ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Maaß, Frank; Icks, Annette

Research Report

Analyse des deutschen Zuwanderungssystems im Hinblick auf den Fachkräftebedarf im Mittelstand

IfM-Materialien, No. 217

Provided in Cooperation with:
Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Suggested Citation: Maaß, Frank; Icks, Annette (2012) : Analyse des deutschen Zuwanderungssystems im Hinblick auf den Fachkräftebedarf im Mittelstand, IfM-Materialien, No. 217, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/62129

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Mittelstandsforschung
Bonn

Analyse des deutschen Zuwanderungssystems im Hinblick auf den Fachkräftebedarf im Mittelstand

von

Frank Maaß und Annette Icks

IfM-Materialien Nr. 217

IfM BONN

Materialien

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn
Telefon + 49/(0)228/72997-0
Telefax + 49/(0)228/72997-34
www.ifm-bonn.org

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Dr. Frank Maaß
Dr. Annette Icks

IfM-Materialien Nr. 217
ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, August 2012

Analyse des deutschen Zuwanderungssystems / Analysis of the German Immigration System

Frank Maaß, Annette Icks

IfM-Materialien Nr. 217

Zusammenfassung

Die Politik in Deutschland setzt u. a. auf Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten zur Schließung von Fachkräftelücken. Das Ziel der Studie ist es, geeignete Instrumente für eine derartige selektive Steuerung der Zuwanderung zu identifizieren. Die Studie untersucht die Migrationsströme von und nach Deutschland und zeigt auf, wie andere Länder vorgehen, um den Fachkräftezuzug zu intensivieren. Die Analyse des deutschen Zuwanderungssystems macht deutlich, dass die Einführung der Blue-Card-EU der bisher entscheidende Schritt in der Reform des Zuzugsrechts darstellt. Neben den Großunternehmen profitieren insbesondere auch technologieintensive KMU von dieser Neuregelung. Für zusätzliche Lockerungen im Aufenthaltsrecht besteht nur noch wenig Spielraum. Ein Übergang von dem primär nachfragebezogenen zu einem angebotsorientierten Steuerungssystem wäre möglich, würde aber einen grundlegenden Politikwechsel hin zu einem offenen System des Fachkräftezuzugs bedeuten.

Schlagwörter: Immigration, Fachkräfte, Blue-Card-EU, KMU, Deutschland

Abstract

German immigration policies aim at attracting highly-skilled foreigners from countries outside the European Union to tackle shortages of skilled labour in this country. The objective of the study is to identify innovative instruments for a selective steering of immigration. The study describes recent patterns of migration and analysis the strategies applied by other countries to increase the immigration of foreign skilled labour. The findings lead to the conclusion that the recent introduction of the EU Blue Card is the most decisive step in reforming the German immigration system. In addition to large enterprises, especially technology intensive SME will benefit from this new system. But the scope of action in the field of residence law is rather limited. A transition from a primarily demand-driven to a supply-steering system would basically be feasible but would imply a major change in policy towards an open immigration regulation.

JEL: C10, F22, H50, J20, L25, O11, O12

Key words: Immigration, Skilled Labour, EU Blue Card, SME, Germany

Inhalt

Verzeichnis der Tabellen III

Verzeichnis der Abbildungen IV

Verzeichnis der Übersichten V

1. Einleitung 1
   1.1 Problemstellung und Ziel der Untersuchung 1
   1.2 Aufbau der Untersuchung 2

2. Begriffliche, konzeptionelle und statistische Grundlagen 4
   2.1 Migranten und Fachkräfte: Begriffsklärungen 4
   2.2 Rechtliche Grundlagen 5
      2.2.1 Entwicklung des Zuwanderungsrechts in der EU 6
      2.2.2 Entwicklung des Zuwanderungsrechts in Deutschland 7
      2.2.3 Das deutsche Rechtssystem 10
         2.2.3.1 Fachkräfte (§ 18 AufenthG) 10
         2.2.3.2 Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG) 12
         2.2.3.3 Zuwanderung Hochqualifizierter (§ 19 und 19a AufenthG) 12
         2.2.3.4 Selbstständige (§ 21 AufenthG) 13
   2.3 Rechtslage in anderen ausgewählten Ländern 14
      2.3.1 Australien 14
      2.3.2 Kanada 15
      2.3.3 USA 16
      2.3.4 Großbritannien 17
      2.3.5 Österreich 18
      2.3.6 Zusammenfassender Vergleich 18
   2.4 Das Migrationsgeschehen im Spiegel der amtlichen Statistik 20
      2.4.1 Umfang der Wanderungen von und nach Deutschland 20
      2.4.2 Räumliche Muster im Wanderungsgeschehen 24
      2.4.3 Wanderungsbedingte Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials 25
      2.4.4 Schätzung des Ausmaßes der Langzeitmigration 26
         2.4.4.1 Langzeitmigranten deutscher Herkunft 27
         2.4.4.2 Langzeitmigranten ausländischer Herkunft 28
      2.4.5 Immigration von Fachkräften zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und von Ausländern mit anderem Aufenthaltszweck 28
      2.4.6 Fachkräfte unter den in Deutschland lebenden Ausländern 31
      2.4.7 Zwischenfazit 33

3. Maßnahmen einer selektiven Einwanderungspolitik 34
3.1 Rechtliche Zuzugsregelungen für Beschäftigungssuchende 34
3.1.1 Modelle einer selektiven Zuwanderungssteuerung 34
3.1.2 Zuzugssteuerung nach dem Vorrangmodell 35
3.1.2.1 Neufestlegung der Mindestverdienstgrenze für Hochqualifizierte 36
3.1.2.2 Festlegung der Übergangsfristen auf ein Daueraufenthaltsrecht 42
3.1.2.3 Vereinheitlichung bzw. Aussetzung der Vorrangprüfung 44
3.1.3 Zuzugssteuerung mittels Auktionsverfahren 49
3.1.4 Zuzugssteuerung mittels Kriterienbestimmung 53
3.1.5 Zuzugsregelung für Selbstständige 57
3.1.6 Ausdehnung des Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche auf ausgewählte Gruppen von Fachkräften ohne Hochschulabschluss 60
3.2 Institutionelle und finanzielle Maßnahmen der Zuzugssteuerung 63
3.2.1 Förderung der Unterstützungsinfrastruktur 64
3.2.2 Einsatz materieller Anreizinstrumente 66

4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen 70
4.1 Zuzugs- und Rekrutierungsanreize im Zuwanderungsrecht 70
4.2 Empfehlungen zur Verstärkung selektiver Steuerungswirkungen 75

Anhang 77

Literatur 79

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Zu- und Fortzüge von bzw. nach Deutschland und Wanderungssaldo im Zeitraum von 1991 bis 2010, nach Staatsangehörigkeit der Meldepflichtigen	22
Tabelle 2:	Zu- und Fortzüge von bzw. nach Deutschland, Wanderungssaldo und Fluktuation in den Jahren 2009 und 2010, nach Staatsangehörigkeit der Meldepflichtigen	22
Tabelle 3:	Zu- und Fortzüge von bzw. nach Deutschland und der Wanderungssaldo im Jahr 2010, nach Altersgruppen der Meldepflichtigen	26
Tabelle 4:	Schätzung der Zahl der deutschen Langzeitmigranten aus bzw. nach Deutschland im Jahr 2009, differenziert nach Quell- und Zielgebieten	27
Tabelle 5:	Schätzung der Zahl der ausländischen Langzeitmigranten aus bzw. nach Deutschland im Jahr 2009, basierend auf Bestandsauszügen des AZR, differenziert nach Quell- und Zielgebieten	28
Tabelle 6:	Bewegungsbilanz der im Ausländerzentralregister erfassten Ausländer in den Jahren 2009, 2010 und 2011 (absolute Zahlen)	29
Tabelle 7:	Zuzüge von Ausländern im Jahr 2010 nach aufenthaltsrechtlichem Status, gemäß Ausländerzentralregister	30
Tabelle 8:	In Deutschland lebende Personen im Alter zwischen 25 und 65 Jahren mit bzw. ohne eigenen Migrationshintergrund im Jahr 2010, nach berufsqualifizierenden Bildungsabschlüssen	31
Tabelle 9:	Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 65 Jahren mit bzw. ohne eigenen Migrationshintergrund in Deutschland im Jahr 2010, nach beruflicher Stellung	33

Tabelle A1: Zuzüge von Ausländern nach Deutschland im Jahr 2010 nach deren aufenthaltsrechtlichen Status 77

Tabelle A2: Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit zur Bewilligung eines Aufenthaltstitels für akademisch ausgebildete Fachkräfte und andere Hochqualifizierte (Auswahl) im Jahr 2010 78

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Saldo aus Zu- und Fortzügen von bzw. nach Deutschland in den Jahren 1991 bis 2010, nach Ausländern und Deutschen 23

Abbildung 2: Fluktuation und Saldo aus Zu- und Fortzügen von bzw. nach Deutschland in den Jahren 1991 bis 2010 24

Abbildung 3: Zu- und Fortzüge nach bzw. aus Deutschland nach Herkunfts- bzw. Zielgebieten in den Jahren 2000 und 2010 25

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Selektionsprinzipien der Beschäftigtenzuwanderung in verschiedenen Ländern	19
Übersicht 2:	Modelle einer selektiven Zuwanderungssteuerung	34
Übersicht 3:	Zuwanderungsregelungen für Fachkräfte aus Drittstaaten (ohne Sonderregelung für Forschende)	36
Übersicht 4:	Konzept und erwartete Effekte der Absenkung der Mindestverdienstgrenze für hochqualifizierte Fachkräfte	39
Übersicht 5:	Konzept und erwartete Effekte der Erweiterung der Übergangsfristen für den Aufenthalt nach Ende des Arbeitsvertrages bzw. Verkürzung der Wartefristen auf einen Daueraufenthalt	44
Übersicht 6:	Konzept und erwartete Effekte einer Vereinheitlichung bzw. Aussetzung der Vorrangprüfung für sonstige Fachkräfte	47
Übersicht 7:	Konzept und erwartete Effekte einer auktionsgestützten Zuwanderungssteuerung	51
Übersicht 8:	Konzept und erwartete Effekte der Einführung eines kriteriengestützten Auswahlverfahrens	55
Übersicht 9:	Konzept und erwartete Effekte einer Absenkung der Mindestinvestitionsanforderungen für selbstständige Ausländer	59
Übersicht 10:	Konzept und erwartete Effekte der Erweiterung der neuen Aufenthaltsregelung für in Nicht-EU-Staaten lebende, in Deutschland Arbeit suchende Fachkräfte mit Berufsqualifizierung	62
Übersicht 11:	Konzept und erwartete Effekte der Begründung bzw. Aktivierung von Vermittlungsagenturen	65
Übersicht 12:	Konzept und erwartete Effekte der Inanspruchnahme materieller und immaterieller Anreizsysteme	68
Übersicht A1:	Ergebnisse der Korrelationsanalyse (Korrelationskoeffizienten)	77

Zusammenfassung

Deutschland erzielte in der zurückliegenden Dekade deutliche Bevölkerungsgewinne durch Zuwanderung. Allerdings reduzierte sich der jährliche Wanderungsüberschuss kontinuierlich. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und zunehmender Fachkräfteengpässe ist es das Ziel der Politik, Deutschland für ausländische Fachkräfte attraktiver zu machen, um den volkswirtschaftlichen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften langfristig zu sichern. Seit 2005 wurden schrittweise Änderungen im Zuwanderungsrecht vorgenommen, um die Immigration aus Nicht-EU-Staaten selektiv – d. h. auf eine privilegierte Zuwanderung von Fachkräften ausgerichtet – zu steuern. Die Reformen schlugen sich zunächst nicht unmittelbar in einer höheren Zahl von Zuwanderungen nieder. Seit 2009 ist jedoch deren Anstieg zu beobachten. Inwieweit dies auf die Reform oder auf die veränderte Arbeitsmarktlage zurückzuführen ist, kann nicht geklärt werden. Vor diesem Hintergrund analysiert die Studie das aktuelle deutsche Zuwanderungsrecht und diskutiert weitere Instrumente zur Steigerung des Fachkräftezuzugs aus Nicht-EU-Staaten.

Die am 1.8.2012 in Kraft getretene Blue-Card-EU-Regelung stellt einen entscheidenden Schritt hin zu einer selektiven Ausrichtung der Zuwanderungspolitik dar. Hochqualifizierten werden hierdurch Zuzugshürden genommen, indem ihnen – zunächst befristet – die Einreise ohne Vorrangprüfung unter der Voraussetzung einer Stellenzusage und eines Mindestverdienstnachweises gewährt wird. Von diesen Zuzugserleichterungen profitieren die Unternehmen, die Bedarf an Hochqualifizierten haben. Dies sind vor allem Großunternehmen sowie technologieorientierte und wissensbasierte KMU. Andere KMU beschäftigen vorrangig Fachkräfte mit nicht-akademischen Berufsabschlüssen. Diese Fachkräfte müssen sich weiterhin einer Vorrangprüfung unterziehen. Infolgedessen bringt eine Blue-Card-EU-Regelung für einen nicht unerheblichen Teil des Mittelstands keine Erleichterungen bei der Fachkräfterekrutierung.

Eine weitere Eintrittshürde für Fachkräfte aus Drittstaaten wurde mit der Einführung eines neuen Aufenthaltstitels (§ 18c AufenthG) deutlich abgesenkt. Dieser gestattet es Hochqualifizierten, nach Deutschland einzureisen und sich innerhalb von sechs Monaten auf Arbeitsplatzsuche zu begeben. Hierdurch verringern sich für diesen Personenkreis die Migrationskosten. Die in der jüngsten Reform ebenfalls vorgenommene Verlängerung von Übergangsfristen bis zur Erlangung eines dauerhaften Bleiberechts erhöht für die Hochqualifizierten den Zuzugsanreiz. Fachkräfte mit mittlerer Qualifikation müssen sich

nach wie vor aus dem Ausland um eine Stelle in Deutschland bemühen und ggf. mittels eines Schengen-Visums einreisen. Die Studie gelangt zu dem Schluss, dass es arbeitsmarktpolitisch vorteilhaft wäre, auch nicht-akademischen Fachkräften in ausgewählten Berufsgruppen Konditionen vergleichbar mit denen für Hochqualifizierte anzubieten, um deren Zuzugsbereitschaft ebenfalls zu erhöhen.

Ein Vergleich der Rechtssysteme ausgewählter Länder zeigt, dass diese – wenn auch nicht immer ausschließlich – ein kriteriengestütztes Punktesystem zur Zuzugssteuerung anwenden. Deutschland hält hingegen an der primär nachfrageorientierten, in der Regel sich auf eine Vorrangprüfung stützende Auswahl fest. Ein Übergang zu einem Punktesystem wäre mit einem Paradigmenwechsel hin zu einer angebotsorientierten Steuerung verbunden. Die jüngsten Reformen im Zuwanderungsrecht machen einen solchen Schritt nicht zwingend erforderlich. Allerdings ist der Spielraum für weitere Lockerungen im bestehenden Regelsystem begrenzt, so dass der Übergang zu einer offeneren, kriteriengestützten Regelung eine Option auch für Deutschland darstellt.

Neben rechtlichen Modifikationen können institutionelle und finanzielle Maßnahmen ergriffen werden, um Fachkräfte zu motivieren, nach Deutschland zu kommen. So kann die Vermittlungstätigkeit von Intermediären, die auf das Zusammenbringen deutscher Arbeitgeber mit Arbeitnehmern im Ausland abzielt, gefördert werden. Finanzielle Anreize in Form einer Anwerbeprämie erzeugen ebenfalls Willkommenssignale für potenzielle Zuwanderer. Wegen der Gefahr von Mitnahmeeffekten bei ohnehin Zuzugswilligen sollten solche Prämien nicht von der öffentlichen Hand angeboten werden. Den Unternehmen steht eine solche Maßnahme jedoch jederzeit offen.

Im Hinblick auf ausländische Fachkräfte, die in Deutschland eine selbstständige Existenz aufbauen möchten, erfolgt eine selektive Steuerung allein über Anforderungen an die Investitionssumme und die Beschäftigtenzahl. Erwägenswert wäre die Einführung von Anforderungen an die Qualifikation der Gründer, verbunden mit einer Absenkung der Mindestinvestitionssumme. Auf diese Weise könnten auch gezielt Gründer zur Zuwanderung angeregt werden, die über spezielles Know-how verfügen. Damit reduzierte sich das Risiko eines Verdrängungswettbewerbs, das aus einer Zuwanderung von Selbstständigen resultiert, die sich in stagnierenden oder gar schrumpfenden Branchen wirtschaftlich engagieren wollen.

1. Einleitung

1.1 Problemstellung und Ziel der Untersuchung

Die Debatte über fehlende Fachkräfte in Deutschland und die Maßnahmen zur Überwindung dieser Knappheiten wird kontrovers und mit zunehmender Intensität geführt. Wenn auch die Einschätzungen über das Ausmaß des Problems auseinandergehen, ist gesichert, dass bereits heute Fachkräfteengpässe in einzelnen Berufsgruppen, zum Teil regional begrenzt, auftreten.[1] Die Beurteilung des Fachkräfteproblems wird dadurch erschwert, dass es an einem allgemeinen, objektiven Kriterium zur Identifizierung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt fehlt. Es lässt sich nicht immer eindeutig bestimmen, ob Schwierigkeiten der Unternehmen bei der Stellenbesetzung mit Hochqualifizierten tatsächlich auf eine Angebotslücke an Fachkräften oder auf strukturelle Adaptionsprobleme auf dem Arbeitsmarkt zurückgehen.[2] Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass mittel- bis langfristig mit gravierenden Fachkräftelücken auch in bislang weniger betroffenen Berufsgruppen zu rechnen ist, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es vor allem der Mittelstand ist, der von fehlenden Fachkräften am Arbeitsmarkt bereits betroffen ist und zukünftig sein wird.[3]

Demographische Entwicklungen sowie der zunehmende Anteil von Schulabgängern mit nur begrenzter Ausbildungsfähigkeit sind wesentliche Gründe für das sich verknappende Fachkräfteangebot.[4] Verschärfend kommt hinzu, dass durch den anhaltenden Innovations- und Wettbewerbsdruck die Anforderungen an die Qualifikationen der Erwerbstätigen steigen. Ein Problemlösungsansatz liegt in der verstärkten Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, etwa durch Ausdehnung und Intensivierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Ein weiterer Ansatz zur Schließung von Fachkräftelücken besteht in der Lenkung eines größeren Teils der internationalen Wanderungsströme von Höher- und Hochqualifizierten nach Deutschland. Studien belegen,

---

1 Zu den Fachkräfteengpässen siehe BA (2012, S. 5 ff.) und bezogen auf die MINT-Berufe (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik/Ingenieurwesen) KOPPEL/PLÜNNECKE (2009, S. 24 ff.).

2 Zur Diskussion über die Hintergründe von Schwierigkeiten der Stellenbesetzungsprozesse siehe BMAS (2011, S. 28 f.).

3 Siehe BMAS (2011, S. 9), BRINK et al. (2010, S. 64 ff.), KAY et al. (2010, S. 11 ff.) und MESAROS et a. (2009, S. 9 ff.).

4 Siehe KRÖHNERT (2011) und VON LOEFFELHOLZ (2011).

dass von einer Erhöhung des Fachkräftezuzugs wohlfahrtssteigernde Effekte ausgehen.[5] Eine selektive, also auf den Zuzug von ausländischen Fachkräften ausgerichtete Einwanderungspolitik, bietet ökonomisch betrachtet Vorteile und wird daher von der Wirtschaftspolitik angestrebt. Zur Erhöhung der Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Ländern wurden bereits erste Maßnahmen der Zuzugserleichterung ergriffen. Die kürzlich eingeführte Blue-Card-EU zeugt von dem Bestreben, die Zuzugsbedingungen für gut ausgebildete Immigranten zu verbessern. Die Debatte, wie die Attraktivität des Arbeitsstandorts Deutschland für Hochqualifizierte aus Drittstaaten weiter erhöht werden kann, ist angesichts der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt für Fachkräfte weiter zu führen.

Ziel der Untersuchung ist eine Bestandsaufnahme des aktuellen deutschen Zuwanderungssystems mit seinen rechtlichen und verfahrenstechnischen Rahmenbedingungen. Es wird analysiert, ob und wie sich durch eine Veränderung dieser Rahmenbedingungen die Zuwanderung und Beschäftigungsaufnahme von qualifizierten Ausländern erhöhen lassen. Inwieweit sich Deutschland am Beispiel anderer Länder orientieren kann, wird im Rahmen eines Vergleichs der Zuwanderungssysteme ausgewählter europäischer und außereuropäischer Länder untersucht. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, welche weiteren Möglichkeiten bestehen, um die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland für Fachkräfte zu steigern. Und schließlich wird untersucht, wie kleinen und mittleren Unternehmen ein verbesserter Zugang zu ausländischen Fachkräften ermöglicht werden kann. Die Beurteilungen werden ausschließlich aus einer ökonomischen Perspektive heraus vorgenommen.

1.2 Aufbau der Untersuchung

Im zweiten Kapitel werden zunächst grundlegende Begriffe erörtert und der Untersuchungsgegenstand bestimmt. Anschließend wird das aktuelle deutsche Zuwanderungsrecht dargelegt und den Regelungen, wie sie in anderen ausgewählten Ländern gelten, gegenübergestellt. Das Kapitel schließt mit

---

5 BAUER (1998) stellt eine Komplementarität zwischen Zuwanderung von Fachkräften und der Entwicklung der Wohlfahrt einer Volkswirtschaft fest. Auch HAISKEN-DENEW/ZIMMERMANN (1999) und PISCHKE/VELLING (1997) beschreiben diesen Zusammenhang. ZIMMERMANN et al. (2002) erwarten, dass sich durch Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland ein positiver Beschäftigungseffekt in Deutschland einstellen wird, während Zuwanderung von gering Qualifizierten eher Arbeitnehmer aus bestehenden Beschäftigungsverhältnissen verdrängen dürfte.

Auswertungen ausgewählter amtlicher Statistiken zum Ausmaß und zur Struktur der Immigration nach Deutschland.

Das dritte Kapitel wendet sich der Frage zu, wie die Zuwanderungsbedingungen für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten verändert werden können, um das politische Ziel der Erhöhung der Fachkräftezuzugs nach Deutschland bestmöglich zu erreichen. Dafür werden verschiedene Instrumente vorgestellt und die mit ihrer Anwendung intendierten Zuzugs- und Rekrutierungsanreize aufgezeigt. Die erwarteten Effekte werden kritisch im Hinblick auf die Steigerung der Zuzugszahlen, die angestrebte Selektionswirkung und die mögliche weiteren Konsequenzen für den Arbeitsmarkt analysiert.

Im abschließenden vierten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefasst und Handlungsempfehlungen für die Politik unterbreitet. Darüber hinaus wird der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

2. Begriffliche, konzeptionelle und statistische Grundlagen

2.1 Migranten und Fachkräfte: Begriffsklärungen

Der Begriff des Migranten – im Folgenden synonym auch als Wanderer bezeichnet – wird im interdisziplinären Fachdiskurs unterschiedlich definiert (vgl. DÜVELL 2006, S. 5). So zählt etwa die Internationale Organisation für Migration (IOM) sämtliche den Standort wechselnde, natürliche Personen zu den Migranten, unabhängig davon, ob diese im Inland verbleiben oder ins Ausland emigrieren.[6] Dieser Begriffsdeutung nach zählen bereits Personen, die innerhalb ihrer Gemeinde und selbst kurzzeitig umziehen, zu den Migranten. Diese Begriffsfestlegung ist zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands der vorliegenden Studie nicht geeignet, da sie zu weit gefasst ist. Die Studie legt vielmehr eine andere, ebenfalls verbreitete Definition der UNESCO zugrunde. Hiernach werden unter Migranten solche Personen subsumiert, die grenzüberschreitend wandern, um außerhalb ihres Geburtslandes zu leben.[7]

Langzeitmigranten[8] werden nach einer quantitativen Begriffseingrenzung der Vereinten Nationen an einem Mindestaufenthalt von zwölf Monaten im Gastland festgemacht. Kurzzeitmigranten sind durch einen mindestens dreimonatigen bis maximal einjährigen Aufenthalt im Zielland gekennzeichnet. Personen, die ihren Standort für eine Dauer von unter drei Monaten vorübergehend verlassen, werden als Besucher im jeweiligen Gastland bezeichnet und nicht den Migranten zugeordnet.[9] Diesem Begriffsverständnis zufolge sind Grenzgänger

---

6 Migration wird verstanden als “the movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants and persons moving for other purposes, including family reunification” (http://www.iom.int).

7 Migranten sind nach dieser Begriffsauffassung “any person who lives temporarily or permanently in a country where he or she was not born, and has acquired some significant social ties to this country” (http://www.unesco.org).

8 Ein Langzeitmigrant “is a person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year, so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence. From the perspective of the country of departure, the person will be a long-term emigrant and from that of the country of arrival, the person will be a long-term immigrant” (http://www.stats.oecd.org).

9 Siehe EU-Verordnung 862/2007 und MUNDIL/GROBECKER (2011a, S. 967). Dieser quantitativen Begriffsabgrenzung kann kritisch entgegengehalten werden, dass sie sich willkürlicher Kategorienabgrenzungen bedient. Da sich die von den Vereinten Nationen geprägte Definition allerdings mit dem Verständnis anderer namhafter Organisationen – darunter der Europäischen Union – deckt, wird sie der Studie zugrunde gelegt.

nicht zu den Migranten zu zählen. Hierbei handelt es sich um Personen, die regelmäßig und meist zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in ein Nachbarland pendeln. Obwohl sie ggf. einen großen Teil ihrer Zeit im Ausland verbringen, werden sie nicht den Migranten zugerechnet, sondern als Besucher angesehen, sofern sie sich nicht über einen längeren Zeitraum hinweg im Gastland aufhalten. Für diese Zuordnung spricht, dass diese Personen während ihres Aufenthaltes nicht zu Einwohnern ihres Gastlandes werden. Personen, die sich etwa für ein Semester an einer Universität im Ausland einschreiben und dort vorübergehend leben, werden jedoch den Migranten zugerechnet, wenn ihr Aufenthalt eine Zeitspanne von drei Monaten überschreitet. Dass diese Kurzzeitwanderer zumeist von vorne herein eine Rückkehr ins Heimatland planen, ist für die Zuordnung zu den Migranten ohne Bedeutung.

Auch der Begriff der Fachkraft wird unterschiedlich abgegrenzt. Mitunter werden Personen mit gewerblich-technischer Berufsqualifikation oder mit hohem Bildungsstand den Fachkräften zugeordnet. Die vorliegende Studie orientiert sich am Begriffsverständnis des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Hiernach bilden Facharbeiter mit abgeschlossener Berufsausbildung oder entsprechend langjähriger Berufserfahrung zusammen mit Erwerbspersonen mit höheren Ausbildungsgraden (darunter Hochschulabsolventen) die Gruppe der Fachkräfte (vgl. SCHMIDTKE 2001, S. 3). Abgegrenzt werden diese gegenüber den Un- bzw. Angelernten sowie den einfachen Angestellten (vgl. BACKES-GELLNER et al. 2001a, S. 15 ff.).

2.2 Rechtliche Grundlagen

Während bis Ende des 20. Jahrhundert das deutsche Zuwanderungsrecht in erster Linie aus der Perspektive der humanitären Zuwanderung betrachtet wurde, kam es im letzten Jahrzehnt im Zusammenhang mit dem zunehmenden internationalen Wettbewerb um (hoch)qualifizierte Arbeitskräfte zu einem deutlichen Wandel der Zuwanderungspolitik in Deutschland. Erstmals wurden Vorschläge zur gezielten Steuerung der Arbeitsmigration gemacht.[10] Wie sich diese Vorschläge in den Gesetzesvorhaben der Bundesregierung niederschlagen könnten, wird nachfolgend untersucht. Die Zuwanderungspolitik kann nicht allein aus der nationalen, sondern muss immer auch aus der europäischen Perspektive betrachtet werden. Zwar liegt die Festlegung der Rahmenbedin-

---

[10] Siehe dazu die Vorschläge der Unabhängigen Kommission `Zuwanderung´ (2001).

gungen der Zuwanderung von Arbeitkräften aus Drittstaaten in der Kompetenz des jeweiligen Mitgliedstaates. Allerdings gibt die Europäische Union Direktiven zur Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten, die zum Teil in nationales Recht umgesetzt werden müssen.[11] Insofern wird die Entwicklung sowohl des europäischen als auch des deutschen Zuwanderungsrechts berücksichtigt.

2.2.1 Entwicklung des Zuwanderungsrechts in der EU

Die Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union wird als echte Gemeinschaftsaufgabe erst seit etwa 15 Jahren praktiziert. Bis 1990 koordinierten die Mitgliedstaaten zwar ihre Politik in Asyl- und Migrationsfragen; über eigene Kompetenzen verfügte die Europäische Gemeinschaft aber noch nicht. Erst ab 1990 kam es zu einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die u. a. den Vertrag von Maastricht zur Folge hatte. Mit diesem Vertrag, der 1993 in Kraft trat, wurde die Grundlage für eine Zusammenarbeit in der Einwanderungs- und Asylpolitik zwischen den EU-Staaten geschaffen. Der Vertrag von Maastricht regelt die Zuständigkeiten in den Bereichen der legalen und illegalen Einwanderungspolitik, der Asyl- und Visumpolitik sowie die Außengrenzkontrolle. In den Folgejahren wurden einzelne Punkte dieses Vertrags konkretisiert.

