



Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte **DEUTSCHLAND**



Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren nicht den völkerrechtlichen Status und die Souveränität über Territorien, den Verlauf der internationalen Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten und Gebieten.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2013), *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland (German version)*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de>

ISBN 978-92-64-19173-0 (Print)

ISBN 978-92-64-19174-7 (PDF)

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Originaltitel: *Recruiting Immigrant Workers: Germany*

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt © Jonathan Evans/Imagine Ltd.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2013

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die OECD wird in geeigneter Weise als Quelle und Urheberrechtsinhaber genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

Vorwort

Dieser Bericht über die Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland ist der zweite in einer Reihe, die vom OECD-Sekretariat als Folgeaktivität des 2009 abgehaltenen Hochrangigen Politikforums zur internationalen Migration (High Level Forum on International Migration) herausgegeben wird. Hintergrund dieser Initiative waren der zuletzt in vielen Ländern beobachtete Anstieg der Arbeitsmigration und die Erwartung, dass die Arbeitsmigration angesichts des demografischen Alterungsprozesses eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Deckung des Arbeitskräftebedarfs spielen wird. Vor der Wirtschaftskrise der Jahre 2008-2009 hatten viele Länder erhebliche Änderungen an ihrer Arbeitsmigrationspolitik vorgenommen, um die Personalgewinnung im Ausland zu erleichtern. Mit der Umsetzung dieser Änderungen rückte die Frage nach ihrer Wirksamkeit sowie den Zielen der Arbeitsmigrationspolitik im Allgemeinen stärker in den Vordergrund. Die beschäftigungsorientierten Migrationsbewegungen ebten zwar im Zuge der Wirtschaftskrise ab, sie kamen aber nicht vollständig zum Erliegen, und das Interesse an der Arbeitsmigrationspolitik dürfte in näherer Zukunft kaum nachlassen.

Vorrangiges Ziel der Arbeitsmigrationspolitik ist es, die Sicherung des Arbeitskräftebedarfs, der sich nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens am inländischen Arbeitsmarkt decken lässt, zu ermöglichen, ohne dadurch dem inländischen Arbeitsmarkt zu schaden und ohne die Entwicklungsperspektiven in benachteiligten Herkunftsländern zu beeinträchtigen. Das Ziel selbst ist leicht zu formulieren; schwieriger ist es, die Kriterien festzulegen, anhand derer der Erfolg der Politik beim Erreichen dieser Zielsetzung beurteilt werden soll. Dazu muss evaluiert werden, wie gut die Erfordernisse des Arbeitsmarkts identifiziert wurden und ob die Migration zu Arbeitsmarkteffekten geführt hat – beides ist analytisch schwierig.

Diese Reihe von Berichten beschäftigt sich mit der Frage, ob es der Arbeitsmigrationspolitik gelingt, die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ohne negative Effekte zu erfüllen, und ob die Politik effizient ist. Zu diesem

Zweck fokussiert der Bericht seine Analyse auf zwei Hauptschwerpunkte: a) das Arbeitsmigrationssystem und seine Merkmale, sowohl im Hinblick auf die geltenden Politikmaßnahmen als auch auf die zuwandernden Arbeitsmigranten; und b) den Umfang, in dem das System dem aktuellen und prognostizierten Bedarf am inländischen Arbeitsmarkt gerecht wird, und welche Auswirkungen es auf letzteren hat.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die gesteuerte Arbeitsmigration, d.h. diejenigen Arbeitsmigrationsbewegungen, die der direkten, unmittelbaren Kontrolle durch die Politik unterliegen. Andere Zuwanderungskategorien – wie beispielsweise der Familiennachzug – werden unter dem Gesichtspunkt ihres Einflusses auf Entscheidungen über die Zulassung von Arbeitsmigranten betrachtet. Auch Migrationsbewegungen im Rahmen von Freizügigkeitsabkommen, die in vielen europäischen Ländern, einschließlich Deutschlands, eine wichtige Rolle spielen, werden im Hinblick auf ihre Relation zur gesteuerten Arbeitsmigration betrachtet.

In Deutschland findet gegenwärtig, ebenso wie in vielen anderen OECD-Staaten, eine öffentliche Diskussion über wirkungsvolle Arbeitsmigrationspolitik statt; vor diesem Hintergrund wurde die OECD von der Bundesrepublik Deutschland um eine Untersuchung der deutschen Arbeitsmigrationspolitik gebeten. Der vorliegende Bericht beschäftigt sich auf der Grundlage einer speziellen Arbeitgeberbefragung eingehender mit den nachfrageseitigen Aspekten der Arbeitsmigration und behandelt auch die Reformen vom August 2012.

Dank

Dieser Bericht zur deutschen Arbeitsmigrationspolitik wurde von Jonathan Chaloff und Thomas Liebig unter Mitwirkung von Jason Gagnon, Julia Jauer und Karolin Krause verfasst. Jean-Christophe Dumont, Georges Lemaitre, John Martin und Stefano Scarpetta leisteten wertvolle Hinweise zur Erstellung des Berichts. Das OECD-Sekretariat dankt den beteiligten deutschen Stellen und allen Personen in Deutschland, die dem Projektteam Informationen zur Verfügung gestellt und zahlreiche Fragen beantwortet haben. Dieser Bericht wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und insbesondere durch den Vertreter des Ministeriums in der OECD-Arbeitsgruppe Migration, Farid El Kholy. Besonderer Dank gebührt auch der Bundesagentur für Arbeit und dem Referat Ausländerzentralregister beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die wertvolle Daten für diesen Bericht zur Verfügung gestellt haben, sowie Birte Steller vom Hamburg Welcome Center. Ein Entwurf dieses Berichts wurde bei der Sitzung des OECD-Ausschusses für Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen in Paris am 26. Oktober 2012 vorgestellt. Das Sekretariat dankt den Teilnehmern dieser Sitzung und der OECD-Arbeitsgruppe Migration für ihre hilfreichen Stellungnahmen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Zusammenfassung	15
Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	19
Einleitung	33
Kapitel 1 Kontext der Arbeitsmigration	37
Derzeitige Arbeitsmarktbedingungen	38
Demografischer Kontext	39
Arbeitskräfteengpässe	41
Die erwartete Rolle der Arbeitsmigration in der Gesamtstrategie zur Überwindung des Fachkräftemangels	47
Anmerkungen	49
Literaturverzeichnis	50
Kapitel 2 Entwicklung und Merkmale der Arbeitsmigration nach Deutschland	51
Dauerhafte Zuzüge	52
Merkmale der beschäftigungsorientierten Migration	57
Zeitlich befristete Arbeitsmigration	63
Anmerkungen	65
Literaturverzeichnis	66
Kapitel 3 Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik	67
Die Anwerbung der „Gastarbeiter“ (1955-1973)	68
Allgemeiner Anwerbestopp mit wenigen Ausnahmen (1973-2000)	68
Vorsichtige Öffnung für die Zuwanderung von Fachkräften (2000-2005)	70
Das Zuwanderungsgesetz von 2005	73
Kontinuierliche Liberalisierung: Reformanstrengungen seit 2005	75
Derzeitige Zuwanderungsbestimmungen	77
Anmerkungen	88
Literaturverzeichnis	90

Kapitel 4 Wichtige Aspekte der gesetzlichen und administrativen	
Rahmenbedingungen	91
Bearbeitungszeiten und verfahrensrechtliche Aspekte	92
Auswahl der Migrantinnen	111
Anmerkungen	134
Literaturverzeichnis	136
Kapitel 5 Wichtige Aspekte von Angebot und Nachfrage	137
Steigerung der Attraktivität Deutschlands als Zielland	138
Internationale Studierende als Reservoir für die Arbeitsmigration	149
Arbeitsmigration für deutsche Arbeitgeber zur Option machen	161
Öffnung für die Zuwanderung geringer qualifizierter Arbeitskräfte?	174
Anmerkungen	182
Literaturverzeichnis	185
Anhang A Beruflicher Wandel in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt	
und Beitrag der Neuzuwanderer	187
Anhang B Zusätzliche Tabellen	193
Anhang C Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK zur	
Arbeitszuwanderung	197

Abbildungen

1.1	Geschätzte Differenz zwischen den alterungsbedingten Zugängen und Abgängen aus der Bevölkerung im Erwerbsalter, 2020	40
1.2	Anteil der Unternehmen, die in den kommenden zwei Jahren Probleme auf Grund von Fachkräftemangel erwarten, nach Bundesland und Erhebungsjahr	41
1.3	Prozentsatz der Unternehmen, die einen Arbeitskräftemangel melden, nach Unternehmensgröße und Qualifikationsniveau, 2011	44
1.4	Anteil der Unternehmen, die Kompromisse bei der Einstellung machen, nach Sektor und Jahr	45
1.5	Prozentsatz der Arbeitgeber, die einen Anstieg der Zahl der offenen Stellen in den kommenden fünf Jahren erwarten, nach Qualifikationsniveau, 2011	46
1.6	Potenzielle Quellen für zusätzliche Fachkräfte zwischen 2015 und 2025, nach Quellen	47
2.1	Dauerhafte Arbeitsmigration pro 1 000 Einwohner, ausgewählte OECD-Länder, Durchschnitt des Zeitraums 2005-2009 und Zahlen für 2010	55
2.2	Entwicklung der dauerhaften beschäftigungsorientierten Zuwanderung nach Deutschland, 2005-2011	56

2.3	Im Jahr 2011 erteilte neue Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung, nach Herkunftsland und Qualifikationsniveau	58
2.4	Prozentualer Anteil von Arbeitsmigranten, die von außerhalb des Freizügigkeitsraums einreisten und sich am 30. Juni 2012 noch in Deutschland aufhielten, nach Einreisejahr, die fünf wichtigsten Nationalitäten und Gesamtanteil, 2006-2011	59
2.5	Aufschlüsselung der in Deutschland erteilten Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Geschlecht und Alter, 31. Dezember 2011	60
2.6	Im Jahr 2011 erteilte Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung, nach Bundesland	61
2.7	Jüngste Trends in der Zuwanderung nach Deutschland aus süd- und osteuropäischen Ländern	61
2.8	Prozentualer Anteil der Neuzuwanderer (2004-2010) aus den EU8- und EU2-Ländern an den Neuzugängen zur Erwerbsbevölkerung im Jahr 2010, nach Bildungsniveau	62
2.9	Zuzug von Saisonarbeitskräften nach Herkunftsland, 2005-2010	64
4.1	Ablaufdiagramm für die Antragstellung aus dem Ausland	94
4.2	Ablaufdiagramm für die Antragstellung innerhalb Deutschlands	96
4.3	Bearbeitungszeiten, Zulassungen, ausgewählte Arbeitsmarktzulassungen für Fachkräfte, ausgewählte Länder, 2010	100
4.4	Gebühren für die Zulassungserteilung, verschiedene Zulassungen für Fachkräfte, OECD-Länder, nach Zulassungskategorie, 2010	102
4.5	Antragszustimmungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Ort der Antragstellung, 2006-2011	105
4.6	Antragsablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Beruf, 2008-10	105
4.7	Antragsablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Kontinent der Staatsangehörigkeit, 2006-2011	107
4.8	Antragsablehnung durch die Bundesagentur für Arbeit, nach Begründung, 2008-2011	108
4.9	Überqualifizierungsquote der Beschäftigten mit Tertiärabschluss nach Studienrichtung, Zuwanderer im Vergleich zu im Inland und in Ländern der Europäischen Union (ohne Deutschland) Geborenen, 2006-2010	116
4.10	Überqualifizierungs- und Mismatch-Quoten bei Beschäftigten mit Tertiärabschluss, nach Studienfach, Zuwanderer im Vergleich zu im Inland Geborenen, Deutschland, 2006-2010	117
4.11	Anteil der überqualifizierten Zuwanderer von außerhalb der EU mit mittlerem und höherem Bildungsniveau, nach Einreisezweck, in Beschäftigung, 2008	119
4.12	Prozentsatz der Beschäftigten mit hohem Bildungsniveau, die eine Beschäftigung mit hohem Qualifikationsniveau ausüben, nach Herkunft des Diploms und Anerkennungsstatus, 2008	120

