäquate Berufserfahrung (pro Jahr)	2
<b>Lebensalter</b> (maximal 10 Punkte)	Altersgruppe 21–39 Jahre	10
	Altersgruppe 40–49 Jahre	5
<b>Arbeitsplatzangebot****</b>	Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes in Deutschland ( <b>obligatorisch</b> )	20
<b>Besondere Integrationsvorteile</b> (maximal 10 Punkte)	Lebenspartner: Einreise nach Deutschland	5
	Qualifikation des Lebenspartners	bis 5
	Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder der EU	bis 5
	Verwandtschaft in Deutschland	bis 5
	Erfolgreiche Teilnahme Integrationskurs	5
<b>Maximum:</b>		<b>100</b>
<b>Schwellenwert 1</b> (Zulassung zum Verfahren)		<b>60</b>
<b>Schwellenwert 2</b> (sofortiger Daueraufenthalt)		<b>80</b>

\* 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 dualen Systems 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. Bis zur Etablierung einer verlässlichen und differenzierten Engpassdiagnose wird die Positivliste nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung verwendet, um eine Einordnung in zwei Kategorien vorzunehmen (Dringlichkeit AA/C).

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

\*\*\*\* Solange keine verlässliche Engpassdiagnose verfügbar ist, ist ein Arbeitsplatzangebot obligatorisch. Das bedeutet, dass ohne Arbeitsplatzangebot (bzw. 20 Punkten in diesem Bereich) keine Zulassung zum Verfahren erfolgt.

Quelle: Aktualisierte Version nach Hinte et al. (2011) und Hinte et al. (2016).

### 5.3 Quotenregelung und Verfahrensablauf

Ohne eine Quotenregelung bzw. ein jährliches, verbindliches Planungsziel würde dem Einwanderungsgesetz ein zentrales Element fehlen. Der Eindruck fehlender Berechenbarkeit und Kontrolle ist eines der Hauptprobleme, wenn es um die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern geht. Hier besteht Handlungsbedarf und es sollten deshalb jährliche Höchstzahlen (oder ein Planungsziel) für die Einreise von Fachkräften vorgegeben werden. Zu Beginn kann man hier sehr bewusst mit niedrigen Zahlen operieren. Das Ziel muss es sein, zunächst Erfahrungen zu sammeln und auf dieser Grundlage ein evidenzbasiertes Vorgehen zur Festsetzung der jährlichen Höchstzahlen zu etablieren.

Das Steuerungssystem muss in jedem Fall seine Flexibilität beweisen, falls es zu Fehlsteuerungen kommt oder sich die Rahmenbedingungen ändern. Dies betrifft nicht nur die jährliche Festsetzung der Quoten, sondern z.B. auch etwaige Anpassungen der Gewichtung der Punktevergabe. Sämtliche Aspekte des Einwanderungsgesetzes sollten daher regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Dies ist eine wichtige Lehre aus den internationalen Erfahrungen etwa in Australien und Kanada, wo regelmäßig derartige Anpassungen vorgenommen werden.

Konzeptionell bewirkt die Quotenregelung, dass eine Zulassung innerhalb des Punktesystems noch keinen Einreiseanspruch begründet.<sup>59</sup> Wenn die politisch festgelegte Quote schon erreicht ist, kann die Einreise im Zweifel dann erst zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen des nächsten Kontingents erfolgen. Besteht das politische Ziel also 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. So macht die Kombination aus Punktesystem und Quotenregelung einerseits sehr deutlich, für welche Fachkräfte sich Deutschland öffnet. Andererseits wird klar, dass Deutschland Zuwanderung aktiv gestaltet und begrenzt, statt sie wie bisher eher passiv hinzunehmen.

Die vorliegende Studie bekräftigt einen früheren Vorschlag der Autoren, in einer zweijährigen Startphase eine Gesamtquote für die ersten beiden Säulen in Höhe von 100.000 Personen (jeweils 50.000 Personen) festzulegen, die im weiteren zeitlichen Verlauf sukzessive angepasst werden kann.<sup>60</sup> Um die Berechenbar-

---

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Vgl. Hinte et al. (2011).

keit des Verfahrens zu erhalten, sollten dabei volljährige, miteinreisende Familienangehörige mit angerechnet werden (analog zur Praxis Australiens, ohne dass faktisch eine Quotierung stattfindet). Die Bedingungen für den Familiennachzug zu bereits im Land lebenden Zuwanderern ändern sich dadurch nicht. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass Deutschland diese Größenordnungen rasch erreichen wird – insofern werden also die faktischen Einreisezahlen das vorgegebene Limit unterschreiten und das erforderliche Signal der Planbarkeit aussenden. Die genannten Größenordnungen wären nach einer Testphase anzupassen, sollte sich der Zuzug im Rahmen von EU-Binnenmigration und Blauer Karte EU künftig verändern. 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 dieses Instrument in kleinem Rahmen zu erproben.

Für die Antragstellung selbst sollte angelehnt an die Praxis insbesondere Australiens und Neuseelands ausschließlich ein Online-Verfahren zum Einsatz kommen (einschließlich der Möglichkeit, Dokumente zur Prüfung hochzuladen). Verfahrensschritte sollten ebenfalls online erfasst und eingesehen werden können. Falsche Angaben und Mehrfachregistrierungen müssen zum Verfahrensausschluss führen. Eine erneute Teilnahme sollte in diesen Fällen ausgeschlossen sein.

Der Online-Zugang zum Einwanderungsverfahren muss neben Bewerbern aus Drittstaaten außerhalb der EU auch bereits in Deutschland lebenden Personen offenstehen, etwa für im Rahmen der dritten Säule zunächst befristet eingewanderte Arbeitskräfte. Die Nutzer des Online-Verfahrens nehmen an einem Selbst-Punktetest teil, dessen Resultat zusammen mit den persönlichen Daten und Angaben zur Qualifikation als „Interessensbekundung“ an die deutschen Behörden (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; siehe Abschnitt 5.6) übermittelt wird und als Profil automatisch dem Bewerberpool hinzugefügt wird. Auch dieser Ablauf orientiert sich an der gegenwärtigen Praxis in Australien, Neuseeland und Kanada.

Die Punktesysteme der ersten und zweiten Säule sehen jeweils zwei verschiedene Schwellenwerte vor. Das Erreichen des ersten Schwellenwerts (60 Prozent der Maximalpunkte) bewirkt nur die Zulassung zum Verfahren. Mit ihr sollte idealerweise aber bereits die Aufforderung verbunden sein, die erforderlichen Unterlagen binnen einer festzulegenden Frist einzureichen bzw. soweit möglich hochzuladen, sodass die im Selbsttest gemachten Angaben behördlich überprüft und die Bewerber in der zweiten Verfahrensrunde berücksichtigt werden können. Damit wäre eine wesentliche Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. In Australien und den anderen klassischen Einwanderungsländern erfolgt dieser Schritt erst im Verlauf der (sehr kurzen) Ziehungsintervalle, was für den deutschen Kontext zwar ebenfalls grundsätzlich praktikabel wäre, aber zumindest während der voraussichtlich geringen Fallzahlen der Startphase eines Einwanderungsgesetzes nicht erforderlich sein dürfte.

Das Erreichen des zweiten Schwellenwerts (80 Prozent der Maximalpunkte) hat die Zusicherung eines sofortigen Daueraufenthaltsrechts für den Fall zur Folge, dass eine Inspektion der eingereichten Unterlagen nicht zu einem anderen Ergebnis (und im Regelfall zum Verfahrensausschluss) führt. Vor allem an dieser Stelle unterscheidet sich der hier skizzierte Vorschlag von der Verfahrensweise in den klassischen Einwanderungsländern – Kanada spricht zwar von „Express Entry“, behandelt aber innerhalb dieses Zuwanderungszweigs alle Bewerber ohne Ansehen der Qualifikation gleich. Die Begründung für einen solchen deutschen Sonderweg ist einfach: Deutschland muss ein Interesse daran haben, überragend qualifizierten Bewerbern eine „Überholspur“ nach Deutschland anzubieten und diese Option so markant wie möglich bekannt zu machen. Das ehrgeizige Ziel sollte darin bestehen, für diesen mutmaßlich bis auf Weiteres sehr kleinen Kreis tatsächlich binnen kurzer Frist die Einreisegenehmigung zu erteilen. Dazu ist es vor allem erforderlich, eine Vorabprüfung des angegebenen Qualifikationsniveaus vorzunehmen.

Generell darf zwischen der Antragstellung und dem Bescheid, ob die Mindestpunktzahl erreicht wurde und das Verfahren weiter fortgesetzt wird, 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.

Der Bewerberpool ist die Grundlage für die nächste Verfahrensstufe, in der zu regelmäßigen Stichtagen entschieden wird, welchen und wie vielen Bewerbern eine Einreise- und Arbeitserlaubnis erteilt wird. Dabei werden alle Bewerbungen berücksichtigt, die die 60-Punkte-Hürde genommen haben und sich zum Stichtag mit dann inzwischen vollständigen Unterlagen noch im Bewerberpool befinden. Bewerber, deren Unterlagen noch nicht geprüft worden sind, bleiben für den jeweiligen Stichtag inaktiv. Aus dem Pool sollten, wie in Kanada, nach 12 Monaten automatisch erfolglose Altfälle gelöscht werden. Ebenso müssen alle Bewerber aus dem Pool herausfallen, die die Einreichungsfrist für die vollständigen Bewerbungsunterlagen versäumt haben (eine erneute Bewerbung sollte für diese Bewerber allerdings möglich bleiben).

Die zum Stichtag aktiven Bewerbungen werden qualitativ – also in absteigender Punktzahl – gereiht, und die besten Bewerber bis zum Ausschöpfen der vorher definierten Teilquote erhalten die Einreiseerlaubnis. Wichtig dabei: Eine nicht ausgeschöpfte Quote (in Ermangelung einer ausreichenden Bewerberzahl) darf keinesfalls zur Aufweichung des Auswahlprinzips und zu einer Herabsetzung der Anforderungen führen. Vielmehr kann in diesem Fall die nächste Teilquote höher angesetzt werden. Die Summe der Teilquoten ergibt die für den jeweiligen Zuwanderungskanal vorher politisch bestimmte Jahreshöchstzahl.

Hinsichtlich des zeitlichen Abstands zwischen den Stichtagen muss Deutschland eigene Erfahrungen sammeln und das Intervall dem tatsächlichen Bewer-

beraufkommen anpassen. Zunächst erscheint neben der „Überholspur“ für Spitzenkräfte ein zweimonatiges Intervall ausreichend. Dies sollte auch genügend Zeit für die Prüfung der Unterlagen einschließlich der Anerkennung dokumentierter Bildungs- und Berufsabschlüsse lassen.

Nach dem Vorbild der klassischen Einwanderungsländer können – idealerweise bereits in der Pilotphase – die Daten des Bewerberpools auch Unternehmen zur Verfügung gestellt werden (in anonymisierter Form). Finden sie im Pool der vollständigen Bewerbungen geeignete Kandidaten und geben ihnen im weiteren Prozess eine Jobzusage, könnten auch diese Bewerbungen in bestimmten Fällen auf die „Überholspur“ wechseln oder durch die entsprechenden Zusatzpunkte für das Arbeitsplatzangebot ihre Ziehungschancen erhöhen.