Mit dem Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, erhielt die Europäische Kommission schließlich eigene Kompetenzen, um Gesetze zur Einwanderungspolitik zu beschließen. Diese Gesetze werden gemeinschaftlich erarbeitet und vom Rat der Europäischen Union verabschiedet. Anschließend sind diese Gesetze in nationales Recht umzusetzen.[12]

Ab Mitte des Jahres 2000 richtete die Europäische Kommission ihren Blick stärker auf die Arbeitsmigration. So legte sie im Dezember 2005 einen Strate-

---

11 Anfang 2000 verabschiedete der europäische Rat die Lissabon-Strategie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Kontext wurden auch Vorschläge zur Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatangehöriger gemacht.

12 Für manche Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Irland und Dänemark gelten Ausnahmeregelungen. Siehe Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 7 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf das Vereinigte Königreich und auf Irland sowie Protokoll über die Position Dänemarks, Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997.

gieplan[13] vor, der u. a. Vorschläge bezüglich der Zuwanderung von Arbeitskräften umfasste. Ziel war es, Arbeitskräften aus Drittstaaten die gleichen Rechte zu gewähren wie EU-Bürgern. Darüber hinaus sollten Richtlinien bezüglich der zirkulären Arbeitsmigration und der besseren Integration formuliert werden (EK 2007, S. 1). Mittlerweile werden erste Maßnahmen umgesetzt. So hat das europäische Migrationsnetzwerk (European Migration Network EMN) seine Arbeit aufgenommen und mit dem EURES Netzwerk (European Employment Services) wurde eine europäische Plattform eingerichtet, die Jobanzeigen sammelt und anbietet. Diese Maßnahmen werden durch das EU-Zuwanderungsportal und das Mobilitätsportal für Forscher ergänzt (BMI 2011d, S. 100). Ebenfalls beschlossen wurde die Blue-Card-EU[14], die hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen soll.[15]

2.2.2 Entwicklung des Zuwanderungsrechts in Deutschland

Das deutsche Zuwanderungsrecht hat sich in seiner Zielausrichtung im Laufe der Zeit stark gewandelt. Während in den 1960er Jahren durch den wirtschaftlichen Aufschwung eine starke Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften vorherrschte, führte die wirtschaftliche Rezession in den 1970er Jahren zu einer Umkehr im Sinne einer "Konsolidierung der Beschäftigung von Ausländern" (BAMF 2005, S. 70). D. h., ausländische Arbeitskräfte wurden zur Rückkehr in ihre Heimat motiviert und der Zuzug von arbeitsuchenden Ausländern wurde durch den Anwerbestopp von 1973 erschwert. Dazu wurde die Erteilung einer Arbeitserlaubnis mit einer Vorrangprüfung verbunden. Diese erfordert den Nachweis, dass kein Deutscher oder anderer Bevorrechtigter für die gewünschte Beschäftigung zur Verfügung steht (ANGENENDT 2008, S. 11).

---

13 Bis 2005 wurden vom Europäischen Rat Richtlinien und Verordnungen als Grundlage für die Erarbeitung des Strategieplans formuliert (siehe dazu u. a. die Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13.Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige und die Richtlinie 2003/109/EG betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25.11.2003.

14 Die Blue-Card-EU-Richtlinie (Richtlinie 2009/50/EC) wurde am 25. Mai 2009 angenommen. Bis zum 19. Juni 2011 sollte sie in nationales Recht umgesetzt werden. Dies ist in fast allen EU-Mitgliedstaaten bis auf Griechenland, Zypern und Österreich geschehen. Ausnahmen gelten für Großbritannien, Irland und Dänemark. Vgl. Europäische Kommission (2012).

15 Darüber hinaus existieren weitere Richtlinien, die zu einer Harmonisierung der europäischen Zuwanderungspolitik führen sollen und in nationales Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden (siehe dazu BMI 2011d, S. 101 f.).

In den 1980er und 1990er Jahren rückte die Asylproblematik stärker in den Blickpunkt (MEIER-BRAUN 2002, S. 51). Die Zahl der Asylanten stieg aufgrund der veränderten Situation in Osteuropa deutlich an. Eine Änderung des Grundgesetzes und des Asylrechts schränkte die Zuzugsmöglichkeiten für Asylbewerber deutlich ein (BAMF 2005, S. 19 ff.). Gleichzeitig machte sich ein verstärkter Arbeitskräftemangel in bestimmten Branchen bemerkbar, der mit Einführung der Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung (ASAV) vom 21.12.1990 zu Lockerungen des Anwerbestopps führte.[16] Die ASAV zielt ausdrücklich auf hochqualifizierte Fachkräfte ab. So heißt es in § 5 Nr. 1 und Nr. 2 ASAV, das Wissenschaftler für eine Beschäftigung in Forschung und Lehre sowie Fachkräfte, die eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen, eine Arbeitserlaubnis erhalten können.

Nach den Jahrzehnten der Begrenzungspolitik änderte sich die Ausländerpolitik in Deutschland ab dem Jahr 2000 deutlich. Mit dem Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes wurde die Einbürgerung erleichtert, indem die dafür notwendige Aufenthaltsdauer verkürzt wurde. Mit der Green Card sollte die Beschäftigung ausländischer hochqualifizierter IT-Fachkräfte vereinfacht werden. Auch wenn die Inanspruchnahme geringer ausfiel als erwartet, profitierten vor allem kleinere Unternehmen hiervon (KOLB 2003, S. 18). Grundsätzlich wäre die Green-Card-Regelung nicht erforderlich gewesen, da mit der 1990 verabschiedeten Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung seit langem das erforderliche gesetzliche Instrumentarium existierte. Aus politischer Sicht hatte die Green Card jedoch eine wichtige Funktion, signalisierte sie doch die Erwünschtheit ausländischer hochqualifizierter Fachkräfte. Während dieser Zeit erarbeitete die Zuwanderungskommission der Bundesregierung (`Süssmuth-Kommission´) den Bericht `Zuwanderung gestalten – Integration fördern´. Es wurde zwar keine grundsätzliche Steuerung der Gesamtzuwanderung über Quoten und Kontingente angestrebt, dennoch empfahl die Kommission, den Zuzug von qualifizierten Zuwanderern anhand eines bundeseinheitlichen Punktesystems unabhängig von der Arbeitsmarktlage in Deutschland zu steuern (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001).

Zum 1.1.2005 trat das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbür-

---

16 Gesetzliche Grundlagen hierfür sind die Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) und die Arbeitsaufenthaltverordnung (AAV). Darin sind diejenigen Berufe aufgeführt, die vom Anwerbestopp für eine zeitliche Befristung ausgenommen sind.

gern und Ausländern in Kraft. Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes ist das Aufenthaltsgenehmigungsgesetz (AufenthG). Das neue Aufenthaltsrecht orientiert sich nicht mehr an Aufenthaltstiteln, sondern an Aufenthaltszwecken. Insgesamt kennt das Aufenthaltsgesetz etwa 60 verschiedene Aufenthaltszwecke und hat die Arbeitsaufnahme von insbesondere (hoch)qualifizierten Zuwanderern in Deutschland erleichtert.

Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens trat die Notwendigkeit zu Tage, die deutsche Rechtslage an die sich in der Zwischenzeit geänderte europäische Rechtslage anzupassen. Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes trat am 20.8.2007 in Kraft. Eine administrative Erleichterung wurde durch die Zusammenfassung der Genehmigungsverfahren für Aufenthalt und Arbeit erreicht. Neben den Aufenthaltstiteln Aufenthaltserlaubnis (befristeter und zweckgebundener Aufenthaltstitel § 7 AufenthG) und Niederlassungserlaubnis (unbefristeter Aufenthaltstitel § 9 AufenthG) wurde 2007 in Umsetzung von EU-Recht eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG (§ 9a AufenthG) eingeführt. Es handelt sich dabei um einen unbefristeten Aufenthaltstitel, den Ausländer nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in einem der Mitgliedstaaten der Union erhalten können. Dieser Titel schließt das Recht zur Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat ein und bietet Niederlassungsfreiheit und eine weitgehende Gleichstellung von Drittstaatangehörigen mit Inländern beim Arbeitsmarktzugang und bei sozialen Leistungen.

2009 trat das Arbeitsmigrationsteuerungsgesetz (AMSG) in Kraft. Es greift viele Bedingungen des Zuwanderungsgesetzes auf und verringert die Eingangshürden weiter. Ebenfalls erleichternd wirkt sich die Zusammenfassung der beiden Genehmigungsverfahren hinsichtlich der Beschäftigungsaufnahme und der Aufenthaltsbewilligung aus. Während früher die Bundesagentur für Arbeit für eine Beschäftigungsaufnahme ihre Zustimmung geben musste, ist dies heute für bestimmte Berufsgruppen nicht mehr erforderlich (§ 17 Satz 1, § 18 Abs. 2, Satz 1, § 19 Abs 1 AufenthG).

Am 1.8.2012 wurde schließlich die Blue-Card-EU-Regelung in Deutschland rechtskräftig. Hierbei handelt es sich um eine zwei- bis vierjährige Arbeitserlaubnis in einem EU-Land, mit der die Inhaber dieser Karte den Bürgern des Aufnahmelandes sozial- und arbeitsrechtlich gleichgestellt und zum Familiennachzug berechtigt sind. Die Blue-Card-EU ist verlängerbar und kann nach fünf Jahren in einem dauerhaften Aufenthalt münden.

2.2.3 Das deutsche Rechtssystem

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Inhalte des deutschen Zuwanderungssystems gegeben. Da es in der vorliegenden Studie in erster Linie um den Zuzug von Fachkräften aus Drittstaaten geht, d. h. um die Frage, wie ausländische Fachkräfte (stärker) motiviert werden können, nach Deutschland zu ziehen, bleiben sowohl die Ausländer, die in Deutschland eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren[17] (§§ 16 und 17 AufenthG), als auch die qualifiziert Geduldeten[18] (§ 18a AufenthG) unberücksichtigt. Ebenfalls nicht näher betrachtet werden ausländische Personen, die zum Zwecke ihrer Forschungstätigkeit nach Deutschland einreisen (§ 20 AufenthG), da sie eine vergleichsweise kleine Gruppe bilden. Die Analyse konzentriert sich vielmehr auf Regelungen zur Zuwanderung von Fachkräften, darunter die Hochqualifizierten und Selbstständigen.

2.2.3.1 Fachkräfte (§ 18 AufenthG)

Die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung durch einen Ausländer aus einem Drittstaat erfordert eine Aufenthaltserlaubnis. Hierfür ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig. Entscheidungsgrundlage sind die Erfordernisse des Wirtschaftsstandortes Deutschland, insbesondere die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. D. h., die Aufenthaltserlaubnis wird erteilt, wenn ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und eine Arbeitsstelle in Deutschland nicht mit einem Deutschen, einem EU-Bürger[19] oder einem anderen bevorrechtigten Arbeitnehmer besetzt werden kann.

Die Aufenthaltserlaubnis ist grundsätzlich ein zeitlich befristeter Aufenthaltstitel. Sie wird zu den im Aufenthaltsgesetz genannten Zwecken erteilt (z. B. zur

---

17 Nach geltendem Recht wird Ausländern aus Drittstaaten, die ein Hochschulstudium an deutschen Hochschulen erfolgreich abschließen, eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr zugebilligt, unter der Voraussetzung, dass sie innerhalb dieses Zeitraums einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz finden (§ 19 Abs. 4 AufenthG). Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass nur solchen Hochschulabsolventen ein langfristiges Bleibeangebot zugestanden wird, deren Qualifikation tatsächlich am deutschen Arbeitsmarkt gefragt ist.

18 In § 18a AufenthG sind die Voraussetzungen dargelegt, die qualifizierte Geduldete erfüllen müssen, um eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung in Deutschland zu erhalten. An dieser Stelle sei lediglich darauf hingewiesen, dass auch dieses Regularium Spielraum für weitere Lockerungen der Auflagen bietet.

19 Zur Verwirklichung der Freizügigkeit in der Europäischen Union wurde die Aufenthaltserlaubnis für Unionsbürger/innen abgeschafft. Zukünftig besteht nur noch – wie für Deutsche – eine Meldepflicht bei den Meldebehörden (§ 5 Abs. 3 FreizügG/EU).

Ausübung einer Beschäftigung). Das Aufenthaltsgesetz regelt neben den Erteilungsvoraussetzungen auch, ob ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besteht oder ob die Ausländerbehörde eine Ermessensentscheidung zu treffen hat. Die Aufenthaltserlaubnis gilt für das gesamte Bundesgebiet. Auflagen, wie z. B. eine räumliche Beschränkung, können nachträglich verfügt werden (§ 12 Abs. 1 AuslG).

Die Aufenthaltserlaubnis bildet – trotz zunächst zeitlicher Befristung – die Grundlage für ein ständiges Aufenthaltsrecht, sofern nicht von vornherein, z. B. bei zeitlich befristeter Beschäftigung, eine Verlängerung ausgeschlossen wird. Sie eröffnet die Möglichkeit eines späteren unbefristeten Aufenthaltsrechts, wie z. B. die Niederlassungserlaubnis oder die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG. Die Niederlassungserlaubnis ist zeitlich und räumlich unbeschränkt und darf nicht mehr mit Auflagen und Bedingungen versehen werden (§§ 9, 19, 20, 23, 26 AufenthG).[20] Mit der Niederlassungserlaubnis ist der ausländische Arbeitnehmer einem deutschen Arbeitnehmer gleichgestellt und hat Zugang zu den Sozialsystemen. Die Voraussetzungen der Daueraufenthaltsgenehmigung der EU[21] sind grundsätzlich denen der Niederlassungserlaubnis ähnlich. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Aufenthaltstiteln besteht darin, dass die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG zur Mobilität berechtigt. Das bedeutet, dass der Inhaber einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG einen Rechtsanspruch darauf besitzt, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union auch längerfristigen Aufenthalt und sogar Aufenthalt zur Ausübung einer Beschäftigung zu nehmen, während Inhaber einer nationalen Niederlassungserlaubnis in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union lediglich die sog. Schengen-Reisefreiheit nutzen können. Das bedeutet, dass sie sich in anderen EU-Staaten nur zu Besuchszwecken für die Dauer von längstens 3 Monaten aufhalten können.

---

20 Die Niederlassungserlaubnis gilt für Personen, die seit fünf Jahren in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, 5 Jahre Rentenversicherungsbeiträge gezahlt haben, den Lebensunterhalt aus Arbeit und sonstigen Mitteln bestreiten und über ausreichende Sprachkenntnisse und Staatsbürgerkenntnisse verfügen. Sie gilt zudem für Personen, für die Übergangsregelungen nach den § 102 Abs. 1 und 2 sowie § 107 Abs. 1 AufenthG gelten.

21 Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, das am 28. August 2007 in Kraft getreten ist, wurde die Daueraufenthaltsgenehmigung als neuer Aufenthaltstitel eingeführt. Damit wird die Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in nationales Recht umgesetzt.

2.2.3.2 Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG)

Ausländer aus Drittstaaten, die eine Hochschulausbildung erfolgreich absolvierten[22] und deren Lebensunterhalt gesichert ist, können unter Berufung auf den erst ab dem 1.8.2012 neu ins Gesetz eingefügten § 18c AufenthG einen Aufenthaltstitel beantragen, der sie zur Suche nach einem der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz innerhalb einer Zeitspanne bis zu sechs Monaten berechtigt. Der Titel selbst berechtigt allerdings nicht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Bei erfolgloser Arbeitsplatzsuche muss die betreffende Person innerhalb der gesetzten Frist von sechs Monaten Deutschland wieder verlassen. Eine erneute Einreise nach Deutschland zum Zwecke der Arbeitssuche ist erst möglich, wenn die Person mindestens den gleichen Zeitraum außerhalb des Landes verbringt, wie sie sich in Deutschland aufgehalten hat (§ 18c Abs. 3 AufenthG).

2.2.3.3 Zuwanderung Hochqualifizierter (§ 19 und 19a AufenthG)

Da die Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland gefördert werden soll, hat der Gesetzgeber die Zuwanderungshürden gesenkt. Anders als bei den ausländischen Fachkräften mittlerer Qualifizierung ist eine Vorrangprüfung für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis durch die Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich. Allerdings besteht Zustimmungspflicht durch die Bundesagentur (§ 18 Abs. 2 AufenthG). Von dieser Pflicht sind nach der Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschV) einige Berufsgruppen wie z. B. Hochqualifizierte[23], Führungskräfte sowie Beschäftigte aus Wissenschaft, Forschung und Entwicklung ausgenommen (§§ 2 bis 16 BeschV). Diese Personengruppen können zuwandern, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt, ein Gehalt in Höhe von mindestens der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung nachgewiesen werden kann und davon auszugehen ist, dass die Integration und die Sicherung des Lebensunterhalts gewährleistet sind. Darüber hinaus können Hochqualifizierte nicht nur eine Aufenthaltserlaubnis,

---

22 Hierbei kann es sich um einen in Deutschland erworbenen Hochschulabschluss oder auch um einen an Hochschulen im Ausland erzielten und hierzulande anerkannten bzw. als vergleichbar eingestuften Abschluss handeln (siehe DEUTSCHER BUNDESRAT 2012, S. 3).

23 Laut § 19 Abs. 2 AufenthG gelten die folgenden Personengruppen als hochqualifiziert: Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen: Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter mit herausgehobener Funktion, Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung.

sondern direkt eine Niederlassungserlaubnis ohne Vorrangprüfung und Zustimmung durch die Bundesagentur der Arbeit erhalten (§ 3 Abs. 1 BeschV).

Mit der Einführung der Blue-Card-EU als zentrales Steuerungselement für die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte nach Deutschland am 1. August 2012 werden weitere Anreize für den Zuzug von hochqualifizierten Fachkräften gesetzt (§ 19a AufenthG). Mit der Blue-Card-EU entfällt die Möglichkeit einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG für Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung. Die Blue-Card-EU erhalten Ausländer, die einen Hochschulabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen und ein Arbeitsverhältnis nachweisen können, mit dem ein Bruttogehalt von mindestens 44.800 € erzielt wird. Für Akademiker aus sog. Mangelberufen[24] ist eine Einkommensgrenze in Höhe von 34.944 € vereinbart. Inhaber einer Blue-Card-EU können bereits nach zwei Jahren ein Daueraufenthaltsrecht beantragen. Allerdings verlieren Zuwanderer ihr Aufenthaltsrecht dann, wenn sie innerhalb von drei Jahren Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Mit diesen Umsetzungsbedingungen geht Deutschland über die reine Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie hinaus.[25]

2.2.3.4 Selbstständige (§ 21 AufenthG)

Die Voraussetzung für den Erhalt einer Zuwanderungserlaubnis für Selbstständige gilt dann als erfüllt, wenn eine Summe von mindestens 250.000 € investiert und mindestens fünf Arbeitsplätze geschaffen werden. Die ausländischen Gründer haben eine Frist von 90 Tagen, um ihre Gründungsidee umzusetzen. Diese zeitliche Befristung kann unter gewissen Voraussetzungen verlängert werden. Falls die Investitionssumme oder die Zahl der Arbeitsplätze niedriger als vorgeschrieben ist, werden die Voraussetzungen anhand der Tragfähigkeit der Geschäftsidee, der Höhe des Kapitaleinsatzes und der unternehmerischen Erfahrungen des Ausländers unter Einbeziehung von Gewerbebehörden und Berufskammern geprüft. Darüber hinaus müssen Ausländer, die älter als 45 Jahre alt sind, eine angemessene Altersvorsorge nachweisen (§ 21 Abs. 3 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis für Selbstständige wird

---

24 Hierunter fallen insbesondere MINT-Akademiker (Mathematiker, Ingenieure, Naturwissenschaftler und Techniker) und Ärzte.

25 Die Blue-Card-EU-Richtlinie der EU Kommission sieht vor, dass die ausländischen Fachkräfte ein Mindestgehalt entsprechend des Gehaltsniveaus des jeweiligen Mitgliedstaates erhalten. Für bestimmte Berufe, in denen ein besonderer Arbeitskräftebedarf besteht, sind jedoch Ausnahmeregelungen möglich (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2009, S. 18).

für maximal drei Jahre erteilt. Danach können sie abweichend von den allgemeinen Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 AufenthG) eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn die Selbstständigkeit erfolgreich umgesetzt wurde und der Lebensunterhalt gesichert ist.

2.3 Rechtslage in anderen ausgewählten Ländern

Im Hinblick auf die Ausgestaltung einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland können die Konzepte klassischer Einwanderungsländer wie den USA, Australien und Kanada Anregungen geben. Die Zuwanderungssysteme dieser Länder werden nachfolgend ebenso kurz vorgestellt wie auch die Regelungen ausgesuchter europäischer Länder. Die Wahl fiel auf Großbritannien aufgrund der Größe seiner Volkswirtschaft sowie Österreich wegen seiner geographischen und kulturellen Nähe zu Deutschland.

2.3.1 Australien

Australien regelt seine Zuwanderung durch ein Punktesystem mit einer zahlenmäßigen Deckelung der Zuwandererzahl. Die Bewertungskriterien im Punktesystem sind z. B. Schul- und Berufsabschluss, Berufserfahrung, Alter, das Vorliegen eines konkreten Stellenangebots, Sprachkenntnisse, Ersparnisse, Unterstützung durch schon in Australien lebende Verwandte sowie Englischkenntnisse, vor allem aber eine Berufsausbildung und Berufserfahrung in Engpassberufen. Die Gewichtung der einzelnen Kriterien ist arbeitsmarktorientiert. Je nach vorherrschendem Fachkräftemangel werden die entsprechenden Qualifikationen und Berufserfahrungen stärker gewichtet. Ebenfalls großes Gewicht hat das Alter: Je jünger die Zuwanderer sind, desto mehr Punkte erhalten sie.

Generell unterteilt Australien Zuwanderer in drei Kategorien. Die erste Kategorie umfasst die generelle Einwanderung von Hochqualifizierten, die bei dem Erreichen einer bestimmten Punktezahl die Erlaubnis zur Einreise erhalten. Bei der zweiten Kategorie handelt es sich um Arbeitskräfte, die bereits ein Arbeitsplatzangebot nachweisen. Wenn z. B. ein australischer Arbeitgeber konkret eine bestimmte Person für sein Unternehmen nachfragt, kann das Punktesystem umgangen werden. Unter die dritte Kategorie fallen Zuwanderer mit speziellen Qualifikationen, die in einem Sonderverfahren ermittelt werden.

Für ausländische Arbeitskräfte besteht überdies die Möglichkeit, ein befristetes Arbeitsverhältnis einzugehen. Diese Möglichkeit steht für hochqualifizierte

Spezialisten offen, die von einem australischen Arbeitgeber bei den Einwanderungsbehörden angefordert werden. Voraussetzung für eine Zustimmung ist eine Vorrangprüfung, d. h. für diese Arbeit darf kein australischer Arbeitsloser zur Verfügung stehen.

Auf Personen, die sich in Australien selbstständig machen wollen, wird das Punktesystem nicht angewandt. In diesem Fall muss der Zuwanderer ein Startkapital in Höhe von mindestens einer Million AU$ nachweisen.[26]

Wie alle Länder, die Zuwanderung zulassen, ist auch Australien an einem möglichst hohen Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte interessiert. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden neue Zuwanderungsregelungen (Skill Select) eingeführt, die seit Juli 2012 gelten.[27] Hierbei handelt es sich um eine Art Jobbörse, in der der Einreisewillige ein Berufs- und Qualifikationsprofil anlegt. Australische Arbeitgeber haben dann die Möglichkeit, ihr Interesse an qualifizierten Bewerbern zu bekunden. Diese neue Zuwanderungsregelung soll stärker als bisher auf die vorhandene Qualifikation der Zuwanderer abzielen.

2.3.2 Kanada

Kanada steuert seine Zuwanderung ebenfalls mittels eines Punktesystems.[28] Auch hier wird der Schwerpunkt auf Qualifikation, Berufserfahrung und Integrationsfähigkeit gelegt. Ähnlich wie in Australien wird das Punktesystem mit einer Begrenzung der Zuwanderung verbunden. Durch die Begrenzung soll eine Verknappung sowie eine bevorzugte Einreise von Qualifizierten in das Land erzielt werden. Im Zuge der Finanzkrise in 2009 senkte Kanada seine Zuwanderungsquoten. Mittlerweile kann nur noch zuwandern, wer berufliche Erfahrungen in einem oder mehreren der behördlicherseits identifizierten Engpassberufe nachweisen kann. Ausnahmen bestehen nur dann, wenn der Zuwanderer bereits eine Arbeitsplatzzusage hat (vgl. HINTE et al. 2011b, S. 16). Eine solche Zusage wird zwar honoriert, erlaubt jedoch nicht die sofortige Zuwanderung. Die Arbeitsplatzzusage ist Teil des Punktekatalogs und führt somit

---

26 Siehe hierzu http://www.immi.gov.au/skilled/business/permanent-visa-options.htm.

27 Nähere Informationen unter www.migrationdownunder.com/test2/australien-skill-select.

28 Ausgenommen vom Punktesystem ist lediglich die temporäre Arbeitsmigration. Hier greift ein verkürztes Aufnahmeverfahren.

zur Vergabe zusätzlicher Punkte.[29] Während Australien großen Wert auf das (geringe) Alter der Zuwandernden legt, spielt es in Kanada eine eher untergeordnete Rolle. Selbst über 50jährige erhalten Punkte für ihr Alter.

Das Punktesystem gilt ebenfalls für Investoren und Existenzgründer. Darüber hinaus müssen diese, wie in anderen Ländern auch, eine Mindestinvestitionssumme und die Schaffung von Arbeitsplätzen nachweisen.[30]

Gegenwärtig plant die kanadische Regierung eine weitere Reform des Zuwanderungssystems. Zwar soll das Punktesystem nach wie vor Geltung haben, es sollen jedoch andere Schwerpunkte gesetzt werden, da Kanada einen sehr viel höheren Bedarf an Facharbeitern und Handwerkern mit Grundfertigkeiten sieht. Insofern soll sich die Auswahl der Zuwanderer stärker an ihren praktischen Erfahrungen und weniger an höheren Universitätsabschlüssen orientieren.[31]

2.3.3 USA

Die Einwanderung in die USA ist durch den Immigration Act geregelt. Danach bestehen mehrere Möglichkeiten in die USA zum Zwecke der Beschäftigungsaufnahme einzuwandern. Zum einen können Einwanderer grundsätzlich mit einem im Ausland ausgestellten Einwanderungsvisum ein zeitlich befristetes Aufenthaltsrecht erwerben. Die beschäftigungsbezogene Zuwanderung ist auf ein Kontingent von etwa 140.000 Personen pro Jahr beschränkt. Es werden vier Präferenzklassen unterschieden, für die es jeweils unterschiedliche Kontingente gibt:

1. Hochqualifizierte (z. B. Wissenschaftler, Forscher, leitende Angestellte)
2. Fachleute mit höherem akademischem Grad
3. Facharbeiter
4. spezielle Immigranten (z. B. Arbeitnehmer internationaler Behörden)

---

29 Details zu den Zuwanderungsbedingungen in Kanada siehe www.auswandern-info.net/kanada/das-punktesystem-fuer-kanada.html.

30 Bei Unternehmensgründern wird ein Nettokapitalnachweis von 23.000 € vorausgesetzt.

31 Premierminister Harper kündigt “große Veränderungen” bezüglich des kanadischen Einwanderungsprozesses an, Februar 2012, www.eos-immigration.ca vom 8.6.2012.

Die zweite Möglichkeit, eine reguläre Beschäftigung in den USA aufzunehmen, ist die Green Card. Hier werden bestimmte Kontingente nach Ländern und Branchen bereitgestellt. Ziel des Konzepts der Green Card ist es, die Einwanderung im Hinblick auf die Herkunftsländer der Immigranten zu diversifizieren. Auch hier sind bestimmte Mindestkriterien zu erfüllen, wie z. B. Ausbildung, mittlerer Bildungsabschluss, Berufsausbildung mit einer zweijährigen Berufserfahrung, Führungszeugnis, Startkapital.[32]

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine Niederlassung zu gründen oder Investitionen in bestimmter Höhe zu tätigen. Voraussetzung für eine Unternehmensgründung ist eine Investition in Höhe von etwa 500.000 $ und die Schaffung von zehn Arbeitsplätzen für US-Bürger. Die Höhe der Investitionssumme und die zu schaffenden Arbeitsplätze können von Region zu Region variieren.

2.3.4 Großbritannien

Ähnlich wie die USA steuert Großbritannien seine Zuwanderung über eine Quotierung und ein Punktesystem mit fünf Kategorien[33]:

Stufe 1 – Hochqualifizierte

Stufe 2 – qualifizierte Facharbeiter

Stufe 3 – gering qualifizierte Arbeitnehmer

Stufe 4 – Studenten

Stufe 5 – Leiharbeitnehmer und Jugendliche für einen begrenzten Zeitraum, vorrangig für nichtwirtschaftliche Zielsetzungen

Hochqualifizierte Akademiker erhalten Punkte für Ausbildung, Alter, Sprachkenntnisse, ausreichende Finanzmittel, Integrationsfähigkeit und vor allem das bisher erzielte (hohe) Einkommen. Der Punktekatalog für qualifizierte Fachkräfte enthält zusätzlich die Kriterien Jobangebot und Berufserfahrung in Branchen mit Fachkräftemangel.[34] Gering qualifizierte Arbeitskräfte haben nur dann eine Zuwanderungschance, wenn in dem gewünschten Beruf akuter Ar-

---

32 Details zu den Zuwanderungsbedingungen in den USA siehe www.usembassy.de.

33 Details zum Einwanderungssystem (`Tier´-System) in Großbritannien siehe www.workpermit.com/uk/uk-immigration-tier-system.htm.