4.13	Vergleich der Mindestgehaltsschwellen für den Erwerb der Blauen Karte EU, Mindestgehalt in Prozent des durchschnittlichen Bruttojahres-einkommens eines Vollzeitbeschäftigten, 2010-2012	122
4.14	Bruttojahresgehalt Vollzeitbeschäftigter, nach Berufsgruppen und nach Geschlecht, 2006	124
4.15	Bruttojahresgehalt Vollzeitbeschäftigter, nach Berufsgruppen und nach Alter, 2006	125
4.16	Arbeitgeberbewertung der Kriterien für die Auswahl von Arbeitsmigranten ..	130
5.1	„Die Zuwanderungsgesetze halten Ihr Unternehmen davon ab, ausländische Arbeitskräfte einzustellen“, Zustimmung von Arbeitgebern aus Deutschland und anderen OECD-Ländern	139
5.2	„Das Geschäftsumfeld in Ihrem Land ist für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte attraktiv“, Zustimmung von Arbeitgebern aus Deutschland und anderen OECD-Ländern, 2011	140
5.3	Staatsangehörigkeiten qualifizierter Zuwanderer in ausgewählten OECD-Ländern nach Zulassungsprogrammen, 2010-2011	142
5.4	Gesamtzahl der Sprachkursteilnehmer und Prüfungsteilnehmer an Goethe-Instituten weltweit, 1995-2011	144
5.5	Anteil internationaler Studierender, die ihren Status ändern und im Land bleiben, sowie Prozentsatz neuer Arbeitsmigranten unter den zuvor im Land Studierenden, ausgewählte OECD-Länder, um 2008	151
5.6	Anteil internationaler Studierender an Hochschulen im OECD-Raum, nach Zielländern	152
5.7	Verteilung internationaler Studierender nach Herkunftsländern, 2009/2010 ..	153
5.8	Internationale Absolventen eines Studiengangs an einer deutschen Hochschule, Bachelor und Master, nach Studienbereich, 1999-2010	156
5.9	Internationale Absolventen eines Studiengangs an einer deutschen Hochschule, Bachelor und Master, nach Fachrichtung, 1999-2010	157
5.10	Höchstdauer der Arbeitsuche nach dem Hochschulabschluss in verschiedenen OECD-Ländern	158
5.11	Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsplatzsuche nach erfolgreichem Abschluss des Studiums, nach Staatsangehörigkeit, 2006-2011	159
5.12	Gründe, aus denen keine Einstellung einer Arbeitskraft aus dem Ausland erfolgte	162
5.13	Bewertung der Arbeitgeber von Maßnahmen zur Vereinfachung der Arbeitsmigration	164
5.14	Zahl der Arbeitslosen in Spanien, nach Fachgebiet, 2011	168
5.15	Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge, Ausbildungs-abschlüsse und -abbrüche, nach Sektor, 2000-2010	169
5.16	Entwicklung der Auszubildendenzahlen, nach Sektor, 2006-2010	170

A.1	Beitrag verschiedener demografischer Gruppen zur Entwicklung der Beschäftigung in Wachstumsberufen in Deutschland, Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt, 2000-2010	190
B.1	Dauerhafte beschäftigungsorientierte Zuwanderung, Arbeitsmigration und Freizügigkeit, Durchschnitt für den Zeitraum 2005-2009 und Zahlen für 2010, ausgewählte OECD-Länder	194

Tabellen

1.1	Geschätzte Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung im Zeitraum 2010-2020 und 2000-2010	39
2.1	Zuzug von Saisonarbeitskräften, 2005-2010	63
3.1	In Deutschland geltende Ausnahmen vom Anwerbestopp auf der Grundlage der Beschäftigungsverordnung (BeschV), Stand August 2012 ...	78
3.2	Erteilung von Niederlassungserlaubnissen für Hochqualifizierte (§19 AufenthG), 2006-2011, nach Staatsangehörigkeit	80
4.1	Ablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit für Anträge auf Arbeitsmarktzulassung, qualifizierte Beschäftigung, nach Begründung, 2006-2011 ..	106
4.2	Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit zu Aufenthaltstiteln für Staatsangehörige bestimmter Staaten (§34 BeschV), nach Beschäftigung, 2008-2010	128
5.1	Sprachkursteilnehmer an Goethe-Instituten nach Kursländern, 2010-2011 ...	145
5.2	Deutsche Auslandsschulen und Deutsche Sprachdiplomschulen nach Regionen, 2011	146
5.3	Jährliche Studiengebühren für internationale Studierende, 2011/2012	155
A.1	Wachsende und schrumpfende Berufe und Beitrag der Zuwanderung zum beruflichen Wandel, 2000-2010	188
B.1	Die zehn am schwersten zu besetzenden Stellen, Deutschland, 2006-2012	193
B.2	Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit, nach Beruf und Geburtsregion, 2010	194
B.3	Auf der Positivliste stehende Mangelberufe, bei denen auf die Vorrangprüfung verzichtet wird, 2012	195
B.4	Präferenz für Deutschland bei Personen, die ins Ausland ziehen wollen, 2008-2010	195
B.5	Prozentsatz der Befragten, die angeben, gut genug Deutsch zu sprechen, um sich zu unterhalten	196
B.6	Das deutsche Arbeitsmigrationssystem von 2011 als Punktesystem	196

Abkürzungsverzeichnis

AAV	Arbeitsaufenthaltsverordnung
ANABIN	Informationsportal zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse
ArGV	Arbeitsgenehmigungsverordnung
ASAV	Anwerbestoppausnahmereverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BeschVerV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EU	Europäische Union
EURES	European Employment Services

GATS	Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
HIS	Hochschul-Informations-System
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IHK FOSA	Bundesweites Kompetenzzentrum der deutschen Industrie- und Handelskammern für die Prüfung und Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse
ISB	International Student Barometer
ISCO	Internationale Standardklassifikation der Berufe
KldB	Klassifikation der Berufe
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Zusammenfassung

Die Arbeitsmigration gilt als eine von mehreren Maßnahmen zur Bewältigung des Arbeits- und Fachkräftemangels, der in Deutschland auf Grund des demografisch bedingten Rückgangs der Erwerbsbevölkerung erwartet wird. Nach den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts ist die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. Obwohl die dauerhafte Zuwanderung im Rahmen der gesteuerten Arbeitsmigration in jüngster Zeit zugenommen hat, ist sie im Verhältnis zu anderen Ländern und zur Größe des deutschen Arbeitsmarkts gesehen immer noch gering. Die dauerhafte beschäftigungsorientierte Zuwanderung aus anderen Ländern der Europäischen Union ist zwar wesentlich höher als die gesteuerte Arbeitsmigration, bewegt sich aber trotz eines deutlichen Wachstums seit 2010 auf einem niedrigen Niveau. Die Zahl der temporären Zuzüge zählt zu den höchsten im OECD-Raum, es handelt sich hierbei jedoch fast ausschließlich um innereuropäische Migration. Dieser Bericht beschäftigt sich mit der Frage, ob die deutsche Arbeitsmigrationspolitik die Voraussetzungen schafft, um den Arbeitskräftebedarf, der sich nicht über den heimischen Arbeitsmarkt decken lässt, durch internationale Personalbeschaffung zu sichern. Er untersucht wesentliche Aspekte der Ausgestaltung des deutschen Arbeitsmigrationssystems, analysiert nachfrage- und angebotsseitige Hinderungsgründe für die Arbeitsmigration und identifiziert Bereiche, in denen Deutschlands Stärken bei der Gewinnung der benötigten Arbeitskräfte weiter ausgebaut werden können.

Deutsche Arbeitgeber können ausländische Arbeitskräfte mit Bildungsabschlüssen auf Hochschulniveau für jede Position einstellen, die ihren Qualifikationen angemessen ist. Die deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration ist eine der offensten im OECD-Raum, sie unterliegt keiner zahlenmäßigen Begrenzung und sieht weitreichende Befreiungen von der Vorrangprüfung vor. Doch selbst Arbeitgeber, die Engpässe melden, greifen bislang selten auf internationale

Personalbeschaffung zurück. Die Überzeugung ist weit verbreitet, dass eine Personalgewinnung im Ausland komplex und unzuverlässig ist. Obwohl an dem deutschen System viele verschiedene Akteure beteiligt sind und es an Transparenz für die Antragsteller mangelt, ist der schlechte Ruf des Systems nicht gerechtfertigt: Die Bearbeitungszeiten sind im internationalen Vergleich eher kurz, das Verfahren ist kostengünstig und die Ablehnungsquote gering. Die neuesten Bestimmungen haben den Kreis der qualifizierten Berufe, für die eine beschleunigte Einstellung möglich ist, erweitert. Das System beruht aber im Wesentlichen immer noch auf einer Reihe von Ausnahmen von einem generellen Anwerbestopp, und eine Neufassung der geltenden Beschäftigungsverordnung würde die Transparenz des Systems bedeutend verbessern.

Mehr als durch das System selbst wird die Arbeitsmigration jedoch durch die Schwierigkeiten eingeschränkt, passende Kandidaten zu finden, deren Kompetenzprofil der Nachfrage der Arbeitgeber entspricht. Die Bemühungen staatlicher und privater Stellen, Arbeitgeber bei der Deckung kritischer Fachkräfteengpässe durch internationale Personalbeschaffung zu unterstützen, wurden erst kürzlich ausgeweitet. Arbeitgeber, insbesondere im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), bei denen ein Großteil des Bedarfs gemeldet wird, scheinen auf Deutschkenntnissen und sehr spezifischen Qualifikationen zu bestehen, die im Ausland – selbst in traditionellen Herkunftsländern in Mittel- und Osteuropa – schwer zu finden sind. Die Infrastruktur für die Vermittlung der deutschen Sprache im Ausland war ursprünglich nicht auf die Unterstützung der qualifizierten Zuwanderung ausgerichtet, und die Nachfrage nach Sprachkursen übersteigt derzeit in vielen Ländern das Angebot.

Für die meisten Berufe, die eine qualifizierte postsekundäre Berufsausbildung voraussetzen, gelten nach wie vor Beschränkungen, die eine internationale Personalbeschaffung verhindern – trotz Fachkräftemangels in diesen Berufen, der nach Ansicht der Arbeitgeber weiter zunehmen dürfte. Das bestehende Verfahren der Positivliste könnte ausgeweitet werden, um die Identifizierung von qualifizierten nichtakademischen Berufen zu ermöglichen, die für die Zuwanderung geöffnet werden sollten. Der neue rechtliche Rahmen für die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse ist gut geeignet, um die Prüfung der Qualifikationen potenzieller Arbeitsmigranten sicherzustellen. Zudem sind die neuen Bestimmungen, die es Arbeitgebern erlauben, internationale Absolventen des deutschen dualen Ausbildungssystems weiterzubeschäftigen, ein positiver Schritt zur Deckung des Fachkräftebedarfs auf dem mittleren Qualifikationsniveau. Es sind jedoch flankierende Maßnahmen erforderlich, um junge Menschen

aus dem Ausland für das System zu gewinnen und auszuwählen und sowohl während als auch nach der Berufsausbildung für ihren Schutz und ihre Unterstützung, unter anderem durch geeignete Sprachförderung, zu sorgen. Deutschland erweitert bei der Personalgewinnung zunehmend seinen Horizont über die traditionellen Herkunftsländer in Europa hinaus, sieht sich dabei jedoch mit einigen Herausforderungen konfrontiert. Im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte und bei der Positionierung als attraktives Zielland für potenzielle Zuwanderer liegt Deutschland hinter anderen Ländern zurück, wenngleich die Image- und Informationskampagnen der jüngsten Zeit positiv zu werten sind. Bei anderen Kategorien von Arbeitskräften könnten sich Deutschlands ausgereifte Modelle für zwischenstaatliche Vereinbarungen neuartigen Herausforderungen ausgesetzt sehen, wenn sie auf Herkunftsländer außerhalb Europas ausgeweitet werden sollen, auf die sich zwangsläufig ein Großteil der künftigen Personalbeschaffung konzentrieren müssen wird.

Internationale Studierende, die ihren Bildungsabschluss in Deutschland erworben haben, dürften angesichts ihrer Deutschkenntnisse, ihres deutschen Bildungsabschlusses und der für sie günstigen Regelungen zur Arbeitsmarktzulassung kaum von mangelnder Bereitschaft der Arbeitgeber, Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen, betroffen sein. Obwohl die Zahl der internationalen Studierenden zunimmt, wächst sie in Deutschland langsamer als in anderen OECD-Staaten. Deutschland verfügt mit seinen renommierten Universitäten, niedrigen Studiengebühren, günstigen Regelungen für Nebentätigkeiten während des Studiums und einem großzügig bemessenen Zeitrahmen für die Arbeitsplatzsuche nach Abschluss des Studiums über zahlreiche Stärken. Die Bundesrepublik könnte aber mehr tun, um diese Stärken zu ihrem Vorteil zu nutzen, sowohl durch die Förderung von Kontakten zwischen Arbeitgebern und Hochschulabsolventen als auch durch die verstärkte Positionierung Deutschlands als attraktives Studienland auf dem umkämpften internationalen Markt für die Tertiärbildung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die bestehenden Rahmenbedingungen für die Arbeitsmigration in Deutschland kein Hindernis für die qualifizierte Zuwanderung darstellen, sie könnten jedoch verbessert und stärker an die sich wandelnden Erfordernisse des Arbeitsmarkts angepasst werden. Um das System weiter zu verbessern und es für einen zwar noch nicht akuten, aber dennoch absehbaren Arbeitskräftemangel zukunftsfest zu machen, werden folgende Maßnahmen empfohlen (siehe Kasten).

Überblick über die Empfehlungen zur verbesserten Steuerung der Arbeitsmigration

A. Verwaltungsverfahren vereinfachen

- Neufassung der Beschäftigungsverordnung durch zahlenmäßige Begrenzung der Kategorien und Umstellung vom „Anwerbestopp mit Ausnahmen“ auf „grundsätzliche Zulässigkeit der Arbeitsmigration bei Erfüllung einer Reihe von klar definierten Bedingungen“.
- Bereitstellung einer internetbasierten Plattform, auf der Anträge eingereicht und der Bearbeitungsstand abgefragt werden können.
- Ergänzung der Positivlisten um regionale Elemente und globalere Berücksichtigung bisheriger Personalbeschaffungsbemühungen bei der Vorrangprüfung.

