

Brücker, Herbert

**Research Report**

## Optionen für die Neuregelung der Einwanderung

Aktuelle Berichte, No. 3/2015

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Brücker, Herbert (2015) : Optionen für die Neuregelung der Einwanderung, Aktuelle Berichte, No. 3/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/161692>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## In aller Kürze

- Wenn Deutschland dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenwirken will, braucht es mittelfristig sehr viel mehr Zuwanderung aus Drittstaaten.
- Nur ein Zehntel der Zuwanderer aus Drittstaaten nutzt die bestehenden gesetzlichen Regelungen für die Zuwanderung zu Erwerbszwecken, nur ein Prozent die Regelungen für Hochqualifizierte („Blaue Karte EU“).
- Einwanderer, die nicht die erwerbsbezogenen Zugangskanäle nutzen, sind sehr viel seltener erwerbstätig, verdienen weniger und sind häufiger arbeitslos als Migranten, die zu Erwerbszwecken einreisen.
- Für die nachhaltige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials ist eine stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes für die Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten, insbesondere von Hochschulabsolventen und Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen, notwendig.
- Um den Arbeitsmarkt zu öffnen, sollte für Personen mit Hochschulabschlüssen und berufsqualifizierenden Bildungsabschlüssen auf eine Vorrangprüfung und Engpassindikatoren verzichtet werden. Wichtigstes Zugangskriterium sollte eine konkrete Arbeitsplatzzusage, die ein tarifliches Mindesteinkommen garantiert, sein. Bei Personen ohne berufsqualifizierende Bildungsabschlüsse sind eine Bedarfsprüfung und Abschätzung der Risiken für den Sozialstaat weiterhin erforderlich.
- Für ein Einwanderungsrecht, das diesen Anforderungen gerecht wird, bestehen zwei Optionen: Erstens kann das bestehende Recht weiter entwickelt werden, indem die Hürden für den Arbeitsmarktzugang gesenkt werden. Zweitens kann der Arbeitsmarktzugang durch ein Punktesystem geregelt werden, das sich auf wenige Kriterien beschränkt. Es kommt weniger auf das System, als auf die Kriterien und ihre Umsetzung an.

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Steigender Bedarf an Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten

### Rückgang der Zuwanderung aus der EU zu erwarten

Mit der wirtschaftlichen Erholung von der Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Zuwanderung aus den Krisenstaaten und den neuen EU-Mitgliedsstaaten sinken. Bereits gegen Ende des Jahrzehnts könnte der Anteil der EU an der Zuwanderung in Deutschland von gegenwärtig zwei Dritteln wieder auf den historischen Durchschnittswert von einem Drittel bis 40 Prozent sinken.<sup>1</sup>

### Erwerbspersonenpotenzial kann längerfristig nur durch Zuwanderung aus Drittstaaten stabilisiert werden

Zuwanderung kann den demografischen Wandel zwar nicht aufhalten, aber deutlich abmildern. Im Jahr 2015 würde bei einem Wanderungssaldo von Null das Erwerbspersonenpotenzial (EPP) um 170.000 Personen, zum Ende des Jahrzehnts um 340.000 Personen sinken. Bis zum Jahr 2050 würde bei einem Wanderungssaldo von Null das EPP um ein Drittel zurückgehen.<sup>2</sup> Um es auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren, wäre eine Nettozuwanderung von 400.000 Personen pro Jahr notwendig.<sup>3</sup> Das kann angesichts des zu erwartenden Rückgangs der Migration aus der EU nur durch Zuwanderung aus Drittstaaten erreicht werden.

## 1.2 Das geltende Zuwanderungsrecht

### Das Zuwanderungsgesetz

Das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) bildet seit 2005 den gesetzlichen Rahmen für die Steuerung der Zuwanderung in Deutschland. Es setzt sich aus dem Freizügigkeitsgesetz und dem Aufenthaltsgesetz zusammen.<sup>4</sup>

### Das Freizügigkeitsgesetz

Das Freizügigkeitsgesetz regelt die Zuwanderung und den Aufenthalt von Staatsbürgern und ihren Familienangehörigen aus den Mitgliedsstaaten der EU. Es setzt EU-Recht in nationales Recht um. Hier bestehen wenig Handlungsspielräume und auch kein Handlungsbedarf für eine Reform.