#### 5.4 Statuswechsel von Flüchtlingen

Die Durchlässigkeit der ersten beiden Säulen des hier vorgestellten Einwanderungskonzepts ist nicht nur für temporäre Einwanderer aus der dritten Säule, sondern ausdrücklich auch für andere Zuwanderergruppen wie etwa neu ankommende Flüchtlinge oder in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige mit unsicherem Aufenthaltsstatus vorgesehen. Letztere können auf diese Weise bei entsprechenden Integrationsleistungen und guter Qualifikation eine Chance erhalten, zu dauerhaften Einwanderern zu werden. Noch wichtiger erscheint die Durchlässigkeit des Verfahrens allerdings mit Blick auf eine Entlastung der Asylverfahren. Wenn im Verlauf der Asylprüfung frühzeitig besondere Qualifikationen festgestellt werden, sollte der Zugang zum Punktesystem der ersten beiden Säulen ermöglicht werden, das Asylverfahren zunächst ausgesetzt und im Erfolgsfall beendet werden (siehe Abschnitt 2.5).<sup>61</sup>

Durch die Öffnung dieser Zuwanderungsmöglichkeiten für Flüchtlinge könnte das Asylverfahren sowohl auf direktem als auch auf indirektem Weg entlastet werden. Auf direktem Weg bietet die Möglichkeit zum Statuswechsel die Chance, das Asylverfahren für die eigentliche Zielgruppe mit noch größerer Sorgfalt und Einzelfallgerechtigkeit durchzuführen. Flüchtlinge, die nachweislich besondere Qualifikationen mitbringen, könnten dann – allerdings nur aufgrund eines behördlichen Votums, nicht aber per Initiative der Flüchtlinge selbst – in das reguläre Verfahren der Arbeitsmigration wechseln und würden keine Kapazitäten im Asylverfahren binden. Dies beträfe nicht nur Personen mit guter Bleibeperspektive, sondern auch Personen ohne Aussicht auf Anerkennung im Asylverfahren. Letztere bekämen ebenfalls die Chance, sich im Wettbewerb mit anderen Interessenten für eine Zuwanderung im Rahmen des jeweils geltenden Kontingents zu qualifizieren – wenn sie gesuchte Fähigkeiten mitbringen.

---

<sup>61</sup> Abschnitt 2.5 diskutiert diesen Aspekt ausführlich; hier werden lediglich die Schlussfolgerungen für das von den Autoren entwickelte Einwanderungskonzept erläutert. Ein Statuswechsel in Säule 3 scheidet für Flüchtlinge aus grundsätzlichen Erwägungen aus, da es hier nicht um die Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts geht.

Eine Entlastung des Asylverfahrens resultiert darüber hinaus auch auf indirektem Weg, also durch Verhaltensänderungen der Zuwanderer noch in ihrem Heimatland. Zumindest einige von ihnen haben bislang nur deshalb die beschwerlichen und gefährlichen Fluchtrouten nach Europa gewählt, weil ihnen keine anderen Kanäle der legalen Zuwanderung offen standen oder weil sie diese nicht kannten. Verhaltensänderungen dürften sich daher vor allem bei Hochqualifizierten und qualifizierten Fachkräften bemerkbar machen (also bei Personen mit hohen Erfolgsaussichten in den neuen Verfahren der Arbeitsmigration) sowie bei Personen, die ihre Wanderungsentscheidung im weitesten Sinne „planen“.

Durch den nur behördlicherseits zu veranlassenden, nicht aber im Sinne eines „Optionsrechts“ für Flüchtlinge möglichen Statuswechsel sind keine zusätzlichen Anreize für eine Zuwanderung in das Asylsystem zu erwarten. Nur für relativ wenige Personen im Kontext der Fluchtmigration dürfte in der Praxis eine realistische Perspektive bestehen, Verfahren im Rahmen der ersten oder zweiten Säule des Auswahlsystems erfolgreich zu beenden und somit aus einem laufenden Asylverfahren heraus in ein Verfahren der Arbeitsmigration zu wechseln. Die vergleichsweise hohen Anforderungen der Punktesysteme sind allerdings sehr deutlich zu kommunizieren, um diesbezüglich keine falschen Erwartungen zu wecken. Es darf nicht der (unbegründete) Eindruck entstehen, dass ein Asylantrag in Deutschland auch ohne politische Verfolgung zur Aufnahme führt.

Einer verfehlten Erwartungshaltung könnte auch dadurch entgegengewirkt werden, dass die Möglichkeit zum Statuswechsel aus laufenden Asylverfahren in das Punktesystem für Erwerbsmigration erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, also nachgelagert zur Etablierung des Punktesystems, eingeführt wird. Auf diese Weise könnten die neuen Kanäle der Arbeitsmigration – und die neuen „Spielregeln“ insgesamt – zunächst fest verankert, erprobt und bekannt gemacht werden, bevor Flüchtlingen eine Statuswechsel-Option eingeräumt wird.

Im Sinne einer befristeten Altfallregelung sollte der Statuswechsel darüber hinaus solchen Geflüchteten ermöglicht werden, die ungeachtet ihres unsicheren Aufenthaltsstatus (z.B. Duldung) Integrationserfolge in Bildung, Ausbildung und Beruf vorzuweisen haben und für die keine andere dauerhafte Bleibeperspektive besteht.

## 5.5 Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse

Durch das Anerkennungsgesetz aus dem Jahr 2012 sind die Probleme bei der Bewertung und Anerkennung der Qualifikationen und Berufsabschlüsse von Zuwanderern zwar erstmals systematisch angepackt worden, aber noch längst nicht verschwunden. Es wäre auch eine Illusion zu glauben, dass hier einfache Lösungen möglich wären. Auch die klassischen Einwanderungsländer wie etwa Kanada und Australien stehen seit Jahrzehnten vor dieser Herausforderung, die auch mit Blick auf die sich permanent wandelnden Berufsbilder nicht einfach zu

meistern ist. Die bisherigen Maßnahmen zur formalen Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen müssen in jedem Fall konsequent fortgesetzt werden. Ein Einwanderungsgesetz kommt definitiv nicht ohne eine zentrale Organisation der Anerkennung von Bildungsabschlüssen aus und muss diese idealerweise bereits in eine frühe Phase des Bewerbungsverfahrens verlagern.<sup>62</sup>

Außerdem ist klar, dass die rechtlichen Regelungen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen und Abschlüsse kontinuierlich weiter überprüft und angepasst werden müssen. So wurde etwa das Zuwanderungsangebot erst im Juli 2015 noch um Einreiseangebote zum Zweck der Anerkennung eines ausländischen Bildungsabschlusses im Rahmen von entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen erweitert (§ 17a AufenthG). Diese Ergänzung ist als Antwort auf einen Bedarf zu verstehen, der sich im Zuge der Erfahrungen mit dem Anerkennungsgesetz aus dem Jahr 2012 ergeben hatte.<sup>63</sup> Der Vorschlag, auch die Anerkennung und Zertifizierung von Teilqualifikationen zu ermöglichen, wurde hier konsequent weiterverfolgt, um eine Entschärfung des Problems herbeizuführen. Wenn also eine im Ausland erworbene berufliche Qualifikation einer deutschen Berufsausbildung nur teilweise entspricht, kann mit der neuen Regelung eine Nachqualifizierung in Deutschland ermöglicht werden.

Die Anerkennungsverfahren von ausländischen Qualifikationen und Berufsabschlüssen werden jedoch trotz aller Fortschritte auf diesem Gebiet auch in Zukunft komplex bleiben und die Zuwanderung von Akademikern und qualifizierten Nicht-Akademikern tendenziell erschweren. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration macht dafür jedoch nicht in erster Linie das deutsche Zuwanderungsrecht verantwortlich, sondern es sei „der Preis dafür, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland vergleichsweise stark auf anerkannte Zertifikate fixiert ist“.<sup>64</sup>

Dieser Argumentation folgend liegt es nahe, künftig auch ein bundesweit verbindliches Anerkennungssystem für Kompetenzen, die informell erworben wurden, einzurichten.<sup>65</sup> Davon sind im Übrigen nicht nur im Ausland informell erworbene Qualifikationen und Kompetenzen berührt; eine bessere Erfassung und Sichtbarkeit von beruflich relevantem Erfahrungswissen betrifft in hohem Maße auch die schon länger in Deutschland lebende und ausgebildete Bevölkerung. Die Validierung informellen Lernens wird in den digitalen Arbeitsmärkten der Zukunft eine noch stärkere Bedeutung bekommen<sup>66</sup>, und deshalb lohnt es sich, hier von den Erfahrungen anderer Staaten zu lernen und Hinweise auf wirksame

---

<sup>62</sup> Auch Abschnitt 2.4 diskutiert die Anforderungen an eine effiziente Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Ein wichtiger Baustein ist dabei auch die Bereitstellung ausführlicher Informationen zu den Verfahren der beruflichen Anerkennung und zu weiterführenden Beratungsangeboten. Ein derartiges Angebot ist etwa auf dem Portal „[www.anerkennung-in-deutschland.de](http://www.anerkennung-in-deutschland.de)“ in neun Sprachen zu finden.

<sup>63</sup> Vgl. SVR (2015), S. 43.

<sup>64</sup> Vgl. ebd.

<sup>65</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015).

<sup>66</sup> Vgl. Rinne und Zimmermann (2016).

Lösungen aufzugreifen. Mögliche Anknüpfungspunkte sind dabei unter anderem die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf die Prüfung der Qualität informell erworbener Kompetenzen nach dem Vorbild Frankreichs, ein Stufenmodell zur Zertifizierung wie in Dänemark, ein durchdachtes, größtenteils öffentliches Finanzierungsmodell, das sich an Finnland orientiert, oder auch eine Mischfinanzierung der Anerkennungsverfahren unter Beteiligung der Unternehmen wie in den Niederlanden oder Frankreich.<sup>67</sup>

## 5.6 Bürokratieabbau und moderner Verwaltungsvollzug

Ein zeitgemäßes Einwanderungsgesetz zeichnet sich nicht zuletzt durch einen effizienten Verwaltungsvollzug der Gesetzgebung aus. Nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmen Quantität und Qualität der künftigen Zuwanderung nach Deutschland, auch der Einfluss der praktischen Umsetzung dieser Regelungen ist erheblich – etwa, wenn bürokratische Ineffizienzen oder rivalisierende Zuständigkeiten zu großen zeitlichen Verzögerungen führen und damit das Zuwanderungsinteresse von auch anderweitig begehrten Fachkräften gefährden.

In dieser Hinsicht ergeben sich aktuell vor allem Probleme aufgrund der fragmentierten Zuständigkeiten bei der Vergabe von Visa und Aufenthaltstiteln für die Erwerbs- und Bildungsmigration.<sup>68</sup> Während die Zuständigkeiten für Visa bei den Auslandsvertretungen in aller Welt angesiedelt sind, sind für Aufenthaltstitel die verschiedenen Ausländerbehörden in den Kreisen bzw. kreisfreien Städten zuständig. Dadurch resultieren in der Praxis zahlreiche Hürden und Herausforderungen, die je nach Sachlage der einzelnen zu bearbeitenden Fälle von einer komplizierten Feststellung der Zuständigkeiten bis zur fehlenden Sachkompetenz vor Ort reichen. Hinzu kommen Interpretations- und Ermessensspielräume der gesetzlichen Regelungen, aus denen sich Ungleichbehandlungen ergeben können. Im Ergebnis stellt sich aktuell eine verhältnismäßig große Unsicherheit bei allen Beteiligten ein, welche die Attraktivität des aktuellen Zuwanderungsangebots sowohl für potenzielle Zuwanderer als auch interessierte Unternehmen deutlich mindert.