34 Details zu den Einreise- und Arbeitsvoraussetzungen der qualifizierten Arbeitskräfte und der Liste der Mangelberufe siehe www.workpermit.com/uk/tier-2-visa.htm.

beitskräftemangel herrscht. Aufgrund der großen Nachfrage sieht Großbritanniens Zuwanderungssystem mittlerweile eine Begrenzung der Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten vor. Für das Jahr 2010 lagen die Zahlen bei 25.000 und für 2011 bei 24.000 gut ausgebildeten Einwanderern mit Jobangebot.[35]

2.3.5 Österreich

Österreich steuert seine Zuwanderung ebenfalls mittels eines Punktesystems. Das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem (die sogenannte Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Karte)) richtet sich insbesondere an (hoch)qualifizierte Arbeitskräfte. Die Rot-Weiß-Rot-Karte wird in zwei Varianten ausgestellt: Die reguläre RWR-Karte berechtigt zur Niederlassung und zur Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber. Die RWR-Karte-plus berechtigt zur Niederlassung und zum unbeschränkten Arbeitsmarktzugang. Die RWR-Karte ist für besonders Hochqualifizierte vorgesehen, die bei Erreichung einer gewissen Mindestpunktzahl ein auf sechs Monate befristetes Visum zur Arbeitssuche erhalten. Finden sie innerhalb dieses Zeitraums einen Arbeitgeber, der sie entsprechend ihrer Qualifikation beschäftigt, erhalten sie ohne Arbeitsmarktprüfung eine RWR-Karte und nach einem Jahr die RWR-Karte-plus, wenn sie mindestens zehn Monate qualifiziert beschäftigt waren.

Das Punktesystem ist für Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen und sonstige Schlüsselkräfte differenziert anzuwenden. Für alle Bewerber spielen die Kriterien Qualifikation (wobei hier auch das letzte Bruttogehalt mit Punkten bewertet wird), Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und Lebensalter eine Rolle. Um zu verhindern, dass Zuwanderer zu reinen Sozialhilfeempfängern werden, müssen Zuwanderer, die sich nach dem Punktesystem für die Zuwanderung qualifiziert haben und nach sechs Monaten keinen Arbeitsplatz nachweisen können, ausreisen. Ein neues Arbeitssuche-Visum kann erst wieder nach Ablauf von zwölf Monaten ausgestellt werden.[36]

2.3.6 Zusammenfassender Vergleich

Die hier betrachteten Zuwanderungssysteme sind trotz Unterschiede im Detail grundsätzlich recht ähnlich. Gemein ist allen Ländern, dass sie die Quantität der Zuwanderer durch Quoten- oder Kontingentregelungen begrenzen. Ein

---

35 Allgemeine Informationen zu den Einwanderungsbedingungen in Großbritannien siehe www.ukba.Homeoffice.gov.uk.

36 Details zu den Zuwanderungsbedingungen in Österreich siehe: www.migration.gv.at.

weiteres Steuerungselement ist die Fokussierung auf (hoch)qualifizierte Fachkräfte, die durch das Punktesystem reglementiert wird. Darüber hinaus werden in fast allen Ländern mittlerweile auch Elemente zur Deckung des kurzfristigen Arbeitsplatzbedarfs berücksichtigt. Der Ländervergleich zeigt bei den Zuwanderungsbedingungen für eine Unternehmensgründung ebenfalls Ähnlichkeiten auf. In allen Ländern werden eine Mindestinvestitionssumme und die Schaffung von einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen gefordert.

Übersicht 1: Selektionsprinzipien der Beschäftigtenzuwanderung in verschiedenen Ländern

Land	Ausschlussprinzip: Arbeitsplatznachweis… mit Arbeitsmarktprüfung	ohne Arbeitsmarktprüfung	Auswahlprinzip nach Kriterienkatalog	Zufallsprinzip mit Mindestkriterien
USA	✓	✓	✓	✓
Australien	–	–	✓	–
Kanada	✓	✓	✓	–
Großbritannien	✓	✓	✓	–
Österreich	✓	✓	✓	–
Deutschland	✓	✓	–	–

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus dem Ländervergleich geht zudem hervor, dass nicht nur in den klassischen Einwanderungsländern wie den USA und Kanada, sondern zunehmend auch in europäischen Staaten Auswahlsysteme nach einem Kriterienkatalog als Instrument der Zuwanderungspolitik genutzt werden. Überdies erfolgt in den meisten Ländern eine Selektion per Ausschlussverfahren. In der Zuwanderungspraxis sind somit häufig Mischsysteme anzutreffen. Das führt dazu, dass die Bewilligung eines Aufenthaltstitels in erster Linie von dem Qualifikationsniveau einer zuwanderungswilligen Person abhängt. Höchstqualifizierten stehen in diesen Ländern mehrere Zugangswege offen. Ihnen kann es etwa wie im Falle Kanadas gelingen, mit einem Stellenangebot einzureisen, oder auch ohne konkrete Stellenzusage aufgrund einer hohen Punktezahl einen Aufenthaltstitel zu erlangen. Geringqualifizierte haben nur dann die Chance, ihre fehlende Qualifikation über Punkte auszugleichen, wenn sie Berufserfahrung in Bereichen haben, in denen akuter Arbeitskräftemangel in dem jeweiligen Land herrscht. In den USA erhöht sich deren Chance aufgrund des existierenden Losverfahrens.

Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen und dem intendierten Ziel der deutschen Zuwanderungspolitik, Hochqualifizierte zur Zuwanderung zu motivieren, bietet es sich also an, die Steuerungselemente Arbeitsmarktprüfung (nachfrageorientiert) und kriteriengeleitetes Punktesystem (angebotsorientiert) zu verbinden, um so sowohl einen kurzfristigen als auch einen längerfristigen Arbeitsmarktengpass decken zu können.

2.4 Das Migrationsgeschehen im Spiegel der amtlichen Statistik

Die jüngsten Anpassungen im deutschen Zuwanderungsrecht hatten zum Ziel, immigrationswilligen Fachkräften aus Drittstaaten den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Anhand von amtlichen Statistiken wird nachfolgend untersucht, inwieweit die getroffenen Maßnahmen zu einer Erhöhung der Zuwanderung geführt haben. Dieses Vorhaben wird allerdings dadurch erschwert, dass ein Berichtssystem, das Migration von und nach Deutschland in seinem Ausmaß und den strukturellen Eigenschaften vollständig wiedergibt, fehlt. Migration über die deutsche Staatsgrenze hinweg findet jedoch ihren Niederschlag in verschiedenen, ursprünglich zu anderen Zwecken erstellten Datensammlungen. So halten etwa die Gebietskörperschaften in ihren Einwohnermelderegistern Angaben über die aus dem Ausland Zugezogenen fest. Außerdem verfügen die Ausländerbehörden über personenbezogene Informationen von Zuwanderern fremdländischer Herkunft. Und nicht zuletzt lassen sich auch die Ergebnisse repräsentativer Befragungen unter den Einwohnern Deutschlands heranziehen, um Näheres etwa zum Bildungsstand der Personen mit Migrationshintergrund zu erfahren. Diese Sekundärquellen können zwar eine originäre Migrationsstatistik nicht ersetzen. Sie liefern aber zumindest Bausteine, die sich zu einem Gesamtbild des Migrationsgeschehens zusammensetzen lassen.

2.4.1 Umfang der Wanderungen von und nach Deutschland

Eine ergiebige Datenquelle stellen die Register der Einwohnermeldeämter der Gemeinden dar, in denen sämtliche ihnen gegenüber zur Anzeige gebrachten Hauptwohnsitzwechsel der örtlichen Bevölkerung gespeichert sind. Darin enthalten sind Meldungen bezüglich der Übersiedlung von bzw. ins Ausland. Die Daten werden von den Behörden jährlich in anonymisierter Form an die Statistischen Landesämter weitergeleitet und gehen in die Bevölkerungsstatistik ein. Statistisch erfasst wird die Zahl der Wanderungen, die jedoch nicht mit der Anzahl der wandernden Personen gleichzusetzen ist. Da es im Falle von wiederholtem Grenzübertritt im Laufe eines Kalenderjahres zu Mehrfachregistrierun-

gen ein und derselben Person kommt, übersteigen die registrierten Wanderungen die Zahl der Migranten.

Die Anbindung der Statistik an die Hauptwohnsitzmeldung hat zur Folge, dass Wanderungen erst ab einer Mindestaufenthaltsdauer in Deutschland von drei Monaten Eingang in die statistischen Aufzeichnungen finden. Dies kommt dem vorliegenden Untersuchungszweck entgegen. Das Melderecht bringt es jedoch mit sich, dass nicht jede Wanderung Eingang in die statistischen Aufzeichnungen findet. Ausnahmen von der Meldepflicht[37], Registrierungen aus anderen Anlässen[38] und Lücken in der statistischen Datenaufbereitung[39] haben zur Folge, dass die Registrierungen den interessierenden Untersuchungsgegenstand nicht vollständig abbilden. Insgesamt dürfte – trotz dieser Einschränkungen – das Gros der Wanderungen durch die Statistik erfasst sein.

Aus Tabelle 1 geht hervor, dass zwischen 1991 und 2010 rund 18 Millionen Menschen nach Deutschland zugewandert sind. Dem stehen 13,7 Millionen fortziehende Personen gegenüber. Daraus ergibt sich ein Wanderungssaldo von 4,3 Millionen. Demnach stellt Deutschland durchaus ein Einwanderungsland dar. Rund vier von fünf Wechselfällen betreffen Personen, die zum Zeitpunkt der Erfassung nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besaßen.

---

37 Gemäß § 14 des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) sind Angehörige diplomatischer Missionen oder einer ausländischen konsularischen Vertretung und die mit ihnen im gemeinsamen Haushalt lebenden Familienangehörigen sowie Personen mit entsprechender völkerrechtlicher Vereinbarung von der Meldepflicht am Wohnort in Deutschland befreit.

38 Umwidmungen einer bereits bestehenden Adresse von einem Neben- zu einem Hauptwohnsitz sind in Deutschland anzeigepflichtig, werden jedoch nicht gesondert statistisch erfasst und entsprechend auch nicht getrennt von Anmeldungen aufgrund eines Neubezugs eines Wohnsitzes ausgewiesen. Bloße Änderungen eines Adressstatus sind von Umzügen nicht zu unterscheiden. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass Ummeldungen, die im Zuge einer internationalen Übersiedlung erfolgen, i. d. R. an die Veränderung des Lebensschwerpunkts geknüpft sind und insofern infolge tatsächlicher Umzüge zur Anzeige gebracht werden. Dies ist insbesondere bei einem befristeten Arbeitsaufenthalt im Ausland anzunehmen, wenn eine Heimatadresse vorübergehend als Nebenwohnsitz deklariert und bei der Rückkehr erneut zum Hauptwohnsitz erklärt wird.

39 MUNDIL/GROBECKER (2011b, S. 1180) weisen darauf hin, dass Melderegisterbereinigungen, die im Zuge der Einführung der Steueridentifikationsnummern erfolgten, zu Abweichungen im Datenausweis führen.

Tabelle 1: Zu- und Fortzüge von bzw. nach Deutschland und Wanderungssaldo im Zeitraum von 1991 bis 2010, nach Staatsangehörigkeit der Meldepflichtigen

Meldepflichtige	Zuzüge (abs.)	Zuzüge (in %)	Fortzüge (abs.)	Fortzüge (in %)	Saldo (abs.)
Deutsche[1]	3.925.120	21,8	2.587.162	18,9	+1.337.958
Ausländer	14.072.351	78,2	11.136.626	81,1	+2.935.725
Insgesamt	17.997.471	100,0	13.723.788	100,0	+4.273.683

© IfM Bonn

1 Daten sind aufgrund von statistischen Korrekturen für das Jahr 2004 etwas überhöht.

Quelle: StBA (2011a) und eigene Berechnungen.

Zumindest für Ausländer ist über fast den gesamten Zeitraum hinweg ein positiver Wanderungssaldo zu beobachten (vgl. Abbildung 1). Werden jedoch nur die letzten beiden Jahre betrachtet, sind Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen zu erkennen (vgl. Tabelle 2). Deutsche sind in den Jahren 2009 und 2010 häufiger fort- als zugezogen, wohingegen in diesen Jahren mehr Ausländer zu- als wieder auswanderten.

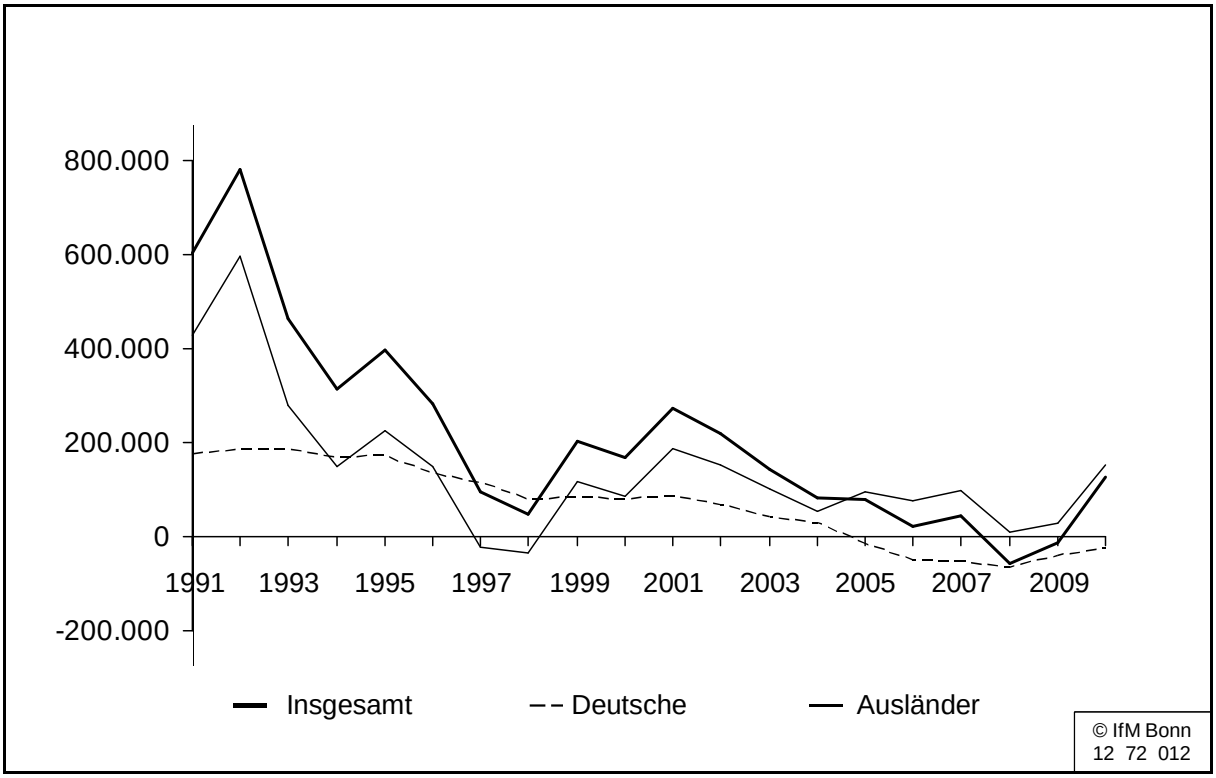
Tabelle 2: Zu- und Fortzüge von bzw. nach Deutschland, Wanderungssaldo und Fluktuation in den Jahren 2009 und 2010, nach Staatsangehörigkeit der Meldepflichtigen

Migrantengruppen	Wanderungen 2009			Wanderungen 2010		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Deutsche	114.700	154.988	-40.288	114.752	141.000	-26.248
Ausländer	606.314	578.808	+27.506	683.530	529.605	+153.925
Insgesamt	721.014	733.796	-12.782	798.282	670.605	+127.677

© IfM Bonn

Quelle: StBA (2010a und 2011a) und eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Saldo aus Zu- und Fortzügen von bzw. nach Deutschland in den Jahren 1991 bis 2010, nach Ausländern und Deutschen



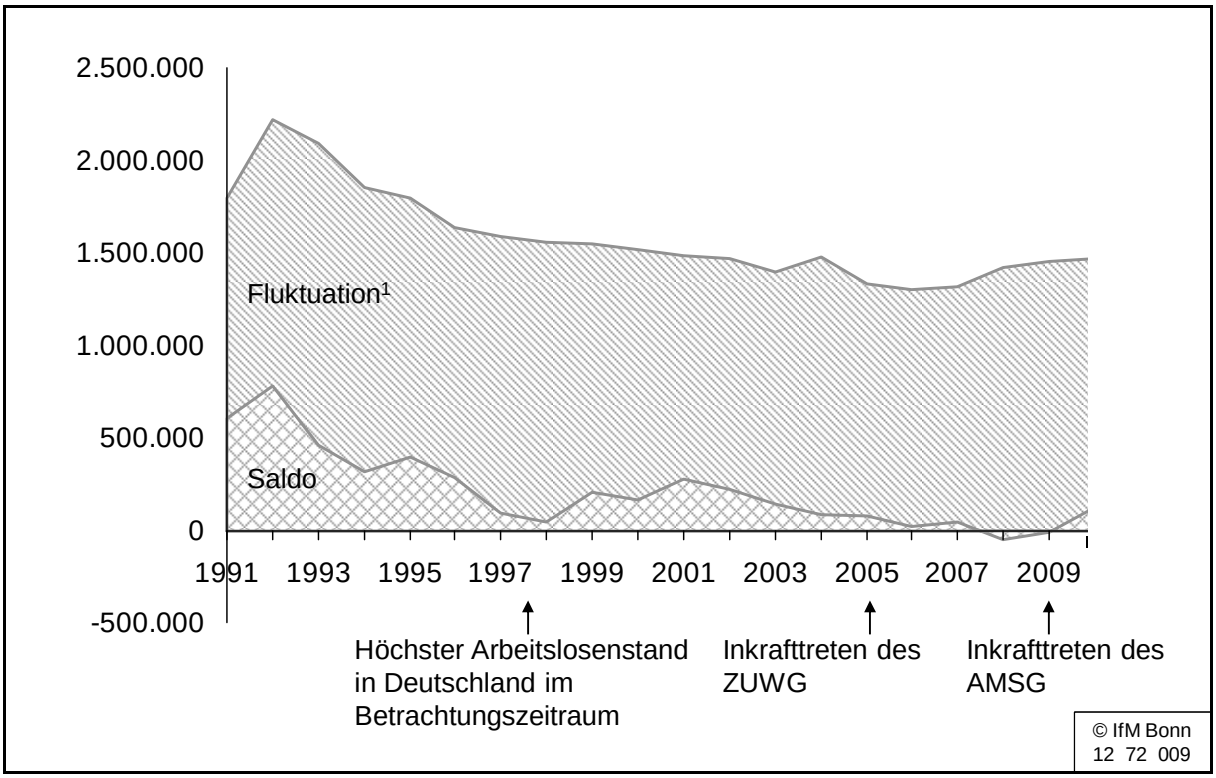
Quelle: StBA (2011a) und eigene Berechnungen.

Den höchsten Stand erreichte das Wanderungsgeschehen Anfang der 1990er Jahre (vgl. Abbildung 2). Danach nahm es stetig ab. Eine Ursache hierfür liegt in der abnehmenden Zuwanderung von Spätaussiedlern aus Osteuropa. Seit 2008 ist wieder eine Zunahme der Wanderungen zu beobachten. Der Wanderungssaldo schwankt im Berichtszeitraum erheblich. Nach einem Zuwachs zu Beginn schmolzen die Wanderungsüberschüsse in den Jahren bis 1998 nahezu vollständig ab. Zwischen 1998 und 2001 stieg der Wanderungssaldo wieder an, um anschließend wieder zu sinken. Erst seit 2009 ist wieder ein ansteigender Trend erkennbar. Das dürfte u. a. auf eine Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland zurückzuführen sein.[40] Der geringste Wanderungssaldo in den 1990er Jahren fällt mit dem höchsten Stand der Arbeitslosigkeit zusammen. Das Zuwanderungsgesetz (ZUWG), das zu Beginn des Jahres 2005 in Kraft trat (vgl. Kapitel 2.2.2), hat offenbar kaum messbare Wirkungen erzeugt. Der seit 2009 beobachtbare Anstieg des Wanderungssaldos ist vermutlich in erster

[40] Eine Korrelationsanalyse über die Jahre 1991 bis 2009 hinweg ergibt einen negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosenzahl und dem Saldo aus Zu- und Fortzügen (siehe Übersicht A1 im Anhang).

Linie auf die konjunkturelle Aufhellung in Deutschland und die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage in vielen südlichen Ländern der Europäischen Union zurückzuführen. Deutschland profitiert seither von einem wachsenden Zustrom an Migranten. Inwieweit das Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes (AMSG) im Jahr 2009 zur aktuellen Entwicklung beigetragen hat, lässt sich angesichts der kurzen Zeitspanne empirisch noch nicht bestimmen.

Abbildung 2: Fluktuation und Saldo aus Zu- und Fortzügen von bzw. nach Deutschland in den Jahren 1991 bis 2010[1]



1 Summe aus Zu- und Abwanderungen.

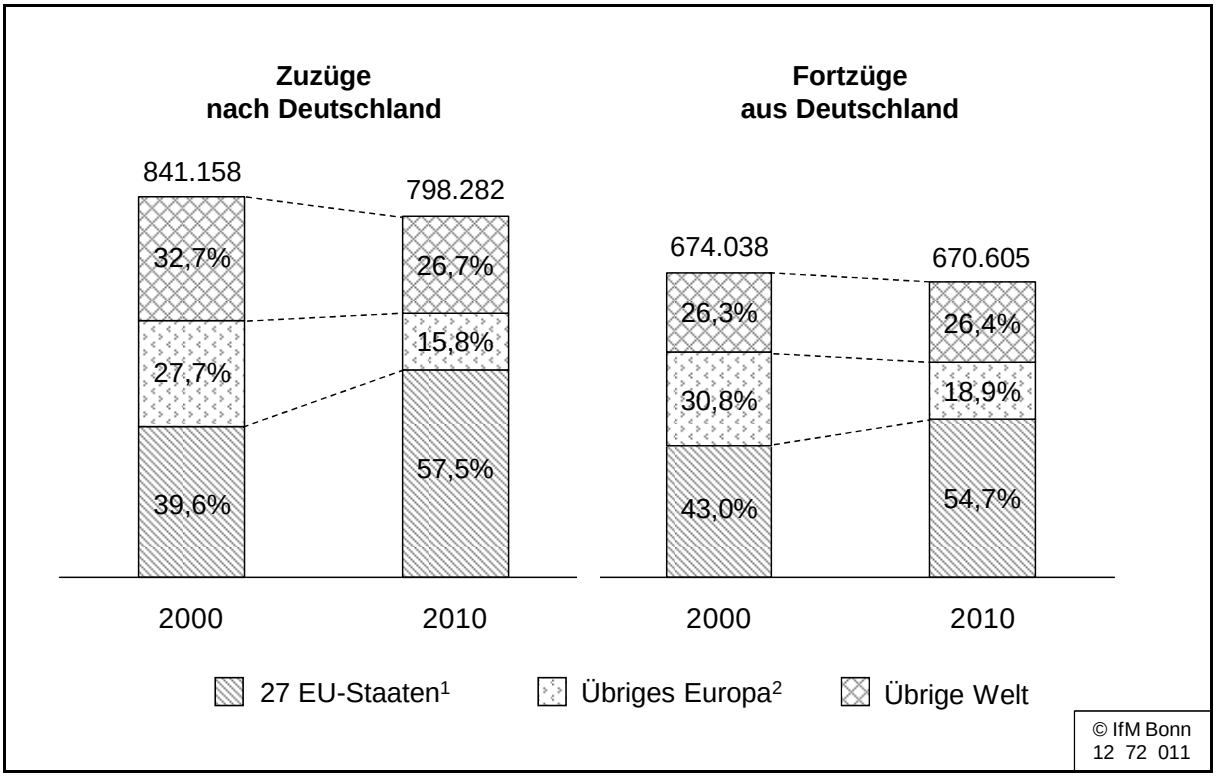
Quelle: StBA (2011a) und eigene Berechnungen.

2.4.2 Räumliche Muster im Wanderungsgeschehen

Die nach Deutschland führenden Wanderungen haben in 2010 mit einem Anteil von 57,5 % ihren Ursprung überwiegend in Ländern der Europäischen Union (vgl. Abbildung 3). Auch die Fortzüge erfolgen mehrheitlich (54,7 %) in diese Staaten. Aus diesen übrigen europäischen Ländern stammen nochmals 15,5 % der Zuwanderer. Und rund 19 % der Migranten wanderten in das übrige Europa aus. Auf den Rest der Welt entfallen jeweils rund 26 % der Zu- bzw. Abwanderungen. Im Laufe der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts hat sich das regionalräumliche Wanderungsmuster zwischen Deutschland und dem

Ausland deutlich gewandelt. Dabei hat die EU-Binnenwanderung an Bedeutung hinzugewonnen. Die sukzessive Aufgabe von Zuwanderungsbeschränkungen zumindest für die Bürger der EU-Staaten hat diese Entwicklung begünstigt bzw. erst ermöglicht.

Abbildung 3: Zu- und Fortzüge nach bzw. aus Deutschland nach Herkunfts- bzw. Zielgebieten in den Jahren 2000 und 2010



1 Aus Vergleichsgründen sind in den Daten für das Jahr 2000 bereits die neuen Beitrittsländer enthalten, obwohl dies dem damaligen Gebietsstand der Europäischen Union nicht entsprach.

2 Einschließlich der asiatischen Teile der Russischen Föderation und der Türkei.

Quelle: StBA (2011a) und eigene Berechnungen.

2.4.3 Wanderungsbedingte Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials

Aus der Arbeitsmarktperspektive ist nicht Zuwanderung per se von Interesse, sondern die Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter. Wie Tabelle 3 zu entnehmen ist, entfiel im Jahr 2010 rund jede siebte Wanderung (14,9 %) auf eine Person im Kindes-, Jugend- bzw. jungen Erwachsenenalter (bis höchstens 19 Jahre). Da diese Personen sich zumeist noch in der schulischen bzw. beruflichen Ausbildung befinden, führt deren Zuwanderung nicht zur Mehrung des aktuellen, wohl aber des zukünftigen Arbeitskräftepotenzials Deutschlands, vorausgesetzt, sie verbleiben dauerhaft im Lande. Mit 83,1 % entfällt der weitaus größte Teil der Wanderungen auf Personen im erwerbsfä-

higen Alter zwischen 20 bis 64 Jahren. Diese stehen de facto jedoch nur teilweise dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung. Denn es befinden sich darunter neben den Arbeitsuchenden u. a. auch die den Arbeitsmigranten nachfolgenden Familienangehörigen, die nicht alle eine Erwerbsarbeit in Deutschland anstreben. Ferner sind hierunter auch Asylantragsteller vertreten, denen die Arbeitserlaubnis verwehrt ist. 2,0 % aller Zuwanderer fallen in die Altersgruppe der mindestens 65-Jährigen. Sie stehen dem Arbeitsmarkt üblicherweise nicht zur Verfügung (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Zu- und Fortzüge von bzw. nach Deutschland und der Wanderungssaldo im Jahr 2010, nach Altersgruppen der Meldepflichtigen

Migranten im Alter von…	Zuzüge		Fortzüge		Saldo
	(abs.)	(in %)	(abs.)	(in %)	(abs.)
bis 19 Jahren	119.036	14,9	74.717	11,1	+44.319
20 bis 39 Jahren	472.944	59,3	376.239	56,1	+96.705
40 bis 64 Jahren	190.046	23,8	189.454	28,3	+592
65 und mehr Jahren	16.256	2,0	30.195	4,5	-13.939
Insgesamt	798.282	100,0	670.605	100,0	+127.677

© IfM Bonn

Quelle: StBA (2011a) und eigene Berechnungen.

Dem positiven Beitrag, den Zuwanderung zur Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials Deutschlands leistet, sind die negativen Auswirkungen gegenüber zu stellen, die durch Abwanderung entstehen. Zuletzt überkompensierte die Zuwanderung rein rechnerisch die Verluste durch Abwanderung. Mit Ausnahme der Senioren verzeichnete Deutschland in sämtlichen Altersklassen im Jahr 2010 Netto-Zuwächse. Migration hat somit tendenziell zur Ausdehnung des Arbeitskräftepotenzials beigetragen. Inwieweit diese Überschüsse jedoch auch zu einem Anstieg des Fachkräftepotenzials mit auf dem Arbeitsmarkt gefragtem Humankapital führten, lässt sich anhand des verfügbaren Datenmaterials nicht bestimmen.

2.4.4 Schätzung des Ausmaßes der Langzeitmigration

Wirtschaftspolitisch stehen in erster Linie solche Migranten im Fokus des Interesses, die dem deutschen Arbeitsmarkt nicht nur vorübergehend, sondern längerfristig zur Verfügung stehen. Dem Informationsbedarf zur Langzeitmigration hat das Statistische Bundesamt jüngst durch erste Schätzungen Rech-

nung getragen. Aus methodischen Gründen wurden die Zahlen der Langzeitmigranten deutscher bzw. ausländischer Herkunft separat geschätzt. Da für die Entwicklung des deutschen Arbeitskräftepotenzials nicht nur die ausländischen Einwanderer, sondern auch die Zahl möglicher Rückkehrer aus Deutschland vormals abgewanderter Personen bedeutsam sind, wird nachfolgend auf die näherungsweise ermittelten Zahlen beider Migrantengruppen gesondert eingegangen.

2.4.4.1 Langzeitmigranten deutscher Herkunft

Die Zahl der Immigranten mit deutschem Pass, die im Jahr 2009 nach einem Mindestaufenthalt im Ausland von zwölf Monaten in ihre alte Heimat zurückkehrten, schätzt das Statistische Bundesamt auf 79.165 (vgl. Tabelle 4). Im gleichen Jahr verließen 120.374 Inländer Deutschland langfristig. Die Zahl der Auswandernden überstieg die rückkehrenden Langzeitmigranten deutscher Staatsbürgerschaft um etwa die Hälfte (+52,1 %). Deutschland konnte in diesem Jahr die Verluste an Inländern infolge von langfristiger Abwanderung nicht durch Rückgewinne deutscher Zuwanderer ausgleichen.