<sup>1</sup> Der starke Anstieg der Zuwanderung seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist zu 70 Prozent auf die Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in alternativen Zielländern zurückzuführen. Bei einer Erholung wird die Zuwanderung entsprechend wieder sinken (Bertoli/Brücker/Fernandez-Huertas Moraga, 2013).

<sup>2</sup> Dabei ist die Mobilisierung inländischer Potenziale durch eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren und die Rente mit 67 bereits berücksichtigt.

<sup>3</sup> Auch bei einer Nettozuwanderung von 400.000 Personen p.a. würde allerdings aufgrund der Alterung das Verhältnis der nicht mehr Erwerbstätigen zu den Erwerbspersonen deutlich steigen.

<sup>4</sup> Ferner wurden durch das Zuwanderungsgesetz eine Reihe weiterer Gesetze (u.a. das Asylrecht) geändert.

## Das Aufenthaltsgesetz

Das Aufenthaltsgesetz regelt u.a. die Zuwanderung von Erwerbstätigen und Arbeitssuchenden aus Drittstaaten. Zu unterscheiden sind im Wesentlichen folgende Zugangswege:

- „Blaue Karte EU“: Wer einen deutschen, in Deutschland anerkannten oder einen gleichwertigen Hochschulabschluss besitzt<sup>5</sup> und einen Arbeitsvertrag bzw. ein verbindliches Arbeitsplatzangebot mit einem Mindesteinkommen von 48.400 Euro (Mangelberufe<sup>6</sup>: 37.752 Euro) vorweisen kann, kann einen zunächst befristeten Aufenthaltstitel erhalten.<sup>7</sup>
- Qualifizierte Arbeitskräfte: Bei anderen qualifizierten Arbeitskräften prüft die Bundesagentur für Arbeit (BA), ob durch die Beschäftigung keine nachteiligen Wirkungen für den Arbeitsmarkt entstehen und ob für die fragliche Stelle nicht ein Deutscher oder Unionsbürger in Frage kommt, der vorrangig zu behandeln ist. Diese Vorrangprüfung kann für „Mangelberufe“ und bestimmte Wirtschaftszweige ausgesetzt werden.
- Arbeitskräfte ohne berufsqualifizierenden Abschluss: Diese Gruppe kann nur in Ausnahmefällen, etwa auf Grundlage eines bilateralen staatlichen Abkommens einen befristeten Aufenthaltstitel erhalten.
- Selbständige: Selbständige können einen Aufenthaltstitel erhalten, wenn ein wirtschaftliches Interesse besteht, die Tragfähigkeit der Geschäftsidee und ausreichende Finanzmittel nachgewiesen wurden.
- Arbeitssuchende: Ausländer mit Abschlüssen deutscher Hochschulen oder als gleichwertig anerkannten Abschlüssen können sich bis zu sechs Monate, Studienabsolventen bis zu 18 Monate nach Abschluss des Studiums zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten.

### 1.3 Erwerbsbezogene Zugangswege werden kaum genutzt

#### Nur rund ein Zehntel der Zuwanderer aus Drittstaaten erhält einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken

Von den 363.000 Zuzügen von Staatsangehörigen aus Drittstaaten im Jahr 2013 erhielten nur 9,3 Prozent eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis zu Erwerbszwecken.<sup>8</sup> Im ersten Halbjahr 2014 ist dieser Anteil auf 8,6 Prozent gesunken.<sup>9</sup> Die

<sup>5</sup> Es kann auch ausreichend sein, einen Hochschulabschluss zu besitzen, der mit einem deutschen vergleichbar ist. Gleiches gilt, wenn man durch eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesene gleichwertige Qualifikation verfügt.