Eine stärkere Potenzialorientierung des deutschen Zuwanderungsangebots im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes verlangt zwingend nach einer stärkeren Zentralisierung – die Schaffung eines *Bundesministeriums für Migration und Integration* als zentrale Organisationseinheit drängt sich förmlich auf, um überhaupt Zuständigkeiten klar definieren zu können und den Verwaltungsvollzug zentral zu administrieren. Schon aufgrund der erwähnten derzeitigen Probleme erscheint eine Zentralisierung sinnvoll; unter den hier vorgeschlagenen neuen Vorzeichen ist sie unvermeidbar. Denn nur mit einem stärker zentralisierten Ver-

---

<sup>67</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015).

<sup>68</sup> Vgl. Geis et al.(2016), S. 110ff.

waltungsvollzug ist es möglich, Fairness und einheitliche Standards im Zuwanderungsverfahren effektiv zu etablieren. Darüber hinaus lassen sich der Grundsatz der Gleichbehandlung und die gebotene Einzelfallgerechtigkeit besser miteinander vereinbaren, wenn ähnlich gelagerte Fälle zentral bei einer spezialisierten Organisationseinheit bearbeitet werden können. Die dafür erforderliche Bündelung der Fach- und Sachkompetenz ist in einem fragmentierten Verwaltungsvollzug nicht zu implementieren. Auch die erforderliche Spezialisierung in einzelnen Themenfeldern lässt sich dezentral nur sehr umständlich organisieren, da die entsprechenden Mitarbeiter bzw. Abteilungen nicht in jeder Organisationseinheit vor Ort vorhanden sein können.

Ganz konkret sollten also alle Kompetenzen in einem Bundesministerium für Migration und Integration angesiedelt werden, dem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unterstellt wäre. Hier sollten sowohl die Bearbeitung der Zuwanderungsbewerbungen und Asylanträge als auch die Statuswechsel-Entscheidungen bearbeitet werden. Daneben könnte ergänzend ein neu geschaffenes *Bundesamt für Integration* eine strukturierte soziale und ökonomische Eingliederung von Zuwanderern und anerkannten Flüchtlingen organisieren. Zuständig für ein kontinuierliches Monitoring des Wanderungsgeschehens, der Identifikation etwaiger Fehlsteuerungen und Vorschläge der jährlichen Maximalanzahl der Einreisegenehmigungen sollte eine unabhängige Expertenkommission sein. Auf regionaler Ebene könnten zu etablierende Informationszentren als Ansprechpartner auftreten und vor allem kleine und mittelständische Unternehmen beraten.

Auch wenn damit die Schaffung neuer Institutionen vorgesehen ist, kann insgesamt dennoch Bürokratie abgebaut werden – unter der Maßgabe, insgesamt zügige und nachvollziehbare Entscheidungen herbeizuführen. Ein moderner und gläserner Verwaltungsapparat muss darüber hinaus künftig sicherstellen, dass die Antragstellung in einem Online-Verfahren erfolgen kann und sämtliche Verfahrensschritte online nahezu in Echtzeit von den Bewerbern verfolgt werden können. Eine verpflichtende regelmäßige und unabhängige Evaluation der Verfahrensabläufe mit der Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisse gewährleistet zusätzliche Anreize für die behördlichen Akteure, Abläufe kontinuierlich zu hinterfragen und weitere Verbesserungen zu implementieren.

Ein erster Ansatzpunkt für eine Neuordnung des Verwaltungsvollzugs könnte eine Reform und Zentralisierung der Zuständigkeiten der Ausländerbehörden bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln sein.<sup>69</sup> In diesem Zusammenhang kann die Einrichtung einer *Zentralstelle für die Arbeitsmarktzulassung bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)* als Vorbild dienen, die inzwischen für alle Fragen zum Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen zuständig ist und die lokalen Arbeitsagenturen nur noch bei Vorrangprüfungen hinzuzieht.

---

<sup>69</sup> Eine solche Zentralisierung der Zuständigkeiten ist grundsätzlich möglich, da es sich hierbei um die Umsetzung von Bundesrecht handelt; vgl. Geis et al. (2011), S. 111f.

Weitere Ansatzpunkte zum Bürokratieabbau bestehen darüber hinaus bei einer Vielzahl von Vorschriften und deren (behördlichem) Zusammenspiel. In diesem Kontext böte eine Neuordnung der jetzigen Einwanderungsregeln auch die Chance für einen juristischen und institutionellen Neuanfang, bei dem das neue Regelwerk und der Verwaltungsvollzug nicht unnötig kompliziert gestaltet, sondern insgesamt gestrafft und vereinfacht werden sollten.

### 5.7 Attraktives Integrationsangebot

Es versteht sich von selbst, dass ein System zur aktiveren Gewinnung von Fachkräften für Deutschland zugleich auch ein attraktives Integrationsangebot beinhalten muss, das transparenter als bisher die Perspektiven, Rechte und Pflichten bis hin zur Einbürgerung aufzeigt. Weiter verkürzte Einbürgerungsfristen scheinen bei zügig erbrachten Integrationsleistungen plausibel; kontraproduktiv wäre jedoch eine „Einbürgerung light“, bei der in einer Vorstufe bereits bestimmte, an die Staatsbürgerschaft gekoppelte Rechte (z.B. Kommunalwahlrecht) gewährt werden. Auf diese Weise würde die „echte“ Staatsbürgerschaft tendenziell entwertet.

Ein reguläres Zuwanderungsverfahren für Fachkräfte allein auf ökonomische Kriterien bei der Einreise abzustellen, würde zu kurz greifen. Zwar ist bei hochqualifizierten Arbeitsmigranten eine problemlose Eingliederung anschließend sehr wahrscheinlich, doch auch die klassischen Einwanderungsländer formulieren ihre Integrationsangebote und -erwartungen im Rahmen ihres Zuwanderungsangebots sehr deutlich. Analog sollte auch Deutschland einen Fahrplan für die soziale Eingliederung vorgeben und aufzeigen, wie ein rasches Daueraufenthaltsrecht erarbeitet werden kann (falls nicht schon im Punktesystem erreicht). Auch die zu erbringenden Leistungen und Gegenleistungen müssen klar definiert und schon vor der Zuwanderungsbewerbung transparent sein. Dies gilt auch für unmittelbar miteinreisende Familienangehörige.

Der Integrationsfahrplan sollte auf dem Prinzip der Belohnung von „richtigem“ Verhalten während einer Probezeit basieren und nicht die Sanktion „falschen“ Verhaltens in den Mittelpunkt stellen. Dabei sollte verbindlich festgelegt werden, dass der Staat den Zuwanderern die Teilnahme an einem angemessenen Sprach- und Integrationskurs ermöglicht, also ein ausreichendes Angebot ohne Wartezeiten vorhalten muss. Kann der Staat ein entsprechendes Angebot nicht gewährleisten, könnte eine Gutscheinelösung greifen (wie etwa bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung), die es den Zuwanderern gestattet, einen Sprach- und Integrationskurs bei einem zertifizierten privaten Anbieter zu besuchen. In diesem Zusammenhang können aber sehr wohl auch kostenteilige Lösungen gefunden werden – insbesondere dann, wenn daran gedacht wird, die von der Zuwanderung profitierenden Unternehmen an den Integrationskosten zu beteiligen oder aber im Sinne positiver Verhaltensanreize eine Kostenrückerstattung an solche Immigranten vorzusehen, die rasche Erfolge bei Spracherwerb und Integration vorweisen können.

Klar ist: Je transparenter und gastfreundlicher die Angebote bereits im Vorfeld – vor allem auch über das unverzichtbare Online-Portal – kommuniziert werden, umso eher können sie Wanderungsentscheidungen von Fachkräften günstig im Interesse Deutschlands beeinflussen<sup>70</sup> oder sie dazu veranlassen, ungeachtet ihrer oft ausgeprägten Bereitschaft zu räumlicher Mobilität auf Dauer in Deutschland zu bleiben.

### 5.8 Beibehaltung der Blauen Karte EU

Ein nationales Punktesystem hebt die im europäischen Recht verankerte Blaue Karte EU nicht aus, setzt ihre Attraktivität allerdings je nach Ausgestaltung des nationalen Rechts herab, wie die Entwicklung in Österreich gezeigt hat. Eine Kollision mit europäischen migrationspolitischen Überlegungen ist darin dennoch nicht zu erkennen. Die ursprüngliche Intention der europäischen Blue Card bestand 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 eines zunächst befristeten Aufenthalts Gebrauch machten. Über ein neues deutsches Punktesystem einzuwandern, schließt wiederum nicht aus, zu einem späteren Zeitpunkt die Entscheidung zur Weiterwanderung in ein anderes EU-Land zu treffen und sich dort eine Blue Card ausstellen zu lassen.

Der zunächst nur temporäre Aufenthalt auf Grundlage der Blue Card kann eigenständig oder formal auch über die Punktesysteme der ersten beiden Säulen bei Nachweis der entsprechenden Voraussetzungen in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden. Ob Neuzuwanderer sich über das Angebot der Blue Card oder ein Auswahlssystem für Deutschland qualifizieren, bleibt für das grundsätzliche Prinzip einer bedarfsgerechten Steuerung letztlich unerheblich. Wichtig ist allerdings, dass die Zahl der Einreisen via Blaue Karte EU bei der Festsetzung der Quote oder des Planungsziels für die Erwerbsmigration von Fachkräften mitberücksichtigt wird. Sollten hier wider Erwarten starke Schwankungen auftreten, muss das Auswahlssystem darauf entsprechend reagieren.

Die Perspektive einer gemeinsamen Migrationspolitik der Europäischen Union rückt gegenwärtig immer weiter aus dem Bereich des Möglichen. Es wäre eine Illusion zu glauben, Europa könne sich als Kontinent – bei allem länderübergreifend gegebenen Zuwanderungsbedarf – in absehbarer Zeit als „Global Player“ im Wettbewerb der großen Einwanderungsregionen positionieren. Auch die Vorstellung, die deutsche Initiative zu einem Einwanderungsgesetz könne Harmonisierungsbestrebungen in der EU stimulieren, muss inzwischen sehr skeptisch bewertet werden. Deshalb ist die Signalwirkung der bestehenden Regelungen zur Blue Card weiterhin wichtig, und das mit ihr verbundene Potenzial ist noch

---

<sup>70</sup> Vgl. Hinte (2013).

erheblich höher einzuschätzen – auch wenn die quantitative Bedeutung dieses Instruments bislang selbst im „Vorreiterland“ Deutschland nur gering ist. Ein deutsches Einwanderungsgesetz kann durchaus einen Beitrag zur Stärkung auch der europäischen Blue Card leisten.