B. Neue Zugangsmöglichkeiten für die Arbeitsmigration schaffen

- Erwägung nach Alter gestaffelter Entgeltgrenzen für hochqualifizierte Berufe.
- Weitere Förderung des dualen Systems als Migrationsoption für das mittlere Qualifikationsniveau und gleichzeitige Entwicklung geeigneter Unterstützungsmaßnahmen für internationale Auszubildende unter Gewährleistung einer gerechten Kostenteilung.
- Prüfung einer möglichen Ausweitung der zwischenstaatlichen Abkommen über Europa und über die gegenwärtig abgedeckten Sektoren hinaus, bis hin zur Einbeziehung des betrieblichen Ausbildungssystems.
- Zulassung der Arbeitsmigration in Mangelberufen des mittleren Qualifikationsniveaus für anerkannte Berufsqualifikationen.

C. Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung nach Deutschland gezielter fördern

- Bessere Informationen für Arbeitgeber über bestehende Möglichkeiten der Arbeitsmigration.
- Stärkere Fokussierung auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen, insbesondere im Hinblick auf administrative Unterstützung.
- Entwicklung von Ausbildungsmaßnahmen im Ausland in Zusammenarbeit mit Vertretern der Arbeitgeberseite.
- Unterstützung von Arbeitsmigranten durch mit den Arbeitgebern abgestimmte Sprachkurseangebote.
- Motivierung internationaler Studierender zum Erlernen der deutschen Sprache und Förderung deutscher Sprachkurse in den wichtigsten Herkunftsländern.

D. Monitoring der Arbeitsmigration verbessern

- Bessere Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung der Einhaltung gesetzlicher Regelungen sowohl vor als auch nach der Einstellung.
- Verbesserte Datenerhebung und Überwachung der Arbeitsmigration, einschließlich einer besseren Datenverknüpfung zwischen den Verwaltungsprozessen von Arbeitsagenturen und Ausländerbehörden.

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Deutschland öffnet sich zunehmend für die Arbeitsmigration, doch der Zuzug von Arbeitskräften aus dem Ausland ist nach wie vor gering

Seit 2005 wurden in der deutschen Zuwanderungspolitik die Hürden für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte Schritt für Schritt gesenkt, und gegenwärtig bestehen für die internationale Zuwanderung in hochqualifizierte Berufe kaum noch rechtliche Beschränkungen. Der gesetzliche Rahmen für die Arbeitsmigration in der Bundesrepublik Deutschland besteht zwar im Wesentlichen immer noch in einer Liste genau definierter Ausnahmen von einem generellen Anwerbestopp, mittlerweile wird aber den meisten Zuwanderern mit einem Arbeitsplatzangebot, für das eine Qualifikation auf Hochschulniveau erforderlich ist, eine Zulassung erteilt. Auch für Beschäftigungen, für die ein postsekundärer Bildungsabschluss unter Hochschulniveau erforderlich ist, können nach dem bestehenden System ausländische Arbeitskräfte eingestellt werden, wobei die Einschränkungen jedoch deutlich größer sind. Die Ablehnungsquote für Anträge hochqualifizierter Arbeitskräfte ist sowohl absolut betrachtet als auch im internationalen Vergleich niedrig.

Dennoch ist in Deutschland die Zahl der Arbeitsmigranten – d.h. der Zuwanderer aus Ländern außerhalb der EU/EFTA zu Beschäftigungszwecken – auf absoluter Basis nach wie vor gering. Die Zahl der Arbeitsmigranten beläuft sich lediglich auf 25 000 pro Jahr oder 0,2% der Bevölkerung und ist damit im Vergleich zu der Arbeitsmigration in den meisten anderen OECD-Ländern niedrig. Zwar erhöhte sich die Zahl der Arbeitsmigranten in den letzten Jahren, dieser Anstieg ist jedoch weniger auf direkte beschäftigungsorientierte Zuwanderung zurückzuführen als vielmehr auf den Ausbau der internationalen Studiengänge und die steigende Zahl der anschließend im Inland verbliebenen internationalen Hochschulabsolventen. Die Arbeitsmigration im Rahmen der Freizügigkeit aus der erweiterten Europäischen Union, die in den letzten Jahren zugenommen hat, scheint zum Teil die Arbeitsmigration aus Nicht-EU-Ländern kompensiert zu haben. Doch selbst wenn man diese beiden Gruppen von Arbeitsmigranten zusammennimmt,

ist die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung in Deutschland immer noch vergleichsweise niedriger als in vielen anderen OECD-Ländern.

Die Politik wird von der Sorge über die künftige Veränderung der Zahl und Zusammensetzung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter getrieben, obwohl die Entwicklung gegenwärtig noch nicht gravierend ist ...

In Deutschland wird mit einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gerechnet. Die Möglichkeiten einer weiteren Erhöhung der Erwerbsbeteiligung benachteiligter Gruppen – ältere Arbeitnehmer, Frauen, in der Bundesrepublik ansässige Migranten sowie deren Kinder – scheinen allmählich ausgeschöpft. Daher richtet sich die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger zunehmend darauf, Arbeitskräfteengpässe und Kompetenzdefizite zum Teil durch Zuwanderer von außerhalb der Europäischen Union zu decken, wenngleich die Migration innerhalb der Europäischen Union weiterhin bevorzugt wird. Gegenwärtig werden keine flächendeckenden Engpässe verzeichnet, und bei der Personalbeschaffung standen bisher überwiegend hochqualifizierte Zuwanderer für bestimmte Berufssparten im Zentrum der Aufmerksamkeit.

... und die Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere, die bestehenden Möglichkeiten zur Personalbeschaffung nicht nutzen

Die Wirtschaftsverbände haben zwar auf eine aktivere Migrationspolitik gedrängt, doch die Unternehmen haben auf die gemeldeten Engpässe noch nicht mit einer geänderten Personalbeschaffungsstrategie reagiert – trotz der weitgehenden Öffnung des Systems für hochqualifizierte Fachkräfte. Das gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die das System für komplex, restriktiv und unzugänglich halten und denen die Integration ausländischer Arbeitskräfte in die Belegschaft wegen ihrer vermeintlich schwachen Deutschkenntnisse und unzureichenden Qualifikationen schwierig erscheint. Kleine und mittlere Unternehmen verfügen auch nicht über die Möglichkeit des konzerninternen Personalaustauschs, auf den multinationale Unternehmen zurückgreifen können und über den beispielsweise im Jahr 2010 über die Hälfte der neuen ausländischen Ingenieure ins Land kam.

Ein benutzerfreundlicheres und transparenteres System, bessere Informationen sowie Kooperationen zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Internationalisierung ihrer Suche nach knappen Arbeitskräften sollten daher eine Priorität sein.

Die Verwaltungsverfahren sind komplex und verbesserungsbedürftig

Obwohl es sich um ein offenes System handelt, ist das deutsche Zuwanderungssystem gegenwärtig sowohl für Arbeitgeber als auch für potenzielle Zuwanderer verwirrend, da es im Wesentlichen als diverse Ausnahmeregeln von einem generellen Anwerbestopp erscheint. Das Standardformular für Visumanträge aus dem Ausland enthält keine Angaben dazu, nach welcher Ausnahmekategorie der Antragsteller eine Zulassung beantragt. Dasselbe gilt für die von den Ausländerbehörden verwendeten Antragsformulare, bei denen zudem zwischen den örtlichen Ausländerbehörden große Unterschiede bestehen können. Arbeitgeber und Zuwanderungskandidaten sind daher unsicher, auf welcher Grundlage ihr Antrag beurteilt wird.

Dies ist zum Teil auf die föderalen Strukturen in Deutschland zurückzuführen, die eine zentralisierte Bearbeitung nur begrenzt zulassen. Die kürzlich veranlasste Zentralisierung bestimmter Verfahren hat zwar einige Vorteile mit sich gebracht, wie etwa eine einheitlichere Behandlung von Ermessensfällen, zugleich aber hat sie die Möglichkeiten der Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen vor Ort eingeschränkt, bei der Entscheidung über Anträge spezielle lokale Arbeitsmarktgegebenheiten und wirtschaftliche Umstände zu berücksichtigen.

Die Vorrangprüfung führt, insbesondere bei Fachkräften, selten zu einer Ablehnung des Antrags, und wird zu Unrecht beschuldigt, das System restriktiv zu machen. Die Bearbeitungsdauer verlängert sich dadurch zwar geringfügig, ist aber für hochqualifizierte Berufe in der Regel kurz. Es gibt keine spezielle Arbeitgeberzertifizierung für Arbeitsmigration oder sonstige Möglichkeiten, das Verfahren zu beschleunigen, wie etwa vorherige Stellenausschreibungen bei der Bundesagentur für Arbeit oder Nachweise für Versuche, die Stelle zu besetzen. Der Arbeitgeber kann nun allerdings den Prozess beschleunigen, wenn er parallel zu dem laufenden Antragsverfahren des Bewerbers bei der Ausländerbehörde bereits die Bundesagentur für Arbeit informiert. Zudem gilt seit August 2012 die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit als erteilt, wenn diese den Antrag nicht innerhalb von zwei Wochen ablehnt. Die Vorrangprüfung hat jedenfalls als Hindernis zunehmend an Bedeutung verloren, da immer mehr Bewerber davon ausgenommen sind.

Erfahrene Personalabteilungen und Einwanderungsagenturen, die jedoch in Deutschland relativ wenig verbreitet sind, verstehen sich darauf, Anträge mit Begleitschreiben zu versehen, in denen auf die Berechtigungskategorie hingewiesen wird, sowie die Unterlagen zeitgleich an die Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit zu schicken und Kontakte mit

den Mitarbeitern zu knüpfen. Für Arbeitgeber, die ein solches Verfahren zum ersten Mal durchlaufen, ist der Prozess etwas beschwerlicher. Die Anträge werden in Papierform eingereicht, und unvollständige Anträge sind keine Seltenheit. Die Arbeitgeberverbände bieten ihren Mitgliedern in dieser Hinsicht im Allgemeinen wenig Unterstützung. Zwar können die Unternehmen kommerzielle Dienstleister wie Relocation-Agenturen und Kanzleien beauftragen, dadurch erhöhen sich jedoch ihre Einstellungskosten. KMU mit nur gelegentlichem Bedarf oder erstmalige Nutzer des Systems leiden besonders unter der mangelnden Benutzerfreundlichkeit und Transparenz.

Es hat bereits mehrere Versuche gegeben, den Prozess zu beschleunigen, und ein weiterer positiver Schritt könnte darin bestehen, die Angabe der Zulassungskategorie gemäß Beschäftigungsverordnung (BeschV), auf deren Grundlage der Antrag gestellt wird, zu institutionalisieren. Klarere Angaben zu den erforderlichen Unterlagen für die beantragte Zulassungskategorie würden ebenfalls dazu beitragen, den Prozess für unerfahrene Antragsteller zu vereinfachen. Zudem könnte durch eine Neufassung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) mit einer zahlenmäßigen Verringerung der unterschiedlichen Zulassungsgründe die Transparenz erheblich verbessert werden. Dadurch würde es möglich, die Grundstruktur des Systems umzustellen von einem Anwerbestopp mit Ausnahmen – der zwar nicht mehr explizit so dargestellt wird, aber in dem gegenwärtigen rechtlichen Rahmen zum Ausdruck kommt – auf ein System, das vorbehaltlich bestimmter klar definierter Einschränkungen und Bedingungen grundsätzlich für die Zuwanderung offensteht.

Die jüngsten Veränderungen der Zuwanderungspolitik haben für eine deutliche Verbesserung gesorgt, werden aber voraussichtlich keine dramatische Änderung der Zuwanderungszahlen bewirken ...

Die Einführung der Blauen Karte EU im August 2012 wird voraussichtlich zu einer Verlagerung aus anderen Zulassungskategorien auf diese neue Kategorie für hochqualifizierte Fachkräfte führen. Die Blaue Karte EU, die großzügigere Bedingungen für den Familiennachzug und die Verlängerung des Aufenthaltstitels vorsieht, könnte anderen nach wie vor geltenden Ausnahmen zum generellen Anwerbestopp den Rang ablaufen. Zwar bietet die Blaue Karte EU wesentlich bessere Bedingungen als frühere Zulassungskategorien für den deutschen Arbeitsmarkt, doch viele andere europäische Länder haben für ihre Blaue Karte EU vergleichbare Kriterien eingeführt. Die Blaue Karte EU alleine dürfte also voraussichtlich nicht ausreichen, um die Bundesrepublik Deutschland zu einem attraktiveren Zielland für qualifizierte Arbeitsmigranten zu machen.

Zusammen mit der Blauen Karte EU wurden zwei weitere Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt für Arbeitsmigranten geschaffen. Es handelt sich dabei einerseits um die Einführung eines längeren, sechsmonatigen Visums zur Arbeitsplatzsuche für ausländische Bewerber, das es ihnen im Erfolgsfall ermöglicht, die für eine Beschäftigung erforderliche Aufenthaltserlaubnis direkt im Inland zu beantragen. Der zweite besteht in der Öffnung des Arbeitsmarktes für Personen mit einer deutschen Berufsausbildung.

Einige dieser Veränderungen werden unmittelbar Wirkung zeigen, indem sie die Zulassungsverfahren vereinfachen. Da jedoch die Arbeitgeber immer noch Vorbehalte gegenüber Arbeitskräften mit begrenzten Deutschkenntnissen und, in geringerem Maße, ausländischen Qualifikationen hegen, werden die jüngsten Reformen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einer massenhaften Einstellung von Fachkräften aus dem Ausland führen.