<sup>6</sup> Z.B. Naturwissenschaftler, Ingenieure, Ärzte und akademische IT-Fachleute.

<sup>7</sup> Darüber hinaus können noch andere Hochqualifizierte (z.B. Wissenschaftler) ein Aufenthaltsrecht erhalten.

<sup>8</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014a). Allerdings gibt es eine Gruppe von knapp 30 Prozent, die noch nicht einem Zugangsweg zugeordnet werden kann, weil sie erst ein Aufenthaltsrecht beantragt hat. Die meisten von ihnen dürften Asylbewerber und Flüchtlinge sein.

<sup>9</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014b).

meisten Zuwanderer aus Drittstaaten reisen als Familienangehörige oder als Asylbewerber und Flüchtlinge ein.

#### Nur rund ein Prozent der Zuwanderer aus Drittstaaten erhält eine „Blaue Karte EU“

Im Jahr 2013 erhielten 4.127 neu zugezogene Personen nach der „Blauen Karte EU“ ein Aufenthaltsrecht für Hochqualifizierte, das entspricht 1,1 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten. Im ersten Halbjahr 2014 erhielten 1.723 neu zugezogene Personen eine „Blaue Karte EU“, das entspricht 0,9 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten.

#### Die meisten Aufenthaltserlaubnisse zu Erwerbszwecken werden nach einer Vorrangprüfung durch die BA erteilt.

Im Jahr 2013 entfielen von den rund 29.000 Aufenthaltserlaubnissen, die an neu eingereiste Personen zu Erwerbszwecken erteilt wurden, 51 Prozent auf qualifizierte Arbeitskräfte und 27 Prozent auf Arbeitskräfte ohne qualifizierten Berufsabschluss. Bei diesen Gruppen wurde in der Regel eine Vorrangprüfung durch die BA durchgeführt. Die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse, die an Selbständige oder Arbeitssuchende erteilt wurde, ist verschwindend gering.

### 1.4 Der Zugangsweg beeinflusst die Arbeitsmarktintegration

#### Geringe Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern, die nicht zu Erwerbszwecken zuziehen

Die Erwerbsquote von Zuwanderern, die ein Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken erhalten haben, beläuft sich im Durchschnitt auf 74 Prozent. Dagegen liegt die Erwerbsbeteiligung von denjenigen, die auf anderen Wegen nach Deutschland gelangt sind, nur bei 55 Prozent.<sup>10</sup>

#### Geringere Löhne

Die Monatsverdienste von Vollzeitwerbstätigen, die zu Erwerbszwecken zugezogen sind, betragen im Jahr 2013 im Durchschnitt rund 2.900 Euro, während die von denjenigen, die auf anderen Wegen eingewandert sind, durchschnittlich 2.350 Euro betragen. Von denjenigen, die zu Erwerbszwecken zugezogen sind, ist der Anteil derjenigen, die qualifikationsadäquat beschäftigt werden, um 4 Prozentpunkte höher als in der Gruppe, die auf anderen Wegen nach Deutschland gekommen ist.

<sup>10</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe. Die Ergebnisse beziehen sich auf ungewichtete Durchschnitte der über 24-Jährigen in den jeweiligen Gruppen im Jahr 2013. Im Durchschnitt halten sich die befragten Personen seit 15 Jahren in Deutschland auf. Die Ergebnisse sind als deskriptive Statistiken, nicht als kausale Aussagen zu interpretieren. Teilweise können Unterschiede auf andere Zuzugsmotive zurückzuführen sein, aber institutionelle Bedingungen, die den Arbeitsmarktzugang ausschließen oder erschweren, spielen auch eine wichtige Rolle.