### 5.9 Keine Einwanderung „in die Sozialsysteme“

Im Rahmen eines neuen Einwanderungs- und Integrationsgesetzes sollte eine rechtliche Klarstellung vorgenommen werden, dass keine Einwanderung „in die Sozialsysteme“ erfolgt. Migration hat zwar auch in der Vergangenheit in der Summe zu keinen Belastungen des Sozialstaats geführt (im Gegenteil: Ausländer entlasten den deutschen Staatsaushalt mit ihren positiven Finanzierungsbeiträgen<sup>71</sup>), aber die öffentliche Wahrnehmung ist weiterhin häufig eine andere.

Deshalb ist es ein wichtiges Signal insbesondere an die schon länger in Deutschland lebende Bevölkerung, wenn für den Bezug von Sozialleistungen von Drittstaatsangehörige klare Regelungen herrschen, die sich an denjenigen für EU-Bürger orientieren sollten. Für diese Gruppe ist geplant, dass sie künftig in den ersten fünf Jahren nach ihrer Einreise grundsätzlich keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II haben. Eine analoge Regelung für Drittstaatsangehörige würde für Klarheit nach innen und eine strikte Anreizverträglichkeit nach außen sorgen. Auch für Einreisen zum Zweck der Arbeitsplatzsuche muss unter der Regie eines Einwanderungsgesetzes weiterhin gelten, dass eine eigenständige oder von Unternehmensseite „gesponserte“ Sicherung des Lebensunterhalts Voraussetzung der Einreiseerlaubnis ist.

---

<sup>71</sup> Vgl. Bonin (2014).

## 6 Aktuelle politische Debatte in Deutschland

Die Diskussion um ein Einwanderungsgesetz für Deutschland erfährt im Vorfeld der Bundestagswahlen am 24. September 2017 eine neue Belebung, wenngleich sie noch stark von der Flüchtlingsdebatte überlagert wird. Die SPD-Bundestagsfraktion hat einen Gesetzentwurf bereits im November 2016 zur Diskussion gestellt, Bündnis 90/Die Grünen präsentierten im April 2017 ihren auf der Grundlage eines ebenfalls auf den November 2016 datierten Fraktionsbeschlusses basierenden Gesetzentwurf. Ein bereits älterer Bundesparteitagsbeschluss der FDP aus dem Jahr 2015 könnte als Basis für einen eigenen Gesetzentwurf der FDP dienen. Im Bundesrat liegt seit September 2016 ein Entschließungsantrag der Bundesländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen und Bremen für ein Einwanderungsgesetz vor. In Baden-Württemberg wird seit Oktober 2016 in Kooperation der dortigen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales das „Punktebasierte Modellprojekt in Baden-Württemberg“ (PuMa) durchgeführt. Auf Gewerkschaftsseite ist es insbesondere die IG Metall, die sich dem Thema Einwanderungsgesetz konstruktiv annähert, während sich die Arbeitgeberverbände zuletzt eher abwartend und vor allem zugunsten einer besseren Vermarktung und Entbürokratisierung des bestehenden Zuwanderungsangebots positioniert haben.<sup>72</sup>

Nachstehend werden zwei Modelle näher betrachtet: der Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der SPD-Fraktion (Abschnitt 6.1) und das gegenwärtig erprobte punktebasierte Modellprojekt in Baden-Württemberg (Abschnitt 6.2). Beide Ansätze haben gemeinsam, dass sie erstens ein Punktesystem zur Steuerung von Erwerbsmigration beinhalten, zweitens mit qualifizierten Fachkräften ohne akademische Qualifikation (auch) eine bislang eher vernachlässigte Zielgruppe in den Blick nehmen und drittens die Regelungen zur Erwerbsmigration erweitern, sodass in beiden Ansätzen *zusätzliche* Zuwanderungskanäle offenstehen (im SPD-Konzept bis auf weiteres, im PuMa-Projekt testweise bzw. auf drei Jahre befristet).

Die jüngste Bundesratsinitiative sowie die Positionen von FDP, Grünen und IG Metall werden ebenfalls kurz vorgestellt (Abschnitt 6.3). Auch hier ist die große Übereinstimmung in den grundsätzlichen Zielen auffällig, die mit einem neuen Einwanderungs- und Integrationsgesetz erreicht werden sollen.

---

<sup>72</sup> Vgl. SPD (2016), Bündnis 90/Die Grünen (2016, 2017), FDP (2015), Bundesrat (2016), IG Metall (2016), BDA (2016).

**Tabelle 12. Kernelemente deutscher Konzepte für ein Einwanderungsgesetz**

	SPD	Bündnis 90/Die Grünen	FDP	Bundesrat	PuMa	IG Metall
<b>Punktesystem</b>	Ja	Ja	Ja	Optional	Ja	Optional
<b>Arbeitsplatzangebot</b>	Nicht notwendig	Nicht notwendig	Nicht notwendig	Optional	Notwendig	Unklar
<b>Jährliche Quote</b>	Ja	Ja	Nein	Optional	Ja	Optional
<b>Statuswechsel</b>	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Unklar
<b>Aufenthaltserlaubnis</b>	Zunächst auf drei Jahre befristet (bei Beschäftigung)	„Talentkarte“ für ein Jahr zur Arbeitsplatzsuche	Vereinheitlichung der Bedingungen zur Erlangung der Niederlassungserlaubnis und Möglichkeit zur beschleunigten Einbürgerung	Erleichterter Zugang zu einem unbefristeten Aufenthaltsrecht	Befristete Aufenthaltserlaubnis	Daueraufenthaltsrecht vorgesehen
<b>Beibehaltung der aktuellen Regelungen</b>	Ja	Ja	Ja	unklar	Ja	unklar
<b>Besonderheiten</b>	Jährliche Evaluation des Verfahrens und des Punktesystems vorgesehen sowie Möglichkeit der Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. Vergleichbarkeit der beruflichen oder akademischen Qualifikation erst <i>nach</i> der Einreise	Unabhängige Kommission zur Entwicklung der Vorgaben im Punktesystem, Analyse des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland und Festlegung der jährlichen Quoten			Kandidatenpool, aus dem Arbeitgeber vorgeprüfte Bewerber auswählen können	Flankierende Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Arbeit, Wohnen und Gesundheit

Quelle: SPD (2016), Bündnis 90/Die Grünen (2016), FDP (2015), Bundesrat (2016), BA (2016), IG Metall (2016).

## 6.1 Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der SPD-Bundestagsfraktion

Der Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der SPD-Bundestagsfraktion, der im Rahmen einer Pressekonferenz am 7. November 2016 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, weist neben Ähnlichkeiten zu dem oben dargelegten Gestaltungsvorschlag der Autoren auch deutliche Unterschiede auf. Die Ähnlichkeiten beziehen sich unter anderem auf die Struktur der Punktekriterien und ihre Gewichtung.<sup>73</sup> Ein grundsätzlicher Unterschied besteht darin, dass das SPD-Konzept *neben* sämtlich bisher geltende Vorschriften treten und diese ergänzen soll. Es werden darin zusätzliche Wege zur Erwerbsmigration von qualifizierten Fachkräften in den deutschen Arbeitsmarkt geebnet. Eine Vereinfachung, Straffung und Ablösung bestehender Regelungen ist lediglich perspektivisch, d. h. in einem zweiten Schritt, vorgesehen.

Das im Zentrum des SPD-Vorschlags stehende Punktesystem besteht aus zwei Säulen, die als „Einwanderungsschienen“ bezeichnet werden. Es werden damit die Zielgruppen der Hochqualifizierten und der qualifizierten Fachkräfte gesondert angesprochen und mit leicht abweichender Punktegewichtung bewertet. Das SPD-Konzept weist dabei eine recht ausgeprägte Bedarfsorientierung auf, denn einem Arbeitsplatzangebot wird mit 25 Prozent der Maximalpunktzahl (die 100 Punkte beträgt) in beiden Säulen ein hohes Gewicht im Punktecatalog zugewiesen. Da jedoch gleichzeitig weitere Kriterien erfüllt sein müssen, um die erforderliche Mindestpunktzahl von 60 bzw. 65 Prozent der Maximalpunktzahl zu erreichen, muss das System insgesamt als Hybridsystem eingestuft werden, das verschiedene Ansätze zur Steuerung von Arbeitsmigration in sich vereint. Neben dem oben erwähnten Fokus auf ein bereits vorhandenes Arbeitsplatzangebot werden Qualifikationen in nachgefragten Berufsgruppen besonders bewertet<sup>74</sup> und sämtliche Aspekte letztlich in einem humankapitalorientierten Ansatz (Punktesystem) miteinander verschmolzen.

Der Verfahrensablauf sieht zunächst eine unkomplizierte Registrierung über ein Internetportal vor, in deren Rahmen eine elektronische Vorprüfung stattfindet. Das SPD-Konzept beinhaltet anschließend nur einen Schwellenwert, der erreicht werden muss, um zum weiteren Verfahren zugelassen zu werden. Daher müssen sich selbst Bewerber mit sehr hohen Punktzahlen gedulden und zunächst abwarten, ob sie im Ranking der Kandidaten eine vordere Platzierung einnehmen und im Rahmen eines zuvor bestimmten Kontingents (Quote) berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang werden explizit keine Details zu einer etwaigen Stichtagsregelung bzw. zu den Zeitpunkten genannt, an denen

---

<sup>73</sup> Vgl. SPD (2016).

<sup>74</sup> Ein „Engpassberuf“ für Nicht-Akademiker wird anhand der Positivliste nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung bestimmt und erhält Bonuspunkte. Für Hochqualifizierte sind Bonuspunkte für Berufsgruppen vorgesehen, die im Rahmen der Regelungen zur Blue Card ein geringeres Jahresgehalt vorweisen müssen (Naturwissenschaftler, Mathematiker und Ingenieure, Ärzte sowie akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie).

das jeweilige Ranking maßgeblich für die Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis ist. Implizit ist zu vermuten, dass jährliche Ziehungsintervalle geplant sind.<sup>75</sup> Ein derart großzügig gewählter zeitlicher Abstand impliziert allerdings lange Wartezeiten und muss deshalb als problematisch angesehen werden (siehe Abschnitt 5.3).<sup>76</sup>

Es ist allerdings vorgesehen, Bewerber mit einem Arbeitsplatzangebot im Verfahrensablauf bevorzugt zu behandeln.<sup>77</sup> Diese Herangehensweise wirft jedoch nicht nur eine Reihe praktischer Fragen der Umsetzung auf, sondern sie untergräbt das fundamentale Prinzip von Punktesystemen quasi „durch die Hintertür“. Punktesysteme zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass eine Gewichtung verschiedener Kriterien anhand von Punkten vorgenommen wird und dass Bewerber, die bestimmte Kriterien nicht erfüllen, dies durch andere Kriterien ausgleichen können. In der Praxis wird lediglich regelmäßig eine bestimmte Mindestpunktzahl im Bereich einzelner Kriterien vorgeschrieben – wie dies übrigens auch das SPD-Konzept im Bereich der Qualifikation vorsieht, denn dort müssen mindestens 20 Punkte erreicht werden. Das Gewicht bestimmter Kriterien nachträglich zu korrigieren (d.h. im weiteren Verfahrensablauf Bewerber mit bestimmten Eigenschaften bevorzugt zu behandeln) steht jedoch in einem grundlegenden Widerspruch zur Steuerungslogik von Punktesystemen und ist daher im Gesamtkontext des Entwurfs als inkonsistent und nicht sinnvoll zu bewerten.