Tabelle 4: Schätzung der Zahl der deutschen Langzeitmigranten aus bzw. nach Deutschland im Jahr 2009, differenziert nach Quell- und Zielgebieten

Quell- bzw. Zielgebiete deutscher Langzeitmigranten	Zuzüge von Deutschen		Fortzüge von Deutschen		Saldo
	(abs.)	(in %)	(abs.)	(in %)	(abs.)
Europäische Union	37.868	47,8	54.419	45,2	-16.551
Drittstaaten *(nicht EU)*	41.287	52,2	65.923	54,8	-24.636
Unbekannt	10	0,0	32	0,0	-22
Insgesamt	79.165	100,0	120.374	100,0	-41.209

© IfM Bonn

Quelle: MUNDIL/GROBECKER (2011a) und eigene Berechnungen.

Angesichts von 114.700 Wanderungsbewegungen nach Deutschland, die im Jahr 2009 registriert wurden (vgl. Tabelle 2 in Kapitel 2.4.1), entfällt die deutliche Mehrheit (schätzungsweise 69 %) auf Übersiedlungen von Langzeitimmigranten. Von den insgesamt erfassten rund 155.000 Auswanderungsfällen dürfte ein noch höherer Anteil auf Langzeitmigranten entfallen (schätzungsweise 78 %). Deutsche Migranten entscheiden sich demnach mehrheitlich für einen langfristigen Auslandsaufenthalt, wobei viele von ihnen in den zurückliegenden Jahren auch wieder den Weg zurück in die alte Heimat fanden.

2.4.4.2 Langzeitmigranten ausländischer Herkunft

Den Schätzungen des Statistischen Bundesamtes zufolge belief sich die Zahl der ausländischen Migranten, die im Jahr 2009 zuwanderten und mindestens ein Jahr im Lande verweilten, auf 267.051 Personen (vgl. Tabelle 5).[41]

Tabelle 5: Schätzung der Zahl der ausländischen Langzeitmigranten aus bzw. nach Deutschland im Jahr 2009, basierend auf Bestandsauszügen des AZR, differenziert nach Quell- und Zielgebieten

Staatsangehörigkeit der Migranten (nach Makroregionen)	Zuzüge		Fortzüge		Saldo
	(abs.)	(in %)	(abs.)	(in %)	(abs.)
Europäische Union	125.772	47,1	84.666	50,9	+41.106
Nicht-EU-Staaten	140.332	52,5	80.986	48,7	+59.346
Unbekannt	947	0,4	556	0,3	+391
Insgesamt	267.051	100,0	166.208	100,0	+100.843

© IfM Bonn

Quelle: MUNDIL/GROBECKER (2011b) und eigene Berechnungen.

Relativiert an der Gesamtzahl der im entsprechenden Jahr erfassten Zuzüge entfallen somit knapp zwei Drittel (63,4 %) dieser Bewegungen auf Langzeitmigranten. Unter Einbeziehung der geschätzten Fortzüge, ergibt sich ein positiver Saldo unter den Langzeitmigranten ausländischer Herkunft, der sich auf 100.843 Neubürger beläuft.[42] Fast die Hälfte der ausländischen Zuwanderer (47,1 %) sind Unionsbürger. Deutschland profitiert von der regen EU-Binnenwanderung, denn im Jahr 2009 sind mehr Migranten aus anderen EU-Staaten zu- als dorthin weggezogen.

2.4.5 Immigration von Fachkräften zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und von Ausländern mit anderem Aufenthaltszweck

Ende des Jahres 2011 waren im deutschen Ausländerzentralregister insgesamt 6.930.896 Einwohner mit ausländischem Pass registriert. Im Laufe der Jahren 2009, 2010 und 2011 hat die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen anderer Nationalität um 577.774 zugenommen (vgl. Tabelle 6).

---

41 Erörterungen zu dem mehrstufigen Vorgehen der Datengenerierung des Statistischen Bundesamts sind zu finden bei MUNDIL und GROBECKER (2011b, S. 1175 ff.).

42 Diese Zahl liegt deutlich über der zuvor berichteten, eine auf der Grundlage der Bevölkerungsstatistik ermittelte Zahl.

Tabelle 6: Bewegungsbilanz der im Ausländerzentralregister erfassten Ausländer in den Jahren 2009, 2010 und 2011 (absolute Zahlen)

Registrierungen	2009	2010	2011	Summe
Zugänge	412.404	472.105	609.184	1.493.693
darunter aus EU-Staaten	203.150	184.613	341.757	729.520
Abgänge	312.028	300.715	303.176	915.919
Saldo	100.376	171.390	306.008	577.774
Fluktuation	724.432	772.820	912.360	2.409.612

© IfM Bonn

Quelle: StBA (2012b, 2011b, 2010b) und eigene Berechnungen.

Aus Tabelle 6 geht des Weiteren hervor, dass die Zahl der Zugänge im Ausländerzentralregister in den Jahren 2010 und 2011 gegenüber dem Jahr 2009 zunächst moderat, denn deutlich angestiegen ist. Allein im Jahr 2011 sind 609.184 Ausländer zusätzlich im Ausländerzentralregister erfasst worden.[43] Das Gros dieser Neuregistrierungen geht auf Immigration zurück.[44] Im selben Jahr wurde nur eine etwa halb so hohe Anzahl an Eintragungen gelöscht, und zwar in erster Linie aufgrund von Abwanderungen in die Herkunftsländer oder andere Staaten.[45] Wahrend des betrachteten Zeitraums stieg der Saldo aus Zu- und Abgängen sprunghaft an, auf zuletzt rund 306.000 Personen.

Von besonderem Interesse für die vorliegende Studie sind diejenigen Immigranten, denen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit erteilt wird. Es ist dieser Personenkreis, der auf der Grundlage der zuvor dargelegten und nachfolgend zur Diskussion gestellten Rechtsverordnungen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhält. Die Immigration zum Zwecke der Erwerbstätigkeit ist von anderen Formen der Zuwanderung (etwa aus familiären Gründen) abzugrenzen. Eine eigens für das Institut für Mittelstandsforschung Bonn von dem Statistischen Bundesamt vorgenommene Sonderauswertung der Ausländerstatistik dient dazu, die Zahl der Zuwanderer im Jahr 2010 nach ihrem Aufenthaltsstatus zu differenzieren (vgl. Tabelle 7). Im Jahr 2010 waren es 29.419 Personen, die aus Drittstaaten kommend zum Zwecke

---

43 In der ausgewiesenen Zahl enthalten sind neben den Zuwanderern auch die im Inland Geborenen mit ausländischem Pass.

44 Dies ergibt sich aus einer Sonderauswertung, in der die Zahl der Geburten herausgerechnet wurde (siehe Tabelle 7 in diesem Kapitel).

45 Neben den ausländischen Auswanderern sind in der ausgewiesenen Zahl der Abgänge auch die sich in Deutschland ereignenden Sterbefälle ausländischer Staatsbürger sowie die Fälle von Einbürgerungen enthalten.

der Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisten. Da aufgrund der damaligen Rechtslage (vgl. Kapitel 2.2) der Zugang für Ungelernte zum deutschen Arbeitsmarkt bereits weitgehend eingeschränkt war, handelt es sich bei diesen Zuzügen fast ausschließlich um Fachkräfte mittlerer und höherer Qualifikation.

Tabelle 7: Zuzüge von Ausländern im Jahr 2010 nach aufenthaltsrechtlichem Status, gemäß Ausländerzentralregister

Rechtsgrundlage des Aufenthaltes	Zuzüge (abs.)	Zuzüge (in %)
Freizügigkeit aufgrund EU-Recht[1]	229.712	51,1
Personen aus Drittstaaten mit Aufenthaltstitel	149.010	33,1
darunter: Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit	29.419	6,5
Personen aus Drittstaaten mit Duldung/Aufenthaltsgestattung	31.432	7,0
Personen ohne Aufenthaltstitel, Duldung oder Gestattung[2]	39.625	8,8
Insgesamt	449.779	100,0

© IfM Bonn

1 Personen mit und ohne Aufenthaltstitel, deren Aufenthalt aufgrund allgemeiner Freizügigkeit innerhalb der EU-Staaten gestattet ist.

2 Ohne Unionsbürger, die nicht über eine formelle Gestattung aufgrund allgemeiner Freizügigkeit verfügen.

Quelle: Sonderauswertung des StBA für das IfM Bonn (2012) und eigene Berechnungen.

Ausländische Zuwanderer aus Drittstaaten, denen ein Aufenthaltsrecht zum Zwecke der Erwerbstätigkeit gewährt wurde, machten im Jahr 2010 gerade einmal 6,5 % aller Neuregistrierungen im Ausländerzentralregister aus. Die Mehrheit der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten erlangte einen anderen Aufenthaltsrechttitel, der ihnen die Einreise etwa aus asylrechtlichen oder familiären Gründen gestattet.[46] Mit den bisherigen Zuzugsregelungen konnte lediglich ein verhältnismäßig kleiner Personenkreis aus Drittstaaten zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zur Einreise nach Deutschland bewegt werden. Angesichts der präsentierten Daten ist zu vermuten, dass es auch zukünftig ein vergleichsweise kleiner Anteil der Zuwanderung sein wird, der vor dem Hintergrund arbeitsmarktbezogener Erwägungen durch Veränderung des Rechtsrahmens überhaupt politisch steuerbar ist.

Die Gruppe der ins Land gelangenden Fachkräfte mit ausländischem Pass ist jedoch nicht auf die Zuwanderer, die einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der

46 Eine differenzierte Darstellung der Zuwanderungen nach Aufenthaltstiteln bietet Tabelle A1 im Anhang.

Erwerbstätigkeit erhalten, beschränkt. Ausländische Fachkräfte reisen auch aus den anderen Ländern der EU ein und genießen dabei unbegrenzte Freizügigkeit. Da die Ausbildung der Einwanderer in der Ausländerstatistik kein Differenzierungsmerkmal darstellt, ist die Zahl der Fachkräfte unter ihnen nicht ermittelbar.

2.4.6 Fachkräfte unter den in Deutschland lebenden Ausländern

Da es keine umfassenden Daten zur Qualifikation von Zuwanderern gibt, wird nachfolgend hilfsweise die Qualifikationsstruktur der in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund analysiert.

Tabelle 8: In Deutschland lebende Personen im Alter zwischen 25 und 65 Jahren mit bzw. ohne eigenen Migrationshintergrund im Jahr 2010, nach berufsqualifizierenden Bildungsabschlüssen

Fachkräfte nach Bildungsabschluss	Personen ohne Migrationshintergrund		Personen mit eigenem Migrationshintergrund	
	(in Tsd.)	(in %)	(in Tsd.)	(in %)
Fachkräfte	31.829	88,2	4.557	58,6
darunter: Lehrabsolventen[1]	20.912	58,0	2.754	35,4
Absolventen der Berufsfachschule	670	1,9	130	1,7
Meister/Techniker/ Fachschulabsolventen[2]	3.555	9,9	349	4,5
Hochschulabsolventen	6.513	18,0	1.269	16,3
ohne Angabe	179	0,5	55	0,7
Ungelernte Kräfte	4.151	11,5	3.171	40,8
darunter: noch in Ausbildung[3]	636	1,8	273	3,5
ohne Ausbildung	3.515	9,7	2.898	37,2
Keine Zuordnung	102	0,3	52	0,7
Insgesamt	36.081	100,0	7.780	100,0

© IfM Bonn

1 Einschließlich Vorbereitungsdienst für den mittleren Dienst in der öffentlichen Verwaltung.
2 Einschließlich Abschluss einer Berufsakademie.
4 Einschließlich Personen im Berufspraktikum bzw. Berufsvorbereitungsjahr.

Quelle: StBA (2011c) und eigene Berechnungen.

Wie aus Tabelle 8 hervorgeht, verfügt mehr als ein Drittel (37,2 %) der Auslandsgeborenen, die sich in Deutschland niedergelassen haben über keinen berufsbildenden Abschluss. Der entsprechende Anteil unter den Personen ohne Migrationshintergrund im erwerbsfähigen Alter liegt mit 9,7 % deutlich dar-

unter. Eine Erhebung der OECD aus dem Jahr 2000 hatte bereits darauf hingewiesen, dass Deutschland vergleichsweise häufiger als andere Industriestaaten Un- bzw. Geringqualifizierte attrahiert.[47] BORRMANN et al. sehen hierin den Beleg dafür, dass Deutschland sich „zum einen für die falschen Länder geöffnet und […] zum anderen generell weniger attraktiv für Hochqualifizierte“ (2007, S. 130) ist. Wie der Tabelle 8 ebenfalls zu entnehmen ist, können 16,3 % der im Ausland geborenen und nach Deutschland Emigrierten im erwerbsfähigen Alter einen Universitätsabschluss vorweisen. Der entsprechende Anteil unter den Personen ohne eigenen Migrationshintergrund liegt mit 18,0 % nur leicht darüber.[48] Gemessen an den Personen ohne Migrationshintergrund (69,8 %) weisen Zuwanderer mit einem Anteil von 41,6 % selten einen mittleren Berufsabschluss auf. Hierbei handelt es sich um diejenigen Berufsabschlüsse, die insbesondere für den deutschen Mittelstand von hoher Bedeutung sind (vgl. MAAß/KAY 2011, S. 27 ff.).

Das im Durchschnitt niedrigere Berufsbildungsniveau der Personen mit Migrationshintergrund schlägt sich negativ in ihrer Erwerbsbeteiligung nieder. Sie weisen eine Erwerbsquote von 66,3 % im Vergleich zu 78,2 % bei den Personen ohne Migrationshintergrund auf (vgl. Tabelle 9).[49]

---

47 Im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten hat Deutschland deutlich weniger Hochqualifizierte und vielmehr verstärkt mittel und gering qualifizierte Zuwanderer zu Beginn des neuen Jahrtausends auf sich ziehen können. Deutschland gab zum Erhebungszeitpunkt mehr Hochqualifizierte an das Ausland ab, als es durch Zuwanderung gewinnen konnte.

48 Wie hoch der Anteil der hochqualifizierten Ausländer ist, die ihre Ausbildung in Deutschland erhalten haben und nicht bereits als Fachkraft eingewandert sind, lässt sich nicht bestimmen.

49 Siehe hierzu weiterführende Angaben in Tabelle A2 im Anhang.

Tabelle 9: Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 65 Jahren mit bzw. ohne eigenen Migrationshintergrund in Deutschland im Jahr 2010, nach beruflicher Stellung

Berufliche Stellung	Personen ohne Migrationshintergrund		Personen mit eigenem Migrationshintergrund	
	(in Tsd.)	(in %)	(in Tsd.)	(in %)
Erwerbstätige	28.198	78,2	5.155	66,3
darunter: Abhängig Beschäftigte	24.785	68,7	4.552	58,5
Selbstständige	3.289	9,1	579	7,4
Mithelfende Familienangehörige	124	0,3	24	0,3
Nicht-Erwerbspersonen	6.153	17,1	1.952	25,1
Erwerbslose	1.730	4,8	674	8,7
Insgesamt	36.081	100,0	7.780	100,0

© IfM Bonn

Quelle: StBA (2011b) und eigene Berechnungen.

2.4.7 Zwischenfazit

In der Gesamtschau ergibt sich folgendes Zwischenfazit: Deutschland hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutliche Bevölkerungsgewinne durch Migration erzielt. In dieser Zeit war der jährliche Wanderungssaldos fast durchgängig positiv, jedoch in der Tendenz abnehmend. Im Jahr 2009 erfolgte die Trendumkehr: Seither – insbesondere im vergangenen Jahr – steigt die Zuwanderung und mit ihr auch der Wanderungssaldo wieder an. Die neuen Einwohner kommen rund zur Hälfte aus anderen Staaten der Europäischen Union und unterliegen hierbei keinerlei Einreisebeschränkungen. Im Hinblick auf die eigenen Staatsbürger weist Deutschland jedoch seit mehreren Jahren eine negative Wanderungsbilanz auf, sei es Kurz-, sei es Langzeitmigration. Dementsprechend ist die Gruppe der im Ausland lebenden Deutschen gewachsen. Positiv gewendet, erhöht sich damit das Potenzial zukünftiger Heimkehrer. Diese unterliegen keinerlei Wiedereinreisebeschränkungen. Eine auf die Erhöhung der Zuwanderung von Qualifizierten ausgerichtete Migrationspolitik könnte sich also nicht nur auf Personen mit ausländischem Pass, sondern auch auf die Gruppe der Auslandsdeutschen richten und verstärkte Anreize zur Rückkehr in die alte Heimat setzen.

3. Maßnahmen einer selektiven Einwanderungspolitik

Das dritte Kapitel wendet sich den Maßnahmen zu, die der Politik zur Verfügung stehen und teilweise bereits von ihr genutzt werden, um den Zuzug ausländischer Fachkräfte nach Deutschland zu steuern. Diese Maßnahmen sind sowohl auf Fachkräfte gerichtet, die hierzulande einer abhängigen Beschäftigung nachgehen wollen als auch auf Zuwanderungswillige, die in Deutschland eine selbstständige Existenz begründen möchten. Sie zielen darauf ab, das Zuwanderungsrecht zu reformieren und Verbesserungen der Erwerbs-, Lebens- und Integrationschancen für Immigranten herbeizuführen. Diesen politischen Zielen entsprechend werden im Folgenden rechtliche von finanziellen und institutionellen Instrumenten der Zuzugssteuerung unterschieden.

3.1 Rechtliche Zuzugsregelungen für Beschäftigungssuchende

3.1.1 Modelle einer selektiven Zuwanderungssteuerung

Wie in Kapitel 2.3 angeführt, steht Deutschland mit anderen Industriestaaten in Konkurrenz um mobile Fachkräfte und trifft zum Teil andere rechtliche Rahmenregelungen als seine Wettbewerber in Europa und Übersee. In der Fachliteratur werden drei Rechtsmodelle einer selektiven Zuwanderungssteuerung unterschieden. In Übersicht 2 werden diese Modelle in ihrer politischen Ausrichtung und ihrer zeitlichen Zielorientierung gegenüber gestellt.

Übersicht 2: Modelle einer selektiven Zuwanderungssteuerung

	Politische Ausrichtung der Einwanderungssteuerung:	
Zeithorizont:	Schließung der Fachkräftelücke	Steigerung des Volumens an Fachkräftezuzügen
kurzfristig	Vorrangmodelle	Kriterienmodelle
langfristig	Auktionsmodelle	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in Übersicht 2 genannten Modelle einer rechtlichen Zuwanderungsregelung treten in Reinform oder – wie im Fall Deutschlands – auch in Kombination auf. Wahrend das deutsche Rechtssystem die Steuerung des Selbstständigenzuzugs auf der Grundlage eines Kriterienmodells vornimmt, erfolgt die Lenkung des Zuzugs von aus dem Ausland stammenden Beschäftigungssuchenden nach dem Prinzip des Vorrangmodells. Vorrang- und Auktionsmodelle sind vom Grundsatz her auf eine nachfrageorientierte Zuwanderungssteuerung ausgerichtet und dienen in erster Linie der Schließung akuter Fachkräfte-

engpässe. Vorrangmodelle bieten der Politik kurzfristige Eingriffsmöglichkeiten in das Migrationsgeschehen, während Auktionsmodelle primär auf eine langfristige Zuzugssteuerung abzielen. Demgegenüber folgen Kriterienmodelle der Leitidee einer angebotsbezogenen Zuzugsregelung. Kriterienmodelle eignen sich sowohl zur kurz- als auch zur langfristigen Migrationssteuerung. Die Eigenschaften dieser Modelle, die Hintergründe sowie die Chancen und auch Risiken ihres Einsatzes zur Forcierung des Fachkräftezuzugs aus Drittländern werden nachfolgend erörtert. Dabei werden Argumente für bzw. gegen Lockerungen des bestehenden Regelungssystems sowie das Für und Wider eines möglichen Modellwechsels diskutiert. Als Maß für die Vorteilhaftigkeit eines Reformvorschlags dient die Höhe der Rekrutierungsanreize für deutsche Unternehmen sowie der Zuzugsanreize für immigrationswillige Ausländer. Auf andere politische Ziele wie etwa die Erzeugung von Bleibeanreizen[50] kann nur am Rande eingegangen werden. Sie stehen nicht im Zentrum der Untersuchung.

3.1.2 Zuzugssteuerung nach dem Vorrangmodell

Fachkräften aus Drittstaaten wird eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland zu unterschiedlichen Konditionen je nach Qualifikationsniveau gewährt. Hieran änderte sich infolge der jüngsten Vereinheitlichung der Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte durch die Einführung der Blue-Card-EU-Regelung grundsätzlich nichts. Die in Kapitel 2.2 ausführlich dargelegten Normen sind stichpunktartig in Übersicht 3 nochmals zusammengefasst. Ansatzpunkte für weitere Lockerungen bzw. für einen grundlegenden Modellwechsel bieten sich sowohl hinsichtlich der Regelungen für Hochqualifizierte als auch hinsichtlich der Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung. Letztere fallen in die Kategorie der Sonstigen Fachkräfte mittlerer Qualifizierung (vgl. Übersicht 3). Nachfolgend wird gezeigt, welche Anpassungen innerhalb der bestehenden, nachfrageorientierten Regelsetzung möglich erscheinen. Anschließend werden alternative Steuerungsmethoden vorgestellt und kritisch bewertet.

---

[50] Der Bleibeanreiz wird hier als eine Funktion der langfristigen Erwerbserwartungen und der Kosten der Integration in die Mehrheitsgesellschaft interpretiert.

Übersicht 3: Zuwanderungsregelungen für Fachkräfte aus Drittstaaten (ohne Sonderregelung für Forschende[1])

Merkmale:	Hochqualifizierte Fachkräfte gemäß der…		Sonstige Fachkräfte mittlerer Qualifizierung
	Regelung für Spitzenkräfte (bis 31.7.2012)	Blue-Card-EU-Regelung (ab 1.8.2012)	
Gruppenmerkmale	Spezialisten, Leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung und Mindestgehalt, Wissenschaftler und Lehrpersonen (§ 19 AufenthG)	Fachkräfte mit einem in Deutschland erworbenen oder hier anerkannten Hochschulabschluss oder einer vergleichbaren Qualifikation[2] (§ 19a AufenthG)	Fachkräfte mit staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberufen oder einer höheren Ausbildung (§§ 18, 39 und 42 AufenthG)
Anforderungen	• Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots • Zustimmung der BA erforderlich ohne Vorrangprüfung • Prüfung der Arbeitsbedingungen • Lebensunterhalt muss ohne staatliche Hilfe gewährleistet sein. • Arbeitsverhältnis mit Bruttojahresgehalt in Höhe von mindestens dem doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (bis 31.7.2012: 66.000 €).	• Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots • Zustimmung der BA erforderlich ohne Vorrangprüfung • Prüfung der Arbeitsbedingungen (nicht bei Mangelberufen (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, IT-Fachkräfte, Ärzte)) • Lebensunterhalt muss ohne staatliche Hilfe gewährleistet sein. • Arbeitsverhältnis mit Bruttojahresgehalt von mindestens 44.800 € (bei Mangelberufen: 34.944 €).	• Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots • Zustimmung der BA erforderlich (§ 18(2) AufenthG) • Vorrangprüfung erforderlich (sofern keine weiteren oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen bestehen) • keine Mindestgehaltsgrenze
Aufenthaltsregelung	Unbefristeter Aufenthalt von Beginn an	Zunächst befristeter Aufenthaltstitel. Daueraufenthalt nach 33 Monaten u. U. möglich	Befristeter Aufenthaltstitel (ggf. sektorale und/oder regionale Beschränkungen)

© IfM Bonn

1 Gastwissenschaftlern werden Sonderkonditionen gewährt (siehe § 20 AufenthG).
2 Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren wird vorausgesetzt (vgl. BMI 2011b).

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.2.1 Neufestlegung der Mindestverdienstgrenze für Hochqualifizierte

Hochqualifizierten aus dem Nicht-EU-Ausland ist seit Kurzem möglich, unter Berufung auf den § 19a AufenthG eine Blue-Card-EU zu beantragen und mit einer solchen Aufenthaltserlaubnis nach Deutschland einzureisen. Voraussetzung ist das Vorliegen einer Stellenzusage eines Arbeitgebers in Deutschland,

in der eine Gehaltsvereinbarung oberhalb der festgelegten Mindestverdienstgrenze getroffen wurde. Will die Politik unter diesen Vorraussetzungen weitere Zuzugsanreize setzen, bleibt ihr als einzige Maßnahme lediglich die Herabsetzung der Mindestverdienstschwelle.

Die Festlegung eines bestimmten Schwellenwertes kann in zweierlei Weise begründet werden: Zum einen wird mit einem solchen Schwellenwert sichergestellt, dass bevorzugt Spitzenkräfte mit hierzulande rarer Qualifikation die Möglichkeit erhalten, überzusiedeln und in Deutschland eine Stelle anzutreten. Denn die Höhe des Lohns ist üblicherweise an das erworbene Qualifikationsniveau gekoppelt und zugleich Indikator für die Knappheit des betreffenden Humankapitals. Die Festlegung einer Mindestverdienstgrenze führt somit zur Positivauswahl unter den Zuwanderern. Zum anderen dient die Bestimmung einer Mindestgehaltsgrenze dem Schutz der Bildungsrenditen der inländischen Arbeitnehmer gegenüber einer Niedriglohnkonkurrenz aus dem Ausland. Migration wirkt sich dann auf den Lohnsetzungsmechanismus im Zuwanderungsland aus, wenn ausländische Fachkräfte ins Land kommen und bereit sind, eine Arbeit zu einem Lohn auszuüben, der unter dem marktüblichen Niveau liegt. Das ist dann der Fall, wenn zwischen Herkunfts- und Zielland ein hohes Entlohnungsgefälle besteht. Unter diesen Bedingungen stellen sich Migranten finanziell besser als in ihrem Herkunftsland.[51] Arbeitsuchende aus dem Inland mit höheren Lohnerwartungen gerieten durch eine derartige Zuwanderung bei der Stellenbesetzung tendenziell ins Hintertreffen. Die Renditen ihrer Bildungsinvestition werden aufgrund von zuwanderungsbedingt sinkenden Löhnen dann abnehmen. In nächster Konsequenz erodierte aufgrund des sinkendenden Lohnniveaus für Inländer der Anreiz, in das eigene Humankapital zu investieren. Die Bestimmung eines Mindeststandards für die Gehälter von zuwandernden Fachkräften dient demnach dem Ziel einer Lohndegression durch zuwandernde Niedriglohnkräfte entgegen zu wirken und die Anreize für Inländer, in ihre Ausbildung zu investieren, zu sichern. Umgekehrt stärkt eine Absenkung des nationalen Lohnniveaus durch Immigration die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf internationalen Märkten, sofern international ein geringeres Lohnniveau als auf nationaler Ebene besteht.

Mit Absenkung der Mindestverdienstschwelle auf einen niedrigeren Grenzwert erweiterte sich der Kreis der in Drittstaaten lebenden Fachkräfte, die mittels

---

51 Zu den möglichen Folgen der Ausweitung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung und zu Lohndumping siehe BRÜCKER (2010, S. 502 ff.).

Blue-Card-EU nach Deutschland einreisen dürfen. Zwar ist es ausländischen Fachkräften, deren Erwerbschancen sich auf unterhalb des bisher gültigen Schwellenwertes dotierte Stellenangebote beschränken, auch heute schon möglich, einen Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zu stellen. Sie unterliegen dann aber den in Kapitel 2.2 angeführten verschärften Zuzugsbedingungen und haben sich i. d. R. einer Vorrangprüfung zu unterziehen. Indem einer erweiterten Gruppe die genannten Vorzugskonditionen eingeräumt würden, erhöhte sich deren Zuzugsanreiz.

Zu den Nutznießern einer derartigen Neuregelung zählten neben den Migranten auch die Fachkräfte rekrutierenden Unternehmen: Sie könnten zum einen auch geringer dotierte Stellen mit Hochqualifizierten aus dem Ausland besetzen. Ferner profitieren die Unternehmen von dem geringeren bürokratischen Aufwand, der mit der Beantragung einer Blue-Card-EU verbunden ist. Ein Vorteil liegt insbesondere in der verkürzten Zeitspanne zwischen Antragstellung und Bewilligung eines Aufenthaltstitels. Entsprechend kann erwartet werden, dass sich der Rekrutierungsanreiz für Unternehmen, qualifizierte Zuwanderer auch aus Nicht-EU-Ländern einzustellen, erhöht (siehe Übersicht 4).