## 1.5 Bessere Arbeitsmarktintegration durch Arbeitnehmerfreizügigkeit

### Höherer Zuzug zu Erwerbszwecken

Der Anteil von Personen, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen sind, beläuft sich unter den Staatsbürgern der EU auf die Hälfte der Zuzüge, und nicht auf ein Zehntel, wie bei den Staatsangehörigen aus Drittstaaten.<sup>11</sup>

### Bessere Arbeitsmarktintegration

Bei Staatsbürgern aus der EU sind entsprechend auch die Erwerbsquoten, die Verdienste und der Anteil der qualifikationsadäquat beschäftigten Personen sehr viel höher als bei Staatsangehörigen aus Drittstaaten.

### Beschäftigungsanstieg nach Ende der Übergangsfristen

Nach Ende der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sind die Beschäftigungsquoten unter den in Deutschland lebenden Staatsbürgern aus Ländern der ersten Osterweiterungsrunde um zehn Prozentpunkte und unter den Staatsbürgern aus Bulgarien und Rumänien um 14 Prozentpunkte gestiegen. Dies unterstreicht die zentrale Rolle des Zuwanderungsrechts für die Arbeitsmarktintegration.

## 2 Handlungsoptionen

### 2.1 Beibehaltung des Status quo

#### Keine Änderung des bestehenden Rechts

Unter Verweis auf die gegenwärtig hohe Zuwanderung wird von einigen Teilnehmern in der öffentlichen Debatte argumentiert, dass eine weitere Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für erwerbsbezogene Zuwanderung, etwa durch ein Einwanderungsgesetz, nicht notwendig sei, weil hierfür ausreichende gesetzliche Regelungen bestünden.<sup>12</sup> Es sei allenfalls eine bessere Umsetzung des bestehenden Rechts, etwa durch eine bessere Werbung und schnellere Anerkennung ausländischer Abschlüsse, sinnvoll.<sup>13</sup>

#### Wahrscheinliche Konsequenzen

Bei einer Fortsetzung des rechtlichen Status quo würde die Nettozuwanderung nach Deutschland mit dem erwarteten Rückgang der Zuwanderung aus der EU voraussichtlich stark sinken. Vor allem aber dürfte der Anteil der Erwerbstätigen an den Zuwanderern deutlich zurückgehen, weil die meisten Zuwanderer aus

<sup>11</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

<sup>12</sup> Vergleiche die Beiträge von Bundesinnenminister Thomas De Maizière, dem Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Volker Kauder und des bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer.

<sup>13</sup> Auch der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015) begrüßt zwar ein Einwanderungsgesetz als „Willkommenssignal“, hält aber Änderungen am gegenwärtigen Zuwanderungsrecht nur im Detail für notwendig.

Drittstaaten nicht zu Erwerbszwecken einreisen können. Eine verstärkte Werbung, bessere internationale Arbeitsvermittlung und erleichterte Anerkennung ausländischer Abschlüsse sind zwar sinnvoll, dürften aber nur geringe quantitative Auswirkungen haben. Zumindest haben die Anstrengungen in der Vergangenheit noch keine große quantitative Wirkung gezeigt. Die größten Effekte wären von einer stärkeren Ausschöpfung der gesetzlichen Spielräume zur Aussetzung der Vorrangprüfung zu erwarten.

## 2.2 Einführung eines Punktesystems

### Das klassische Punktesystem

Punktesysteme regeln die Zuwanderung nach unterschiedlichen Kriterien wie Alter, Sprachkenntnisse, Bildung und Ausbildung, Beruf, Berufserfahrung, Erfahrungen und familiäre Beziehungen im Zielland.<sup>14</sup> Für diese Kriterien werden Punkte vergeben. Bei Überschreiten einer Mindestpunktzahl wird ein Aufenthalts- oder Niederlassungsrecht erteilt. Durch Festlegung der Mindestpunktzahl kann die Zahl der Zuwanderer gesteuert werden.

### Weiterentwicklung durch „nachfrageorientierte“ Komponenten

In Australien und Kanada sind diese „angebotsorientierten“ Kriterien inzwischen durch „nachfrageorientierte“ Kriterien ergänzt worden, d.h. die Bewerber müssen ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorlegen und es werden für die verschiedenen Berufe Engpassindikatoren zugrunde gelegt. Damit werden Elemente aufgegriffen, wie sie auch eine Vorrangprüfung durch die BA enthält.