Das SPD-Konzept enthält darüber hinaus nur wenige Hinweise, wie eine schlanke Bürokratie und ein effizienter Verwaltungsvollzug mit dem Vorschlag vereinbar sind bzw. damit erreicht werden können. Eine stärkere Potenzialorientierung erfordert – wie in Abschnitt 5.6 diskutiert – auch eine stärkere Zentralisierung und die Schaffung einer zentralen Organisationseinheit, also einen veränderten Zuschnitt behördlicher Zuständigkeiten. Diesbezüglich finden sich im Entwurf der SPD-Fraktion keine Einzelheiten – abgesehen von einer stärkeren Rolle der Bundesagentur für Arbeit, deren geplante Zuständigkeit für die Online-Plattform zum Punktecheck wiederum sehr kritisch gesehen werden muss. Außerdem wird im Konzept auf die individuelle Vorrangprüfung grundsätzlich verzichtet, wobei den Landesregierungen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, diese in einzelnen Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit beizubehalten. So zieht die bürokratische Vorrangprüfung auf indirektem und intransparentem Weg wieder in den SPD-Vorschlag ein.

---

<sup>75</sup> Vgl. § 5 des Vorschlags einer Rechtsverordnung zum Punktesystem in SPD (2016), S. 16.

<sup>76</sup> Es bleibt im Entwurf jedoch letztlich unklar, ob tatsächlich eine Stichtagsregelung vorgesehen ist oder ob ein zu Beginn des Jahres festgesetztes Kontingent sukzessive – also nach Bewerbungseingang – ausgeschöpft wird. Letzteres Vorgehen würde allerdings tendenziell dazu führen, dass nicht notwendigerweise die „besten“ Bewerber zum Zug kommen, sondern eher die „schnellsten“ bzw. im Jahresverlauf „frühesten“ Kandidaten.

<sup>77</sup> Vgl. SPD (2016), S. 19: „Bewerber die den erforderlichen Schwellenwert erreicht haben und über ein ihrer Qualifikation entsprechendes Arbeitsplatzangebot verfügen, werden vorrangig eingeladen.“

Darüber hinaus ist lediglich vorgesehen, dass die Bewerber selbst die Nachweise ihrer Eignung erbringen müssen. Das Verfahren wird also nur dann fortgesetzt, wenn seitens der Bewerber das tatsächliche Vorliegen der angegebenen Punktevoraussetzungen aus der Vorprüfung im nächsten Schritt belegt werden kann. Bei falschen Angaben oder Mehrfachregistrierungen wird das Verfahren automatisch beendet und eine erneute Teilnahme am Verfahren ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob damit den Bewerbern nicht eine zu hohe Bürde auferlegt wird. Auch wenn in klassischen Einwanderungsländern ein derartiges Vorgehen durchaus üblich ist (etwa in Australien), bedeutet das nicht, dass dies auch das geschickteste Vorgehen im Rahmen eines deutschen Einwanderungsgesetzes ist. Zumindest eine enge Begleitung der Bewerber bei diesem Verfahrensschritt scheint jedenfalls geboten.

Der Entwurf der SPD-Fraktion sieht ferner vor, die Quote der maximal zu erteilenden Aufenthaltstitel jährlich durch den deutschen Bundestag festzulegen. Dabei sollen die Arbeitsmarktlage und das übrige Wanderungsgeschehen (insbesondere, sofern es sich grundsätzlich einer Steuerung entzieht wie etwa die EU-Binnenmigration) berücksichtigt werden. Im Gesetzesentwurf wird als erste Orientierung ein recht knapp bemessenes Kontingent von 25.000 Personen genannt, das sich somit eng am Status Quo orientiert. Dabei ist jedoch anzunehmen, dass diese Quote bis auf Weiteres (also bis zur perspektivischen Ablösung bestehender Regelungen) als *zusätzliches* Kontingent zur Zuwanderung über die anderen, im Konzept ja weiterhin bestehenden Einwanderungskanäle vorgesehen ist.

Eine durchaus interessante konzeptionelle Neuerung besteht in der Möglichkeit, die Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. Vergleichbarkeit der beruflichen oder akademischen Qualifikation auch erst *nach* der Einreise vorzunehmen. Eine Einreise soll also auch ohne diese in der heutigen Praxis zum Teil äußerst aufwändige Prozedur erfolgen können, wobei die Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. Vergleichbarkeit dann mit einer Frist von einem Jahr ab dem Zeitpunkt der Einreise über die Ausländerbehörden nachgeholt werden muss. Dieses Vorgehen erhöht tendenziell die Attraktivität des Verfahrens – gerade auch im Vergleich zu Staaten wie Kanada und Australien –, weil es bei Erfolg im Punktesystem eine rasche Einreise ermöglicht. Zugleich werden allerdings potenziell falsche Anreize gesetzt, weil damit im Grundsatz eine maximal zwölfmonatige Beschäftigung ohne ausreichendes Qualifikationsniveau (und damit im Zweifel am tatsächlichen Arbeitsmarktbedarf vorbei) möglich werden könnte. Auch schafft ein solches Verfahren aus Unternehmenssicht deutliche Unsicherheit, ob das angegebene Qualifikationsniveau einer formalen Prüfung standhält, so dass eine geringere Entlohnung die Folge sein könnte.

Es ist darüber hinaus vorgesehen, an erfolgreiche Bewerber (zunächst) befristete Aufenthaltstitel zu vergeben. Sie erhalten eine „auf drei Jahre befristete Auf-

enthaltserlaubnis zum Zweck der Ausübung einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung“ (mit Option auf Verlängerung).<sup>78</sup> Nach drei Jahren kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob ein solches Angebot tatsächlich für den Personenkreis von weltweit gesuchten Fachkräften attraktiv genug ist und einen ausreichend großen Anreiz bietet, eine Einwanderungsentcheidung für Deutschland zu treffen. Im Rahmen des obigen Gestaltungsvorschlags wird jedenfalls erfolgreichen Bewerbern im Rahmen der ersten beiden Säulen mit der sofortigen Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts ein deutlich attraktiveres Angebot unterbreitet.

Abschließend ist positiv zu bewerten, dass das SPD-Konzept eine jährliche Evaluation sämtlicher Aspekte des Verfahrens und des Punktesystems vorschreibt. Damit wird explizit dem Umstand Rechnung getragen, dass sich ein modernes Migrationsmanagement regelmäßig den sich dynamisch verändernden Rahmenbedingungen anpassen muss und außerdem flexibel auf mögliche Fehlsteuerungen reagieren muss. Das kann nur mit einem konsequenten Monitoring der Entwicklungen geschehen.

## 6.2 Punktebasiertes Modellprojekt in Baden-Württemberg (PuMa)

In Baden-Württemberg ist im Oktober 2016 das „punktebasierte Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (PuMa) gestartet, in dessen Rahmen beruflich qualifizierte Arbeitnehmer aus Drittstaaten nach einem Punktesystem eine Arbeitserlaubnis erhalten. Im Rahmen des PuMa-Modellprojekts wird über einen Zeitraum von drei Jahren *zusätzlich* zu den bereits vorhandenen Wegen nach Deutschland für eine bislang eher vernachlässigte Gruppe von gut ausgebildeten, aber nicht-akademischen Zuwanderern ein neues Angebot getestet. Während es für Hochqualifizierte das Angebot der Blue Card gibt, beschränkt sich die Zugangsmöglichkeit zum deutschen Arbeitsmarkt für Nicht-Akademiker mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung aktuell auf „Engpassberufe“, die in der Positivliste nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung aufgeführt sind.

Das PuMa-Modellprojekt öffnet nun unter bestimmten Voraussetzungen auch für bis zu 3.000 qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Berufsabschluss in Nicht-Engpassberufen einen Zugang zum baden-württembergischen Arbeitsmarkt.<sup>79</sup> Voraussetzungen zur Zulassung zum Verfahren sind ein aner-

---

<sup>78</sup> SPD (2016), S. 3.

<sup>79</sup> Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Quote bzw. das Kontingent von maximal 3.000 Fachkräften im Zeitraum von drei Jahren de facto nicht bindend sein wird, so dass auch bei größerer Nachfrage noch eine Zulassung möglich bleibt (vgl. FAZ vom 4. März 2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/projekt-baden-wuerttemberg-deutschland-probt-kontrollierte-einwanderung-14093035.html> - zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

kannter Berufsabschluss und ein konkretes Arbeitsplatzangebot sowie das Erfüllen bestimmter „Kriterien zur Integrationsfähigkeit“.<sup>80</sup> Diese Kriterien werden in einem stark reduzierten Punktesystem bewertet, wobei deutsche Sprachkenntnisse als Anker fungieren und eine sehr dominante Rolle einnehmen.<sup>81</sup>

Mindestens erforderlich sind Deutschkenntnisse auf A2-Niveau. In diesem Fall müssen jedoch zwei weitere Kriterien der Integrationsfähigkeit erfüllt sein, um insgesamt die notwendigen 100 Punkte zu erreichen: erstens Englisch- bzw. Französischkenntnisse oder ein vorheriger Bildungs- bzw. Erwerbsaufenthalt in der EU, zweitens entweder ein Voraufenthalt in Deutschland oder Verwandtschaft in Baden-Württemberg. Nur die Kombination dieser drei Kriterien ergibt dann die für einen Arbeitsmarktzugang zu erreichende Gesamtpunktzahl. Mit Deutschkenntnissen auf B1-Niveau sinken die weiteren Anforderungen und es muss dann nur noch ein weiteres Kriterium erfüllt sein, um insgesamt 100 Punkte zu erreichen: entweder ein Voraufenthalt in Deutschland oder Verwandtschaft in Baden-Württemberg. Schließlich werden für Deutschkenntnisse auf dem B2-Niveau oder höher 100 Punkte vergeben, sodass die notwendige Gesamtpunktzahl bereits damit erreicht ist. In diesem Fall müssen also keine weiteren Kriterien der Integrationsfähigkeit erfüllt sein.

Aufgrund seiner Beschränkung auf qualifizierte Fachkräfte mit nicht-akademischer Ausbildung kann das PuMa-Modellprojekt selbst bei einem sehr erfolgreichen Verlauf natürlich nur ein Baustein eines neuen deutschen Einwanderungsgesetzes sein. Es experimentiert jedoch in einem wichtigen Segment des Arbeitsmarkts und es können wichtige Erkenntnisse für eine aktive Steuerung der Arbeitsmigration gewonnen werden – insbesondere, wenn eine unabhängige und umfassende Evaluation erfolgt.<sup>82</sup>

Schließlich beinhaltet das PuMa-Modellprojekt mit dem „Kandidatenpool“ – in Anlehnung an die aktuelle Praxis in den Kanada, Australien und Neuseeland – ein Element, das perspektivisch für sämtliche Steuerungsansätze relevant ist, die ein konkretes Arbeitsplatzangebot als Kriterium beinhalten. In diesen Pool werden „vorgeprüfte“ Bewerber aufgenommen, zu denen Arbeitgeber auch direkt Kontakt aufnehmen können.<sup>83</sup> Beschleunigte Abläufe, eine bessere Koordination und ein insgesamt attraktiveres Zuwanderungsangebot könnten das Ergebnis sein. Dieses Element des Vorschlags könnte somit tatsächlich wegweisenden Charakter haben – auch wenn ansonsten die Einschätzung geteilt wird, dass das PuMa-Modellprojekt „vermutlich vor allem als interessantes Marketinginstrument zu betrachten ist, seine materielle Wirkung allerdings begrenzt

---

<sup>80</sup> Die Bundesagentur für Arbeit prüft darüber hinaus, ob die Beschäftigungsbedingungen vergleichbar mit denen inländischer Beschäftigter sind.