... sie tragen allerdings dazu bei, dass der deutsche Arbeitsmarkt als offener wahrgenommen wird

Die jüngsten Initiativen und Veränderungen der Zuwanderungspolitik haben einen eher langfristigen Horizont und sollen Deutschland verstärkt als Zielland für qualifizierte Zuwanderer positionieren. Es braucht eine gewisse Zeit, bis Politikveränderungen wie das in den letzten Jahren erfolgte Umdenken in der Zuwanderungspolitik in der öffentlichen Wahrnehmung ankommen – sowohl bei den Arbeitgebern als auch bei potenziellen Zuwanderern, die Deutschland bislang vielleicht noch nicht als attraktives Zielland mit einer entsprechenden Willkommenskultur gesehen haben. Informationskampagnen können zwar zur Bewusstseinsbildung beitragen, einen wesentlich stärkeren Effekt werden aber die praktischen Erfahrungen mit dem System haben. Die Nachfrage spielt eine entscheidende Rolle, da selbst das effizienteste System ein Land nicht attraktiv machen kann, wenn die Arbeitgeber keine Arbeitskräfte suchen. Allem Anschein nach bleibt Deutschland aber noch etwas Zeit für die Optimierung seines Systems, da der Arbeitskräftemangel zumindest global betrachtet noch nicht gravierend scheint.

Internationale Studierende stellen einen immer größeren Anteil der qualifizierten Arbeitsmigranten ...

Ein Studium in Deutschland ist einer der wichtigsten Zugangswege für Migranten zum deutschen Arbeitsmarkt. Internationale Absolventen deutscher Hochschulen verfügen über deutsche Qualifikationen und beherrschen – sofern sie nicht in einem englischsprachigen Studiengang eingeschrieben waren – die deutsche Sprache. Zwei der Hauptgründe dafür,

dass in Deutschland viele qualifizierte Zuwanderer unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind und die Arbeitgeber einer Einstellung ausländischer Arbeitskräfte skeptisch gegenüberstehen, treffen somit für diese Gruppe von Migranten nicht zu. Geringe Studiengebühren, großzügige Regelungen für Nebentätigkeiten während des Studiums und günstige Bedingungen sowohl für die Arbeitsuche als auch für eine anschließende Statusänderung machen ein Studium in Deutschland zu einer attraktiven Zuwanderungsoption mit insgesamt günstigeren Bedingungen als in praktisch allen anderen OECD-Ländern. Ein großer und steigender Anteil der Arbeitsmigration erfolgt daher über den Weg eines Studiums in Deutschland.

... und die Bemühungen sollten verstärkt werden, die Vorteile der Migration von Studierenden bestmöglich für den deutschen Arbeitsmarkt zu nutzen ...

Die Beherrschung der deutschen Sprache ist ein entscheidender, möglicherweise sogar der wichtigste Faktor für die Bereitschaft von Arbeitgebern, Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen. Der Ausbau von internationalen Studienprogrammen an deutschen Universitäten kommt dem deutschen Arbeitsmarkt daher am ehesten zugute, wenn es sich dabei um deutschsprachige Studiengänge handelt; englischsprachige Studiengänge dürften weniger geeignet sein, um internationale Studierende auf eine Berufstätigkeit in Deutschland vorzubereiten. Zugleich ist jedoch davon auszugehen, dass englischsprachige Studiengänge mehr internationale Studierende anziehen. Es sollte untersucht werden, ob bei Studierenden in englischsprachigen Studiengängen die Wahrscheinlichkeit geringer ist, dass sie nach Abschluss ihres Studiums in Deutschland bleiben. Wenn kein Zusammenhang zwischen der Sprache des Studiengangs und der Bleibewahrscheinlichkeit besteht, würde dies für einen weiteren Ausbau der englischsprachigen Programme sprechen. Wenn aber bei Studierenden in englischsprachigen Programmen die Bleibewahrscheinlichkeit geringer ist, sollten angesichts der hohen Kosten eines Studienplatzes für den Steuerzahler höhere Studiengebühren für internationale Studierende in englischsprachigen Studiengängen in Erwägung gezogen werden. Verschiedene andere OECD-Länder haben eine solche Politik bereits erprobt.

... sowie allgemein internationale Studierende für Deutschland zu gewinnen und über ihre Möglichkeiten zu informieren

Die deutschen Hochschulen stellen für einen erheblichen Teil der qualifizierten Arbeitsmigranten den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt dar. Doch obwohl die Immatrikulationszahlen internationaler Studierender

steigen, ist Deutschlands Marktanteil an der internationalen Tertiärbildung seit Mitte der 2000er Jahre rückläufig. Die Bundesrepublik Deutschland ist aber für internationale Studierende nach wie vor das fünftwichtigste Zielland im OECD-Raum. Deutsche Hochschulen sollten stärker dabei unterstützt werden, qualifizierte Studierende zu gewinnen und diese sowohl vor der Immatrikulation als auch kurz vor Studienabschluss umfassend zu informieren, welche Möglichkeiten ihnen für den Verbleib in Deutschland zur Verfügung stehen. Gleichzeitig sollte das Sprachkursangebot für internationale Studierende ohne Deutschkenntnisse ausgebaut werden.

Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für internationale Absolventen deutscher Hochschulen von 12 auf 18 Monate wird voraussichtlich keinen wesentlichen Einfluss darauf haben, wie viele von ihnen in Deutschland bleiben, da die meisten internationalen Hochschulabsolventen lange vor Ablauf dieses Zeitraums einen Arbeitsplatz finden. Größere Flexibilität bei der Beurteilung, ob eine beabsichtigte Beschäftigung dem erlangten Hochschulabschluss angemessen ist, sowie eine transparentere und zügigere Bearbeitung von Anträgen hingegen könnten ein Studium und eine anschließende Erwerbstätigkeit in Deutschland attraktiver machen. Auch die kürzlich gelockerten Bestimmungen zur Erwerbstätigkeit während der sogenannten „Suchphase“ erleichtern es Hochschulabsolventen, von dieser Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche Gebrauch zu machen.

Im Ausland sollte ein Sprachkurssystem aufgebaut werden, das die Teilnehmer auf eine Berufstätigkeit in Deutschland vorbereitet ...

Die Goethe-Institute, das größte Netzwerk von deutschen Sprachlernzentren im Ausland, gelangen allmählich an ihre Kapazitätsgrenzen. In vielen Ländern sind die Deutschkurse an den Goethe-Instituten komplett ausgebucht. Zum einen wird der Ausbau des Deutschunterrichts im Ausland – durch die Goethe-Institute und andere Anbieter – dadurch erschwert, dass nicht genügend Deutschlehrer zur Verfügung stehen, zum anderen ist auch eine Neuausrichtung auf eine stärker berufsorientierte Sprachförderung erforderlich. Die Goethe-Institute haben gegenwärtig nicht den expliziten Auftrag, Deutschkurse für Ausländer anzubieten, die an einer Zuwanderung nach Deutschland interessiert sind. Eine Öffnung für berufsorientierte Sprachkurse sollte daher von einem breiter gefassten Mandat flankiert werden. Gleichzeitig könnten Informationskampagnen, die auf die Möglichkeiten einer Berufstätigkeit in Deutschland nach dem Studium an einer deutschen Hochschule aufmerksam machen, das Interesse an einem Studium in Deutschland und an der deutschen Sprache erhöhen.

... und das Sprachkursangebot für bestimmte Zuwanderer nach der Ankunft in Deutschland sollte ausgebaut werden

Die Identifizierung von Engpassberufen rechtfertigt bis zu einem gewissen Grad staatliche Beteiligung und Investitionen, um Unternehmen bei der Suche nach geeigneten Kandidaten und deren Integration in die Belegschaft zu unterstützen. Da mangelnde Deutschkenntnisse eine der Hauptschwierigkeiten bei der Einstellung von Migranten sind, könnten für Neuzuwanderer in diesen Berufen berufsbezogene Intensivsprachkurse angeboten werden, die mit staatlicher Beteiligung organisiert und gemeinsam mit den Arbeitgebern finanziert werden könnten. Die Gestaltung dieser Kurse könnte dem Beispiel anderer OECD-Länder folgen.

Elemente aus Punktesystemen könnten übernommen werden, obwohl die Einführung eines Punktesystems nicht zur Debatte steht ...

Seit über einem Jahrzehnt wird in der politischen Debatte immer wieder die Idee vorgebracht, Zuwanderungswillige mit Hilfe eines Punktesystems auszuwählen, um die Attraktivität Deutschlands für potenzielle Zuwanderer zu erhöhen. Ein Punktesystem ist aber im eigentlichen Sinn kein System zur internationalen Personalbeschaffung, sondern lediglich ein Auswahlinstrument, um Zuwanderer auf Basis von mehr als nur einem Merkmal, wie z.B. Bildungsabschluss, Alter und Sprache, auswählen zu können. Bei Berücksichtigung mehrerer Auswahlkriterien müssen diese gewichtet werden, d.h. für jedes Kriterium muss eine bestimmte Anzahl von Punkten vergeben werden. Zudem muss eine Mindestpunktzahl für die Zulassung eines Bewerbers festgelegt werden. Bei den gegenwärtig in Deutschland verwendeten Auswahlkriterien werden verschiedene Parameter – Alter und Sprachkenntnisse sowie eine etwaige regionalspezifische Nachfragesituation – nicht oder nur implizit berücksichtigt. Solche Kriterien sollten insbesondere im Zuge einer weiteren Öffnung des Arbeitsmarkts für Berufe des mittleren Qualifikationsniveaus in Betracht gezogen werden, obwohl ihre Einführung nicht zwangsläufig eine grundlegende Änderung des deutschen Systems bedeuten würde. Beispielsweise könnte man Migranten, die Deutsch beherrschen, das Erfordernis eines tertiären Bildungsabschlusses für den Erhalt einer Blauen Karte EU erlassen, sofern ihr Verdienst über der entsprechenden Mindestgehaltsschwelle liegt. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Einführung solcher Kriterien nicht das Ziel eines einfachen, klaren und transparenten Rechtsrahmens für die Arbeitsmigration gefährdet.

Angesichts der rapiden Alterung der deutschen Gesellschaft und der Tatsache, dass der über die Lebenszeit berechnete Nettofinanzierungsbeitrag

zu den öffentlichen Haushalten nach dem Studienabschluss seinen Höhepunkt erreicht, könnten auch für junge Hochschulabsolventen mit einem ausländischen tertiären Bildungsabschluss neue Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt erwogen werden. In mehreren Ländern gelten für jüngere Arbeitsmigranten spezielle Mindesteinkommensgrenzen. Es lassen sich Argumente dafür finden, die niedrigere Gehaltsschwelle im Rahmen der Blauen Karte EU auch bei unter 35-Jährigen anzuwenden, da die Einstiegsgehälter für Fachkräfte mit Hochschulabschluss, insbesondere in KMU, oft unter den Gehaltsschwellen der Blauen Karte EU liegen.

... und eine zusätzliche Ausweitung der angebotsorientierten Migration unter Umständen nicht ratsam ist

Punktesysteme werden traditionell in Ländern wie Australien, Kanada und Neuseeland eingesetzt. Solche Systeme werden möglicherweise etwas glorifiziert, weil sie mit Einwanderungssystemen wie dem kanadischen in Zusammenhang gebracht werden, die gemeinhin als erfolgreich gelten. Darüber hinaus können sie jedoch kaum zur Attraktivität eines Landes beitragen.

Alle bisherigen Vorschläge für ein Punktesystem in Deutschland enthielten ein Element von angebotsorientierter Migration. Tatsächlich mussten Zuwanderungskandidaten in den Ländern, die seit vielen Jahren ein Punktesystem verwenden, ursprünglich kein Arbeitsplatzangebot vorweisen können, um sich für eine Einwanderung (mit ihren Familien) zu qualifizieren. Allerdings messen auch diese Länder in ihren Punktesystemen einem Arbeitsplatzangebot immer größere Bedeutung bei, da die Ergebnisse für die nach dem Punktesystem ausgewählten Zuwanderer ohne Arbeitsplatzangebot in letzter Zeit nicht mehr so gut waren wie in der Vergangenheit.

In Deutschland stellt das vor kurzem eingeführte sechsmonatige Visum für die Arbeitsplatzsuche einen Schritt in Richtung einer Erprobung der angebotsorientierten Migration dar. Die Inhaber eines solchen Visums verfügen bereits über eine offizielle Anerkennung ihrer Qualifikationen und haben im Erfolgsfall die Möglichkeit einer Statusänderung im Inland. Für Visuminhaber, die keine ihrer Qualifikation angemessene Beschäftigung finden, läuft der Aufenthaltstitel hingegen aus. Das neue Visum zur Arbeitsplatzsuche trägt auf jeden Fall dazu bei, den Prozess einfacher und transparenter zu gestalten. Insbesondere können sich die Arbeitgeber nun sicher sein, dass sie Inhaber eines Visums zur Arbeitsplatzsuche einstellen können, wenn das Gehalt über der Mindestschwelle der Blauen Karte EU (Jahresgehalt von 46 400 Euro bzw. 36 192 Euro in Mangelberufen) liegt. Die Nutzung dieses

Visums sollte genau beobachtet werden, um die Erfolgsquoten der Bewerber und ihre anschließende Berufslaufbahn in Deutschland zu erfassen. Eine Weiterentwicklung der Kriterien mit den Parametern Sprachkenntnisse und Alter könnte zweckmäßig sein, wenn sich herausstellt, dass diese Merkmale ausschlaggebend für den Erfolg bei der Arbeitsplatzsuche sind.