### Mögliche Konsequenzen

Die Wirkungen eines Punktesystems lassen sich schwer abschätzen, weil sie von der konkreten Ausgestaltung des Systems abhängen. Erste Erfahrungen in Österreich zeigen, dass die Einführung eines Systems nach kanadischem Vorbild mit einer Auswahl von Engpassberufen nur zu sehr geringen Fallzahlen führt. Hier zeigt sich, dass sich mit Blick auf eine Öffnung des Arbeitsmarktes eine simple Übertragung des kanadischen Punktesystems unter europäischen Bedingungen als zu restriktiv erweist. In diesem Fall würde ein Großteil der Zuwanderung auch weiterhin durch andere Kanäle erfolgen. Wenn sich ein Punktesystem aber auf wenige allgemeine Kriterien – Hochschul- und berufsqualifizierender Abschluss, Vorlage eines Arbeitsvertrages, Sprachkenntnisse – stützen würde, könnte das Zuwanderungsverfahren stark vereinfacht und die Hürden für die Zuwanderung von Erwerbstätigen deutlich gesenkt werden.

<sup>14</sup> Ein Konzept für ein Punktesystem hat u.a. das IZA vorgelegt, vgl. Hinte/Rinne/Zimmermann (2011).

## 2.3 Weiterentwicklung des bestehenden Rechts zu einem Einwanderungsrecht

### Breite Öffnung des Arbeitsmarktzugangs

Eine breite Öffnung des Arbeitsmarktzugangs für Migranten aus Drittstaaten kann auch durch eine Weiterentwicklung des bestehenden Rechts in Richtung eines Einwanderungsrechts erweitert werden. Dieses Einwanderungsrecht könnte auf der Systematik des bestehenden Zuwanderungsrechts aufbauen. Verändert werden müssen aber die Kriterien für den Arbeitsmarktzugang.

### Arbeitsvertrag mit tariflichem Mindestlohn für Qualifizierte und Hochqualifizierte

Entscheidendes Zugangskriterium für Hochschulabsolventen und Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung wäre die Vorlage eines qualifikationsadäquaten Arbeitsvertrags (oder eines verbindlichen Arbeitsplatzangebotes), der das branchenübliche tarifliche Mindesteinkommen garantiert. In Branchen ohne Tarifverträge müsste das Mindesteinkommen von Berufen gleicher Qualifikation in ähnlichen Branchen herangezogen werden. Ein solches System würde eine Unterbietung des tariflichen Lohnniveaus durch Migranten vermeiden und zugleich die Verdienstschwel­len nicht wie bei der „Blauen Karte EU“ zu hoch ansetzen. Die Vorlage des Arbeitsvertrags bzw. einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage ist zudem ein geeigneter Indikator dafür, dass eine Arbeitsnachfrage besteht.

### Arbeitsmarktzugang für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung stark regulieren

Entgegen den Erwartungen sind seit 2010 rund eine Million neuer Beschäftigungsverhältnisse für ausländische Arbeitskräfte entstanden, viele in durchaus anspruchsvollen Tätigkeiten mit jedoch geringen formalen Qualifikationsanforderungen (Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Hotel- und Gastgewerbe, Pflege). Hier besteht offenbar eine erhebliche Arbeitsnachfrage. Die Zuwanderung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sollte deshalb nicht generell ausgeschlossen werden. Sie ist aber stark zu regulieren, um Risiken für den Sozialstaat zu minimieren. Hier ist weiterhin eine Bedarfsprüfung durch die BA, die vor allem das Risiko einer späteren Erwerbslosigkeit des Zuwanderers abschätzt, notwendig.