Inwieweit die angedachte Absenkung der Mindestgehaltsgrenze in der Praxis zu einer verstärkten Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten führt, hängt nicht nur von der Höhe des bisherigen Schwellwertes, sondern von weiteren Faktoren ab, darunter von den auf internationalen Arbeitsmärkten gezahlten Löhnen sowie von den Bedingungen, unter denen Arbeitnehmer in Deutschland beschäftigt werden.[52] Eine Prognose wäre ohnehin nur auf der Ebene der Berufsgruppen oder Teilbranchen – und dann auch nur regional begrenzt – möglich. Auf entsprechende Schätzungen wird an dieser Stelle verzichtet. Die Absenkung der Mindestgehaltsgrenze wird jedenfalls nur dann die zuvor dargelegten Zuzugseffekte und zugleich eine Schutzwirkung für die Bildungsrenditen inländischer Arbeitsnehmer erzeugen, wenn sie oberhalb des markträumenden Lohnniveaus für Fachkräfte mittlerer Qualifikation angesetzt wird. Der Spielraum für eine derartige Maßnahme ist angesichts des ohnehin bereits auf relativ niedrigem Niveau liegenden Schwellenwertes begrenzt. Der aktuelle Schwellenwert wird bereits als zu niedrig aufgefasst und gilt politisch

---

52 Siehe hierzu auch das idealtypische, mathematische Modell einer Entscheidungsfunktion von Immigranten, entwickelt von BAUER (1998, S. 100 ff.).

als durchaus umstritten.[53] Eine beliebige Absenkung des Schwellenwertes wäre ohnehin nicht mit den von der EU vorgegebenen Richtlinien vereinbar.[54]

Übersicht 4: Konzept und erwartete Effekte der Absenkung der Mindestverdienstgrenze für hochqualifizierte Fachkräfte

Konzept	
Zielsetzung	Erweiterung des Kreises an Fachkräften aus Drittstaaten, die unter den Vorzugsbedingungen für Hochqualifizierte zuwandern können.
Zuzugsanreize	Zuwanderungswillige mit Lohnzusagen unterhalb der bisherigen Mindestverdienstschwelle erhalten die Möglichkeit der Einreise zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.
Rekrutierungsanreize	Geringerer bürokratischer Aufwand senkt Kosten der internationalen Personalakquise für Unternehmen.
Erwartete Effekte	
Migrationseffekte	(+) Die Stärke des zu erwartenden Migrationseffekts ist kaum absehbar, da er von einer Vielzahl an Faktoren abhängt. (⁒) Der Spielraum für eine Absenkung der Mindestverdienstgrenze ist begrenzt. Eine geringfügige Absenkung dürfte nur schwache Migrationseffekte nach sich ziehen.
Selektionseffekte	(+) Verstärkt dürften jüngere Ausländer und Berufsanfänger zur Einwanderung motiviert werden. (−) Neuregelung macht Zuwanderung für Stellenbewerber aus Drittstaaten mit geringer Produktivität attraktiver.
Arbeitsmarkteffekte	(+) In Branchen mit weitgehend unreguliertem Arbeitsmarkt wird das erweiterte Fachkräfteangebot den Unternehmen Produktivitätsgewinne bringen. (−) Geht Fachkräftemangel auf strukturbedingte Arbeitslosigkeit zurück, wird diese sich durch die angedachte Maßnahme eher verfestigen und nicht auflösen.
	© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

53 Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisierte die aktuelle Mindestgehaltsschwelle, da sie nur „wenig höher liegt als das durchschnittliche Jahresbruttogehalt“ (DGB 2012, S. 4).

54 Die in der Richtlinie des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung festgelegten Zulassungskriterien (Kapitel II, Artikel 5) sehen vor, dass das Gehalt mindestens das 1,5-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat betragen soll. Für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf besteht, kann die Gehaltsschwelle auf das 1,2-fache abgesenkt werden. Umstritten ist, welche Grundgesamtheit zur Berechnung des Durchschnittsbruttojahresgehalts herangezogen werden soll: ein Bezug auf alle Arbeitnehmer oder auf Fachkräfte wäre denkbar.

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) unterbreitete einen Vorschlag für die Bestimmung eines Richtwertes, der sich am Durchschnittsverdienst von vollzeiterwerbstätigen Berufseinsteigern mit Universitätsabschluss orientiert. Dieses Durchschnittsgehalt liegt – den Berechnungen des IW zufolge – gegenwärtig bei 36.750 € und damit unterhalb der Mindestverdienstgrenze, wie sie für Anwärter auf eine Blue-Card-EU (44.800 €) bindend ist. In Mangelberufen wird eine Blue-Card-EU jedoch bereits ab einem Bruttojahresgehalt von 34.944 € ausgestellt. In diesen Fällen wird also der von dem IW vorgeschlagene Wert bereits unterschritten. Für eine zukünftige Ausrichtung an dem vom IW vorgeschlagenen Richtwert spricht, dass es sich um eine durch den Markt bestimmte Größe handelt, die sich auf sämtliche Akademiker mit Hochschulabschluss bezieht, unabhängig von deren Berufserfahrung. Diese Regelung begünstigt Anbieter und Nachfrager von Qualifikationen, die rar sind, und benachteiligt Anbieter und Nachfrager von Qualifikationen, bei denen kein Mangel besteht.

Da der Spielraum für eine weitere Schwellenwertabsenkung begrenzt ist, sind die erzielbaren zusätzlichen Migrationseffekte als niedrig zu veranschlagen. Außerdem richtet sich das politische Interesse ohnehin vornehmlich auf den Zuzug von Spitzenkräften. Diese erzielen Löhne, die deutlich über dem bisher festgelegten Mindestgehalt liegen. Insbesondere Unternehmen, die international um mobile Fachkräfte konkurrieren, dürften zuwandernden Fachkräften Gehälter zahlen, die deutlich den festgelegten Schwellenwert überschreiten. Es ist daher fraglich, ob eine Absenkung der Mindestgehaltsgrenze politisch zielführend sein kann.

Die Maßnahme hätte zur Folge, dass zunehmend jüngere Fachkräfte und insbesondere auch Berufsanfänger verstärkt einwanderten. Sie dürften eine geringere Entlohnung eher akzeptieren als die Berufserfahrenen. Ein stärkerer Zuzug von jungen Ausländern wäre angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland und der mit ihr einher gehenden Steigerung des Durchschnittsalters im Arbeitskräftebestand durchaus wünschenswert (vgl. BRÜCKER/JAHN 2010, S. 4). Allerdings hätte eine Neuregelung den verstärkten Zuzug von Fachkräften mit geringerer Produktivität zur Folge. Denn es sind eben diese Fachkräfte, die sich vornehmlich auf geringer dotierte Stellenangebote bewerben. Diese Effekte gilt es bei einer Entscheidung für oder gegen eine weitere Absenkung der gesetzten Schwellenwerte zu berücksichtigen.

Unter den Bedingungen variabler Löhne wird eine Ausweitung des Fachkräfteangebots durch Zuwanderung zu sinkenden Durchschnittsgehältern im Inland führen. Fälle der Verdrängung inländischer Arbeitskräfte durch Lohndumping sind nicht gänzlich auszuschließen. Die zu erwartenden Auswirkungen auf die Beschäftigung hängen von der Elastizität der Arbeitsnachfrage sowie des inländischen Arbeitsangebots ab (vgl. STEINHARDT 2006, S. 22 ff.).

Anders sieht die Situation in Teilarbeitsmärkten aus, in denen tarifvertragliche oder staatlich festgelegte Lohnmindestgrenzen bestehen. Unter diesen Voraussetzungen wird eine Absenkung der Mindestverdienstgrenze für Zuwanderer dazu beitragen, die Anziehungskraft Deutschlands insbesondere für Fachkräfte aus Ländern mit vergleichsweise niedrigem Lohnniveau zu erhöhen. Dies dürfte allerdings nur in Branchen eintreten, die national und nicht international handelbare Güter bereitstellen (z. B. im Gesundheitswesen). Die Folge für den Arbeitsmarkt wäre, dass aufgrund der weiterhin bestehenden Lohnrigidität[55] Arbeitslosigkeit unter den inländischen Fachkräften nicht abgebaut wird. Denn die Fehlanreize im Vergütungssystem bleiben bestehen. Ist die Fachkräftelücke durch mangelnde Mobilität der inländischen Fachkräfte verursacht, kann die Lockerung der Zuwanderungsregeln für Ausländer aus Drittstaaten zwar zur Deckung des akuten Bedarfs beitragen; sie wird jedoch tendenziell die strukturelle Arbeitslosigkeit unter Fachkräften konservieren.[56]

Außerdem ist mit den eingangs aufgezeigten Fehlanreizen bei den privaten Bildungsinvestitionen von Inländern durchaus zu rechnen (vgl. ZIMMERMANN et al. 2002, S. 33 f.). Ob diese Fehlanreize tatsächlich aber einen Rückgang der privaten Investitionsneigung in deren Ausbildung bewirken, erscheint frag-

---

55 Ist Lohnrigidität ursächlich für Stellenbesetzungsprobleme, führt eine zunehmende Nachfrage nach Dienstleistungen angesichts des staatlichen Einflusses auf die Lohnbildung nicht zu steigenden Löhnen. Ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage wird verhindert. Dies ist etwa in der Pflegebranche der Fall (vgl. MESAROS et al. 2009, S. 21).

56 Ein weiterer Grund für ein Marktversagen liegt in der eingeschränkten räumlichen Mobilität von Arbeitskräften. Ursachen der Mobilitätsbarrieren liegen darin, dass der Arbeitsmarkt in noch stärkerem Maße als viele Gütermärkte von Beschränkungen und Informationsdefiziten geprägt ist. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass sich regionale Lohndifferentiale, die es unter den Annahmen des neoklassischen Arbeitsmarkts allenfalls kurzfristig geben kann, als zeitlich durchaus persistent erweisen (vgl. ZIMMERMANN et al. 2002, S. 26 ff.).

lich.[57] Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass durch die Stellenbesetzung mit Ausländern der Anreiz der Unternehmen, im Inland in die weitere Aus- und Weiterbildung von Fachkräften zu investieren, zurückgeht.

3.1.2.2 Festlegung der Übergangsfristen auf ein Daueraufenthaltsrecht

Ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten erhalten in Abhängigkeit vom bewilligten Aufenthaltstitel das Recht, nach Ablauf einer Frist unter Einhaltung von Auflagen[58] einen dauerhaften Aufenthaltstitel zu beantragen. Überlegungen, wie diese Regelung für ausländische Fachkräfte noch attraktiver gestaltet werden kann, richten sich auf eine Verkürzung der Fristen. Inhaber einer Blue-Card-EU genießen bereits die Vorzüge verkürzter Übergangsfristen, sofern sie ausreichende Deutschkenntnisse vorweisen können.[59] Vorausgesetzt, eine Erweiterung dieser Sonderregelung wäre auch vor dem Hintergrund der EU-Gesetzgebung rechtskonform, könnte auch anderen Fachkräften eine kürzere Wartefrist gewährt werden. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die vor der Einführung der Blue-Card-EU gültige Regelung Spitzenkräften in Deutschland das Privileg einräumte, sich von Beginn an dauerhaft in Deutschland niederzulassen.[60]

Eine weitere Fristenregelung kann ebenfalls auf den Prüfstand gestellt werden. Die Gültigkeit der Blue-Card-EU endet nach einer Übergangsfrist von drei Monaten, wenn der Arbeitsvertrag, der zur Einreise berechtigte, auf eine Dauer von weniger als vier Jahren beschränkt ist. Analog zu den vorangestellten Überlegungen wäre es zu erwägen, diesen Immigranten eine längere Bleibeperspektive zu bieten. Ihnen könnte mehr Zeit gewährt werden, um sich nach

---

57 Ob viele junge Menschen hierzulande bei der Wahl ihrer Ausbildung auf eine Hochschulausbildung verzichten, nur weil sie am heimischen Arbeitsmarkt verstärkt die Konkurrenz von Zuwanderern fürchten müssen, erscheint fraglich. Außerdem eröffnen sich auch für Einheimische vielfältige Möglichkeiten, sich eine Stelle im Ausland zu suchen. Denn auch andere Länder haben bereits ihren Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte weitreichend geöffnet (vgl. Kapitel 2.3).

58 Der Inhaberin bzw. dem Inhaber einer Blue-Card-EU wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt, wenn sie bzw. er mindestens 33 Monate eine Beschäftigung ausgeübt hat und für diesen Zeitraum Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet hat oder Aufwendungen für einen Anspruch auf vergleichbare Leistungen einer Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung oder eines Versicherungsunternehmens nachweist.

59 Inhaber einer Blue-Card-EU, die über Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 verfügen, können gemäß § 19a Abs. 6 AufenthG nach 21 Monaten ein Daueraufenthaltsrecht beantragen (siehe auch www.bluecard-eu.de/blaue-karte-eu-deutschland).

60 Siehe hierzu die Übersicht 2 in Kapitel 3.1.1.

Vertragsablauf vor Ort um eine neue Stelle zu bemühen. Hierdurch würden diesen Personen weitere Anreize gesetzt, in Deutschland zu verbleiben.

Die geltenden Übergangsfristen sind nicht grundlos eingeführt worden. Sie dienen dem politischen Ziel, die Immigration nach Deutschland vornehmlich für solche Fachkräfte attraktiv zu machen, die hierzulande tatsächlich dauerhaft am inländischen Arbeitsmarkt vermittelbar sind (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2012, S. 15). Längere Aufenthaltsrechte zur Jobsuche vor Ort nach Auslauf einer befristeten Erstanstellung senkten das Risiko für ausländische Fachkräfte, das Land ggf. kurzfristig wieder verlassen zu müssen. Dies antizipierend, dürfte eine großzügigere Aufenthaltsregelung grundsätzlich die Bereitschaft, nach Deutschland einzuwandern, von vorne herein erhöhen. Fachkräfte aus Drittstaaten hätten selbst dann, wenn ihnen nur eine befristete Stelle angeboten würde, einen Anreiz, nach Deutschland überzusiedeln. Verlängerte Bleiberechte senkten das Risiko, dass die erbrachten Migrationsaufwendungen im Falle vorübergehender Arbeitslosigkeit zu versunkenen Kosten werden. Mit kürzeren Übergangsfristen erhöht sich somit insgesamt die Planungssicherheit für Migrationswillige, nach Deutschland einzuwandern. Indem eine Verkürzung der Fristen oder gar der Verzicht auf eine derartige Regelung den Bedürfnissen vieler Zuwanderer entgegen käme, erzeugte diese Maßnahme zusätzliche Zuzugsanreize (vgl. Übersicht 5).

Für die hierzulande ansässigen Unternehmen würde jedoch eine Anpassung der vorgenannten Fristenregelungen – zumindest unmittelbar – keine zusätzlichen Rekrutierungsanreize begründen. Es bleibt ihnen überlassen, als Arbeitgeber ausländischen Stellenbewerbern ein attraktives und dauerhaftes Arbeitsangebot zu unterbreiten.

In welchem Umfang die angedachte Ausdehnung der Wartefristen den Zuzug von Beschäftigungssuchenden aus Drittstaaten befördert, ist kaum vorherzusehen. Es liegen noch keine Daten dazu vor, welche Auswirkungen die Einführung der kürzlich erfolgten Blue-Card-EU-Regelung auf das Zuwanderungsverhalten von Ausländern aus Nicht-EU-Staaten nach sich zieht. Erst wenn eine Wirkung der Blue-Card-EU bekannt ist, wird sich einschätzen lassen, welche Zuzugseffekte durch weitere Lockerungen im Regularium zu erwarten sind. Für das Gros der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten dürfte bereits die Einführung der Blue-Card-EU-Regelung deutliche Verbesserungen mit sich bringen, da die Aufenthaltsbedingungen für Akademiker deutlich verbessert wurden. Die getroffenen Regelungen eröffnen nur noch begrenzten Spielraum

für weitere Erleichterungen.[61] Es ist daher fraglich, ob ein Ausschöpfen dieser Spielräume weitere und vor allem substanzielle Zuzugsanreize erzeugen kann. Jede weitere Lockerung würde zudem dem sogenannten Job Hopping (dt.: häufiger Arbeitsplatzwechsel) weiter Vorschub leisten. Denn Zuwanderer aus Drittstaaten erhielten auf diese Weise noch früher als bisher die Erlaubnis, sich dauerhaft auch in anderen Ländern der EU niederzulassen und dort einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Es läge dann verstärkt an den Unternehmen, den aus dem Ausland stammenden Mitarbeitern gezielte Anreize für eine dauerhafte Bindung an ihren Betrieb zu setzen.

Übersicht 5: Konzept und erwartete Effekte der Erweiterung der Übergangsfristen für den Aufenthalt nach Ende des Arbeitsvertrages bzw. Verkürzung der Wartefristen auf einen Daueraufenthalt

Konzept	
Zielsetzung	Erhöhung der Planungssicherheit für immigrationswillige Fachkräfte.
Zuzugsanreize	Durch Reduktion des Risikos der Migrationsinvestitionen entstehen zusätzliche Zuzugsanreize.
Rekrutierungsanreize	Rekrutierung erfolgt weitgehend unabhängig vom gewährten Aufenthaltsstatus der zuwandernden Fachkräfte.
Erwartete Effekte	
Migrationseffekte	(±) Es ist unklar, ob substanzielle Zuzugseffekte erzielt werden, da andere Faktoren zusätzlich eine Rolle spielen. (−) Die Neuregelung befördert das Job Hopping.
Selektionseffekte	(+) Gelockerte Niederlassungsbestimmungen senden ein positives Willkommenssignal. Da es auf Fachkräfte gerichtet ist, dürfte sich die Selektionswirkung verstärken.
Arbeitsmarkteffekte	(+) Erhöhung des Wettbewerbs auf dem deutschen Arbeitsmarkt. (−) Erhöhung des Risikos eines unkontrollierten Zuzugs in die deutschen Sozialsysteme.
	© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.2.3 Vereinheitlichung bzw. Aussetzung der Vorrangprüfung

Fachkräfte aus Drittstaaten, die sich bei der Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht auf die

---

61 Nach Ansicht von BORRMANN et al. (2007, S. 133) stellt die Gewährung des Daueraufenthalts für höchstqualifizierte Fachkräfte eine weitreichende und auch im internationalen Vergleich großzügige Regelung dar.

Blue-Card-EU-Regelung für Hochqualifizierte berufen können, unterliegen vergleichsweise strengen Zuzugsbestimmungen. Ihre Einreiseerlaubnis hängt – mit Ausnahme von den in Kapitel 2.2 beschriebenen Sonderfällen – von einem positiven Ergebnis der von der Bundesagentur für Arbeit vorgenommenen Vorrangprüfung ab. Dieses Verfahren hat zum Ziel, solchen Ausländern Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu gewähren, deren Qualifikationen hierzulande rar und stark nachgefragt sind. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Stellenbesetzungen mit Nicht-EU-Bürgern zu Lasten inländischer Bewerber gehen.

Der Fachkräftezuzug aus dem Ausland ließe sich befördern, indem die bisherige, individuell vorgenommene Vorrangprüfung durch ein einheitliches Verfahren ersetzt und somit vereinfacht würde (vgl. ANGENENDT 2008, S. 46). Konkret könnte eine generelle Vorrangfeststellung für Fachkräfte bestimmter Berufsgruppen oder bezogen auf einzelne Wirtschaftsbereiche vereinbart werden. Alternativ dazu wäre auch eine vollständige, ggf. temporär und für bestimmte Berufsgruppen vereinbarte Aussetzung der Vorrangprüfung vorstellbar. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat von letztgenannter Option in der Vergangenheit bereits Gebrauch gemacht und zumindest den Fachkräften der Informations- und Kommunikationsbranche den ungeprüften Zuzug gestattet.[62] Eine Verfahrensvereinheitlichung oder gar das partielle Aussetzen der Vorrangprüfung ist nicht gleichbedeutend mit einem Verzicht auf eine generelle Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. Auch führte dies keineswegs zu einer völligen Abkehr von der nachfrageorientierten Zuwanderungspolitik, weil die Zuzugserlaubnis auch weiterhin nur unter Vorlage einer Arbeitsplatzzusage erteilt würde. Ein langfristiges Aufenthaltsrecht wäre dann aber ausschließlich an ein dauerhaft bestehendes Beschäftigungsverhältnis geknüpft.

Eine Pauschalbeurteilung und noch mehr der Verzicht auf eine individuelle Vorrangprüfung begründeten ohne Frage ein positives Willkommenssignal gegenüber zuwanderungsbereiten Fachkräften im Ausland. Außerdem profitierten Zuwanderer unmittelbar von dem verkürzten Verfahren, dem sie sich bei der Beantragung einer Einreise- und Aufenthaltsgenehmigung unterziehen müssen. Eine raschere Bewilligung dürfte vor allem kurz entschlossenen Be-

---

62 Per Weisung vom 1. Februar 2012 hat das Bundesarbeitsministerium die Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit u. a. Experten der Softwareentwicklung und Programmierung ausgesetzt (vgl. www.vbw-bayern.de).

werbern Anreize setzen, ad hoc auf Stellenangebote zu reagieren. Des Weiteren würde eine Beschleunigung der Verfahren Zuwanderern einen früheren Berufseinstieg in Deutschland ermöglichen. Sie könnten also insgesamt länger im Lande tätig sein. Eine längere Berufstätigkeit erhöht das Gesamterwerbseinkommen dieser Personen und erzeugt – dies antizipierend – einen weiteren Zuzugsanreiz. Obendrein verminderten sich die Aufwendungen der Antragstellung und somit die von den Zuwanderern aufzuwendenden Migrationskosten[63].

Von einer Verfahrensvereinheitlichung profitierten auch die Unternehmen, die Fachkräfte aus dem Ausland rekrutieren.[64] Für sie wäre eine Stellenbesetzung mit aus Drittstaaten stammenden Fachkräften nicht nur reibungsloser und somit kostengünstiger zu bewerkstelligen. Sie könnten zudem vakante Stellen zügiger besetzen und ihre Produktionsabläufe auf diese Weise sichern. Entsprechend stiegen die Rekrutierungsanreize für Unternehmen. Vor allem der Mittelstand dürfte von einer weniger bürokratischen Zuwanderungsregelung profitieren. Denn es sind diese Unternehmen, die vornehmlich Fachkräfte rekrutieren, für die – sofern aus Drittstaaten stammend – eine Vorrangprüfung verpflichtend ist (z. B. Facharbeiter).[65] Da KMU ohnehin aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Kapazitäten in Bezug auf die Personalrekrutierung im Ausland benachteiligt sind, kann eine Politik der Lockerung der Zuzugsbestimmungen dazu beitragen, deren Chancen auf Partizipation am internationalen Arbeitsmarkt gezielt zu steigern (vgl. Übersicht 6).

Es kann erwartet werden, dass die Einführung verkürzter Prüfverfahren bzw. ihre vollständige (ggf. temporäre) Aussetzung einen starken Anreiz auf mobile Fachkräfte in Drittstaaten ausübt und entsprechend starke Effekte erzeugt. Wie groß diese wären, kann nicht genau bestimmt werden. Würden die hier diskutierten Lockerungen im Prüfverfahren lediglich zeitlich befristet gelten, entfalteten sich die Zuzugsanreize in abgeschwächter Form. In diesem Falle würden in erster Linie Kurzentschlossene zur Immigration nach Deutschland angeregt. Für andere Zuwanderungsinteressierte, die eine Übersiedlung nach

---

63 Die Migrationskosten setzen sich u. a. aus den Aufwendungen zur Übersiedlung, für den Spracherwerb und für die persönliche Akkulturation in der Fremde zusammen.

64 Eine vollständige Entlastung von bürokratischen Aufwendungen können beide Parteien nicht erwarten. Nach wie vor ist es erforderlich, dass die persönliche Eignung der Bewerber je nach Stellenprofil durch die Bundesagentur für Arbeit festzustellen ist.

65 KMU stellen demgegenüber seltener Höchstqualifizierte ein als Großunternehmen (vgl. MAAß/KAY 2011, S. 29 und 36 ff. sowie HESS 2009, S. 46 ff.).

Deutschland etwa aufgrund von arbeitsvertraglichen oder familiären Bindungen mittel- bis längerfristig anstreben und nicht kurzfristig handeln können, erzeugte eine zeitliche Regelbegrenzung Planungsunsicherheit. Es ist zu erwarten, dass ein Teil dieser Zuwanderungswilligen aufgrund dieser Unwägbarkeiten von vorne herein davon absieht, in die Vorbereitungen für eine spätere Immigration nach Deutschland zu investieren.

Übersicht 6: Konzept und erwartete Effekte einer Vereinheitlichung bzw. Aussetzung der Vorrangprüfung für sonstige Fachkräfte

Konzept Zielsetzung	Vereinfachung und Beschleunigung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens auf Zuzugserlaubnis für Fachkräfte aus Drittstaaten.
Zuzugsanreize	Erleichterungen bezüglich der Verfahren der Vorrangprüfung führten zu einer Reduktion der Migrationskosten, was einen zusätzlichen Zuwanderungsanreiz begründet. Eine raschere Abwicklung der Einreiseformalitäten ermöglicht eine frühere und somit insgesamt längere Erwerbstätigkeit in Deutschland und das Erzielen von Einkommen.
Rekrutierungsanreize	Eine Vereinheitlichung und noch mehr der Verzicht auf Vorrangprüfung senkt die Kosten der Personalsuche und erzeugt insofern zusätzliche Rekrutierungsanreize.
Erwartete Effekte Zuzugseffekte	(+) Da die Vorrangprüfung eine entscheidende Zuzugshürde darstellt, ist mit einer Steigerung der Zuwanderungszahl infolge der Neuregelung zu rechnen.
Selektionseffekte	(+) Steuerung nach Berufsgruppen und Ausbildungsprofilen möglich. (−) Staatliche Akteure haben nur zeitverzögert und nicht uneingeschränkten Zugang zu relevanten Informationen.
Arbeitsmarkteffekte	(+) Flexible Anpassung an die Marktgegebenheiten. (−) Planungssicherheit für Zuwanderer ist eingeschränkt durch die zeitliche Befristung der Regelung. Langfristige Umsiedelungspläne können unter diesen Voraussetzungen nicht getroffen werden. (−) Verdrängungseffekte sind nicht auszuschließen.
Zusatzeffekte	(+) Abbau von Bürokratiekosten.

© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Vereinfachung oder Aussetzung der Vorrangprüfung hätten einen teilweisen Verzicht auf eine selektive Steuerung der Migrationsströme zur Folge. Zwar werden selektive Effekte bereits dadurch erzielt, dass Fachkräften ge-

genüber Unqualifizierten bevorzugt die Einreise gewährt wird.[66] Innerhalb der Zielgruppe der mittel- bis hochqualifizierten Migranten würde mit einem Verzicht auf Vorrangprüfung jedoch eine gesteuerte Zuwanderung zugunsten eines erleichterten Zuzugs aufgegeben. Selektive Effekte würden aber zumindest dadurch erzeugt, dass eine Aussetzung der Vorrangprüfung lediglich für ausgewählte Berufsgruppen vereinbart wird. Als Instrument der politischen Feinsteuerung eignet sich diese Maßnahme hingegen nicht.

Die Vereinheitlichung der Vorrangprüfung hätte Auswirkungen auf den nationalen Arbeitsmarkt. Denn eine Pauschalisierung geht einher mit einer geringeren Regelungstiefe. Wenn ein weiteres Prüfraster einer größeren Zahl an Immigrationswilligen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet, ist eine teilweise Verdrängung inländischer Stellenbewerber durch Ausländer nicht gänzlich auszuschließen. HEILEMANN et al. (2003, S. 46) gehen allerdings davon aus, dass bei einer Beschränkung dieser Maßnahmen auf am Arbeitsmarkt stark nachgefragte Berufsgruppen keine gravierenden Verdrängungseffekte zu erwarten sind. Um diese unerwünschten Nebeneffekte weitgehend einzudämmen, könnte die angedachte vereinheitlichte Vorrangprüfung lediglich für ausgewählte konkrete Tätigkeiten (z. B. Pflegetätigkeiten) eingeführt werden.

Zweifelsohne würden die angedachten Maßnahmen zur Entlastung der mit der Vorrangprüfung betrauten Bundesanstalt für Arbeit beitragen. Die Höhe des Einsparpotenzials kann nicht eingeschätzt werden.[67] Mit der hier vorgeschlagenen Vereinheitlichung würde ein an sich komplexes Verfahren, das intensiver Recherchen und aufwändiger Prüfleistungen bedarf, vereinfacht. Erkauft würde diese Rationalisierung freilich mit einem Verzicht auf Feinsteuerung der Migrationsströme. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass der Beitrag der Vorrangprüfung zur Deckung des Fachkräftebedarfs der Unternehmen von der Genauigkeit ihrer Ausführung und der Güte der ihr zugrunde liegenden Informationen und Markteinschätzungen abhängt. Die zugrunde liegenden Arbeitsmarktanalysen müssen vollständig und zeitnah erfolgen. Informationsa-

---

66 Ein Zuzug von Nicht-Fachkräften zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland ist gemäß § 18(3) AufenthG nur bei besonderen zwischenstaatlichen Vereinbarungen oder aufgrund der Rechtsverordnung gemäß § 42 auf Weisung des BMAS möglich.

67 Die Zahl an jährlich von der Bundesanstalt für Arbeit zum Abschluss gebrachten Vorrangprüfungen dürfte im Jahr 2010 etwas unterhalb der in Kapitel 2.4.5 dargelegten Immigrantenzahl gelegen haben, die über einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit verfügen. Zumindest aber lag sie nicht unter zweiundzwanzigtausend, wie die Tabelle A2 im Anhang verdeutlicht.

symmetrien zwischen den externen Analysten und den Marktteilnehmern erschweren jedoch die Analyse der Marktverhältnisse. Eine zeitnahe oder gar prospektivische Marktbeobachtung ist nur bedingt möglich, so dass die Ergebnisse der Arbeitsmarktanalysen notgedrungen eine Zeitverzerrung aufweisen. Hinzu kommt, dass zwischen der Feststellung des Handlungsbedarfs und der politischen Willensbildung, dem sich anschließenden Prozess der parlamentarischen Entscheidungsfindung und der gesetzlichen Umsetzung weitere Zeit vergeht, die zu Verzögerungen führen können.

Probleme der Vorrangprüfung, die durch fehlende Transparenz und begrenzte Aktualität der Entscheidungsgrundlagen verursacht werden, entfallen bei Verzicht auf Anwendung dieses Instruments. Die hohen Anforderungen an die Verfahrensweise muss jedoch nicht zum Anlass genommen werden, auf ein derartiges Instrument zu verzichten. Es ist letztlich eine politische Entscheidung, auf Methoden der selektiven Feinsteuerung zugunsten einer vereinfachten Regelung zu verzichten.