Das System wird selten für Beschäftigungen der mittleren Qualifikationsebene verwendet

Ein großer Teil der von den Unternehmen gemeldeten Engpässe entfällt bereits jetzt auf Berufe der mittleren Qualifikationsebene, d.h. Berufe, die eine postsekundäre nichttertiäre Ausbildung erfordern, wie z.B. in der Krankenpflege und im Handwerk. Diese Engpässe werden aller Voraussicht nach bestehen bleiben oder eher noch gravierender werden. Das derzeitige System für die Arbeitsmigration sieht jedoch größtenteils keine Zuwanderung von außerhalb der EU/EFTA zur Deckung dieses Bedarfs vor. Die einzigen Ausnahmen bestehen für qualifizierte Pflegekräfte und seit August 2012 für Personen mit deutscher Berufsausbildung.

Kurzfristig besteht möglicherweise ein umfangreiches Angebot an Arbeitskräften mit mittlerem Qualifikationsniveau aus der erweiterten Europäischen Union. Dies dürfte jedoch angesichts der demografischen Entwicklung in den wichtigsten Herkunftsländern und der erwarteten allmählichen Verringerung des Lohngefälles zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den neuen EU-Mitgliedstaaten keine langfristige Lösung sein. Daher sollten Möglichkeiten für die Zuwanderung solcher Arbeitskräfte von außerhalb der Europäischen Union – bei Erfüllung bestimmter Anforderungen hinsichtlich ihrer Sprachkenntnisse und Qualifikationen – in Betracht gezogen werden. Dies würde auch Anreize für die Entwicklung von Berufsausbildungsprogrammen im Ausland schaffen, die auf eine Beschäftigung in Engpassberufen in Deutschland ausgerichtet sind.

Das duale Ausbildungssystem sollte als Migrationsweg für Zuwanderer mit mittlerem Qualifikationsniveau gefördert werden

Das Berufsausbildungssystem in Deutschland ist nach wie vor ein Grundpfeiler der deutschen Wirtschaft. Die Zahl der Auszubildenden geht jedoch mittlerweile zurück, und es treten erste regionale Engpässe, vor allem im Osten sowie in bestimmten Dienstleistungs- und Handwerksberufen, auf. In der Praxis ist die Zuwanderung ausländischer Auszubildender im Moment noch relativ begrenzt und beschränkt sich größtenteils auf Kandidaten aus anderen EU-Staaten.

Es dürfte nun allerdings leichter sein, Interessenten aus dem Ausland für eine deutsche Berufsausbildung zu gewinnen, da sie mittlerweile nach Abschluss ihrer Ausbildung in Deutschland bleiben und eine entsprechende Beschäftigung aufnehmen können. Ausländische Arbeitskräfte, die das deutsche Ausbildungssystem durchlaufen haben, können eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung beantragen; eine Vorrangprüfung ist für diesen Personenkreis nicht mehr erforderlich. Deutsche Unternehmen übernehmen in der Regel einen Großteil ihrer Auszubildenden, wodurch sich die Suche nach einem ihrer Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz erübrigt. Die Bundesrepublik Deutschland bewirbt zunehmend aktiv die deutsche Berufsausbildung im Ausland und könnte ihre Kooperationsbemühungen ausweiten, um sprachliche und berufsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen zur Gewinnung junger Menschen von außerhalb der Europäischen Union für das deutsche Ausbildungssystem zu unterstützen, wenn der Bedarf bestehen bleibt. Dies könnte in Form einer Anerkennung von und Zusammenarbeit mit bestehenden ausländischen Berufsbildungsinstitutionen, mit abschließenden Ausbildungsphasen in deutschen Unternehmen, oder über Programme zur Identifizierung geeigneter Kandidaten geschehen. Die geeigneten Kooperationsformen könnten zusammen mit anderen Akteuren des beruflichen Ausbildungssystems ermittelt und weiterentwickelt werden. Die derzeitigen Initiativen zur Entwicklung von Berufsausbildungsprogrammen für arbeitslose Jugendliche aus anderen europäischen Ländern für den deutschen Arbeitsmarkt mit entsprechender Unterstützung vor und nach der Ankunft in der Bundesrepublik Deutschland sollten genau beobachtet und auf eine mögliche Ausweitung auf Länder außerhalb der Europäischen Union geprüft werden, sofern sich dies als notwendig und praktikabel erweist.

Die erheblichen zusätzlichen Investitionen in Form von berufsvorbereitenden Sprachkursen, die bei einer Einstellung von Auszubildenden aus dem Ausland erforderlich sind, lassen die Frage nach der Finanzierung aufkommen. Während im Rahmen der Europäischen Union die staatliche Finanzierung dieser Programme ein eher geringes Problem darstellen dürfte, da sie als eine Art innereuropäischer Solidaritätsmaßnahme betrachtet werden können, ist dies bei Auszubildenden von außerhalb der Europäischen Union weniger eindeutig. Bei dieser Gruppe könnte zumindest ein Teil der zusätzlichen Kosten von den Arbeitgebern getragen werden; im Gegenzug könnte die Ausbildungsdauer für die ausländischen Auszubildenden etwas verlängert werden. Die Auszubildenden würden durch den längeren Zeitraum, in dem sie mit einer Ausbildungsvergütung entlohnt würden, ebenfalls einen Teil der Kosten tragen.

Neue Programme für die befristete Arbeitsmigration sollten in Betracht gezogen werden

Deutschland verfügt über langjährige Erfahrung mit zwischenstaatlichen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration. Das umfangreiche Programm für Saisonbeschäftigte umfasst zwar ausschließlich EU-Staaten und den Beitrittskandidaten Kroatien, früher oder später wird man aber auch andere Länder berücksichtigen müssen, um den Bedarf an temporären Arbeitsmigranten zu decken. Zwischenstaatliche Vereinbarungen könnten mit einer größeren Zahl von Herkunftsländern außerhalb des traditionellen europäischen Arbeitskräfteangebots ausgehandelt werden.

Eine Ausweitung über die traditionellen Herkunftsländer hinaus könnte jedoch neue Herausforderungen mit sich bringen. Die gegenwärtig existierenden bilateralen Vereinbarungen zu anderen befristeten Migrationsprogrammen für geringqualifizierte Arbeitskräfte wurden mit Ländern in Südosteuropa abgeschlossen. Hier lassen die Bedingungen in der Regel keinen großen Spielraum für Missbrauch oder für Situationen zu, in denen sich Arbeitskräfte in krimineller Weise ausbeuten lassen, um Schulden für die Vermittlung der Stelle zurückzuzahlen. Bei einer Ausweitung der befristeten Migrationsprogramme auf andere Länder bestünde jedoch zwischen Deutschland und den Herkunftsländern ein extremes Lohngefälle. Dadurch würde das Risiko, dass es zu Fällen von ungerechtfertigter Bereicherung und Verstößen gegen das deutsche Arbeitsrecht kommt, deutlich steigen.

Die gegenwärtigen deutschen Programme für die befristete Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte sind für ganz bestimmte Beschäftigungen und mit speziellen Bedingungen konzipiert und lassen sich daher nicht leicht auf andere Arten von geringqualifizierter Beschäftigung ausweiten. Doch auch bei geringqualifizierten Beschäftigungen können Engpässe auftreten, wobei allerdings die Programme zur Besetzung dieser Stellen mit Arbeitskräften aus dem Ausland eine besonders sorgfältige Planung erfordern. Obwohl derartige Programme im Moment nicht notwendig erscheinen, wäre es zu kurz gedacht, sie auch für die Zukunft kategorisch auszuschließen – zumal es Jahre dauert, ein erfolgreiches Programm zu entwickeln und optimieren. Wenn erste Engpässe auftreten, könnte Deutschland auf seiner Erfahrung innerhalb Europas aufbauen und andere bewährte Verfahrensweisen in zwischenstaatliche Vereinbarungen aufnehmen, darunter Sprachkurse und eine Unterstützung der Migranten sowohl vor als auch nach der Einreise nach Deutschland, sowie allgemeine Bildungsanforderungen für potenzielle Teilnehmer festlegen. Auf jeden Fall müssten derartige Programme mit einer zahlenmäßigen Begrenzung einhergehen, um die einheimischen Erwerbstätigen in der Bundesrepublik zu schützen.

Im Zuge der weiteren Öffnung des Arbeitsmarktes sollte auch über Maßnahmen zur Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften, sowohl vor als auch nach der Einstellung der Zuwanderer, nachgedacht werden

Bislang liegen keine Anhaltspunkte für einen Missbrauch des Arbeitsmigrationssystems vor. Die Erfahrung aus anderen OECD-Ländern hat aber gezeigt, dass ein Missbrauchsproblem entstehen kann, wenn eine hohe Zahl von Arbeitsmigranten ins Land kommt oder wenn Kriterien gelockert werden. Deutschland gestaltet im Moment seine Zulassungsverfahren um und öffnet neue Bereiche des Arbeitsmarktes für die Arbeitsmigration. In der Vergangenheit war die Bundesagentur für Arbeit dafür zuständig zu prüfen, ob Unternehmen und Arbeitsverträge rechtlich einwandfrei sind; für die Ausländerbehörden stellt dies ein neues Aufgabengebiet dar. Die deutschen Behörden sollten die Einstellungspraktiken der Arbeitgeber und die Beschäftigungsbedingungen ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Auszubildender genau überwachen, insbesondere in Anbetracht der zunehmend geringeren Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an der Bearbeitung und Zustimmung zu einzelnen Anträgen. Das System sollte einen Warnmechanismus für den Fall vorsehen, dass eine Häufung von Gehältern an den Mindestgehaltsschwellen oder ein sprunghafter Anstieg bei den Anträgen für bestimmte Berufe oder Sektoren auftritt.

Außerdem wird es angesichts der Ausweitung der beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten für Zuwanderer auf niedriger entlohnte Ausbildungsplätze und Berufsausbildungen zunehmend wichtig, die Einhaltung der jeweiligen Ausbildungspläne zu überprüfen, um einem Missbrauch der Berufsausbildung als Möglichkeit, Billiglohnkräfte ins Land zu bringen, vorzubeugen.

Es gibt zwar zunehmend Informationskampagnen, doch eine Modernisierung des Prozesses zur Verbesserung der Kundenfreundlichkeit ist bislang ausgeblieben

Die deutschen Behörden haben Websites eingerichtet, um Deutschland als Zielland für qualifizierte Zuwanderer und Studierende zu bewerben und über die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die verschiedenen Zulassungskategorien zu informieren. Bei der Antragstellung aber werden für Arbeitsmigranten im Allgemeinen die gleichen Verfahren, Formulare und Einrichtungen eingesetzt wie für alle anderen Migranten, und ihre Fälle werden in der Regel von den gleichen Verwaltungsmitarbeitern bearbeitet, da diese nur selten speziell für Arbeitsmigranten zuständig sind. Online-

Formulare werden nur eingeschränkt verwendet, und viele Anträge müssen in Papierform eingereicht werden. Folglich gibt es keine Möglichkeit, den Bearbeitungsstand von Anträgen im behördeninternen Verfahren zu verfolgen. Wenn dafür gesorgt würde, dass einige Mitarbeiter der Ausländerbehörden auf die Bearbeitung von Arbeitsmigrationsanträgen spezialisiert sind und die Handhabung der Terminvergabe und der Ausgabe von Aufenthaltstiteln verbessert würde, könnte sich dadurch das negative Image des Systems und seiner Funktionsweise zumindest teilweise korrigieren lassen. Die Gebühren für Aufenthaltstitel sind gegenwärtig recht niedrig und könnten erhöht werden. Die Erlöse aus einer solchen Gebührenerhöhung sollten in die Entwicklung der Infrastruktur für die Antragsbearbeitung investiert werden, um die Bearbeitungszeiten weiter zu verkürzen und Unternehmen im Einstellungsprozess besser zu unterstützen.

Die gegenwärtige Statistikinfrastruktur ist für ein Monitoring der Arbeitsmigration unzureichend und muss verbessert werden

Das geltende System der Arbeitsmarktzulassung erschwert die Interpretation von historischen Zulassungsdaten und die Identifizierung der in der Vergangenheit zugewanderten qualifizierten Arbeitskräfte, da die unterschiedlichen Zulassungsgründe und -verordnungen nicht alle mit den Berufskategorien, den Einstellungswegen oder der Aufenthaltsdauer übereinstimmen. Wichtige Fragen zu den Bestimmungsfaktoren der Aufenthaltsdauer und des Zugangswegs zum deutschen Arbeitsmarkt sind gegenwärtig nur schwerlich bis gar nicht zu beantworten. Beschäftigungsdaten stehen nur für Anträge zur Verfügung, die von der Bundesagentur für Arbeit geprüft wurden, und es werden keine Daten zu den Arbeitsverträgen (Gehalt usw.), den Arbeitgebermerkmalen und der anschließenden Aufenthaltsdauer gespeichert. Das Wesen der Arbeitsmigration nach Deutschland lässt sich daher nur schwer analysieren, und der Einfluss von veränderten politischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Migrationsentwicklung kann nicht leicht nachvollzogen werden.

Das Ausländerzentralregister sollte zudem mehr Unterstützung bei der Erfassung der Merkmale von Arbeitsmigranten (u.a. Beruf und Aufenthaltsdauer) sowie der Arbeitgebermerkmale (u.a. Region, Sektor und Größe) erhalten. Derartige Analysen sind unerlässlich, um Fehlentwicklungen bei den Auswahlkriterien zu identifizieren, die Auswirkungen aktueller und geplanter Reformen zu ermitteln und zu überwachen, wie das deutsche System auf die künftig erwarteten Arbeitskräfteengpässe reagiert.