### Arbeitssuche erleichtern

Personen mit Hochschulabschlüssen und berufsqualifizierenden Abschlüssen, die ausreichende Existenzmittel nachweisen können, sollte ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche von bis zu sechs Monaten auch dann eingeräumt werden, wenn ihre Abschlüsse noch nicht als gleichwertig anerkannt bzw. bewertet wurden. Falls eine Anerkennung von Abschlüssen notwendig ist, sollte die maximale Aufenthaltsdauer zur Arbeitssuche um die Dauer des Anerkennungsverfahrens erweitert werden.

### Anerkennung von Abschlüssen erleichtern

Eine wichtige Hürde für den Arbeitsmarktzugang ist der Nachweis der Gleichwertigkeit von Abschlüssen bzw. die Bewertung der Abschlüsse als gleichwertig, insbesondere wenn sich die Person noch im Ausland aufhält. Hier sollten die Hürden auf das notwendige Maß gesenkt werden. So ist eine Anerkennung von Abschlüssen als gleichwertig nur in reglementierten Berufen unverzichtbar, in anderen Berufen ist die Vorlage eines qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzangebots ausreichend. Das sollte gleichermaßen für Hochschulabsolventen wie für Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen gelten.

### Risiken für den Sozialstaat minimieren

Die Risiken für den Sozialstaat könnten dadurch eingeschränkt werden, dass zunächst nur ein befristetes Aufenthaltsrecht z.B. für drei Jahre, eingeräumt wird. Bei einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration ohne längere Phasen des Bezugs von Arbeitslosengeld oder Leistungen der Grundsicherung kann dies dann in ein Daueraufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis) umgewandelt werden. Ein Daueraufenthaltsrecht könnte an den Erwerb von Sprachkenntnissen gekoppelt werden. Um Scheinarbeitsverhältnisse u.ä. zu vermeiden, sollte das Aufenthaltsrecht an den Fortbestand des Arbeitsverhältnisses über die Probezeit hinaus gebunden werden. Die vergleichsweise kleinen Gruppen mit besonders hohen Qualifikationen oder hohen Einkommen könnten wie in der Vergangenheit bereits sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten.

### Mögliche Konsequenzen

Ein solches System würde die Schwellen für den Arbeitsmarktzugang stark senken und dadurch die Zuwanderung von Erwerbstätigen und die Erwerbsbeteiligung unter den Zuwanderern erhöhen. Zugleich würden die Anreize sinken, das Personen, die eigentlich in Deutschland einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen, andere Kanäle wie das Asylrecht oder den Familiennachzug zur Zuwanderung nutzen. Der Umfang der Zuwanderung würde allerdings, aufgrund des Kriteriums einer konkreten Arbeitsplatzzusage, stark von der Arbeitsnachfrage determiniert. Die Effizienz des Systems hinge natürlich auch von seiner praktischen Umsetzung, etwa des Herabsetzens der Schwellen für die Arbeitsplatzsuche und die Anerkennung von Abschlüssen, ab.

### Unterschiede zum Punktesystem

in Punktesystem unterscheidet sich von einem solchen Ansatz dadurch, dass es keine Mindestanforderungen stellt, die erfüllt sein müssen, sondern verschiedenen Kriterien Punkte zuweist und so eine Zugangsschwelle generiert. Dadurch können Menschen in das Land gelangen, die einige Kriterien besonders gut, andere aber nur schwächer erfüllen. Sofern ein Punktesystem ähnliche Kriterien wie bei den oben vorgeschlagenen Rechtsänderungen anlegt (z.B. berufsqualifizierender Abschluss oder Hochschulabschluss, Vorlage eines Arbeitsvertrags, evtl. noch Sprachkenntnisse), wären jedoch im Ergebnis ähnliche Folgen zu erwarten.

## 2.4 Ergänzende Maßnahmen

### Die länderübergreifende Arbeitsvermittlung stärken

Die Öffnung des Arbeitsmarktes hängt wesentlich von der Effizienz der Arbeitssuche ab. Eine internationale und länderübergreifende Arbeitsvermittlung der nationalen Arbeitsagenturen kann wesentlich dazu beitragen.