3.1.3 Zuzugssteuerung mittels Auktionsverfahren

Ein alternatives Verfahren zur Vorrangprüfung, das ebenfalls auf eine nachfrageorientierte Zuwanderungssteuerung abzielt, dabei jedoch ohne aufwändiges Arbeitsmarkt-Monitoring auskommt und deswegen die damit zusammenhängenden Probleme vermeidet, besteht im sogenannten Auktionsmodell. Dieses Modell bedient sich der Marktkräfte, um den Zuzug von Fachkräften zu steigern. Im Auktionsmodell wird Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, für Ausländer, die als Mitarbeiter gewonnen werden sollen, Zuwanderungslizenzen zu ersteigern.[68] Bieter mit der höchsten Zahlungsbereitschaft erhielten auf diese Weise Aufenthaltsberechtigungslizenzen für die von ihnen ausgewählten und ihrem Bedarf entsprechenden Fachkräfte. Der staatliche Auktionator legt das zu versteigernde Kontingent an Zuzugslizenzen für einen bestimmten Zeitraum fest. Die Angebotsabgabe kann sowohl öffentlich als auch geheim stattfinden (vgl. OCHEL 2001, S. 35). Die Erlöse der Auktionen fallen dem Emittenten zu. Die Alternative, Zuwanderungsrechte direkt an Ausländer zu verstei-

---

68 Alternativ zu den personenbezogenen Lizenzen können im Rahmen eines Auktionsverfahrens auch Lizenzen versteigert werden, die es den Unternehmen erlauben, innerhalb einer vorgegebenen Zeitspanne eine unbegrenzte Anzahl an ausländischen Qualifizierten je nach Bedarf zu rekrutieren. Aus Platzgründen wird diese Option hier nicht näher beschrieben (siehe hierzu ZIMMERMANN et al. 2002, S. 2 ff.).

gern, ist u. a. aus Gründen asymmetrischer Informationsverteilung problematisch und wird an dieser Stelle daher nicht näher erörtert.[69]

Der Staat hat dem Auktionskonzept zufolge die Möglichkeit, im Falle einer sich vergrößernden Fachkräftelücke im Inland durch Ausdehnung des Kontingents der zu versteigernden Aufenthaltslizenzen steuernd auf den Zustrom an Immigranten einzuwirken. Umgekehrt kann der Staat im Falle schwindender Engpässe mit einer Verknappung der zur Auktion bestimmten Lizenzen reagieren und den Fachkräftezuzug zum Schutze inländischer Kräfte stärker begrenzen. Durch Ausnutzung des Preismechanismus erhalten diejenigen Unternehmen Zuzugslizenzen, die für die Qualifikation einer bestimmten Person im Ausland den höchsten Preis zu zahlen bereit sind. Da auf diese Weise die Zuteilung der Lizenzen nach Knappheit auf dem Arbeitsmarkt erfolgt, könnte ein Auktionsmodell die bisherige Vorrangprüfung ersetzen. Eine Positivauswahl ist intendiert und garantiert eine nachfrageorientierte Selektion der Zuzugswilligen. Da Unternehmen durch Teilnahme am Auktionsverfahren ihre Präferenzen offenlegen, werden die zuvor geschilderten Probleme der asymmetrischen Informationsverteilung zum Nachteil der öffentlichen Prüfer umgangen. Zudem wäre die Gefahr von Verdrängungseffekten gebannt, denn Unternehmen dürften kaum bereit sein, hohe Zuschläge für die Personalakquise zu zahlen, wenn Bewerber auf dem inländischen Arbeitsmarkt verfügbar sind.

Das Auktionsverfahren setzt vor allem Höchstqualifizierten hohe Zuzugsanreize. Fachkräfte mittlerer Qualifikation hätten in diesem Auswahlverfahren tendenziell das Nachsehen. Da die Teilnahme an einer Auktion für die Unternehmen nicht kostenfrei ist, muss von einer Überwälzung der Bieteraufwändungen auf die gezahlten Gehälter ausgegangen werden. Einwanderungswillige müssten also damit rechnen, dass sie letztlich die Kosten für die Auktionsteilnahme in Form reduzierter Entgelte tragen müssten. Von den Produktivitätsgewinnen flösse den hochqualifizierten Arbeitnehmern somit ein geringerer Teil zu, als dies unter den Bedingungen einer (kostenfreien) Vorrangprüfung der Fall wä-

---

69 Die Option, Zuzugsrechte direkt an Ausländer zu versteigern, erlaubt es nur vermögenden Ausländern am Auktionsverfahren teilzunehmen. Unter Umständen erhalten besser qualifizierte Bewerber nur deshalb keine Zuzugserlaubnis, weil sie sich die Gebühr zur Teilnahme am Auktionsverfahren nicht leisten können. Außerdem verhindern Informationsdefizite auf Seiten der potenziellen Zuwanderer eine effiziente Preisbildung (vgl. OCHEL 2001, S. 36). Auch kann das bundesdeutsche Sozialsystem zu einer adversen Selektion unter den Zuwanderern verführen (vgl. BAUER 1998, S. 98).

re.[70] Der Auktionator würde mit dem Bieteinsatz diesen Teil der Rente aus Produktivitätsgewinnen abschöpfen. Hierdurch dürfte sich der Zuzugsanreiz für Ausländer entsprechend vermindern und – je nach der Entlohnung auf den Teilarbeitsmärkten der Welt – diese Personen ggf. dazu veranlassen, ein anderes Zielland mit besseren (günstigeren) Zuzugsbedingungen auszuwählen (siehe Übersicht 7).

Übersicht 7: Konzept und erwartete Effekte einer auktionsgestützten Zuwanderungssteuerung

<u>Konzept</u> Zielsetzung	Bindung der Zuzugserlaubnis für Ausländer aus Drittstaaten an die Zahlungsbereitschaft der Unternehmen. Eine Steuerungswirkung wird durch Kontingentierung (Verknappung) der Zuzugslizenzen erreicht.
Zuzugsanreize	Die Zuteilung der Zuzugsrechte hängt unmittelbar von der Knappheit und der Zahlungsbereitschaft der Unternehmen in Deutschland ab und erzeugt somit selektive Anreizwirkungen.
Rekrutierungsanreize	Eine Erweiterung der Lizenzkontingente erzeugt einen positiven Rekrutierungsanreiz durch Anpassung der Preise.
<u>Erwartete Effekte</u> Migrationseffekte	(+) Höchstqualifizierte haben einen gesteigerten Zuzugsanreiz, vorausgesetzt, der Ersteigerungserlös kommt ihnen als Träger ihres Humankapitals zugute. (±) Die Zahl der Zuwanderer hängt u. a. von dem Kontingent an Zertifikaten ab, aber auch von dem Umfang an Zuzugswilligen. (−) Wälzen die Unternehmen die Aufwendungen der Lizenzersteigerung auf die ausländischen Mitarbeiter ab, wird hierdurch deren Zuwanderungsanreiz vermindert.
Selektionseffekte	(+) Die Selektionswirkung hängt von der Funktionsfähigkeit des Auktionsverfahren und der Transparenz der Arbeitsmärkte ab.
Markteffekte	(+) Einwanderungsrechte werden je nach Priorität der Unternehmen bedarfsgerecht an die Bewerber verteilt.
Zusatzeffekte	(+) Die Allokation der Lizenzen erfolgt über den Preismechanismus, wodurch der bürokratische Aufwand vermindert wird. (−) Die öffentliche Akzeptanz einer Versteigerung von Einwanderungsrechten ist fraglich, da Zuwanderung ausschließlich dem ökonomischen Kalkül unterworfen wird.
	© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

---

70 Die Zusammenhänge zwischen dem Bildungsniveau und den Renten, die aus der Produktivitätssteigerung resultieren, erläutern BACKES-GELLNER et al. (2001b, S. 26 ff.).

Für die Unternehmen ist die Teilnahme am Auktionsverfahren – wie erwähnt – mit Kosten verbunden, die sie voraussichtlich durch verminderte Lohnzahlungen an die Mitarbeiter allgemein oder die zugewanderten Ausländer im Unternehmen kompensieren. Die von ihnen entrichteten Löhne sind dann u. U. international nicht mehr konkurrenzfähig, so dass die Unternehmen gegenüber Wettbewerbern im Ausland, die ebenfalls international um gut ausgebildete Fachkräfte wetteifern, im Nachteil sind. Letzteres gilt nur dann, wenn andere Länder von einer Einführung eines Auktionssystems absehen.

Der Vorteil der auktionsgesteuerten Zuzugsselektion gegenüber einer Lenkung mittels Vorrangprüfung besteht in der allokativen Wirkung. Indem die Unternehmen selbst ihren Bedarf und ihre Präferenz über ihre Zahlungsbereitschaft und ihr Bieterverhalten zum Ausdruck bringen, ist eine Einschätzung durch Dritte, wie sie die Vorrangprüfung bisher erfordert, nicht mehr notwendig. Die Funktionsfähigkeit des Auktionssystems hängt allerdings von der ausreichenden Informiertheit der Entscheidungsträger in den Unternehmen ab. Zudem erscheint es zweifelhaft, ob angesichts der zurzeit eher geringen Attraktivität Deutschlands für mobile Fachkräfte ein Auktionsmodell überhaupt die erwarteten Effekte bewirken kann. Eine Steuerungsfunktion entfaltet ein Auktionsmodell nämlich erst bei einem hohen Preis. Angesichts der ohnehin geringen Zahl an Fachkräften, die in den letzten Jahren nach Deutschland einreisten, ist es denkbar, dass ein Auktionssystem mehr Personen verschreckt als zusätzlich zur Immigration animiert. Es erscheint zudem zweifelhaft, ob die in regelmäßigen Abständen durchzuführenden Auktionen tatsächlich die bürokratische Prozedur der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen substanziell gegenüber dem bisherigen System der Vorrangprüfung erleichtert und beschleunigt. Denn schließlich müsste die tatsächliche Qualifikation der Zuwanderer nach wie vor überprüft werden. Es bleibt zudem unklar, inwieweit Auktionsverfahren angesichts der nicht gänzlich transparenten Märkte wirklich zuverlässig funktionieren könnten.

Nach Einschätzung von STEINHARDT (2007, S. 23) macht ein Auktionsverfahren außerdem nur bei solchen Stellenbesetzungen überhaupt Sinn, bei denen die Arbeitskräfte nicht selbst durch die Unternehmen angelernt oder weitergebildet werden, sondern die unmittelbar nach Einstellung eingesetzt werden können, da eine Aufenthaltsberechtigung mittels Lizenzen nur befristet

erteilt wird.[71] Gerade Unternehmen, die unter Fachkräftemangel leiden, dürften jedoch eher an einer dauerhaften Akquise neuer Mitarbeiter interessiert sein. Im Falle von Hochqualifizierten dürfte also das Auktionssystem für Unternehmen eher unattraktiv sein. Außerdem fördert ein Auktionsverfahren ein Handeln der Unternehmen nach kurzfristigen Gesichtspunkten. Das politische Anliegen ist es aber, bevorzugt langfristig beschäftigungsfähige Ausländer ins Land zu holen. Hinzu kommt, dass eine Versteigerung von Einwanderungsrechten möglicherweise nicht auf öffentliche Akzeptanz stößt, da Zuwanderung ausschließlich dem ökonomischen Kalkül unterworfen wäre. Insbesondere letztgenanntes Argument spricht dafür, dass ein Auktionsverfahren zur Reduzierung des Fachkräftemangels kaum geeignet erscheint.

Auch aus Sicht der Mittelstandspolitik ist das Auktionsmodell eher skeptisch zu beurteilen. Vor allem kleine, aber auch mittlere Unternehmen dürften kaum in ausreichendem Maße über die finanziellen Mittel verfügen, um sich an Auktionen zu beteiligen. KMU wären noch in einer weiteren Hinsicht benachteiligt. Da sich die Ersteigerung von Zuwanderungsrechten insbesondere für Höchstqualifizierte lohnt, wird das Klientel, auf das KMU gemeinhin fokussieren, nämlich die Fachkräfte mittlerer Qualifikation, auf Auktionen kaum vertreten sein. Bezogen auf den Mittelstand erscheint es daher fraglich, ob ein Auktionssystem bestehende Fachkräfteengpässe wirksam beseitigen kann. Nicht auszuschließen ist, dass mit der Einführung eines derartigen Vergabeverfahrens ein Fachkräfteengpass noch verschärft wird.

In der Gesamtschau überwiegen die negativen Effekte die positiven. Ein Auktionsverfahren erscheint unter Abwägung der Chancen und Risiken als kaum geeignet, zur Lösung des Problems der selektiven Zuzugssteuerung beizutragen.

3.1.4 Zuzugssteuerung mittels Kriterienbestimmung

Fachkräftezuwanderung ließe sich – alternativ zu den genannten Vorrang- und Auktionsverfahren – auch über ein Kriteriensystem etwa nach dem Vorbild Kanadas steuern (siehe Kapitel 2.3). In der politischen Debatte zur möglichen Neugestaltung des deutschen Zuwanderungsrechts findet dieser Gegenvorschlag zum bestehenden System durchaus – wenn auch nicht einhellig – Zu-

---

[71] Einwanderungslizenzen sollten nach der Auffassung von ZIMMERMANN et al. (2002, S. 245) auf maximal drei Jahre befristet sein.

spruch.[72] Eine derartige Zuzugssteuerung basiert auf der Festlegung von Anforderungskriterien, die Ausländer zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland erfüllen müssen. Vorrangiges Merkmal einer auf den Zuzug von Fachkräften fokussierenden Zuwanderungspolitik ist die berufliche Qualifikation. Aber auch andere personenbezogene, sozioökonomische und kulturelle Kriterien können neben den die Leistungsfähigkeit kennzeichnenden Merkmalen dem Verfahren zugrunde gelegt werden (vgl. STEINHARDT 2007, S. 7). Der Kriterienkatalog kann neben Optional- auch Ausschlussmerkmale enthalten. Durch Punktezuordnung erfolgt eine Gewichtung der Kriterien je nach politischer Prioritätensetzung. Eine Einwanderungserlaubnis wird denjenigen Interessenten pauschal erteilt, die eine Mindestpunktzahl erreichen. Dieses Verfahren hätte zur Folge, dass die Höhe der Zuwandererzahl offen wäre. [73] Alternativ hierzu kann auch eine Kontingentierung vorgenommen werden, indem eine festgelegte Anzahl an Zuzugslizenzen an Bewerber vergeben werden, die die höchste Punktezahl in Rangfolge erzielen.[74] Wie allerdings die statistischen Analysen in Kapitel 2.4 belegen, ist der Fachkräftezustrom nach Deutschland eher gering, so dass es keiner quantitativen Zuzugsbegrenzung bedürfte (vgl. BORRMANN et al. 2007, S. 134).

Die Einführung eines Kriterienmodells bedeutete für Deutschland einen Paradigmenwechsel in der Politik der Zuwanderungssteuerung. Durch den Verzicht auf eine Bindung der Zuzugserlaubnis an eine konkrete Stellenzusage sowie auf die Vorrangprüfung würde die bisherige Politik der Nachfragesteuerung aufgegeben. Hochqualifizierte Zuwanderer erhielten unabhängig davon, ob sie bereits über einen Arbeitsplatz verfügen, Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, sofern sie den in einem Kriterienkatalog fixierten Anforderungen zu einem definierten Mindestanteil genügen. Eine prüfende Instanz würde sich lediglich auf die Kontrolle der Kriterienerfüllung der Antragsteller beschränken.[75] Es bestünde allerdings die Möglichkeit, nachfragebezogene Kriterien in das Punktesystem einfließen zu lassen, indem etwa am Arbeitsmarkt besonders rare Kompetenzen mit zusätzlichen Punkten honoriert würden.

---

72 Bereits die Süssmuth-Kommission hatte sich für die Einführung eines Kriterienverfahrens ausgesprochen (vgl. Kapitel 2.2). Auch der frühere Bundeswirtschaftsminister Brüderle befürwortete prinzipiell ein derartiges Verfahren (vgl. SCHOLZ 2010, S. 24).

73 Es könnte allerdings in diesem Fall ein Losverfahren eingeführt werden, um die Zuwandererzahl zu begrenzen.

74 Zu den Verfahren siehe STRAUBHAAR (1992, S. 276 ff.) und BAUER (1998, S. 80 ff.).

75 Zu den genannten Sponsoren und deren angedachte Kontrollfunktion siehe STEINHARDT (2007, S. 8 f.).

Die Einführung eines kriteriengestützten Auswahlverfahrens zielt darauf, einfache und transparente Normen für die Erteilung von Zuzugsberechtigungen festzulegen. Dies soll die Zukunftsplanung potenzieller Immigranten erleichtern und letztlich auch deren Wanderungsentscheidung positiv beeinflussen. Entscheidend hierfür ist nach Auffassung von ANGENENDT (2008, S. 50), dass die Kriterien verständlich formuliert und nachprüfbar sind. Die Definition feststehender Kriterien würde zudem ein nach außen auf den internationalen Arbeitsmarkt gerichtetes Signal begründen und anzeigen, dass Zuwanderung von Fachkräften generell erwünscht ist und nicht primär einer kurzfristigen Politik der Schließung von temporären Engpässen entspringt. Ein Kriteriensystem erleichterte nicht zuletzt auch den Zuzug nach Deutschland, da eine aufwändige Vorrangprüfung entfiele. Da auch die Arbeitgeber hierzulande aufgrund der vereinfachten und verkürzten Bewilligungsverfahren mit einer rascheren Erteilung der Zuzugsgenehmigungen rechnen können, dürfte deren Rekrutierungsanreiz sich erhöhen (siehe Übersicht 8).

Übersicht 8: Konzept und erwartete Effekte der Einführung eines kriteriengestützten Auswahlverfahrens

<u>Konzept</u> Zielsetzung	Zuwanderungsselektion auf der Grundlage angebotsbezogener Merkmale.
Zuzugsanreize	Einfachere und transparentere Verfahren erleichtern die Antragsstellung. Der Verzicht auf Vorrangprüfung beschleunigt die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung und erhöht den Zuzugsanreiz.
Rekrutierungsanreize	Das vergleichweise unkomplizierte Verfahren erleichtert den Zugang der Arbeitgeber zum internationalen Arbeitsmarkt.
<u>Erwartete Effekte</u> Migrationseffekte	(+) Erweiterung des Kreises der Zuzugsberechtigten, indem bisherige Restriktionen (des Vorrangmodells) entfallen.
Selektionseffekte	(−) Auf eine hohe Ausdifferenzierung der Qualifikationsprofile nach Bedarf des Arbeitsmarktes wird verzichtet.
Markteffekte	(+) Der Arbeitsmarkt für Fachkräfte wird erweitert. (−) Verdrängungseffekte inländischer Stellenbewerber sind nicht auszuschießen.
Zusatzeffekte	(+) Abbau von Bürokratiekosten.

© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Übergang von einem nachfrage- zu einem angebotsorientierten Kriteriensystem würde u. a. durch den Wegfall der Vorrangprüfung den Kreis der Zu-

zugsbegünstigten vermutlich erheblich erweitern. Folglich kann erwartet werden, dass sich auch die Zahl der tatsächlich Zuwandernden erhöhen wird. Da jedoch die Zuzugsentscheidung – wie zuvor erörtert – nicht nur von den formalen Voraussetzungen abhängt, sondern auch durch weitere, zum Teil persönliche Umstände bedingt ist, lässt sich der zu erwartende Zuzugsstrom kaum im voraus in seiner quantitativen Dimension voraussagen.

Selektionswirkungen würden sich voraussichtlich auch unter den Bedingungen einer kriteriengestützten Auswahl einstellen. Ein Verzicht auf die bisherige, strengere Zuzugsreglementierung muss nicht bedeuten, dass selektive Effekte sich abschwächten. Denn ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht würde auch unter der neuen Regelung nur dann gewährt, wenn die betreffenden Ausländer langfristig Anstellung finden. Letztlich ist es also der Arbeitsmarkt, der je nach Bedarf der Unternehmen für die selektive Steuerung der dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer sorgt.

Die Einführung eines Kriterienmodells der Zuzugssteuerung hat jedoch weitreichende Auswirkungen sowohl auf die internationalen als auch nationalen Arbeitsmärkte. International ist damit zu rechnen, dass weniger wettbewerbsfähige Länder verstärkt Fachkräfte an Deutschland abgeben, was wiederum deren Entwicklung negativ beeinträchtigen kann.[76] In Deutschland treten diese Zuwanderer dann ungehindert auf den inländischen Arbeitsmarkt und somit in Konkurrenz zu den heimischen Mitbewerbern um offene Stellen.

Eine kriteriengestützte Zuwanderung ist in erster Linie auf eine langfristige Stärkung des Humankapitalstocks der Volkswirtschaft ausgerichtet. Aus ökonomischer Sicht ist gegen eine derartige Öffnung der Arbeitsmärkte grundsätzlich nichts einzuwenden. Im Gegenteil: Sie dürfte den Wettbewerb um gute Fachkräfte eher befördern. Allerdings kann Zuwanderung aufgrund der sich verschärfenden Wettbewerbsbedingungen am Arbeitsmarkt – je nach Ausmaß des Zuwanderungsstroms – Verdrängungseffekte hervorrufen. Soziale Spannungen sind nicht auszuschließen. Die Neuregelung würde in jenen Branchen und unter solchen Berufsgruppen zu einer Erhöhung der Arbeitsplatzkonkurrenz führen, in denen kein akuter Fachkräftemangel herrscht.

Ein Wechsel des Systems der Zuzugssteuerung ermöglicht überdies die Einsparung aufwändiger Vorrangprüfungen. Die Bundesagentur für Arbeit könnte

---

76 Dieses Problem stellt sich auch bei den anderen Maßnahmen der Zuzugsförderung.

sich auf die Kontrolle der Einhaltung der gesetzten Kriterien konzentrieren und wäre um die bisherige Vorrangprüfung entlastet. Ein Punktesystem bietet zudem den Vorteil höherer Transparenz bei der Erteilung einer Zuzugserlaubnis, in dem es Behördenentscheidungen objektiviert und Ermessensspielräume begrenzt (vgl. DGB 2001, S. 1). Allerdings verfügt der Staat mitunter nicht über die erforderlichen Informationen, um die Kriterienerfüllung hinreichend zu ermitteln. Kriterien wie die Integrationsfähigkeit sind kaum messbar.

3.1.5 Zuzugsregelung für Selbstständige

Arbeitsmigration erfolgt nicht nur aufgrund der Wanderungsentscheidung von Beschäftigungssuchenden, sondern auch aufgrund des Zuzugs von investitionsbereiten Selbstständigen. Die Einreiseerlaubniserteilung für Selbstständige ist an die Höhe ihres Investitionsvorhabens geknüpft. Die konkreten Anforderungen, die an Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten, die eine bereits bestehende Unternehmung nach Deutschland verlagern oder eine neue Existenz hierzulande begründen wollen, gestellt werden, sind in Kapitel 2.2 ausführlich dargelegt (siehe auch BRENKE 2011, S. 9). Diese Unternehmerpersonen reisen i. d. R. mittels eines Schengen-Visums in die Bundesrepublik ein und haben dann insgesamt 90 Tage Zeit, ihr Gründungsvorhaben voranzutreiben und sich um einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu bemühen.[77] Bei den Formalien zur Erlangung eines Visums handelt es sich um auf internationalen Festlegungen beruhende Regelungen, von denen weder ausländische Besucher noch die Zuwanderer entbunden werden können.[78] Die Ausländerbehörde entscheidet auf Antrag über die Erteilung einer an die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit gebundenen Aufenthaltserlaubnis. Ihre Bewilligung setzt die Einreichung von Unterlagen[79] bei der zuständigen Ausländerbehörde als Beleg für die angestrebte selbstständige Tätigkeit sowie eine Stel-

---

77 Die 90-Tage-Frist kann ggf. durch Einholung eines Mehrfachvisums ausgedehnt werden und stellt insofern keine abzubauende Zuzugshürde dar.

78 Wird eine Gesellschaftsgründung angestrebt, ist ein Einladungsschreiben eines deutschen Geschäftspartners zur Erlangung eines Visums erforderlich (vgl. KIRSCH et al. 2012, S. 10 ff.). Selbstständige Unternehmer benötigen einen Handelsregisterauszug oder die Satzung des bestehenden Unternehmens und einen Nachweis über die Geschäftsaktivitäten (ebenda).

79 Erforderlich sind neben Arbeitszeugnissen u. a. auch ein Businessplan, ein Kapitalnachweis für die Unternehmensgründung, ein Beleg über die Sicherung des Lebensunterhaltes der Gründerin bzw. des Gründers für mindestens sechs Monate und – sofern vorhanden und ggf. als Entwurf – der Gesellschaftsvertrag, der Handelsregisterauszug, die Gewerbeanmeldung und Miet- und Pachtverträge. Bei Firmenkauf bzw. einer Beteiligung ist die Vertragsgrundlage einzureichen (vgl. www.hk24.de/international/auslaenderrecht).

lungnahme eines Sachverständigen über die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Unternehmens- und Finanzierungskonzepts voraus.

Zur Förderung des Zuzugs von ausländischen Unternehmerinnen und Unternehmern aus Drittstaaten könnten die zugrunde gelegten Anforderungen abgesenkt werden.[80] Aus ökonomischer Sicht spricht nichts gegen die Gewährung einer Zuzugserlaubnis auch unter weniger strengen Auflagen, sofern sichergestellt ist, dass die Gründung auf legaler Basis erfolgt und das Geschäftskonzept wirtschaftlich tragfähig ist. Maßgeblich ist nach aktueller Rechtslage ein Investitionsvolumen von mindestens 250.000 € sowie die Schaffung von zumindest fünf neuen Arbeitsplätzen. Diese Richtgrößen sind – etwa im Vergleich zu den in Kanada gültigen Schwellenwerten (vgl. Kapitel 2.3) – eher restriktiv. Gutachter raten den Ausländerbehörden bereits heute zum Teil schon bei geringeren Beschäftigungseffekten zur Erteilung einer Zuzugsgenehmigung, sofern eine günstige Entwicklungsprognose besteht.

Durch eine Absenkung der bislang veranschlagten Mindestvoraussetzungen würde einer erweiterten Gruppe von Ausländern aus Drittstaaten eine Aufenthaltsgenehmigung in Aussicht gestellt. Gründungswillige, die die bisherigen Schwellenwerte unterschreiten, erhielten auf diese Weise die Möglichkeit der Einwanderung nach Deutschland. Die hier zur Diskussion gestellte Zuzugserleichterung würde also in erster Linie den Begründern von Kleinexistenzen zugute kommen. Wie häufig es jedoch in der Praxis vorkommt, dass Investoren unter den gegebenen Rahmenbedingungen das Wagnis einer Unternehmensverlagerung bzw. Firmengründung fern ihrer Heimat auf sich nehmen, lässt sich nicht klären.[81] Daher ist auch kaum die Effektstärke vorauszusagen, die mit einer Lockung der Mindestinvestitionsanforderungen einhergeht.[82]

---

80 In den zurückliegenden Jahren wurde bereits in dieser Weise verfahren, um Zuwanderung zu befördern. Bis August 2007 lagen die Schwellenwerte bei einem Investitionsvolumen von 1 Mio. € und der Schaffung von mindestens zehn Arbeitsplätzen. Bis Ende 2008 galt eine Mindestinvestitionssumme von 500.000 €, wobei die Mindestgrenze der einzustellenden Mitarbeiterzahl auf fünf Personen abgesenkt wurde.

81 Die amtliche Statistik, die Informationen zum Gründungsgeschehen liefert, bietet keine Angaben zum Aufenthaltsstatus der Gründerpersonen ausländischer Herkunft.

82 Attraktiv dürfte eine Lockerung der Zuzugsvoraussetzungen insbesondere für ausländische Unternehmer sein, die sich in Deutschland zunächst einmal ein zweites Standbein (z. B. eine Zweigstelle) aufbauen wollen. Eine sofortige und vollständige Standortverlagerung würde es mit sich bringen, dass diese Investoren ihr gesamtes Existenzrisiko auf ein fremdes Marktumfeld stützen. Das Angebot, sich nach Ablauf der Übergangsfrist dauerhaft niederzulassen, erzeugt einen zusätzlichen Bleibeanreiz.

Übersicht 9: Konzept und erwartete Effekte einer Absenkung der Mindestinvestitionsanforderungen für selbstständige Ausländer

Konzept	
Zielsetzung	Erweiterung des Kreises der zuzugsberechtigten Unternehmer.
Zuzugsanreize	Zusätzliche Zuzugsanreize auch für Klein- und Kleinstunternehmer werden durch die Erweiterung der Gruppe der Begünstigten gesetzt.
Erwartete Effekte	
Migrationseffekte	(+) Die erweiterte Gruppe der Begünstigten wird tendenziell zu einer Erhöhung der Zuwanderung führen.
Selektionseffekte	(⁒) Mit der Maßnahme ist keine Selektionswirkung verbunden, vorausgesetzt, es wird auch weiterhin auf Vorzugskonditionen für Selbstständige hoher und höchster Qualifikation verzichtet.
Markteffekte	(±) Werden bevorzugt kleinere Wirtschaftseinheiten gegründet, sinken die damit verbundenen Investitions- und Beschäftigungseffekte. In der Summe könnte jedoch die Zahl der Arbeitsplätze je nach Anzahl der Gründungen insgesamt steigen.
Zusatzeffekte	(−) Das Risiko von Scheingründungen steigt mit der Absenkung der Mindestanforderungen.
	© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Absenkung der Mindestinvestitionsanforderung geht allerdings mit der Gefahr der missbräuchlichen Nutzung der Regelung einher (vgl. LORENZ 2010, S. 20 ff.). Zuwanderungswillige können Informationsasymmetrien zu ihren Gunsten ausnutzen und eine Wirtschaftseinheit begründen, deren eigentliches Anliegen nicht im Erwerbsziel, sondern im Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung für die Gründerperson und deren Familie liegt. Gründer von sogenannten Kümmerexistenzen könnten bestrebt sein, ihr Gewerbe so lange am Markt zu halten, bis eine unbefristete Niederlassungserlaubnis seitens der Ämter erteilt wurde, um anschließend ihre unternehmerische Tätigkeit aufzugeben. Die Gefahr des unternehmerischen Scheiterns ist grundsätzlich zwar gegeben, ist aber umso größer, je kleiner das Gründungsvorhaben ist (Liability of Smallness). Eine Erleichterung im Reglement sollte daher erst dann ins Auge gefasst werden, wenn sichergestellt ist, dass die bereits heute für zuwandernde Selbstständige obligatorische Prüfung des Gründungskonzepts durch Fachkundige alleine ausreicht, um missbräuchlichem Verhalten wirksam Einhalt zu gebieten.