Einleitung

Die Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland wurde in den vergangenen zehn Jahren schrittweise, aber mit zunehmendem Tempo reformiert. Die Hauptimpulse dieser maßgeblichen Reform der Arbeitsmigrationspolitik gingen von den demografischen Veränderungen und dem aufkommenden Fachkräftemangel aus. Diese Veränderungen haben bereits Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die sich in den kommenden zehn Jahren voraussichtlich noch verstärken werden.

In Deutschland fand in den vergangenen Jahren eine massive Mobilisierung der Erwerbsbevölkerung statt, und es ist weiterhin Spielraum für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung vorhanden. Die flauere Arbeitsmarktlage in vielen anderen EU-Ländern – sowohl in den EU15 als auch in den nach 2004 beigetretenen Ländern – deutet darauf hin, dass die EU auch in naher Zukunft zweifelsfrei die Hauptquelle der beschäftigungsorientierten Migration bleiben wird. Das gibt Deutschland etwas Spielraum, um seine Arbeitsmigrationspolitik zu überdenken und neu zu formulieren. Viele Politikveränderungen werden keine kurzfristigen Auswirkungen nach sich ziehen.

Bis heute war die Arbeitsmigration nach Deutschland im internationalen Vergleich niedrig, und obwohl sie seit der Krise von 2009 zugenommen hat, zählt Deutschland noch immer nicht zu den großen Zielländern der Arbeitsmigration. Es besteht weitgehend der Eindruck, dass Deutschland im globalen Wettlauf um die Gewinnung talentierter Kräfte trotz seines relativ soliden Arbeitsmarkts, angesehenen Ausbildungs- und Wirtschaftssystems und hohen Lebensstandards nicht hinreichend wettbewerbsfähig ist. Im Ausland angeworbenen qualifizierten Arbeitskräften sollten großzügigere Bedingungen geboten werden.

Es ist jedoch auch möglich, dass der Fachkräftemangel gar nicht so schwerwiegend ist, wie häufig behauptet wird, oder dass Arbeitgeber auf Grund von Informationsdefiziten, spezifischen Anforderungen an die Kompetenzen und Sprachkenntnisse oder einer allgemeinen Zurückhaltung bei der Einstellung von Arbeitskräften ohne deutsche Staatsangehörigkeit

wenig geneigt sind, Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen. Auf Seiten der Zuwanderungskandidaten gibt es zahlreiche Gründe, die als Erklärung für die in Deutschland zu beobachtende begrenzte Arbeitsmigration angeführt werden könnten. Für viele Arbeitssuchende kommt das Land möglicherweise gar nicht in Betracht. Ferner mag es auf Grund des Gehaltsniveaus, der Lebenshaltungskosten, der Integrationsschwierigkeiten sowie familiärer und kultureller Aspekte weniger attraktiv sein als andere Länder. Aus denselben Gründen sind internationale Studierende vielleicht ebenfalls nicht an einem Verbleib in Deutschland interessiert. Selbst in Fällen, in denen Arbeitgeber und Bewerber gleichermaßen interessiert sind, kann es sein, dass die Stellenvermittlungsmöglichkeiten unzureichend sind oder die verfügbaren Vermittlungsinstrumente kein hinreichendes Vertrauen genießen. Vielleicht ist auch das Zulassungssystem für viele der Berufe, die die Firmen zu besetzen suchen, restriktiv. Die Verwaltungsverfahren sind möglicherweise übermäßig kompliziert, kostenaufwendig oder nicht bekannt. Allerdings ist ungewiss, inwieweit diese Faktoren die Entscheidung potenzieller Arbeitsmigranten im Hinblick auf Deutschland beeinflussen.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung werden all diese Aspekte des deutschen Arbeitsmigrationssystems untersucht, wobei sowohl der allgemeine Kontext – Arbeitgebernachfrage, subjektive Einschätzung usw. – als auch die systemspezifischen Elemente betrachtet werden. Hierzu zählen sowohl die Effizienz des Systems – d.h. der Zeitaufwand, die Kosten und die Komplexität der Verfahren – als auch dessen Effektivität, d.h. die Fähigkeit des Systems, der Nachfrage des Arbeitsmarkts gerecht zu werden. In der Prüfung werden die im deutschen System verwendeten und nicht verwendeten Auswahlparameter untersucht, wobei der Frage nachgegangen wird, ob die Aufstellung unterschiedlicher Parameter oder die Veränderung der Kriterien die Kapazität des Systems steigern könnte, der Nachfrage wirkungsvoll und effizient zu begegnen, für die keine lokalen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Welche Schritte könnten in die Wege geleitet werden, um die Zuwanderungsmöglichkeiten für qualifizierte und potenziell auch geringer qualifizierte Kräfte zu verbessern? In der Prüfung werden die Stärken des Systems in Deutschland anhand der erzielten Ergebnisse hervorgehoben, zugleich aber auch sowohl die im Rahmen der jüngsten Reformen angegangenen als auch die weiterhin fortbestehenden Schwachstellen beleuchtet. Zuletzt werden die voraussichtlichen Folgen der jüngsten Reformen untersucht.

In Kapitel 1 wird der arbeitsmarktpolitische und demografische Kontext der Arbeitsmigration in Deutschland untersucht. Kapitel 2 liefert einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen in der Arbeitsmigration

nach Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern und anhand ihrer Merkmale – Herkunftsländer und Zuwandererkategorien. In Kapitel 3 wird die Entwicklung des deutschen Arbeitsmigrationssystems erörtert und der gegenwärtige Migrationsrahmen unter Berücksichtigung der Mitte 2012 verabschiedeten Reformen vorgestellt. In Kapitel 4 werden die Funktionsweise des Systems an sich sowie dessen Effizienz und Effektivität bei der Nutzung untersucht. Kapitel 5 bietet eine Auseinandersetzung mit einigen angebots- und nachfrageseitigen Problemen, darunter die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Zielland; die Frage, ob alle Arbeitgeber gleichen und gerechten Zugang zur internationalen Personalgewinnung haben; und die Mittel, um Engpässen im Vermittlungssystem begegnen zu können.

Kapitel 1

Kontext der Arbeitsmigration

Das Beschäftigungsniveau ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern hoch, was der derzeit günstigen Arbeitsmarktlage und den jüngsten Erfolgen bei der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften, Frauen und Zuwanderern zu verdanken ist, auch wenn die diesbezüglichen Ergebnisse in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausfallen. Das System der dualen Berufsausbildung spielt in der Erwerbsbevölkerung eine fundamentale Rolle. Deutschland zählt ferner zu den Ländern mit der am raschesten alternden Bevölkerung im OECD-Raum, und die Bevölkerung im Erwerbsalter beginnt drastisch zu schrumpfen. Sichtbar wird der Arbeitskräftemangel anhand der steigenden Zahl offener Stellen, wovon auch Lehrstellen in einigen Schlüsselbereichen betroffen sind. Der Arbeitskräftemangel ist in den einzelnen Berufen unterschiedlich groß, wobei der Gesundheitssektor offenbar am stärksten betroffen ist; Engpässe werden in Berufen mit hohem und mittlerem Qualifikationsniveau gemeldet und in beiden Kategorien voraussichtlich zunehmen. In diesem Kontext wird die Arbeitsmigration als fester Bestandteil einer umfassenderen Strategie zur Bewältigung des Fachkräftemangels betrachtet.

Derzeitige Arbeitsmarktbedingungen

Die Arbeitsmarktbedingungen in Deutschland sind derzeit im internationalen Vergleich eher günstig. Ein vergleichsweise großer Teil der deutschen Bevölkerung im Erwerbsalter (15- bis 64-Jährige) befindet sich in Beschäftigung; mit 72,5% lag die Beschäftigungsquote 2011 weit über dem OECD-Durchschnitt von 64,8%. Vor allem in den letzten Jahren ist die Beschäftigungsquote stark gestiegen, seit dem Jahr 2000 um 6,9 Prozentpunkte. Frauen und Zuwanderer haben am stärksten von diesem Anstieg profitiert, wenngleich Spielraum für weitere Verbesserungen vorhanden ist, so beispielsweise im Hinblick auf den Übergang von Teilzeit- zu Vollzeitbeschäftigung¹. Die Bevölkerungsgruppe, für die die Verbesserungen in den letzten Jahren jedoch am deutlichsten waren, sind die Älteren. In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen beträgt die Beschäftigungsquote nunmehr nahezu 60%, was einem Anstieg um über 22 Prozentpunkte seit 2000 und mithin dem größten Zuwachs im OECD-Raum entspricht. Zu Redaktionsschluss für diesen Bericht lag die harmonisierte Arbeitslosenquote in Deutschland bei 5,5% (Q2 2012), d.h. auf ihrem niedrigsten Stand in den letzten zehn Jahren. Das steht im Gegensatz zur globalen Trendentwicklung im OECD-Raum, wo die Gesamtarbeitslosigkeit krisenbedingt gestiegen ist und die Beschäftigungsquoten rückläufig sind.

Gleichzeitig ist die Arbeitsmarktlage jedoch regional weiterhin sehr unterschiedlich. Während die Arbeitslosigkeit im Süden (Bayern und Baden-Württemberg) Mitte 2012 bei unter 4% lag, betrug die Arbeitslosenquote in den östlichen Teilen Deutschlands über 10%.

Eine weitere Besonderheit des deutschen Arbeitsmarkts ist die bedeutende Rolle, die das System der dualen Berufsausbildung spielt, das von etwa der Hälfte aller Schülerinnen und Schüler im Sekundarbereich II in Anspruch genommen wird. Auf Grund der hohen Bedeutung der dualen Berufsausbildung verfügen nahezu 60% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter über ein mittleres Qualifikationsniveau. In der aktuellen Zuwandererpopulation findet sich hingegen ein relativ großer Anteil an Personen mit niedrigem Bildungsniveau, von denen 14% höchstens einen Primarschulabschluss und weitere 24% einen Abschluss des Sekundarbereichs I haben².

Der deutsche Arbeitsmarkt misst zudem formalen Bildungsabschlüssen große Bedeutung bei, wie der im Vergleich zu den meisten anderen OECD-Ländern mit zunehmendem Qualifikationsniveau stärkere Anstieg sowohl der Beschäftigungsquoten als auch der Arbeitsverdienste bezeugt (vgl. OECD, 2012a). Zugleich scheinen aber ausländische Bildungsabschlüsse,

insbesondere aus Nicht-OECD-Ländern, am deutschen Arbeitsmarkt eine stärkere Abwertung aufzuweisen als an anderen Arbeitsmärkten im OECD-Raum (OECD, 2012b).

Demografischer Kontext

Die deutsche Bevölkerung zählt mit zu den am raschesten alternden und am schnellsten schrumpfenden Bevölkerungen der OECD-Länder. Deutschlands Bevölkerung geht seit 2004 zurück – wenngleich im Jahr 2011 eine leichte migrationsbedingte Zunahme zu beobachten war. Unter den OECD-Ländern hat nur Ungarn einen längeren Zeitraum mit schrumpfender Bevölkerung gekannt. Im Jahr 2010 waren 26% der deutschen Bevölkerung über 65 Jahre alt, gegenüber 23% in anderen westeuropäischen Ländern, 19% in den mitteleuropäischen Ländern und 17% in den Vereinigten Staaten. Der Anteil der jungen Menschen zwischen 0 und 14 Jahren betrug knapp 14%, verglichen mit 17% in anderen westeuropäischen Ländern und 21% in den Vereinigten Staaten.

Das Wachstum der Erwerbsbevölkerung, das im vergangenen Jahrzehnt positiv war, wird den Projektionen zufolge im laufenden Jahrzehnt 2010-2020 ein negatives Vorzeichen erhalten (Tabelle 1.1). Deutschland

Tabelle 1.1 Geschätzte Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung im Zeitraum 2010-2020 und 2000-2010

In Prozent

		Gesamt- wachstum der Erwerbs- bevölkerung	Junge Arbeits- kräfte (Neuzu- gänge)	Neuzu- wanderer	Arbeits- kräfte im Haupt- erwerbs- alter	Ältere Arbeits- kräfte (Rentner)	Netto- fluktuation	Ersatz- überschuss (Zugang junger und Abgang älterer Kräfte)
		(A+B+C+D)	(A)	(B)	(C)	(D)		(A+D)
Deutschland	2000-10	5	27	3	-2	-23	27	3
	2010-20	-4	18	1	1	-24	22	-6
Europäischer Durchschnitt	2000-10	10	23	6	-1	-18	25	4
	2010-20	2	21	3	0	-22	24	-1
Ver. Staaten	2000-10	13	20	6	-1	-13	20	7
	2010-20	6	21	4	0	-20	23	1

Anmerkung: Der Beitrag jeder Gruppe entspricht den Nettoveränderungen in der Erwerbsbevölkerung dividiert durch die Gesamtzahl der Personen in der Erwerbsbevölkerung im Jahr 2000. Die Nettofluktuation ist die Hälfte der Summe der absoluten Werte der einzelnen Beiträge. Sie weist die Gesamtfluktuation zu niedrig aus, da sich einige Zu- und Abgänge innerhalb der Gruppe im Haupterwerbsalter und allgemein infolge der Zuzüge und Fortzüge von Ansässigen aufwiegen könnten. Die Daten für Deutschland und das Vereinigte Königreich zur Zusammensetzung des Wachstums nach demografischen Gruppen basieren auf den Veränderungen im Zeitraum 2005-2010; sie wurden bereinigt, um die Übereinstimmung mit den beobachteten Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung im Zeitraum 2000-2010 zu gewährleisten. Der Europäische Durchschnitt ist der ungewichtete Durchschnitt der europäischen OECD-Länder.