<sup>81</sup> Vgl. für eine detaillierte Projektbeschreibung BA (2016).

<sup>82</sup> Bislang liegen keine belastbaren Zahlen, Analysen oder Erkenntnisse zum PuMa-Modellprojekt vor.

<sup>83</sup> „Vorgeprüfte“ Bewerber bedeutet in diesem Zusammenhang, dass diese Personen bereits über einen *anerkannten* Berufsabschluss verfügen und somit unmittelbar einsetzbar für Unternehmen sind. Dieses Vorgehen ist damit für Unternehmen attraktiv, die Bewerber müssen jedoch zunächst „in Vorleistung“ treten.

sein wird“.<sup>84</sup> Das Projekt ist letztlich zu begrenzt (sowohl räumlich und zeitlich als auch die Zielgruppe betreffend) und zu wenig innovativ (vor allem was die Gestaltung des Punktsystems anbetrifft und die weiterhin fehlende echte Potenzialorientierung), als dass es eine größere Wirkung entfalten könnte.

### 6.3 Weitere Positionen und Initiativen: FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Bundesrat, IG Metall

Auch weitere Akteure aus dem politisch-gesellschaftlichen Raum haben sich in der Debatte um ein Einwanderungsgesetz positioniert – dies teils noch wenig konkret, aber zumindest die grundsätzlichen Zielsetzungen werden jeweils recht deutlich kommuniziert.

Schon im März 2003 hatte die FDP-Bundestagsfraktion, seinerzeit in der Opposition, einen eigenen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht (BT-Drs. 15/538). Dieser Gesetzentwurf sah bereits eine Konzeption der klaren Trennung zwischen Fachkräftezuwanderung und Asyl vor. Diese Konzeption hat die FDP weiterhin verfolgt. Auf ihrem Bundesparteitag im Mai 2015 hat sie ein umfassendes Gesamtkonzept „Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten“ beschlossen.<sup>85</sup> Darin befürwortet die Partei ein Punktesystem zur aktiven Steuerung von Einwanderung, das sowohl die „Integrationsfähigkeit“ der Einwanderer als auch die Bedarfslage des deutschen Arbeitsmarkts berücksichtigt. Blue Card und Beschäftigungsverordnung sollen daneben auch künftig weiterbestehen. Obgleich eine grundsätzliche Trennung zwischen den Rechtskreisen „Einwanderung“ und „Asyl“ beibehalten werden soll, wird die Möglichkeit zum Statuswechsel für qualifizierte Flüchtlinge als notwendig angesehen.

Ein Einwanderungsgesetz soll außerdem die Zielgruppe der qualifizierten Fachkräfte, die über nicht-akademische Berufsabschlüsse verfügen, stärker als bislang berücksichtigen. Weitere zentrale Punkte des Parteitagebeschlusses der FDP sind u. a. eine schnellere Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufs- und Bildungsabschlüssen, Bürokratieabbau und effizienter Verwaltungsvollzug, eine Reduzierung der Komplexität der Regelungen des deutschen Einwanderungsrechts, eine Vereinheitlichung der Bedingungen zur Erlangung der Niederlassungserlaubnis und die Möglichkeit einer beschleunigten Einbürgerung. Auf Landesebene hat die FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen diese Positionen Ende 2016 nochmals bekräftigt.<sup>86</sup> Eine Kontingentierung der Zuwanderung von Fachkräften erwähnt der Beschluss des FDP-Bundesparteitags nicht explizit. Sieht man davon ab, hat die FDP wesentliche Eckpunkte eines Einwanderungsgesetzes benannt, die zu weiten Teilen unverändert aktuell sind – ohne

---

<sup>84</sup> Kolb (2016), S. 137.

<sup>85</sup> Vgl. FDP (2015).

<sup>86</sup> Vgl. FDP (2016).

ihrem Parteitagsbeschluss jedoch bislang einen konkretisierten Gesetzesvorschlag folgen zu lassen.

Ein Beschluss der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen vom 8. November 2016 beschreibt „Leitlinien für ein neues Einwanderungsgesetz“.<sup>87</sup> Abgeleitet von der Zielsetzung, attraktive Einwanderungsgebote für Hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten zu machen und Arbeitsmigration mit geeigneten Instrumenten sinnvoll zu steuern, wird darin eine Liberalisierung, Systematisierung und Entbürokratisierung der bestehenden Regelungen zur Arbeitsmigration vorgeschlagen. Damit einhergehen soll eine Ergänzung der bislang stark nachfrageorientierten Regelungen durch eine angebotsorientierte Steuerungskomponente (Punktesystem). Konkrete Details dieses potenzialorientierten Punktesystems, das somit neben die bestehenden (allerdings dann zu überarbeitenden) Regelungen treten soll, nennt der Beschluss allerdings nicht. Vorgesehen ist, dass eine Kommission die nötigen Vorgaben zu einem späteren Zeitpunkt entwickelt und festlegt. Im weiteren Verfahren ist eine Maximalzahl von Einreisegenehmigungen pro Jahr vorgesehen. Erfolgreiche Bewerber erhalten als Aufenthaltserlaubnis zunächst eine „Talentkarte“, um sich innerhalb eines Jahres einen Arbeitsplatz zu suchen. Gelingt dies, steht ihnen der Weg zu einer Niederlassungserlaubnis (unter bestimmten Voraussetzungen) offen. Darüber hinaus wird grundsätzlich an der strikten Trennung von Arbeitsmigration und Flüchtlingspolitik festgehalten, aber ein Statuswechsel von bereits in Deutschland lebenden Asylsuchenden und anderen Gruppen soll ermöglicht werden. Es wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass neue Möglichkeiten zur Einwanderung auch eine Entlastung des Asylsystems bewirken.

Der im April 2017 vorgestellte Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen geht kaum über diesen Fraktionsbeschluss hinaus und vermeidet insbesondere jede Konkretisierung eines Punktesystems, der Bewerbungsmodalitäten und der dazugehörigen Quoten bzw. Höchstgrenzen.<sup>88</sup> Ebenso wenig wird klar, wie die Bewerberauswahl in der Praxis erfolgen soll – zur Häufigkeit von Bewerberziehungen innerhalb eines Jahres schweigt sich der Entwurf aus. Stattdessen regelt der nach den Vorstellungen der Grünen innerhalb des geltenden Aufenthaltsgesetzes neu zu fassende § 19 zur „angebotsorientierten Einwanderung“ vergleichsweise detailliert die Zusammensetzung und Zuständigkeit der Einwanderungskommission: Ihr soll die zentrale Rolle bei der Definition von Auswahlkriterien und Jahreskontingenten zukommen, die von der Bundesregierung dann per Rechtsverordnung festzusetzen sind.

Obwohl das Konzept der Grünen ausgerechnet im Hinblick auf das für Deutschland innovative Element einer aktiven Bewerberauswahl eher unverbindlich bleibt, enthält es an anderer Stelle – auch unter Marketing- und Wettbewerbsaspekten – interessante Vorschläge. Dazu zählen neben der oben erwähnten

---

<sup>87</sup> Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (2016).

<sup>88</sup> Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (2017).

Begriffswahl der „Talentkarte“ und der als „Spurwechsel“ bezeichneten Option für Geflüchtete, Auszubildende und Studierende auch die weitreichenden Vorschläge zur Miteinreise von Familienangehörigen: Die „Talentkarte“ soll ausgewählten qualifizierten Bewerbern die Möglichkeit geben, schon bei der Ersteinreise auch ihre Familienangehörigen mitzubringen, sofern der Lebensunterhalt für die Gesamtfamilie eigenständig gesichert werden kann. Um dies zu erleichtern, sollen Talentkarteninhaber im Verlauf ihrer Suche nach einer ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsstelle auch unterhalb dieses Niveaus arbeiten können. Angesichts des perspektivisch zunehmenden Fachkräftemangels in Deutschland erscheint dies im Sinne eines die Arbeitsmarktnähe fördernden Zwischenschritts für Neuzuwanderer plausibel. Mit den großzügigen Bestimmungen zur Miteinreise von Familienangehörigen zielt der Gesetzentwurf der Grünen richtigerweise darauf ab, bestehende Zuwanderungshemmnisse im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern zu verringern.

Positiv zu bewerten sind darüber hinaus die Regelungen des Gesetzentwurfs zur Erleichterung der Bildungsmigration. Deutschland muss ein starkes Interesse daran haben, die Einreise von ausländischen Studierenden und Auszubildenden (insbesondere in Engpassberufen) wesentlich zu erleichtern. Der grüne Gesetzentwurf trifft hierzu (Ziffer 11, § 17) im Grundsatz sachgerechte Bestimmungen.

Das gilt auch für den beabsichtigten, deutlichen Rückbau der Vorrangprüfungen durch die Bundesagentur für Arbeit. Hier ist insbesondere die Einführung einer Fristenregelung (Ziffer 25, §39) hervorzuheben: Trifft die Bundesagentur keine Entscheidung binnen vier Wochen, soll die Zustimmung zur Beschäftigung des Zuwanderers als erteilt gelten.

Zu begrüßen sind ferner die geplanten Regelungen zur Erleichterung zirkulärer Migration: Eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis würde damit nicht mehr automatisch erlöschen, wenn ein längerer Auslandsaufenthalt eintritt. Eine solche Korrektur der bestehenden Rechtslage entspräche der Lebenswirklichkeit vieler Zuwanderer, die aus privaten wie beruflichen Gründen zwischen Deutschland und anderen Staaten „pendeln“ wollen.

Am 23. September 2016 haben die Bundesländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen und Bremen (das sich dem Antrag später angeschlossen hat) einen Entschließungsantrag „Für ein Einwanderungsgesetz: Einwanderung offensiv gestalten und effektiv regeln“ in den Bundesrat eingebracht.<sup>89</sup> Der Antrag beinhaltet insgesamt zehn Eckpunkte für ein Einwanderungsgesetz, das die arbeitsmarktbezogene Einwanderung aus Drittstaaten in den Blick nimmt. Diesbezüglich wird ein Reform- und Gestaltungsbedarf identifiziert, um transparentere und attraktivere Rahmenbedingungen für die Einwanderung von Fachkräften zu erreichen. Auch eine Entlastung des Asylsystems

---

<sup>89</sup> Vgl. Bundesrat (2016).

soll dem Antrag zufolge durch ein Einwanderungsgesetz erreicht werden. In weiten Teilen werden in dem Antrag einigermaßen unkonkrete Leitlinien skizziert, die aber dennoch zentrale Aspekte enthalten. Dazu zählen u.a. die Notwendigkeit einer langfristigen, bedarfsgerechten Steuerung der Einwanderung aus Drittstaaten anhand „kriteriengeleiteter Steuerungsmodelle“, die Etablierung von nachvollziehbaren Indikatoren für Engpassberufe, der Verzicht auf individuelle Vorrangprüfungen, der erleichterte Zugang zu einem unbefristeten Aufenthaltsrecht und eine klare Perspektive für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit sowie die Möglichkeit, einen Statuswechsel („Aufenthaltszweckwechsel“) zuzulassen.