Selektionseffekte gehen mit der diskutierten Zuwanderungsregelung nicht einher. Hochqualifizierte Investoren aus Drittstaaten, die sich am Standort

Deutschland wirtschaftlich engagieren wollen, sind den gleichen Zuzugsbedingungen unterworfen wie geringer qualifizierte Selbstständige. Die für Selbstständige getroffene Zuzugsregelung ist einseitig auf die Höhe des von diesen Personen bereitzustellenden Investivkapitals ausgerichtet. Eine Einreiseerlaubnis könnte aber durchaus von weiteren personenbezogenen Merkmalen, darunter der mitgebrachten Qualifikation, abhängig gemacht werden. Hierzu müsste die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an das Ausbildungsniveau und den beruflichen Erfahrungshintergrund gekoppelt werden.

Ein Verzicht auf eine selektive Steuerung der Selbstständigenzuwanderung kann unterdessen negative Struktureffekte zur Folge haben. Verstärkte Gründungsaktivitäten durch Zuwanderer in stagnierenden oder gar schrumpfenden Branchen dürften nämlich zu einem Verdrängungswettbewerb unter den bestehenden Wettbewerbern führen. Lediglich Unternehmensgründungen, deren Strategie in der Einführung innovativer Produkte und Dienstleistungen besteht, tragen zur Erneuerung und Weiterentwicklung der Wirtschaftsstruktur bei und erzeugen Wachstums- und positive Wohlfahrtseffekte. Insofern wäre es nur konsequent, Investoren in Wachstumsbranchen sowie (hoch-)qualifizierten Gründern privilegierte Einreise- und Bleibekonditionen zu offerieren und ihnen auf diese Weise höhere Zuzugsanreize zu setzen.

3.1.6 Ausdehnung des Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche auf ausgewählte Gruppen von Fachkräften ohne Hochschulabschluss

Fachkräften aus Drittstaaten, die in Deutschland arbeiten wollen, jedoch über kein Stellenangebot verfügen, können seit Aufnahme des Paragraphen 18c ins Aufenthaltsgesetz – sofern sie über einen anerkannten Hochschulabschluss verfügen und ihren Lebensunterhalt selbstständig bestreiten – nach Deutschland einreisen und sich für insgesamt sechs Monate dort auf Arbeitssuche begeben.[83] Zuwanderungswillige aus ausgewählten Industriestaaten – darunter den USA und Japan – genießen demgegenüber das Privileg, auch ohne Vi-

---

83 Bis Mitte 2012 wurde Arbeitsuchenden aus Drittstaaten nur dann eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt, wenn diese bereits vor ihrer Übersiedlung einen Arbeitsplatz in Deutschland vorweisen konnten. Auch zur Beantragung eines Schengen-Visums zur Einreise nach Deutschland bedurfte es des Nachweises eines Arbeitsvertrags oder zumindest eines Bestätigungsschreiben des zukünftigen Arbeitgebers. Die Begleitumstände sind in Kapitel 2.3 näher beschrieben oder in der Drucksache 236/12 des Bundesrates vom 27.04.2012 nachzulesen.

sum nach Deutschland einreisen zu können, um sich vor Ort um eine Arbeitsstelle zu bemühen.[84]

Wie bereits angeführt, rekrutieren KMU zumeist Fachkräfte, die nicht an Hochschulen studierten, sondern andere berufliche Ausbildungen absolvierten. Diesen in die Kategorie der Sonstigen Fachkräfte fallenden Bewerbern werden jedoch die zuvor dargelegten Vorzugskonditionen nicht gewährt. Sie benötigen weiterhin ein Schengen-Visum, um nach Deutschland einzureisen. Das Problem der Kontaktanbahnung zwischen Arbeitsuchenden und deutschen Arbeitgebern, wie es noch vor der Gesetzesänderung für sämtliche Fachkräfte bestand, ist also zumindest noch hinsichtlich der Bewerbergruppe, die im Mittelstand vorrangig akquiriert wird, ungelöst. Die begrenzten Möglichkeiten insbesondere für KMU, in unmittelbaren Kontakt zu Stellenbewerbern im Ausland zu treten und diese auf ihre Eignung hin zu prüfen, können erklären, weshalb dieser Weg der Personalakquise bislang nur vergleichsweise selten beschritten wird.[85] Um es auch diesen Fachkräften zu ermöglichen, sich vor Ort auf Arbeitssuche zu begeben, könnte der neu geschaffene Aufenthaltstitel zumindest auf ausgewählte Berufsgruppen ohne Hochschulabschluss ausgedehnt werden. Hierzu müsste jedoch sichergestellt sein, dass nur solche Personen ins Land gelangen, die sich tatsächlich auf Arbeitssuche begeben und die das Land im Falle einer erfolglosen Jobsuche nach Ablauf der gewährten Frist wieder verlassen. Wie die Akademiker müssten auch diese Arbeitsuchenden für ihren Lebensunterhalt während ihres Deutschlandaufenthaltes selbst aufkommen.

Ein solches, anlassbezogenes Kurzvisum würde die Stellensuche für Bewerber aus Drittstaaten mit Berufsausbildung erleichtern. Diese Fachkräfte könnten sich vor Ort ein Bild von ihren Berufschancen machen und sich bei potenziellen Arbeitgebern persönlich vorstellen. Sie könnten auf diese Weise selbst in Erfahrung bringen, ob sie in Deutschland länger leben und arbeiten möchten. Ihnen wäre somit die Möglichkeit gegeben, entscheidungsrelevante Infor-

---

84 Visumfreiheit wird gegenwärtig außerdem den Staatsbürgern Australiens, Israels, Kanadas, Neuseelands und Südkoreas zugestanden (vgl. www.gtai.com).

85 Die Suche im Ausland zur Sicherung des Fach- und Führungskräftebedarfs ist für deutsche Industrieunternehmen nur von nachrangiger Bedeutung. Gerade einmal 7,2 % der Unternehmen – hierunter vor allem Großunternehmen – schlagen diesen Weg ein (vgl. BRINK et al. 2012, S. 23). In erster Linie werden Fachkräfteengpässe durch die Ausweitung der betrieblichen Weiterbildung, die Verbesserung des Unternehmensbildes, die Ausweitung der betrieblichen Ausbildung oder auch durch die Einführung attraktiverer Vergütungsmodelle überwunden (vgl. ebenda).

mationen einzuholen. Infolge der angedachten Erweiterung der Regelung wäre zu erwarten, dass sich mehr mobile Migranten überhaupt mit der Option, nach Deutschland auszuwandern, auseinandersetzen. Eine derartige Zuwanderungsregelung auf Probe dürfte auch den KMU zugute kommen, die auf der Suche nach Personal sind. Auf diese Weise könnten auch die in Deutschland ansässigen Unternehmen leichter Kontakte mit potenziellen Zuwanderern knüpfen und diese ggf. durch Kurzzeitpraktika auf ihre Eignung testen. Diese neuartigen Aufenthaltsmöglichkeiten böten diesen Unternehmen zusätzliche Rekrutierungsanreize (siehe Übersicht 10).

Übersicht 10: Konzept und erwartete Effekte der Erweiterung der neuen Aufenthaltsregelung für in Nicht-EU-Staaten lebende, in Deutschland Arbeit suchende Fachkräfte mit Berufsqualifizierung

<u>Konzept</u> Zielsetzung	Erleichterung der Einreiseregelung auch für Fachkräfte ohne Hochschulabschluss.
Zuzugsanreize	In dem Maße, wie Einreiserleichterungen die Chancen für eine Stellenbewerbung erhöhen, vergrößert sich der Zuzugsanreiz der Arbeit suchenden Ausländer.
Rekrutierungsanreize	Die Suchkosten der Unternehmen nach im Ausland lebenden Fachkräften verringern sich durch eine Lockerung der Einreisebestimmungen, was den Anreiz zur Personalakquise erhöht.
<u>Erwartete Effekte</u> Migrationseffekte	(+) Ausländer ohne Kontakte im Ausland zu deutschen Firmen wird eine Zuzugshürde genommen, so dass mit einer wachsenden Zahl an Zuwanderern aus dem Nicht-EU-Ausland zu rechnen ist.
Selektionseffekte	(−) Die bisherige Regelung, die allein Hochqualifizierten galt, diente der Selektion. Mit der Erweiterung auf Personen mit niedrigerer Qualifikation vermindern sich die Selektionseffekte.
Markteffekte	(+) Durch die physische Präsenz von Arbeitsuchenden aus dem Ausland ließe sich mehr Transparenz auf dem deutschen Arbeitsmarkt erzeugen. (+) Personal akquirierende KMU würden von dieser Regelung profitieren, da sie vornehmlich Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung einstellen.
	© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Inwieweit die Zuzugsanreize in der Praxis tatsächlich zu einem verstärkten Zustrom an einwandernden Fachkräften führen, lässt sich nicht mit hinreichender Sicherheit prognostizieren. Es kann allerdings erwartet werden, dass der deutsche Arbeitsmarkt im Zuge der Einführung einer Aufenthaltsgenehmigung zur

Arbeitssuche auch für Fachkräfte ohne Hochschulabschluss an Attraktivität gewinnen würde. Nicht auszuschließen ist aber, dass andere Faktoren wie etwa der Erwerb der deutschen Sprache letztlich höhere Zuzugshürden begründen als fehlende Ortskenntnisse und mangelnde persönliche Kontakte.[86] Über die Höhe der Zuzugseffekte entscheidet nicht zuletzt auch die Bereitschaft der Unternehmen in Deutschland, Arbeitsplätze Immigranten anzubieten und ggf. deren Sprach- und Integrationsvermögen durch eigene Programme zu fördern.

Mit einer Ausdehnung der Einreiseerlaubnis zwecks Arbeitssuche auf Zuwanderer mittlerer Qualifikation reduzierten sich die Selektionseffekte. Es kämen nun auch geringer qualifizierte Fachkräfte in den Genuss dieser Regelung.

Generell ist davon auszugehen, dass die angedachte Ausweitung des Kreises der Berechtigten zu einer Belebung des inländischen Arbeitsmarktes führen wird. Indem Transparenz geschaffen und Austauschmöglichkeiten hergestellt werden, wird die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte gestärkt. Allerdings ist die zur Diskussion gestellte Neuregelung durchaus missbrauchsanfällig. Denn mit dieser Regelung würde die Einreise von der Einwanderung – die ein Arbeitsverhältnis voraussetzt – entkoppelt. Es besteht die Gefahr, dass Zuwanderer die Absicht, sich in Deutschland auf Jobsuche zu begeben, lediglich vortäuschen. Es könnte auf diese Weise verstärkt zur illegalen Immigration kommen. Die Effektivität der Regelung hängt entscheidend davon ab, inwieweit es gelingt, den Fachkräftestatus einer einreisewilligen Person eindeutig und mit Sicherheit zu bestimmen. Hierzu bedarf es wirksamer Kontrollmechanismen. Der neu geschaffenen Organisation `IHK-FOSA´ könnte eine Kontrollfunktion übertragen werden.[87]

3.2 Institutionelle und finanzielle Maßnahmen der Zuzugssteuerung

Unabhängig davon, ob der Gesetzgeber an einer primär nachfrageorientierten Zuzugsregelung festhält oder diese zukünftig in ein angebotsbezogenes System transformiert, stehen der Politik weitere Maßnahmen zur aktiven Zuwanderungsförderung offen. So könnte durch eine verstärkte Förderung von Intermediärdienstleistungen die Effizienz der Vermittlung ausländischer Jobsu-

---

86 Eine Studie des IfM Bonn weist mangelnde Sprachkenntnisse als wichtigstes Problem der Unternehmen bei der Einstellung ausländischer Fachkräfte aus (vgl. KAY et al. 2008, S. 130).

87 Am 30.3.2012 nahm die IHK-FOSA ihre Arbeit auf. Sie ist die zentrale Stelle zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse (siehe www.anerkennung-in-deutschland.de).

chender an deutsche Arbeitgeber gesteigert und auf diese Weise Zuwanderung erleichtert werden. Zudem könnten Zuzugswilligen aus Drittstaaten gezielte materielle oder immaterielle Anreize gesetzt werden, um diese zur Übersiedlung nach Deutschland zu bewegen.

3.2.1 Förderung der Unterstützungsinfrastruktur

In Kapitel 3.1 wurde bereits auf die Bedeutung von Netzwerkstrukturen hingewiesen, die die Kontaktanbahnung und Informationsweiterleitung zwischen deutschen Unternehmen und potenziellen Mitarbeitern aus dem Ausland ermöglichen und unterstützen. Neben den Auslandshandelskammern sind auch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) sowie weitere Einrichtungen mit dieser Aufgabe betraut. Zu nennen sind auch die Internet-Plattformen, die eingerichtet wurden, um die Informationslage potenzieller Zuwanderer zu verbessern.[88] Hinzu kommen andere öffentliche und private Institutionen, die Zuwanderungswilligen beratend oder betreuend zur Seite stehen. Hierzu zählen sämtliche Einrichtungen, die Prüfungen der Gleichwertigkeit von Ausbildungsberufen und der Anerkennung von Hochschulabschlüssen vornehmen.[89]

Inwieweit die aktuell steigende Zahl an Zuwanderern auch auf eine verbesserte Vermittlungstätigkeit dieser Intermediäre zurückgeht, kann nicht geklärt werden. Deswegen ist gegenwärtig keine Aussage darüber möglich, ob weiterer Reformbedarf besteht. Da jede weitere Verbesserung des Zugangs zu relevanten Informationen dazu beiträgt, Zuwanderungswilligen Migrationskosten zu ersparen und Unternehmen die Personalakquise zu erleichtern und somit entsprechende Zuzugs- bzw. Rekrutierungsanreize setzt, ist eine kontinuierli-

---

88 Zuwanderer erhalten Informationen etwa auf dem Internetportal des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (siehe www.bamf.de). Das Bundesministerium des Innern bietet das Portal Zuwanderung in Deutschland an (siehe www.zuwanderung.de). Anfang Juni 2012 wurde das Auslandsportal zur Fachkräfteoffensive Make it in Germany eröffnet (siehe www.make-it-in-Germany.com), bereitgestellt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit.

89 Für die Gleichwertigkeitsprüfung von Ausbildungsberufen sind die Kammern zuständig. Die für die einzelnen Berufe zuständigen Stellen werden in einem eigens hierfür eingerichteten Internetportal des Bundes genannt (www.anerkennung-in-deutschland.de). Der im Jahr 2004 verabschiedete „Europäische Qualifikationsrahmen“ (EQR) stellt ein übergreifendes System zur europaweiten Normierung von Qualifikationen dar. Er ist als Referenzrahmen konzipiert für den „Deutschen Qualitätsrahmen für Lebenslanges Lernen“ (DQR). Dessen Einführung soll zukünftig dazu beitragen, die Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse zu erleichtern.

che Prüfung der bestehenden Unterstützungsinfrastruktur im Hinblick auf Lücken und Qualität angeraten (vgl. Übersicht 11).

Übersicht 11: Konzept und erwartete Effekte der Begründung bzw. Aktivierung von Vermittlungsagenturen

<u>Konzept</u>	
Zielsetzung	Steigerung der Effizienz der Leistungen der Intermediäre.
Zuzugsanreize	Reduktion der Suchkosten vermindert die Migrationskosten und senkt zugleich die Zuwanderungshürden und erhöhen den Zuzugsanreiz.
Rekrutierungsanreize	Die Verbesserung der Konditionen der Kontaktaufnahme für Arbeitgeber zu Arbeitsuchenden im Ausland erhöht deren Rekrutierungschancen.
<u>Erwartete Effekte</u>	
Migrationseffekte	(±) Es ist von einem Einfluss auszugehen, jedoch der Effekt wird kaum empirisch nachweisbar sein.
Selektionseffekte	(+) Selektionseffekte werden erzielt, wenn gezielt an Fachkräfte gerichtete Informationen durch Intermediäre bereitgestellt werden.
Markteffekte	(+) Maßnahmen tragen zur Erhöhung der Funktionsfähigkeit der internationalen Arbeitsmärkte bei.
	© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Inwieweit eine Verbesserung oder Ausdehnung intermediärer Dienstleistungen substanzielle Migrationseffekte nach sich zieht und infolge dessen die Zuwandererzahl von Fachkräften erhöht, hängt von dem Ausmaß der bestehenden Informationslücken ebenso ab wie von dem Vermögen der Betroffenen, die Angebote dieser Intermediäre zu nutzen. Eine Prognose ist auch hier kaum zu treffen. Selektionseffekte werden allerdings nur dann erzielt, wenn die Informations- und Vermittlertätigkeit gezielt auf die Bedürfnisse von Fachkräften ausgerichtet wird. In jedem Fall wird eine Verbesserung des Informationsflusses die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhen und insofern zur Effizienz der Arbeitsvermittlung beitragen.

Neben der Inanspruchnahme von Dienstleistern zur Kontaktanbahnung auf Arbeitsmärkten bieten sich den Unternehmen mit Fachkräftebedarf weitere Möglichkeiten, wie sie selbst dafür sorgen können, ihren Informationsbedarf zu decken. Deutsche Arbeitgeber könnten etwa ihr Angebot an Ausbildungsplätzen und dualer Studiengänge auf Immigranten mit entsprechenden Zugangsvoraussetzungen ausdehnen. Mit der Aussicht auf Aus- und Weiterbildung in Deutschland dürften lernbereite Ausländer verstärkt zur Einwanderung ange-

regt werden. Generell sind die Arbeitsbedingungen, aber auch die betrieblich veranlassten Maßnahmen zur Weiterbildung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund ein Argument für mobile Fachkräfte, Deutschland gegenüber anderen Zielorten den Vorzug zu geben. Unternehmen können zudem Hochschulmessen im Ausland nutzen, um sich bekannt zu machen und Kontakte zu potenziellen Bewerbern aufzubauen. Unternehmen steht ferner die Option offen, private Personaldienstleister mit der Suche nach qualifizierten Mitarbeitern aus dem Ausland zu betrauen.

Der Mittelstand wird jedoch hinsichtlich der Umsetzung derartiger Maßnahmen aufgrund von begrenzten finanziellen und personellen Mitteln rasch an seine Grenzen stoßen. Ein Weg, diese Ressourcenengpässe zu überwinden, besteht in der Bildung von Kooperationen. KMU könnten sich zusammenschließen, um ausländischen Fachkräften im Verbund attraktive Weiterbildungsangebote anzubieten (vgl. MAAß 2009, S. 47 ff.). Auch die Suche nach qualifiziertem Personal im Ausland kann auf dem Wege konzertierter Aktionen erfolgen (vgl. KRANZUSCH/MAAß 2004, S. 11 ff.).

Für ein verbessertes Lebensumfeld der Immigranten zu sorgen, ist nicht allein Aufgabe des Staates, sondern Auftrag an die gesamte bürgerschaftliche Gesellschaft. Unterstützungsnetzwerke für Zuwanderer haben die Immigranten früherer Jahrzehnte bereits selbst gebildet. Es sind dies u. a. die religiösen Gemeinschaften und kulturellen Vereine, die Anlaufstellen auch für Zuwanderer der jüngsten Generation darstellen (vgl. SCHIFFAUER 2006).

3.2.2 Einsatz materieller Anreizinstrumente

Wie zuvor mehrfach hervorgehoben, erzeugen die mit einer Migration verbundenen spezifischen Kosten Zuwanderungshemmnisse und – je nach Höhe – mitunter sogar unüberwindbare Zuzugshürden. Diese Lasten könnten durch Unterstützungsleistungen zumindest teilweise kompensiert werden mit dem Ziel, die Übersiedlung nach Deutschland für Fachkräfte attraktiver zu machen oder gar erst zu ermöglichen. Denkbar sind direkte finanzielle Zuwendungen, die – um Selektionseffekte zu erzeugen – Zuwanderern mit bestimmten Qualifikationen gewährt werden könnten. Eine derartige Anwerbeprämie könnte unmittelbar nach der Einreise ausgezahlt und den Neuankömmlingen eine erste materielle Starthilfe bieten. Um neben einem Zuzugs- auch einen Bleibeanreiz zu setzen, könnte die Prämie in Raten ausgezahlt werden. Eine Maßnah-

me mit vergleichbarer Wirkung wäre das Gewähren von Steuererleichterungen. Andere Länder verfolgen bereits derartige Politikansätze.[90] Ziel dieser Maßnahme wäre es, positiv auf das Kosten-Nutzen-Kalkül der Zuwanderungswilligen einzuwirken, um deren Entscheidung zu beeinflussen.

Eine derartige Anwerbeprämie würde zunächst einmal ein Signal erzeugen, das die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der deutschen Gesellschaft insgesamt zum Ausdruck bringt. Mit der Höhe der Prämie dürfte sich der Zuzugsanreiz entsprechend verstärken. Im Falle von Steuererleichterungen ist die Stärke des Anreizes abhängig von der effektiven Ersparnis, die nicht zuletzt auch von den Hebesätzen im Inland abhängt. Insbesondere Gutverdiener aus Hochsteuerländern dürften von derartigen Erleichterungen in Deutschland profitieren. Prämien bzw. Steuererleichterungen müssten dabei an Bedingungen geknüpft werden, um spezifische Selektionswirkungen zu erzeugen. Zu denken wäre etwa an eine Ausrichtung der Zahlungen an die Beschäftigungsfähigkeit, das Alter oder die Berufserfahrung der Zielpersonen. Auch die Bereitschaft, in abgelegene Regionen einzuwandern, könnte mittels derartiger Zuzahlungen honoriert werden. Auf diese Weise könnten etwa Anreize für Ärzte geschaffen werden, sich in ländlichen Gebieten mit Mangel an medizinischem Personal niederzulassen.

Prämienzahlungen zur Verstärkung von Zuzugsanreizen stellen eine Form der Lohnsubvention dar. Da nicht die Arbeitgeber die Leistungsempfänger sind, bleibt deren Rekrutierungsverhalten von dieser politischen Maßnahme weitgehend unbeeinflusst. Der Grundgedanke ist vielmehr, das Entgelt der zuwandernden Person einmalig oder zumindest vorübergehend zu erhöhen, um die gewünschte Verhaltenssteuerung – also die Zuzugsentscheidung – bei den Migrationswilligen selbst herbeizuführen. Hier besteht allerdings die Gefahr von Mitnahmeeffekten, da auch Personen, die ohnehin – etwa in Ermangelung von Jobalternativen im Heimatland – von der Vorteilhaftigkeit eines Zuzugs nach Deutschland überzeugt sind, in den Genuss von solchen Leistungen kommen (siehe Übersicht 12).

---

90 Eine Steuererleichterung kann in Form eines Pauschalbetrags gewährt werden, wie das Beispiel Finnlands zeigt (vgl. LIEBIG 2005).

Übersicht 12: Konzept und erwartete Effekte der Inanspruchnahme materieller und immaterieller Anreizsysteme

Konzept	
Zielsetzung	Politische Einflussnahme auf das Kosten-Nutzen-Kalkül der Zuwanderer und somit in deren Migrationsverhalten.
Zuzugsanreize	Eine derartige Anwerbeprämie erzeugt ein positives Willkommenssignal und ist für die Begünstigten einkommenswirksam.
Rekrutierungsanreize	Die Maßnahme ist nicht auf einen Rekrutierungsanreiz ausgerichtet.
Erwartete Effekte	
Migrationseffekte	(±) Effekte sind abhängig von den individuellen Kosten-Nutzen-Relationen. Eine Prognose ist kaum möglich.
Selektionseffekte	(+) Voraussetzung ist eine an die Qualifikation gebundene Ausgestaltung der Prämiengewährung.
Markteffekte	(−) Die Anwendung verletzt das Prinzip der Steuergerechtigkeit. (−) Es besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten.
	© IfM Bonn

+,−,⁒,± Die erwarteten Effekte sind positiv, negativ, nicht gegeben oder unbestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Inwieweit Prämienzahlungen die gewünschte Anreizwirkung entfalten, lässt sich kaum vorherbestimmen. Da die Zugkraft einer derartigen Maßnahme von dem individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül der Zielpersonen abhängt, dürfte die optimale Schwelle, ab der eine Prämie Zugkraft entwickelt, von Person zu Person und in Abhängigkeit vom Lebensstandard im Herkunftsland variieren. Eine pauschale Festlegung der Prämienhöhe wäre angesichts abweichender Voraussetzungen und individueller Einkommenspräferenzen daher kaum möglich. Zudem erschweren Informationsasymmetrien dem Gesetzgeber die effektive Ausgestaltung dieser Anreizprogramme. Nicht zuletzt dürften auch im Laufe der Zeit sich verändernde Markt- und Umfeldbedingungen kontinuierliche Anpassungen erforderlich machen.

Bei den hier betrachteten Sonderleistungen handelt es sich nicht um leistungsbezogene Zahlungen. Sie würden geleistet, um die Bereitschaft bestimmter Fachkräfte zu erhöhen, eine Stelle überhaupt anzutreten. Eine derartiges Begrüßungsgeld stünde somit dem eigentlichen Gedanken einer Prämienzahlung, wie sie in Betrieben üblich ist und die eine Zusatzentlohnung für das Erreichen eines bestimmten Erfolgsziel gemeinhin darstellt, entgegen (vgl. BACKES-GELLNER et al. 2001b, S. 315). Hinzu kommt, dass Immigranten eingeräumte Steuervorteile das Prinzip der Steuergerechtigkeit verletzten, weil

deren Bemessung unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorzunehmen wäre (vgl. ANDEL 1992, S. 268 ff.). Es stellt sich die Frage, inwieweit derartige Zahlungen in der übrigen Bevölkerung Akzeptanz finden. Grundsätzlich ist es aus ökonomischer Sicht nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt, derartige Prämienzahlungen aus Mitteln der Steuerzahler zu bestreiten. Es müsste nachgewiesen werden, dass diese Zuwendungen im öffentlichen Interesse liegen und erheblichen strukturellen Defiziten vorbeugen bzw. diese beheben. Öffentliche Gelder dürften ansonsten nicht zur aktiven Förderung der Personalakquise von Unternehmen eingesetzt werden, da diese privatwirtschaftliche Entscheidungen und Anliegen betreffen. Es ist daher folgerichtig – wie von dem Vorsitzenden der FDP-Bundestagsfraktion gefordert –, dass derartige Leistungen von der Wirtschaft als Nutznießer finanziell getragen werden und nicht steuerfinanziert sein sollten. Es sind die Unternehmen selbst, die durch entsprechend attraktive Entlohnungsangebote die Möglichkeit haben, Einfluss auf das Zuwanderungsverhalten von im Ausland lebenden Fachkräften zu nehmen. Es bedarf an dieser Stelle nicht zwingend einer staatlichen Einflussnahme. Wie andere freiwillige Gratifikationen an Arbeitnehmer wäre auch eine Anwerbeprämie dann betrieblich veranlasst.

4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft hängt entscheidend von der Deckung ihres Fachkräftebedarfs ab. Diese ist jedoch langfristig insbesondere aufgrund demografischer Entwicklungen gefährdet. Einer von mehreren Lösungsansätzen besteht in einer selektiven, auf den privilegierten Zuzug von Fachkräften abzielenden Migrationspolitik. Vor diesem Hintergrund war die vorliegende Studie darauf ausgerichtet, zu ergründen, wie der Zuzug von Ausländern aus Nicht-EU-Staaten zukünftig geregelt werden kann, um das politische Ziel der Vermeidung von Fachkräfteengpässen bestmöglich zu erreichen.

Die Analyse ergab, dass der Gesetzgeber in Deutschland bereits eine selektive, primär nachfrageorientierte Strategie der Zuzugssteuerung aus Drittstaaten verfolgt. Der Zuzug wird je nach Arbeitsmarktlage und Bedarf der Wirtschaft reguliert. Durchgesetzt wird diese Strategie durch die Bindung der Aufenthaltsgenehmigung an eine Stellenzusage in Deutschland sowie mittels einer von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Vorrangprüfung. Nach der grundlegenden Reform, die mit dem Aufenthaltsgenehmigungsgesetz im Jahr 2005 umgesetzt wurde, kam es in den Folgejahren sukzessive zu Lockerungen der vereinbarten Zuzugsbestimmungen. Während diese Anpassungen bis zum Jahr 2009 noch keine substanziellen Zuwanderungsgewinne für Deutschland nach sich zogen, ist seitdem eine Trendumkehr erkennbar. Die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten belief sich im Jahr 2010 auf immerhin knapp dreißigtausend Personen. Neben Hoch- und Höchstqualifizierten sind dies Fachkräfte mittlerer Qualifikation.

4.1 Zuzugs- und Rekrutierungsanreize im Zuwanderungsrecht

Die Analyse des deutschen Rechtssystems führte zu folgenden Ergebnissen:

- **Die Blue-Card-EU-Regelung begründet den bislang entscheidenden Schritt zur arbeitsmarktorientierten, selektiven Zuzugsförderung**

War die deutsche Zuwanderungspolitik zunächst auf die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte ausgerichtet, wurde dieser Ansatz von einer nachfrageorientierten Zuzugssteuerung abgelöst. Das Zuwanderungsgesetz zielte auf eine verbesserte Rechtssicherheit für die nach Deutschland gelangenden Immigranten sowie auf eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwands und auf die Integrationsförderung ab. Zugleich wurde der Weg einer selektiven, auf den verstärkten Zuzug von Fachkräften abzielenden Zuzugssteuerung eingeschla-

gen. Hatte das später in Kraft getretene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz Fachkräften deutliche Zuzugserleichterungen gebracht, erfolgte mit der Schaffung eines einheitlichen Aufenthaltstitels für Hochqualifizierte im Rahmen der Blue-Card-EU-Regelung die bislang letzte, aber entscheidende Anpassung der rechtlichen Rahmensetzung zur Erleichterungen der Immigration von Fachkräften. Von der Einführung der Blue-Card-EU und den Vorzugskonditionen dieses neuen Aufenthaltstitels profitieren nicht nur ausgewiesene Spitzenkräfte, sondern sämtliche zuzugswilligen Ausländer aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss bzw. einer vergleichbaren Qualifikation. Außerdem werden dieser Migrantengruppe weitere Zuzugsanreize durch die Absenkung der Mindestgehaltsforderung gesetzt. Kürzere Übergangsfristen zwischen der Einreise und der möglichen Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts machen die Übersiedlung für ausländische Fachkräfte nach Deutschland noch attraktiver. Von dieser Neuerung profitieren in erster Linie Großunternehmen, aber auch technologieintensive KMU.