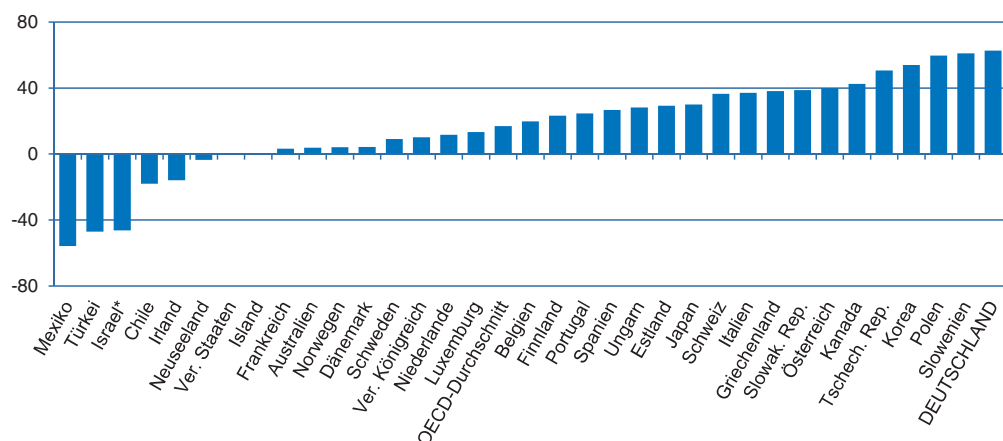
Quelle: Europäische Länder: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat) (2010); Vereinigte Staaten: American Community Survey 2010.

steht vor einem 4%igen Rückgang der Erwerbsbevölkerung, während die Bevölkerungsveränderungen in Europa (im Durchschnitt) und in den Vereinigten Staaten voraussichtlich positiv bleiben. Ein Teil dieses Rückgangs ist auf das wesentlich niedrigere Zuwanderungsniveau in Deutschland zurückzuführen, sofern man die Zahlen der vergangenen Jahre zu Grunde legt.

Die Auswirkungen dieser ungünstigen demografischen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt lassen sich am besten anhand eines Vergleichs der alterungsbedingten Abgänge aus der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit den Neuzugängen aus jüngeren Kohorten veranschaulichen. Laut den Bevölkerungsprojektionen der Vereinten Nationen werden in Deutschland 2020 etwa 60% mehr Menschen die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verlassen als in sie eintreten, womit sich dort im OECD-Raum die ungünstigste Prognose ergibt (Abb. 1).

Abbildung 1.1 **Geschätzte Differenz zwischen den alterungsbedingten Zugängen und Abgängen aus der Bevölkerung im Erwerbsalter, 2020**

In Prozent



Anmerkung: Die Projektionen basieren auf der Wohnbevölkerung von 2010 und dem Zuwanderungsniveau der vergangenen Jahre. Die alterungsbezogenen Abgänge beziehen sich auf die Alterskohorte der 60- bis 64-Jährigen, die Neuzugänge auf die der 15- bis 19-Jährigen.

* Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

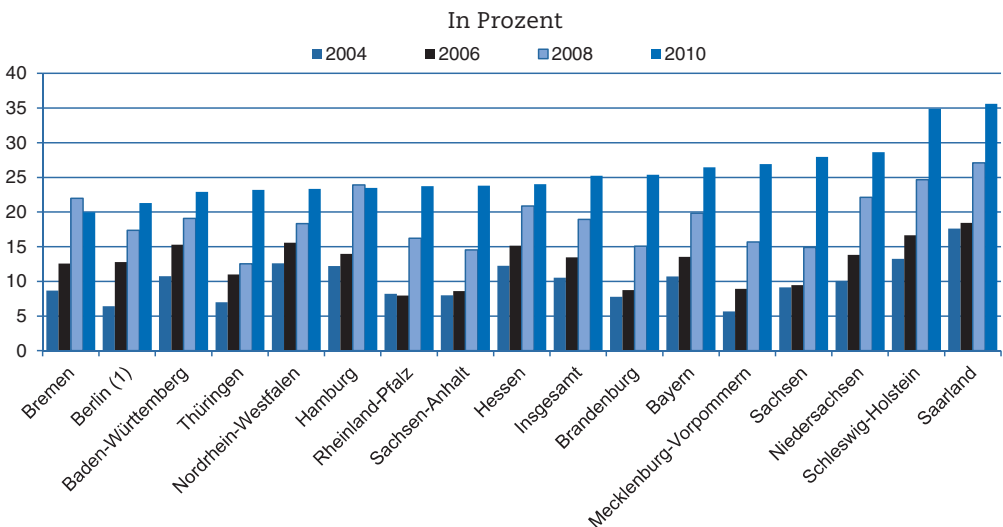
Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis der Bevölkerungsprojektionen der Vereinten Nationen, Revision 2010.

Arbeitskräfteengpässe

Der ungünstige demografische Kontext beginnt sich nach und nach in einem wachsenden Arbeitskräftemangel niederzuschlagen, insbesondere bei Berufsanfängern in den Unternehmen. Wie Abbildung 1.2 zu entnehmen ist, ist der Anteil der Unternehmen, die einen Mangel an jungen Mitarbeitern melden, in allen deutschen Bundesländern im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen. Insgesamt meldete jedes vierte Unternehmen 2010 einen Mangel an jungen Arbeitskräften, das sind mehr als doppelt so viele wie im Jahr 2000.

Ausbildungsbetriebe haben zunehmend Mühe damit, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen. In den letzten Jahren ist die Zahl der verfügbaren, unbesetzt gebliebenen Ausbildungsplätze stetig gestiegen, sie überschritt Ende August 2012 die Schwelle von 100 000³. Der größte Mangel an Auszubildenden wurde bei den Dienstleistungsberufen verzeichnet, so u.a. im kaufmännischen Bereich, im Verkauf, bei Köchen, Kellnern, Hotelangestellten sowie Friseuren. Die Zahl der offenen Stellen je Bewerber – ein Indikator für den relativen Mangel – war (neben dem kaufmännischen Bereich) in kleineren spezialisierten Tätigkeitsfeldern am größten. Die

Abbildung 1.2 Anteil der Unternehmen, die in den kommenden zwei Jahren Probleme auf Grund von Fachkräftemangel erwarten, nach Bundesland und Erhebungsjahr



1. Veränderungen der Kodierung für Berlin im Jahr 2006.

Quelle: IAB-Betriebspanel, Berechnungen des OECD-Sekretariats.

meisten neuen Bundesländer meldeten Engpässe, was darauf hindeutet, dass ihre demografische Situation – die noch ungünstiger ist als in den alten Bundesländern – bereits Auswirkungen auf das Angebot potenzieller Auszubildender hat.

Der wachsende Mangel an jungen Arbeitskräften schlug sich in den vergangenen fünf Jahren auch in einer zunehmenden Zahl offener Stellen nieder. Alle Indikatoren für den Arbeitskräftemangel tendieren aufwärts. Im Jahr 2011 gab es jeden Monat durchschnittlich 466 000 offene Stellen, was gegenüber dem Vorkrisenhoch von 423 000 Stellen im Jahr 2007 einem Rekordniveau gleichkommt. Hinzu kommt, dass deutschlandweit eine freie Stelle im Durchschnitt zwei Monate unbesetzt blieb, was über dem Niveau von 2007 lag, wohingegen die Zahl der Arbeitsuchenden je offener Stelle 2011 erneut unter das Vorkrisenniveau gesunken war⁴.

Gleichzeitig sind nicht alle Berufsgruppen gleichermaßen vom Arbeitskräftemangel betroffen. Mit der Veränderung der Kohortengröße sind einige Berufssparten geschrumpft, während andere expandierten. Von allen Beschäftigungsfeldern mit mindestens 2000 offenen Stellen im Jahresverlauf 2011 befanden sich die Berufe mit der längsten Ausschreibungsdauer im Gesundheitssektor und betrafen Gesundheitsberufe mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau. Zahlenmäßig gab es die meisten offenen Stellen für Elektriker und Metallarbeiter, Mechaniker und verwandte Berufe – wiederum mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau. Die Metallberufe belegten zwar drei der ersten sechs Plätze hinsichtlich der Zahl freier Stellen, doch war die durchschnittliche Vakanzzeit in Tagen geringer als bei den Gesundheitsberufen.

Eine Analyse des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS, 2011) kam zu der Schlussfolgerung, dass in Deutschland zwar kein allgemeiner, flächendeckender Fachkräftemangel (mit Abschlüssen auf postsekundärer oder höherer Ebene) besteht, die Engpässe in spezifischen Berufen aber nicht nur akademische Berufe (Tertiärabschluss) betreffen, sondern auch eine Reihe von Berufen, die einen qualifizierten beruflichen Abschluss erfordern. Eine repräsentative Erhebung bei 15 000 Betrieben kam zu dem Ergebnis, dass es sich bei 60% der 2010 gemeldeten offenen Stellen um Tätigkeiten handelte, die eine qualifizierte Berufsausbildung oder ein sonstiges nichttertiäres mittleres Qualifikationsniveau voraussetzten. Gleichwohl liegt die Zahl der offenen Stellen und fehlenden Arbeitskräfte weiterhin deutlich unter dem Niveau von 2006/2007⁵.

In einer gemeinsamen Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK (Kasten 1.1) gab etwa die Hälfte der Unternehmen einen Arbeitskräftemangel

Kasten 1.1 Die Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK

Es stehen nur wenig belastbare Informationen über die Erfahrungen und Ansichten der Arbeitgeber hinsichtlich der Einstellung von Arbeitskräften aus dem Ausland zur Verfügung. Um diese Thematik näher zu beleuchten, hat die OECD zusammen mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) eine Unternehmensbefragung durchgeführt. Es handelte sich dabei um eine Piloterhebung, ähnliche Erhebungen sind für andere OECD-Länder geplant. Der Fragebogen findet sich in Anhang C zu diesem Dokument.

Die Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK wurde zwischen dem 15. Juli und dem 15. September 2011 durchgeführt und enthielt 30 Fragen zu 5 Themenbereichen. Im ersten Teil wurden allgemeine Informationen zu Größe, Wirtschaftssektor und geografischer Lage des Unternehmens erhoben. Im zweiten Teil ging es um die Erfahrungen der Arbeitgeber mit freien Stellen in den 12 Monaten vor der Befragung. Der dritte Teil befasste sich mit den Erfahrungen von Arbeitgebern, die Arbeitskräfte aus dem Ausland eingestellt haben, und der vierte Teil war den Erwartungen der Arbeitgeber hinsichtlich der Entwicklung der Anzahl freier Stellen in der Zukunft gewidmet. Der fünfte und letzte Teil enthielt mehrere Fragen zu den Meinungen der Arbeitgeber über Politikmaßnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmigration nach Deutschland.

Die Arbeitgeber wurden über die 81 lokalen Industrie- und Handelskammern (IHK) zur Teilnahme aufgefordert, die auf Bundesebene durch den DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) vertreten sind. Die Mitgliedschaft in einer IHK ist für alle Unternehmen in Industrie und Handel mit selbstständiger Betriebsstätte in Deutschland Pflicht. Mit 3,6 Millionen Mitgliedern insgesamt vertreten die IHK alle deutschen Unternehmen, ausgenommen freie Berufe, landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe. Die Teilnahme wurde auf Unternehmen mit mindestens 10 Mitarbeitern beschränkt, 1 113 Unternehmen nahmen an der Befragung teil.

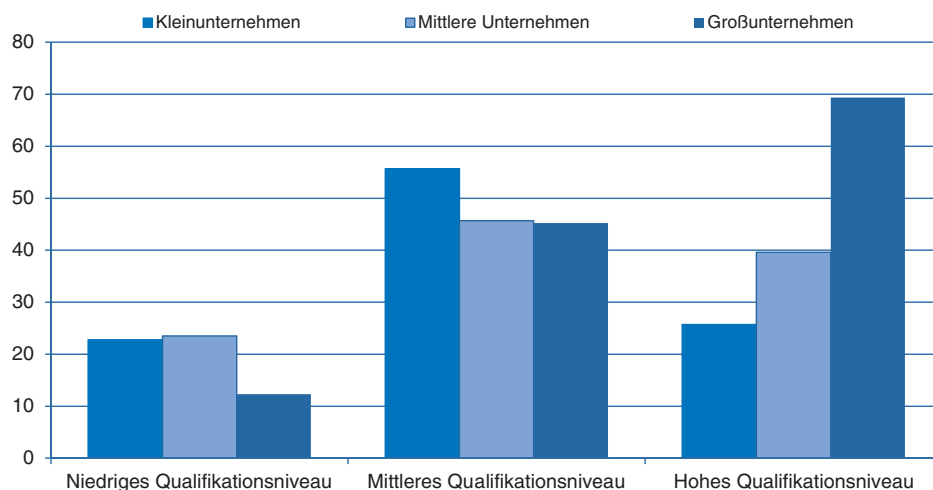
Die Teilnahme an der Befragung war freiwillig, und die Antworten wichen je nach Region und Unternehmensgröße erheblich voneinander ab. Unternehmen mit besonderem Interesse an Fragen im Zusammenhang mit dem Arbeitskräftebedarf und der Arbeitsmigration dürften eher zur Teilnahme geneigt gewesen sein. Während die Teilnahme im Norden und Osten Deutschlands gering war, beantworteten in den südlichen Bundesländern mehr Unternehmen den Fragebogen – insbesondere in Baden-Württemberg, wo der Arbeitskräftebedarf ausgeprägter ist. Ferner waren Großunternehmen (mehr als 500 Beschäftigte) im Vergleich zu ihrem Anteil an allen Unternehmen in Deutschland unter den Teilnehmern überrepräsentiert. Um den Beteiligungsbias in Grenzen zu halten und die Zusammensetzung der Unternehmen in der Stichprobe anzupassen, wurden die Daten anhand der Unternehmensgröße, Hauptwirtschaftszweige und vier Regionen (Norden, Süden, Osten, Westen) gewichtet.

bei Berufen mit mittlerem Qualifikationsniveau an. Kleinere Unternehmen meldeten eher einen Mangel an Arbeitskräften mit mittlerem als mit hohem Qualifikationsniveau (Abb. 1.3). Dieses Muster gilt auch in Bezug auf die künftig erwartete Entwicklung.