Die IG Metall bildet gewissermaßen den Vorreiter unter den Gewerkschaften, die sich lange Jahre sehr schwer damit getan haben, die Zuwanderung von Fachkräften als im Interesse des Arbeitsmarkt liegend zu befürworten. Inzwischen mehren sich auf Gewerkschaftsseite die Stimmen, die für ein Einwanderungsgesetz eintreten. In ihrem Positionspapier zur Bundestagswahl 2017 vom 26. Oktober 2016 formuliert die IG Metall grundlegende Ziele und Forderungen im Hinblick auf ein Einwanderungsgesetz.<sup>90</sup> Demnach soll durch geeignete Regelungen – in diesem Zusammenhang wird ein Punktesystem als eine Option explizit genannt – das grundsätzliche Ziel erreicht werden, Einwanderung nach Deutschland aktiv zu gestalten und qualitativ und quantitativ zu steuern. Daneben wird die Bedeutung von Integrationsaspekten betont. So sollen etwa „flankierende“ Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Arbeit, Wohnen und Gesundheit gefördert werden.

Auch wenn den hier genannten Initiativen insgesamt noch die deutlichere Herleitung eines Einwanderungsgesetzes aus dem aktuell starken Flüchtlingszuzug fehlt (siehe Abschnitt 1), machen sie doch klar, dass ein breiter politischer Konsens zugunsten eines Einwanderungsgesetzes möglich ist.

---

<sup>90</sup> Vgl. IG Metall (2016).

## 7 Fazit: Deutschland gewinnt durch ein Einwanderungsgesetz

Die vorliegende Studie plädiert nachdrücklich für eine Reform der deutschen Zuwanderungspolitik. Ihr Ziel sollte darin bestehen, die dauerhafte und temporäre Einreise von beruflich oder akademisch besonders gut qualifizierten Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken im Rahmen eines aktiven Auswahlsystems neu zu regeln und zu steuern. Dazu wird ein Drei-Säulen-Modell empfohlen: Säule 1 richtet sich an Interessenten mit akademischer Qualifikation, die im Erfolgsfall ein nicht arbeitsplatzgebundenes Daueraufenthaltsrecht erhalten sollen. Säule 2 nimmt eine andere Kriteriengewichtung vor und zielt auf beruflich qualifizierte Bewerber, die allerdings ein Arbeitsplatzangebot vorweisen müssen, solange ein zuverlässiger Engpassindikator noch erarbeitet wird. Säule 3 umfasst ein außerhalb des Punktesystems organisiertes Angebot für befristete Arbeitsmigration.

Innerhalb der ersten beiden Säulen ist ein transparentes Bewerbungsverfahren vorgesehen, das die Abläufe im Vergleich zu den klassischen Einwanderungsländern nochmals straffen kann. In erster Instanz werden alle eingehenden Bewerbungen in einem „Kandidatenpool“ gesammelt. Ab einer erreichten Mindestpunktzahl ergeht die Aufforderung, die Bewerbung mit aussagekräftigen Nachweisen (v. a. zur Identifikation und Qualifikation) zu vervollständigen und die Anerkennung eines Bildungs- bzw. Berufsabschlusses durchzuführen. Zu regelmäßigen Stichtagen (Vorschlag: alle zwei Monate) können dann innerhalb von Teilkontingenten die jeweils besten Bewerber oberhalb der Mindestpunktzahl den Zuschlag erhalten. Damit haben alle Bewerber mehrere Ziehungschancen, können aber parallel auch von Unternehmensseite kontaktiert werden und ein Arbeitsplatzangebot erhalten.

Für ein solches Gesamtkonzept und die konsequente Weiterentwicklung der bisherigen Zuwanderungspolitik gibt es gute Gründe:

1. Deutschland hat ein erhebliches Kommunikationsproblem „nach außen“. Es gelingt bislang nur unzureichend, hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte für den heimischen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Dafür sorgt die nur mangelhafte Präsenz Deutschlands als attraktives Zielland für „kluge Köpfe“. Es fehlt an geeigneten Marketingmaßnahmen, aber auch an einer transparenten, anreizorientierten Ausgestaltung der Zuwanderungsangebote einschließlich der Möglichkeit, bereits vom Ausland aus die eigenen Chancen auf Zulassung online abschätzen zu können oder Informationen über gesuchte Qualifikationen – und deren Anerkennungsmodalitäten – systematisch zu erschließen. Ein leicht zugängliches, über ein zentrales Online-Portal organisiertes Auswahlverfahren wäre das richtige Signal, dass Deutschland aktiv um die Einreise von Spitzenkräften wirbt.

2. Deutschland hat ein erhebliches Kommunikationsproblem „nach innen“. Der Umfang der Gesamtzuwanderung nach Deutschland hat zuletzt deren breite gesellschaftliche Akzeptanz gefährdet und den Eindruck mangelnder Kontrolle oder gar Kontrollbereitschaft erzeugt. Durch ein Zuwanderungsgesetz mit klar definierten und kommunizierten Auswahlkriterien und Höchstgrenzen kann an dieser Stelle ein wichtiges Signal der Berechenbarkeit und des Vorrangs eigener wirtschaftlicher Interessen in die Gesellschaft gesendet werden. Dies erscheint aktuell notwendiger als die Herleitung des gegebenen Zuwanderungsbedarfs aus der demografischen Entwicklung noch offensiver zu kommunizieren und es bei einer kritikwürdigen, weil zu wenig transparenten und erfolgreichen Zuwanderungspolitik zu belassen.
3. Die starke Zuwanderung nach Deutschland bei gleichzeitig eher geringem Anteil besonders gut qualifizierter Personen kontrastiert stark mit der Konstellation in klassischen Einwanderungsländern. Gerade Australien und Kanada gelingt es – ungeachtet teils sehr hoher, von den Bewerbern zu tragender Gebühren – im Ganzen recht erfolgreich, den erkannten Fachkräftebedarf durch ein Punktesystem für Zuwanderer in Verbindung mit jährlichen quantitativen Planungszielen zu decken. Innerhalb dieser Kontingente kommen nur die besten Bewerber mit den höchsten Punktzahlen in der jeweils für zentral erachteten Auswahlkriterien (v. a. Qualifikation, Berufserfahrung, Alter, Sprache) zum Zug. Mangelberufslisten sorgen je nach Zielgruppe dafür, dass nur entsprechend qualifizierte Interessenten in die engere Wahl gelangen. Gleichzeitig haben Unternehmen die Möglichkeit, auf alle aktiven Bewerberdaten zuzugreifen und geeignete Kandidaten zu identifizieren.
4. Deutschland sieht sich mit einem hohen Anteil prinzipiell nicht steuerbarer Migration in Form von Flüchtlingszuzug und EU-Binnenmigration konfrontiert. Damit unterscheidet sich Deutschland deutlich von den klassischen Einwanderungsländern. Deshalb muss Deutschland ein unmittelbares Interesse daran haben, innerhalb des Segments steuerbarer Zuwanderung den Fokus stark auf die Gewinnung von Hochqualifizierten zu legen. Das bestehende Gesetzeswerk bietet dazu zwar grundsätzlich bereits die Möglichkeit, es hat sich aber in der Praxis als unzureichend erwiesen, um Deutschland im Wettbewerb der Zielländer von international gesuchten Fachkräften nach vorne zu bringen. Ebenso wenig enthält das geltende Regelwerk eine Komponente, die interessierten Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Mangelberuf) die Möglichkeit einräumt, auf einen Kandidatenpool zurückzugreifen, wie er mit einem Punktesystem etabliert werden könnte.

5. Ein Einwanderungsgesetz kann eine deutliche bürokratische Entlastung mit sich bringen. Die bislang stark fragmentierten, föderalisierten und teils redundanten Zuständigkeiten gilt es zu bündeln und idealerweise in einem „Bundesministerium für Migration und Integration“ zusammenzufassen. Für die Durchführung des Auswahlverfahrens wäre das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig. Außerdem kommt ein Auswahlverfahren, das im Vergleich zu den Angeboten klassischer Einwanderungsländer bestehen will, nicht ohne Korrekturen auch hinsichtlich der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse aus. Die gegenwärtigen Strukturen sind nicht dazu geeignet, ein straffes Anerkennungsverfahren im Rahmen eines Punktesystems sicherzustellen, zumal die Zuständigkeit regionaler Kammern keine Transparenz hinsichtlich der Entscheidungskriterien schafft. Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse muss in eine frühe Phase der Bewerbung um Zuwanderung verlagert werden und nicht erst nach der Einreise stattfinden. Dazu ist ein zentral organisierter, unabhängiger Entscheidungsweg erforderlich – etwa über ein Bundesamt für Integration, das die fachliche Kompetenz der Berufsgruppenvertretungen institutionell einbindet.
6. Angesichts der Schwierigkeiten insbesondere für den deutschen Mittelstand, in Ermangelung inländischer Fachkräfte ausländisches Personal zu gewinnen, bietet ein Einwanderungsgesetz deutliche Vorteile. Durch einen Bewerberpool werden die Interessentendaten offen gelegt und ein unmittelbarer Kontakt möglich, aus dem ein konkretes Arbeitsplatzangebot resultieren kann. Die Standardisierung sowohl des Auswahlverfahrens als auch der Anerkennung von Bildungsabschlüssen sorgt für mehr Planungssicherheit und beschleunigte Abläufe. Generell wird ein mittelfristig steigendes Bewerberaufkommen dazu führen, dass durch diesen Zuwanderungskanal ein gezielterer Beitrag zur Bewältigung von Fachkräfteengpässen geleistet werden kann. Ein Einwanderungsgesetz ersetzt freilich nicht andere Politikmaßnahmen zur Fachkräftesicherung.
7. Mit einem Einwanderungsgesetz ist nicht automatisch mehr Zuwanderung verbunden. Im Gegenteil sollten in einer Pilotphase mit bewusst niedrig angesetzten Quoten erste Erfahrungen gesammelt werden. Hier kann die Zahl jährlicher Zuzüge im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes und der Blauen Karte EU eine Orientierung bieten. Das hier vorgeschlagene Drei-Säulen-Konzept sieht für die Einreise von akademisch oder beruflich hoch qualifizierten Zuwanderern jeweils eine Größenordnung von 50.000 Personen vor. Eine Expertenkommission unter Mitwirkung von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften kann Empfehlungen zum Umfang der Erwerbsmigration geben. Deutschland würde also die Zuwanderung im steuerbaren Segment der Erwerbsmigration aus Drittstaaten begrenzen und zugleich dafür sorgen, dass deutlicher wird, wer dabei unter welchen Bedingungen eine Chance zur Einreise und Beschäftigung hat.