### Sprachkompetenz fördern und Abschlüsse anerkennen

Sprachkenntnisse und die Anerkennung von Abschlüssen sind die wesentlichen Faktoren für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Die Sprachförderung führt zu hohen wirtschaftlichen Erträgen für die Migranten, die Unternehmen und die öffentlichen Haushalte. Über die bestehenden Programme hinaus sollte vor allem die berufsbegleitende Sprachförderung gestärkt werden. Mit dem Anerkennungsgesetz und den verschiedenen Initiativen zu seiner praktischen Umsetzung sind bereits erhebliche Fortschritte erreicht worden. Auf Grundlage einer Evaluierung sollten die einzelnen Maßnahmen praktisch weiterentwickelt und vor allem die Anerkennung aus dem Ausland erleichtert werden (s.o.). Das stärkt auch die Anreize für die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften.

## 3 Fazit

### Es besteht Handlungsbedarf

Eine nachhaltige Entwicklung des Erwerbsspersonenpotenzials kann nicht allein durch die Mobilisierung inländischer Potenziale gelingen, es bedarf auch einer erheblichen Zuwanderung. Sie ist längerfristig der stärkste Hebel zur nachhaltigen Entwicklung des Erwerbsspersonenpotenzials. Bei einer Fortsetzung des Status quo im Zuwanderungsrecht werden mit dem Ende der Krise in Europa nicht nur die Wanderungszahlen sinken, sondern auch die Erwerbsbeteiligung unter den Zuwanderern fallen.

### Arbeitsmärkte öffnen

Wichtigstes Ziel für die nahe Zukunft ist die weitere Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer aus Drittstaaten. Dafür gibt es zwei Wege: Die Weiterentwicklung des bestehenden Zuwanderrechts zu einem Einwanderungsrecht, das die Hürden für den Arbeitsmarktzugang deutlich senkt. Eine Alternative dazu ist die Einführung eines Punktesystems, das sich auf wenige Kriterien wie einen qualifizierten Berufsabschluss oder Hochschulabschluss, die Vorlage eines Arbeitsvertrags und Sprachkenntnisse beschränkt. Würde man die notwendige Öffnung des Arbeitsmarktes in einem Einwanderungsgesetz kodifizieren, wäre dies auch ein unübersehbares und glaubwürdiges Signal für mobile Arbeitskräfte, insbesondere qualifizierte Fachkräfte.

### Eine ausgewogene Qualifikationsstruktur anstreben

Gegenwärtig zeichnet sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer durch eine Polarisierung aus, d.h. es sind sowohl die Hochschulabsolventen als auch die Personen

ohne qualifizierte Berufsabschlüsse überdurchschnittlich vertreten. Eine vorausschauende Einwanderungspolitik wird – angesichts der sich schon heute abzeichnenden Engpässe – den Arbeitsmarkt für mittlere Qualifikationen öffnen, um zu einem Gleichgewicht zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in den einzelnen Qualifikationsgruppen zu gelangen.

## Literatur

Bertoli, Simone, Brücker, Herbert, Fernández-Huertas Moraga, Jesús (2013), The European crisis and migration to Germany: Expectations and the diversion of migration flows. IZA Discussion Paper 7170.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014a), Wanderungsmonitor 2013, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014b), Wanderungsmonitor im 1. Halbjahr 2014, Nürnberg.

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU-FreizügG/EU).

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

Hinte, Holger, Rinne, Ulf, Zimmermann, Klaus (2011), Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Bonn 2011.

Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015), Einwanderungsgesetz ist ein klares Willkommenssignal, Presseerklärung, Berlin, 28. Januar 2015.

# Impressum

## **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,  
Regensburger Straße 104,  
90478 Nürnberg

## **Autor**

Prof. Dr. Herbert Brücker

## **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

## **Website**

[www.iab.de](http://www.iab.de)

## **Bezugsmöglichkeit**

[http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1503.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1503.pdf)