- **Der Spielraum für weitere Lockerungen der Zuzugsvoraussetzungen für Hochqualifizierte ist begrenzt**

Die letzte Absenkung des von Immigranten geforderten Mindestverdienstes lässt kaum noch Spielraum für weitere Reduktionen. Eine weitere Absenkung würde das Abstandsgebot zum Referenzgehalt, das sich an der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung orientiert, verletzen. Auch die geringen Übergangsfristen zur Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts stellen großzügige Regelungen dar, so dass hier weitere Verkürzungen kaum zusätzliche zugkräftige Anreize bewirken könnten. Derartige Lockerungen erhöhten zudem die Gefahr von Fehlanreizen: Inländer dürften aufgrund sinkender Renten weniger bereit sein, in ihre Aus- und Weiterbildung zu investieren. Zudem erhöht sich das Risiko von Verdrängungseffekten durch Lohndumping. Diese Nachteile rechtfertigen kaum noch die Vorteile einer weiteren Unterschreitung des gültigen Schwellenwerts.

- **Die Gefahr einer Zuwanderung in die Sozialsysteme durch Neuregelungen für Fachkräfte ist vernachlässigbar**

Die Gefahr, dass durch die gelockerten Zuzugsbedingungen verstärkt Immigranten aus Drittstaaten angezogen werden, die auf eine Ausnutzung der deutschen Sozialsysteme spekulieren, ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen, aber doch als eher gering einzustufen. Zum einen ist die Aufrechterhaltung einer erworbenen Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit

an den Fortbestand des Arbeitsverhältnisses gebunden. Zum anderen wird ein Daueraufenthaltsrecht, das zur Teilhabe an den Sozialsystemen berechtigt, ohnehin erst nach langfristiger Beschäftigung in Deutschland gewährt. Zwar gibt es keinen Garant dafür, dass nicht auch Immigranten nach Erhalt der Niederlassungserlaubnis arbeitslos werden. Nach geltendem Recht kommen jedoch vorwiegend solche Fachkräfte in den Genuss eines Daueraufenthaltsrechts, die das Potenzial haben, bei Arbeitsplatzverlust schnell eine neue Anstellung zu finden. Das Risiko einer Belastung der Sozialsysteme ist damit gering. Es ist davon auszugehen, dass der Beitrag immigrierender Fachkräfte zur Finanzierung der Sozialsysteme höher sein wird als die Kosten durch deren Inanspruchnahme.

- **Die Vorrangprüfung erschwert in erster Linie die Fachkräfteakquise von kleinen und mittleren Unternehmen**

Die Vorrangprüfung ist in Verbindung mit der Nachweispflicht eines Arbeitsplatzes das zentrale Instrument der nachfrageorientierten Zuwanderungssteuerung. Diese Arbeitsmarktprüfung soll sicherstellen, dass Zuwanderer inländische Fachkräfte auf dem nationalen Arbeitsmarkt nicht verdrängen. Fachkräfte ohne Hochschulabschluss unterliegen dieser Prüfung, sofern sie nicht durch Sonderregelungen hiervon ausdrücklich ausgenommen sind. Gerade aber diese Fachkräfte aus den Ausbildungsberufen sind es, die von KMU relativ häufiger nachgefragt werden als Hochschulabsolventen. Daher ist die mittelständische Wirtschaft in ihrer Personalakquise vergleichsweise stark von diesen verschärften Zuzugsbestimmungen für Personen mittlerer Qualifikation betroffen. Dies muss deshalb kritisch gesehen werden, weil KMU stärker als andere Unternehmen von Fachkräfteengpässen betroffen sind. Die Vorrangprüfung wirkt mit anderen Worten also gerade in dem Teil der Wirtschaft besonders einschränkend, in dem die meisten Engpässe auftreten. In ausgewählten Bereichen wurde die Vorrangprüfung bereits ausgesetzt, um Zuzugsanreize zu erhöhen. Hierdurch wird die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen, vornehmlich mittelständischen Unternehmen gefördert. Dabei bewirken derartige Erleichterungen keineswegs eine völlige Abkehr vom bisherigen nachfrageorientierten Steuerungssystem, denn eine Zuzugserlaubnis ist auch weiterhin an ein konkretes Beschäftigungsangebot gebunden. Eine Ausdehnung derartiger Sonderregelungen bringt allerdings unweigerlich einen teilweisen Verzicht auf den Schutz inländischer Arbeitsnehmer vor ausländischen Mitbewerbern mit sich.

- **Ein Übergang zur angebotsorientierten Zuzugssteuerung würde zu einem Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik führen**

Der Wechsel von einem nachfrageorientierten zu einem angebotsbezogenen, kriteriengestützten Steuerungssystem käme einer Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik gleich. Mit einem solchen Schritt würde es ausländischen Fachkräften aus Drittstaaten möglich, auch ohne eine konkrete Arbeitsplatzzusage allein aufgrund ihrer Qualifikation und anderer Merkmale einzureisen. Bisher sind derartige Vorzugskonditionen nur einem ausgewählten Kreis von Fachkräften vorbehalten. Der Übergang zu einem solchen Auswahlverfahren bewirkte eine Abkehr von der bisherigen politischen Zielstellung, in erster Linie akute Fachkräfteengpässe zu beseitigen. Stattdessen zielte eine kriteriengestützte Zuzugsregulierung auf eine generelle Erhöhung des Fachkräftezuzugs ab. Der Schutz inländischer Arbeitnehmer vor ausländischen Stellenmitbewerbern träte gegenüber dem Ziel, Hochqualifizierte in möglichst hoher Zahl ins Land zu holen, in den Hintergrund. Die Entscheidung über einen derartigen Paradigmenwechsel ist eine rein politische. Ökonomisch betrachtet bietet ein nicht an eine konkrete Arbeitsstelle gebundener, weitgehend uneingeschränkter Zuzug für Hochqualifizierte langfristige Wohlfahrtsgewinne, da potenzielle Leistungsträger vermehrt ins Land gelassen werden. Einer derartigen Liberalisierung wäre – der klassischen ökonomischen Theorie zufolge – der Vorzug zu geben, da eine Öffnung von Arbeitsmärkten zugleich deren Funktionsfähigkeit erhöht. Es wäre aber auch ein Mischsystem nach dem Vorbild Kanadas und Österreichs denkbar. So könnte etwa in Mangelberufen eine arbeitsmarktunabhängige Zuzugssteuerung unter Anwendung eines Punktesystems vorgenommen werden. In anderen Berufszweigen könnten hingegen weiterhin Zuzugsgenehmigungen von der tatsächlichen Nachfrage der Wirtschaft abhängig gemacht werden.

- **Der Rechtsrahmen stellt nur einen unter mehreren Zuzugsfaktoren dar, weshalb Immigration nur teilweise steuerbar ist**

Das Wanderungsverhalten von Fachkräften ist nicht nur durch die gesetzlichen Rahmenregelungen determiniert. Insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung in anderen Ländern, die relative Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sowie soziokulturelle Aspekte stellen weitere entscheidende Faktoren dar. Als wahrscheinlich größte Hürde für ausländische Fachkräfte für die Zuzugsentscheidung nach Deutschland erweist sich jedoch die Landessprache, die wiederum bestimmten anderen Ländern (wie z. B. den englischsprachigen

Staaten) zum Vorteil gereicht. Aber auch andere Faktoren wie die politische Stabilität und die Qualität der Lebensbedingungen können das Wanderungsverhalten determinieren. Eine Steuerung der Zuwanderung rein auf der Grundlage von Zuzugsrechten greift daher zu kurz.

- **Eine aktivierende Zuwanderungspolitik wäre zielführend, ist aber missbrauchsanfällig und sollte nicht öffentlich finanziert werden**

Das politische Handeln kann auf die direkte Mobilisierung und Unterstützung von Zuwanderern ausgerichtet sein. Eine gezielte Anwerbung ausländischer Fachkräfte könnte durch die Gewährung von Prämien oder Steuervergünstigungen erreicht werden. Derartige materielle Anreize tangierten unmittelbar das wirtschaftliche Kalkül von Einwanderern und wären insofern effektvoll. Zudem würde diese Politik ein Signal der grundsätzlichen Aufnahmebereitschaft Deutschlands erzeugen. Obwohl zielgerichtet, hängt letztlich die Effektivität dieser Anreizmaßnahmen von der Höhe der festgelegten Prämie und der individuellen Entlohnung ab. Materielle Anreize brächten jedoch die Gefahr von Mitnahmeeffekten mit sich. Eine Finanzierung derartiger Prämien aus öffentlichen Mitteln erscheint nicht gerechtfertigt. Derartige Anreizmechanismen ließen sich jedoch durchaus privatwirtschaftlich organisieren.

- **Die neue Aufenthaltsregelung zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c) kommt in erster Linie den Großunternehmen zugute, nur selten den KMU**

Die neue Regelung, die Fachkräften aus Drittstaaten erlaubt, zur Arbeitssuche in die Bundesrepublik einzureisen, ist begrüßenswert. Sie ermöglicht es diesen Personen, sich vor Ort um eine Anstellung zu bemühen. Hierdurch wird für diese Stellenbewerber eine entscheidende Eintrittshürde in den deutschen Arbeitsmarkt beseitigt. Allerdings gilt diese Sonderregelung allein für Hochqualifizierte, begünstigt also ausschließlich solche Fachkräfte, die einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss vorweisen können. Da dieser Bewerberkreis vor allem in Großunternehmen eine Anstellung findet, kommt diese Regelung vorrangig diesem Teil der Wirtschaft zugute. Fachkräften geringerer Qualifikation bleibt unterdessen nach wie vor nur die Möglichkeit einer Einreise durch Beantragung eines Schengen-Visums. Sie sind daher gezwungen, sich aus dem Ausland auf Stellen in Deutschland zu bewerben. Soll auch der Mittelstand in seinem Werben um ausländische Fachkräfte unterstützt werden, so wäre die getroffene Regelung auf alle Fachkräfte auszudehnen.

4.2 Empfehlungen zur Verstärkung selektiver Steuerungswirkungen

Bevor weitere Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen oder gar der Einsatz bislang ungenutzter Steuerungsinstrumente erwogen werden können, sollten die Folgen der kürzlich in Kraft getretenen Blue-Card-EU-Regelung abgewartet und umfassend analysiert werden. Eine Evaluation wird zeigen, ob weitere Erleichterungen im Zuzugsregelsystem notwendig und zielführend sind. Gleichwohl und dessen ungeachtet wurden in der vorliegenden Studie weitere Handlungsmöglichkeiten herausgearbeitet, die nachfolgend nochmals skizziert werden.

- **Eine selektive Steuerung empfiehlt sich auch für die Regulierung der Zuwanderung von Selbstständigen aus Drittstaaten**

Die Debatte um die Förderung des Fachkräftezuzugs konzentriert sich auf hochqualifizierte Beschäftigungssuchende. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass auch andere Fachkräfte zuwandern wollen, die keine abhängige Beschäftigung anstreben, sondern hierzulande eine selbstständige Existenz begründen wollen. Bislang hat die Politik darauf verzichtet, Anforderungen an die Qualifikation dieser Unternehmerpersonen zu stellen. Die Zuzugserlaubnis wird lediglich an ein Mindestinvestitionsvolumen geknüpft. Angesichts sinkender Gründungszahlen erscheint es sinnvoll, den Schwellenwert des Investitionsvolumens abzusenken, vorausgesetzt, dass aufgrund von Ausbildung und Berufserfahrung der Gründerperson von einer überdurchschnittlichen Entwicklung des Unternehmens auszugehen ist. Alternativ könnten Ausnahmeregeln für Gründungsvorhaben in Wachstumsbranchen festgelegt werden. Zuzugserleichterungen könnten zudem gewährt werden, wenn die Antragsteller selbst erstellte oder erworbene Patente oder andere Schutzrechte vorweisen können, die sie vor Ort wirtschaftlich zum Einsatz bringen wollen. Die Aufenthaltsgenehmigung dieser aus Drittstaaten zuwandernden Gründerinnen und Gründer sollte dabei – wie bereits gängige Praxis – auch weiterhin an die wirtschaftliche Aktivität und Tragfähigkeit des Unternehmenskonzepts geknüpft sein.

- **Die Einführung einer pauschalen Vorrangprüfung für ausgewählte Berufsgruppen befördert die Personalakquise von KMU**

Falls weitere Zuzugsanreize für Qualifizierte innerhalb des nachfrageorientierten Systems gesetzt werden sollten, böte sich eine vereinfachte Vorrangprüfung als Förderansatz an. Wir schließen uns dem Vorschlag von Steffen Angenendt an, Vorrangprüfungen für ausgewählte Berufsgruppen und Ausbil-

dungsprofile pauschal vorzunehmen und auf individuelle Bewertungen zu verzichten (vgl. ANGENENDT 2008, S. 58). Ein solches Vorgehen reduzierte den Prüfaufwand und beschleunigte das Genehmigungsverfahren. Eine Verfahrensvereinfachung durch eine Pauschalfestlegung oder gar der Verzicht auf eine solche Prüfung würde die Zuzugsanreize für ausländische Fachleute mittlerer Qualifizierung deutlich erhöhen. Zu empfehlen ist, diesen Vorschlag insbesondere auf Berufsgruppen anzuwenden, die in der mittelständischen Wirtschaft eine Beschäftigung suchen, die besonders stark von Fachkräfteengpässen betroffen ist.

- **Fristen für Anschlussjobsuche sollten erweitert werden**

Die begrüßenswerte neue Aufenthaltsregelung zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AuenthG) sollte auf ausgewählte Fachkräftegruppen ausgedehnt werden, die zwar über keinen Hochschulabschluss, jedoch über hierzulande rare und zugleich gefragte berufliche Ausbildungen verfügen. Mit diesen Maßnahmen würde für einen erweiterten Fachkräftekreis die Anbahnung eines Arbeitsverhältnisses in Deutschland entscheidend erleichtert und damit ein Zuzugshemmnis reduziert werden.

- **Die migrantenbezogene Infrastruktur sollte unterstützt und ggf. weiter ausgebaut werden**

Neben einer Modifikation der Zuzugsregeln sind weitere Zuwanderungsvoraussetzungen für Fachkräfte aus Drittstaaten zu verbessern, soll deren Zuzug gesteigert werden. Einwanderungspolitik ist nicht losgelöst von der Bildungs-, Sozial- und Integrationspolitik zu verfolgen, sondern als Querschnittsaufgabe zu betrachten. Es ist daher darüber nachzudenken, wie die soziale Infrastruktur (Beratungsangebote, kulturelle Vereinigung etc.) in die Zuwanderungsstrategie eingebunden werden können. Aber auch Maßnahmen, die die Arbeitsbedingungen für hochqualifizierte Kräfte in Deutschland allgemein verbessern (z. B. durch Angebote zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf), haben Auswirkungen auf die Zuzugsentscheidung von Migranten.

Anhang

Übersicht A1: Ergebnisse der Korrelationsanalyse (Korrelationskoeffizienten)

Merkmale:	Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen in Deutschland	Entwicklung der Zahl der Langzeitarbeitslosen	Entwicklung der Brutto-Investitionen
Zahl der Zuwanderer	-0,641**	-0,737 ***	-0,399
Zahl der Abwanderer	-0,169	-0,180	0,119

© IfM Bonn

** (***) Korrelation erweist sich auf dem 1 % (0,1 %) Niveau signifikant.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A1: Zuzüge von Ausländern nach Deutschland im Jahr 2010 nach deren aufenthaltsrechtlichen Status

Rechtsgrundlage des Aufenthaltes	Zuzüge (abs.)	Zuzüge (in %)
Erteilung eines Aufenthaltstitels	149.010	33,1
darunter: Aufenthaltsstatus nach aktuell geltendem Recht[1]	144.506	32,1
darunter: Niederlassungserlaubnisse *(unbefristet)*	3.517	0,8
Aufenthaltserlaubnis *(befristet)*	133.067	29,6
darunter: Zweck der Ausbildung	43.991	9,8
Zweck der Erwerbstätigkeit	29.419	6,5
Völkerrechtliche, humanitäre und politische Gründe	6.058	1,3
Familiäre Gründe	48.745	10,8
Andere Gründe	4.854	1,1
Sonstige Fälle[2]	7.922	1,8
Aufenthaltsstatus nach früherem Recht[3]	4.504	1,0
EU-Recht, EU-Aufenthaltstitel/Freizügigkeitsbescheinigung	109.122	24,3
Duldung, Aufenthaltsgestattung	31.432	7,0
Ohne Aufenthaltstitel, Duldung oder Gestattung	160.215	35,6
darunter: Gestattung aufgrund allgemeiner Freizügigkeit[4]	120.590	26,8
Insgesamt	449.779	100,0

© IfM Bonn

1 Aufenthaltsrecht nach dem Ausländergesetz von 2004.
2 Immigranten, die keinerlei Aufenthaltserlaubnis bedürfen sowie heimatlose Ausländer und Personen, die bereits einen Antrag auf Aufenthaltserlaubnis stellten.
3 Aufenthaltsrecht nach dem Aufenthaltsgesetz von 1990.
4 Betrifft Unionsbürger ohne formalen Aufenthaltstitel.

Quelle: Sonderauswertung des StBA für das IfM Bonn (2012) und eigene Berechnungen.

Tabelle A2: Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit zur Bewilligung eines Aufenthaltstitels für akademisch ausgebildete Fachkräfte und andere Hochqualifizierte (Auswahl[1]) im Jahr 2010

Vorraussetzung für einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit	Zuwanderer (abs.)	Zuwanderer (in %)
Fachkräftebedarf der Unternehmen	11.359 [a]	52,9
darunter: Fachkräfte mit inländischem Hochschulabschluss *(gemäß § 27 Nr. 3 der Beschäftigungsverordnung)*	5.676	26,4
Fachkräfte mit ausländischem Hochschulabschluss *(gemäß § 27 Nr. 1 der Beschäftigungsverordnung)*	3.336	15,5
IKT-Fachkräfte *(gemäß § 27 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung)*	2.347	10,9
Fachkräfteentsendung im Rahmen eines internationalen Personalaustausches *(gemäß § 31 der BeschV)*	5.932	27,6
Beschäftigung leitender Angestellte und Spezialisten *(gemäß § 28 der Beschäftigungsverordnung)*	4.178	19,5
Insgesamt	21.469	100,0

© IfM Bonn

1 Hier nicht enthalten sind die unter die §§ 26, 29, 30, 32 und 33 der Beschäftigungsverordnung fallenden Zulassungen für Sprachlehrer, Spezialitätenköche, Fachkräfte für einen deutschen Träger in der Sozialarbeit, Pflegekräfte, Personen bestimmter Staatsangehörigkeiten (§ 34), Facharbeiter zur Fertighausmontage (§ 35), längerfristig entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 36), Grenzgänger (§ 37) und Beschäftigte auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen (§§ 38-41).

a Ohne Angaben zur Zahl der Absolventen deutscher Auslandsschulen, die gemäß § 27 Nr. 4 der Beschäftigungsverordnung einen Aufenthaltstitel erhielten.

Quelle: BMI (2012) und eigene Berechnungen.

Literatur

Andel, N. (1992): Finanzwissenschaft, Tübingen.

Angenendt, S. (2008): Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Wiso-Diskurs, Bonn.

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2012): Fachkräfteengpässe in Deutschland. Analyse Juni 2012, Nürnberg.

Backes-Gellner, U.; Freund, W.; Kay, R.; Kranzusch, P. (2001a): Wettbewerbsfaktor Fachkräfte. Rekrutierungschancen und -probleme von kleinen und mittleren Unternehmen, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 85 NF, Wiesbaden.

Backes-Gellner, U.; Lazear, E. P.; Wolff, B. (2001b): Personalökonomik. Fortgeschrittene Anwendung für das Management, Stuttgart.

Bauer, T. K. (1998): Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik. Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg.

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2005): Der Einfluss von Zuwanderung auf die Deutsche Gesellschaft, Forschungsbericht 1, Nürnberg.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2011): Arbeitskräftereport, Berlin.

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2010): Bundesbericht Forschung und Innovation 2010, Berlin.

BMI (Bundesministerium des Innern) (2011a): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, Berlin.

BMI (Bundesministerium des Innern) (2011b): Einstieg in ein System der gesteuerten Zuwanderung von Fachkräften, Pressemitteilung vom 7.12.2011, Berlin.

BMI (Bundesministerium des Innern) (2011c): Willkommenskultur in der Praxis – Regionale Ansätze zur Nutzung des Potenzials von Fachkräften aus dem Ausland, Pressemitteilung vom 10.11.2011, Berlin.

BMI (Bundesministerium des Innern); BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg.

BMJ (Bundesministerium der Justiz) (2012): Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), download unter www.juris.de (letzter Abruf am 23.1.2012).

Borrmann, C.; Jungnickel, R.; Keller, D. (2007): Standort Deutschland – abgeschlagen im Wettbewerb um Hochqualifizierte? In: Wirtschaftsdienst, Heft 2, S. 127-134.

Brenke, K. (2011): Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa: Bisher keine starke Zuwanderung – und auch keine Belastungen für den Arbeitsmarkt zu erwarten, in: DIW Wochenbericht, Nr. 18, S. 3-17.

Brink, S.; Hoffmann, M.; Wallau, F. (2012): BDI-Mittelstandspanel. Ergebnisse der Online-Mittelstandsbefragung Frühjahr 2012, Berlin/Düsseldorf.

Brink, S.; Hoffmann, M.; Wallau, F. (2010): BDI-Mittelstandspanel 2010 – Ergebnisse der Mittelstandsbefragung aus Frühjahr und Herbst 2010, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien Nr. 202, Bonn.

Brücker, H. (2010): Neue Erkenntnisse zu den Arbeitsmarktwirkungen internationaler Migration – Ein kritischer Überblick über vorliegende Befunde, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, S. 499-507.

Brücker, H.; Jahn, E. J. (2010): Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. Arbeitsmarktwirkungen der Migration, in: IAB (Hrsg.): IAB-Kurzbericht, Heft 26, S. 1-6.

Deutscher Bundesrat (2012): Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, Drucksache 236/12 vom 27.04.2012, Berlin.

Deutscher Bundestag (2012): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, Drucksache 17/8682, Berlin.

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (2012): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU, einschließlich der Änderungsvorschläge des Bundesrates und der Koalitionsfraktionen, Drucksache 17/8682, Berlin.

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (2001): Thesen des DGB für die Regelung der Einwanderung. Positionen für die Arbeit der Zuwanderungskommission der Bundesregierung, verabschiedet in der Sitzung des Bundesvorstandes des DGB am 3.4.2001, Berlin, download unter www.migration-online.de (letzter Abruf am 23.1.2012).

Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen, Hamburg.

EK (Europäische Kommission) (2002): Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13.6.2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittsaatsangehörige, in: Amtsblatt Nr. L 157 vom 15.6.2002, S. 1-7.

EK (Europäische Kommission) (2003): Richtlinie 2003/109/EG vom 25.11.2003 betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, in Amtsblatt Nr. L 016 vom 23.1.2004, S. 44-53.

EK (Europäische Kommission) (2007): Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, in: Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel.

EK (Europäische Kommission) (2009): Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, Brüssel, download unter http://europa.eu/legislation_summaries (letzter Abruf am 7.5.2012).

EK (Europäische Kommission) (2012): Blue-Card Kommission warnt Mitgliedstaaten vor bürokratischer Behandlung hochqualifizierter Migranten, in: Pressemitteilung vom 27. Februar 2012, Brüssel.

Heilemann, U.; von Loeffelholz, H. D.; Sieveking, K. (2003): Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung. Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung, in: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 68 NF, Berlin.

Heß, B. (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Working Paper 28 der Forschungsgruppe des Bundes, Nürnberg.

Hinte, H.; Rinne, U.; Zimmermann, K. (2011): Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Bonn.

IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) (2012): Blaue Karte für Zuwanderer, in: iw-dienst, Ausgabe 3 vom 19.1.2012, S. 1.

Kay, R.; Suprinovic, O.; Werner, A. (2008): Deckung des Fachkräftebedarfs in kleinen und mittleren Unternehmen. Situationsanalyse und Handlungsempfehlungen, in: Institut für Mittelstandforschung Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien, Nr. 200, Bonn.

Kirsch, I., Henle, F.; Schön, C.; Stumpf, H. (2012): Investorenleitfaden Deutschland, in: Germany Trade and Invest. Broschüre der Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (Hrsg.), Berlin.

Kolb, H. (2003): Green Card – eine qualitative und quantitative Analyse der Ergebnisse der Maßnahme. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, IMIS Osnabrück.

Koppel, O.; Plünnecke, A. (2009): Fachkräftemangel in Deutschland. Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): IW-Analysen, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 46, Köln.

Kröhnert, S. (2011): Der demografische Wandel in Europa schafft enorme regionale Verwerfungen, download unter www.bpb.de/themen (letzter Abruf am 4.5.2012).

Liebig, T. (2005): A New Phenomenon: The International Competition for Highly-skilled Migrants and its Consequences for Germany, Bern.

Lorenz, F. (2010): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Kranzusch, P.; Maaß, F. (2004): Entwicklungsphasen grenzüberschreitender Kooperationen im Mittelstand – Erkenntnisse aus Fallstudien, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): Jahrbuch zur Mittelstandsforschung, Heft 2/2003, S. 1-46, Wiesbaden.

Maaß, F. (2009): Kooperative Ansätze im Corporate Citizenship. Erfolgsfaktoren gemeinschaftlichen Bürgerengagements von Unternehmen im deutschen Mittelstand, Organisationsökonomie humaner Dienstleistungen, Band 22, München und Mering.

Maaß, F.; Kay, R. (2011): Erfahrungen mittelständischer Unternehmen mit den neuen Abschlüssen Bachelor und Master, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien, Nr. 207, Bonn.

Meier-Braun, K.-H. (2002): Deutschland, Einwanderungsland, Frankfurt/Main.

Mesaros, L.; Vanselow, A.; Weinkopf, C. (2009): Fachkräftemangel in KMU – Ausmaß, Ursachen und Gegenstrategien. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Mundil, R.; Grobecker, C. (2011a): Schätzverfahren zu Langzeitmigranten in Deutschland 2009. Teil 1: Deutsche Personen, in: StBA (Statistisches Bundesamt) (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Heft 10, S. 967-987.

Mundil, R.; Grobecker, C. (2011b): Schätzverfahren zu Langzeitmigranten in Deutschland 2009. Teil 2: Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, in: StBA (Statistisches Bundesamt) (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Heft 12, S. 1171-1201.

Ochel, W. (2001): Selektive Einwanderungspolitik: Punktesystem versus Auktionsmodell, in: ifo Schnelldienst, Heft 8.

Pischke, J.-S.; Velling, J. (1997): Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labour Markets, in: Review of Economics and Statistics, Heft 4, S. 594-604.

Schiffauer, W. (2006): Migration and Religion. A Special Relationship, in: Goethe Institut (Hrsg.): Art and Thought, Heft 83.

Schmidtke, C. (2001): Der Mittelstand im Wettbewerb um Fachkräfte – Institutionenökonomisch fundiertes Personalmanagement als Lösungsansatz, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): Jahrbuch zur Mittelstandsforschung, Band 1/2001, Wiesbaden, S. 1-24.

Scholz, O. (2010): Seehofers Phantomdebatte, in: FTD von 21.10.2011, S. 24.

Sjaastadt, L.; A. (1962): The Cost und Return of Human Migration, in: The journal of political economy, Nr. 5, S. 80-93.

StBA (Statistisches Bundesamt) (2012b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters – 2011, Fachserie 1, Reihe 2, Wiesbaden.

StBA (Statistisches Bundesamt) (2011a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Wanderungen – 2010, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.

StBA (Statistisches Bundesamt) (2011b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters – 2010, Fachserie 1, Reihe 2, Wiesbaden.

StBA (Statistisches Bundesamt) (2011c): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden.

StBA (Statistisches Bundesamt) (2010a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Wanderungen – 2009, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.

StBA (Statistisches Bundesamt) (2010b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters – 2009, Fachserie 1, Reihe 2, Wiesbaden.

Steinhardt, M. (2007): Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz – eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht, in: Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (Hrsg.): HWWI Policy Paper 3-2 des HWWI-Kompetenzbereichs Migration, Hamburg.

Steinhardt, M. (2006): Arbeitsmarkt und Migration – eine empirische Analyse der Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung für Deutschland, in: Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (Hrsg.): HWWI Research Paper 3-4 des HWWI-Kompetenzbereichs Migration, Hamburg.

Straubhaar, T. (1992): Migrationspolitische Instrumente aus ökonomischer Sicht, in: Kalin, W.; Moser, R. (Hrsg.): Migration aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten, S. 275-300, Bern.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Zusammenfassung, Berlin.

Von Loeffelholz, H. D. (2011): Demografischer Wandel und Migration als Megatrends, download unter www.bpb.de/publikationen (letzter Abruf am 4.5.2012).

Zimmermann, K. F.; Bauer, T. K.; Bonin, H.; Fahr, R.; Hinter, H. (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit – Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, Berlin.