8. Von zunehmender Bedeutung wird angesichts der wachsenden weltweiten Fluchtbewegungen die Möglichkeit, potenziellen Flüchtlingen, die sich nicht in unmittelbarer Not befinden, aber über Qualifikationen verfügen, Alternativen in Form regulärer Zuwanderung aufzuzeigen. Eine Reform der Zuwanderungspolitik darf nicht isoliert von der Flüchtlingsproblematik erfolgen. Deutschland kann durch die Etablierung eines Auswahlsystems für Zuwanderer mit einiger Wahrscheinlichkeit erreichen, dass bei entsprechender Qualifikation zunächst die Entscheidung zugunsten einer Bewerbung im Punkteverfahren fällt, statt eine Flucht mit ungewissem Ausgang anzutreten. Auch diese Zielsetzung erfordert allerdings eine intensive Kommunikation des Zuwanderungsangebots und seiner Bedingungen.
9. Nach Deutschland eingereisten Flüchtlingen sollte unter bestimmten Voraussetzungen ein Statuswechsel in das neue Punktesystem angeboten werden. Aus der Unterbrechung des Asylverfahrens zugunsten der Prüfung einer Bewerbung als Zuwanderer kann im Erfolgsfall ein sofortiger Daueraufenthalt resultieren. Im Falle des Scheiterns der Bewerbung ist das Asylverfahren wieder aufzunehmen. Voraussetzung für eine effiziente Organisation ist ein frühes Profiling aller Asylsuchenden, das auch einen obligatorischen Punktetest beinhalten sollte und im Verlauf der Prüfung auf Zulassung im Punktesystem gezielten Spracherwerb fördern sollte.
10. Ein Punktesystem sendet nicht nur das Signal an potenzielle Zuwanderer, welche Zulassungschancen sie in Deutschland haben. Es weckt auch Erwartungen hinsichtlich entsprechender Integrationsangebote. Hier empfiehlt sich – auch mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptanz – ein anreizorientiertes System, das rasche Integrationserfolge wie Spracherwerb entsprechend belohnt. Bereits im Auswahlverfahren selbst sollten vorhandene Sprachkenntnisse (Deutsch oder Englisch) deutlich honoriert werden. Auch die Miteinreise von Lebenspartner und minderjährigen Kindern sollte unter Integrationsaspekten erleichtert bzw. im Punktesystem honoriert werden.
11. Ein Einwanderungsgesetz mit Punktesystem und Quotierung ist am besten geeignet, eine „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ zu unterbinden, weil hier nur solche Bewerber zum Zuge kommen können, die entweder überdurchschnittlich hoch qualifiziert sind oder über ein Arbeitsplatzangebot verfügen. Darüber hinaus sind Regelungen etwa zu Übergangsfristen bis zum Erwerb voller Transferansprüche ohne Weiteres mit einem Einwanderungsgesetz kompatibel – im Grunde entsprechen sie sogar dessen Logik.

12. Wandel und Anpassungsfähigkeit sind Zeichen der Stärke, nicht etwa der Schwäche eines Einwanderungsgesetzes. Ein leistungsfähiges deutsches Einwanderungsgesetz muss so gestaltet sein, dass jederzeit flexibel Anpassungen vorgenommen werden können, um schnell auf etwaige Fehlsteuerungen oder grundsätzlich veränderte ökonomische Rahmenbedingungen reagieren zu können. Dies gilt für die Kriteriengewichtung wie die Quotierung gleichermaßen. Gerade diesbezüglich lohnt ein Blick in die klassischen Einwanderungsländer, die ihre Systeme regelmäßig evaluieren und sehr unaufgeregt an neue Bedingungen anpassen.

## Literaturverzeichnis

- BA** – Bundesagentur für Arbeit (2016): PuMa Modellprojekt. Neues Modell für Zuwanderung in Baden-Württemberg. Nürnberg: BA.  
<https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/BadenWuerttemberg/Regionalinformationen/PuMAModellprojekt/index.htm> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- BAMF** – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Migrationsbericht 2015 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Nürnberg: BAMF.  
[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- BAMF** – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011–2016): Wanderungsmonitoring. Nürnberg: BAMF.  
<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Wanderungsmonitor/wanderungsmonitor-node.html> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- BDA** – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2016): Zuwanderung. BDA kompakt, November 2016. Berlin (o.O): BDA.  
[http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Zuwanderung.pdf/\\$file/kompakt-Zuwanderung.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Zuwanderung.pdf/$file/kompakt-Zuwanderung.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Bertelsmann Stiftung** (2015): Wenn aus Kompetenzen berufliche Chancen werden. Wie europäische Nachbarn informelles und non-formales Lernen anerkennen und nutzen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.  
[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/LL\\_Wenn\\_aus\\_Kompetenzen\\_berufl.\\_Chancen\\_werden\\_19.05.15.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/LL_Wenn_aus_Kompetenzen_berufl._Chancen_werden_19.05.15.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Bonin, Holger** (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Bonin\\_Beitrag\\_Zuwanderung\\_zum\\_dt\\_Staatshaushalt\\_141204\\_nm.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Bundesrat** (2016): Antrag der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen. Entschließung des Bundesrates. Für ein Einwanderungsgesetz: Einwanderung offensiv gestalten und effektiv regeln. Drucksache 508/16.  
[http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0501-0600/508-16.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0501-0600/508-16.pdf?__blob=publication-File&v=1) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Bündnis 90/Die Grünen** – Bundestagsfraktion (2016): Leitlinien für ein neues Einwanderungsgesetz. Fraktionsbeschluss vom 8. November 2016.
- FDP** (2015): Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten. Beschluss des 66. ordentlichen Bundesparteitages der FDP. Berlin, 16. Mai 2015.  
<https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2016/01/25/beschlussfuereinwelttoffenesdeutschland.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- FDP – Landtagsfraktion NRW** (2016): Für eine offene Gesellschaft: Qualifizierte Einwanderung ermöglichen und vernünftig steuern. Entschließungsantrag Landtag Nordrhein-Westfalen. Drucksache 16/13791.  
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-13791.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Finotelli, Claudia und Holger Kolb** (2015): "The Good, the Bad and the Ugly" Reconsidered: A Comparison of German, Canadian and Spanish Labour Migration Policies. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, DOI: 10.1080/13876988.2015.1095429.  
<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2015.1095429?scroll=top&needAccess=true> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Geis, Wido, J. Michaelle Nintcheu und Sandra Vogel** (2016): Fachkräfte für Deutschland – Potentiale einer gesteuerten Zuwanderung. IW-Analysen Nr. 105. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft (IW).  
<http://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen/beitrag/wido-geis-j-michaelle-nintcheu-sandra-vogel-fachkraefte-fuer-deutschland-272810> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Heß, Barbara und Marie Wälde** (2016): Neue Herausforderungen der Arbeitsmarktintegration. Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration, S. 83-92.  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2016/07\\_Sonderheft/Sonderheft\\_Wista\\_7\\_2016.pdf;jsessionid=C7D9A9A57165A35BA916AA3FC11A713F.cae4?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2016/07_Sonderheft/Sonderheft_Wista_7_2016.pdf;jsessionid=C7D9A9A57165A35BA916AA3FC11A713F.cae4?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

- 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 No. 35. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).  
<http://www.iza.org/link/report35.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Hinte, Holger, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann** (2016): Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht und wie ein solches System aussehen kann. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 17(1), S. 68-87.  
<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/pwp.2016.17.issue-1/pwp-2016-0005/pwp-2016-0005.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Hunger, Uwe und Sascha Krannich** (2015): Einwanderungsregelungen im Vergleich. Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.  
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11662.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB Forschungsbericht 14/2016. Nürnberg: IAB.  
<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1416.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- IG Metall** (2016): Politik für alle – sicher, gerecht und selbstbestimmt. Positionspapier der IG Metall zur Bundestagswahl 2017.  
[https://www.igmetall.de/docs\\_20161027\\_IGM\\_SSK4\\_Positionspapier\\_web\\_1f69c42ff9b65317bae7816612624c1cd58cb854.pdf](https://www.igmetall.de/docs_20161027_IGM_SSK4_Positionspapier_web_1f69c42ff9b65317bae7816612624c1cd58cb854.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Jauer, Julia, Thomas Liebig, John P. Martin und Patrick A. Puhani** (2014): Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States. IZA Discussion Paper No. 7921. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).  
<http://ftp.iza.org/dp7921.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Kolb, Holger** (2014): When extremes converge - German and Canadian labor migration policy compared. *Comparative Migration Studies*, 2(1), S. 57–75.
- Kolb, Holger** (2016): Ein PUMA in Baden-Württemberg: Zur steuerungssystematischen Einordnung des „Punkteorientierten Modells für ausländische Fachkräfte“. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 4/2016, S. 136–139.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013): *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*. Berlin: OECD.  
[www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/zuwanderung-auslandischer-arbeitskrafte-deutschland-german-version\\_9789264191747-de](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/zuwanderung-auslandischer-arbeitskrafte-deutschland-german-version_9789264191747-de) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2016): *International Migration Outlook 2016*. Paris: OECD.
- Rinne, Ulf und Klaus F. Zimmermann** (2016): Die digitale Arbeitswelt von heute und morgen. *APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte* 18-19/2016, S. 3–9.  
[www.bpb.de/apuz/225685/die-digitale-arbeitswelt-von-heute-und-morgen?p=all](http://www.bpb.de/apuz/225685/die-digitale-arbeitswelt-von-heute-und-morgen?p=all) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- SPD – Bundestagsfraktion** (2016): Entwurf eines Einwanderungsgesetzes.  
[www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf](http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Statistisches Bundesamt** (2015): *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiesbaden: Destatis.  
[www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Vorausberechnung/Bevoelkerung/Bevoelkerung-Deutschland2060Presse5124204159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Vorausberechnung/Bevoelkerung/Bevoelkerung-Deutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Statistisches Bundesamt** (2016a): 2015: Höchststände bei Zuwanderung und Wanderungsüberschuss in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 246/16 vom 14.07.2016. Wiesbaden: Destatis.  
[www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungnen/2016/07/PD16\\_246\\_12421.pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungnen/2016/07/PD16_246_12421.pdf.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).
- Statistisches Bundesamt** (2016b): Bevölkerung in Deutschland voraussichtlich auf 82,8 Millionen gestiegen. Pressemitteilung Nr. 33/17 vom 27.01.2017. Wiesbaden: Destatis.  
[www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungnen/2017/01/PD17\\_033\\_12411.pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungnen/2017/01/PD17_033_12411.pdf.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

**SVR** – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin: SVR.  
[www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2011/04/SVR-Jahresgutachten\\_2011.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2011/04/SVR-Jahresgutachten_2011.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

**SVR** – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015. Berlin: SVR.  
[www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR\\_JG\\_2015\\_WEB.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR_JG_2015_WEB.pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

**Tani**, Massimiliano (2014): Using a point system for selecting immigrants. IZA World of Labor 2014: 24, DOI: 10.15185/izawol.24. <http://wol.iza.org/articles/using-a-point-system-for-selecting-immigrants/long> (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).

**Thränhardt**, Dietrich (2014): Steps toward Universalism in Immigration Policies: Canada and Germany. RCIS Working Paper No. 2014/2, Toronto: Ryerson Centre for Immigration and Settlement.  
[www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/RCIS\\_WP\\_Thraenhardt\\_No\\_2014\\_2\(1\).pdf](http://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/RCIS_WP_Thraenhardt_No_2014_2(1).pdf) (zuletzt abgerufen am 01.03.2017).