Desgleichen kam auch die alljährliche Manpower-Untersuchung erneut zu dem Ergebnis, dass sich die in Deutschland am schwersten zu besetzenden Stellen nicht auf hochqualifizierte Fachkräfte beschränken bzw. von diesen dominiert werden, sondern es sich vielmehr um Berufe handelt, die ein mittleres Qualifikationsniveau erfordern (vgl. Tabelle B.1). In der Tat ließen sich deutschen Arbeitgebern zufolge 2011 schwerer qualifizierte Handwerker finden als Ingenieure, IT-Experten sowie Gesundheitspersonal, und tatsächlich erfordern viele der unter den ersten 10 in der Erhebung aufgelisteten Mangelberufe keinen Tertiär- oder weiterführenden postsekundären Abschluss.

Die regionalen Disparitäten in Deutschland treten bei den offenen Stellen und Arbeitslosenquoten erneut in Erscheinung. Im Allgemeinen sehen sich die südlichen Bundesländer in Deutschland einer angespannteren Lage

Abbildung 1.3 **Prozentsatz der Unternehmen, die einen Arbeitskräftemangel melden, nach Unternehmensgröße und Qualifikationsniveau, 2011**



Anmerkung: Die Qualifikationsniveaus in der Befragung sind anhand der für den Beruf erforderlichen Qualifikationen definiert worden. „Niedriges Qualifikationsniveau“ bezieht sich auf Berufe, die höchstens einen Abschluss im Sekundarbereich I (Haupt- oder Realschulabschluss) voraussetzen; „mittleres Qualifikationsniveau“ auf Arbeitsplätze, die einen Abschluss im Sekundarbereich II (Handelsausbildung, duale Berufsausbildung/Lehre) und „hohes Qualifikationsniveau“ auf Arbeitsplätze, die einen Tertiärabschluss (Hochschulabschluss oder Fachhochschulabschluss) erfordern.

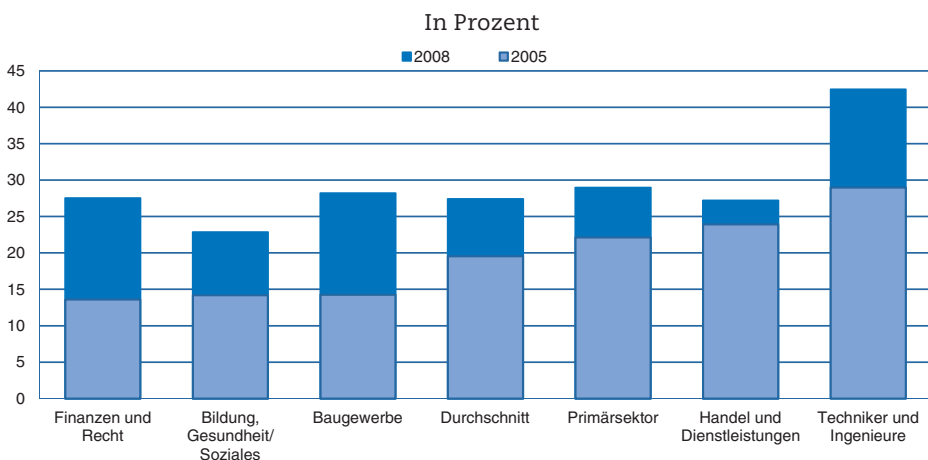
Quelle: Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK (2011).

am Arbeitsmarkt gegenüber als der Rest des Landes. Beispielsweise macht die Zahl der Arbeitslosen je gemeldete Stelle in Baden-Württemberg und Bayern weniger als ein Drittel der Zahl in den östlichen Bundesländern wie Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern aus. Was alle Bundesländer jedoch gemeinsam haben, sind die am meisten gefragten Berufskategorien: Elektroberufe, Berufe im Maschinenbau und sonstige Berufe in der Metallverarbeitung.

Die Fachkräfteengpässe scheinen auch Auswirkungen auf die Einstellungspraktiken zu haben. Laut dem vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführten Betriebspanel stellten die Unternehmen 2008 – dem letzten Jahr, für das Daten zur Verfügung stehen – mehr Mitarbeiter ein als 2005 und zeigten eine größere Bereitschaft, hinsichtlich der Berufserfahrung, des erforderlichen Kompetenzniveaus, der Soll-Arbeitszeit und der gezahlten Löhne Kompromisse einzugehen. Dies erfolgte meistens bei der Einstellung von Ingenieuren, wo über 40% der Unternehmen angaben, bei den Einstellungen im Jahr 2008 Abstriche gemacht zu haben (Abb. 1.4).

Praktisch die gesamte aktuelle Diskussion in Deutschland erstreckt sich auf qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte; mögliche Engpässe bei den Berufen, die ein geringes Qualifikationsniveau erfordern, werden nicht als besorgniserregende Probleme angeführt. Tatsächlich gibt es keine Prognosen bezüglich potenzieller Engpässe in Berufen, die ein geringes

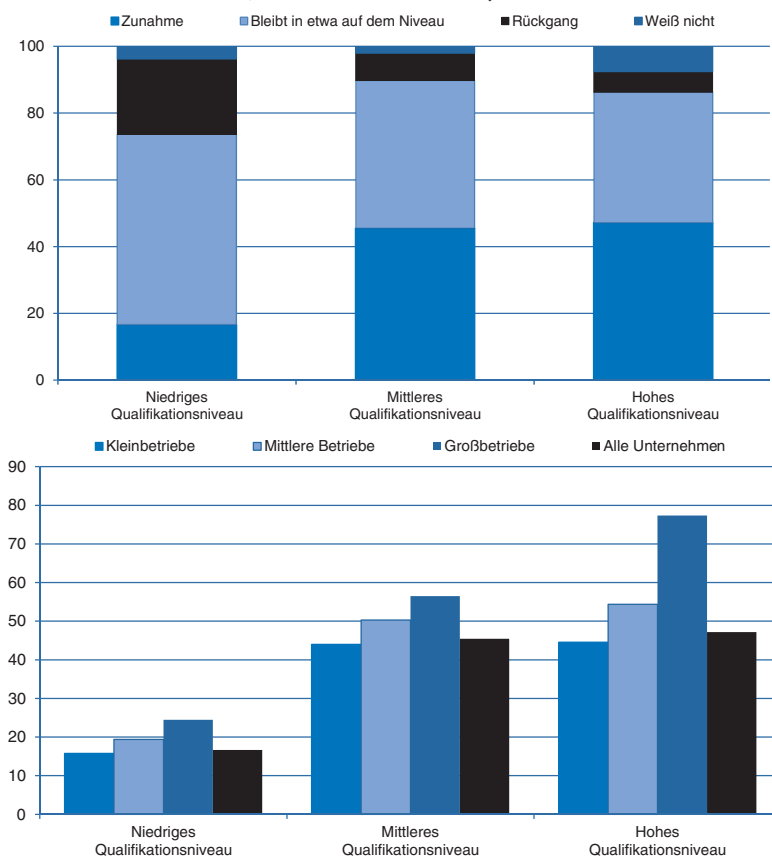
Abbildung 1.4 Anteil der Unternehmen, die Kompromisse bei der Einstellung machen, nach Sektor und Jahr



Quelle: IAB-Betriebspanel, Berechnungen des OECD-Sekretariats.

Qualifikationsniveau erfordern, da mit einem Rückgang der Nachfrage gerechnet und überdies die Auffassung vertreten wird, dass die vorhandene Bevölkerung im Erwerbsalter mit niedrigem Qualifikationsniveau mehr als ausreicht, um der Nachfrage zu begegnen. Gleichwohl kann es bei spezifischen Berufen mit niedrigem Qualifikationsniveau zu Engpässen kommen, und in der Tat geben 20% der an der Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK teilnehmenden Unternehmen offene Stellen auf niedrigem Qualifikationsniveau an, wobei zudem damit gerechnet wird, dass deren Zahl in den kommenden fünf Jahren fortbestehen oder sogar noch steigen wird (Abb. 1.5).

Abbildung 1.5 Prozentsatz der Arbeitgeber, die einen Anstieg der Zahl der offenen Stellen in den kommenden fünf Jahren erwarten, nach Qualifikationsniveau, 2011



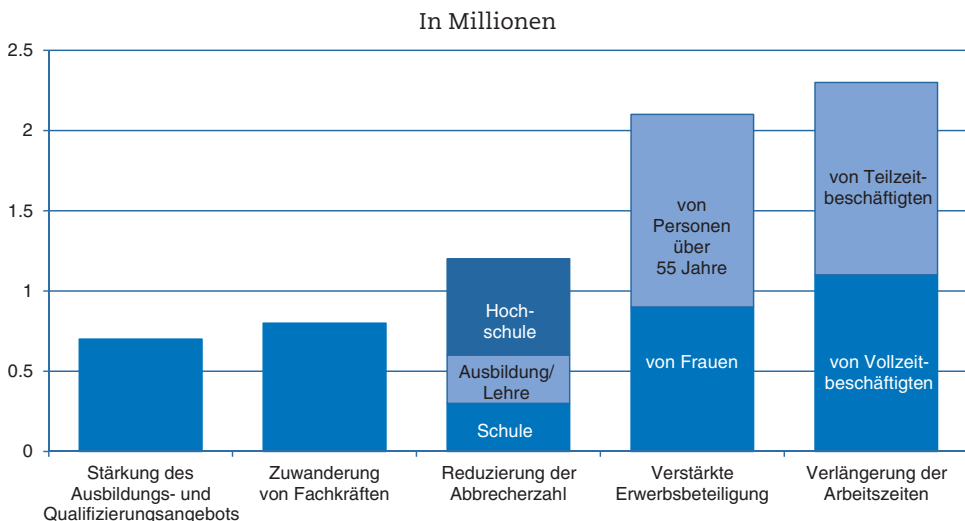
Anmerkung: Kleinbetriebe bestehen aus 10-49 Mitarbeitern, mittlere Betriebe zählen 50-499 Beschäftigte und Großbetriebe mehr als 500 Beschäftigte. Wegen der Definition der Qualifikationsniveaus, vgl. Abbildung 1.3.

Quelle: Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK (2011).

Die erwartete Rolle der Arbeitsmigration in der Gesamtstrategie zur Überwindung des Fachkräftemangels

Die Zuwanderung ist ein Element aller Strategien mit dem Ziel, dem künftigen Arbeitskräftemangel in Deutschland zu begegnen. Die Bundesagentur für Arbeit rechnet – wenn sich die Situation nicht verändert – bis 2025 mit einer Fachkräftelücke von etwa 5,4 Millionen Personen (Bundesagentur für Arbeit, 2011a), wobei Fachkräfte hier definiert sind als Personen mit Berufsqualifikation oder Tertiärabschluss⁶. Ihre Strategie zur Bewältigung dieses Mangels besteht darin, zunächst die nichterwerbstätige Bevölkerung, insbesondere Frauen und ältere Arbeitskräfte, zu mobilisieren (Bundesagentur für Arbeit, 2011b)⁷. So wird damit gerechnet, dass der Großteil des erforderlichen Anstiegs durch eine Verstärkung der Erwerbsbeteiligung und Verlängerung der Arbeitszeiten mit dem am inländischen Arbeitsmarkt vorhandenen Potenzial bewältigt werden kann, das auch Neuzuwanderer und ihre Kinder umfasst. Diese Quellen dürften aber nicht ausreichen, um dem Fachkräftemangel zu begegnen, so dass auch eine gewisse Inanspruchnahme der Arbeitsmigration geplant ist. Laut den Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit sollen über das Instrument der Migration bis 2025 bis zu 800 000 Fachkräfte ins Land kommen, mehr als durch die Anhebung des Qualifikationsniveaus gewonnen werden (Abb. 1.6).

Abbildung 1.6 **Potenzielle Quellen für zusätzliche Fachkräfte zwischen 2015 und 2025, nach Quellen**



Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Die Zuwanderungsprognosen der Bundesagentur für Arbeit basieren auf einer Fortsetzung der in der Vergangenheit beobachteten langfristigen Nettozuwanderung von 200 000 Zuwanderern pro Jahr sowie auf der Annahme, dass unter diesen etwa 40% bzw. 80 000 Fachkräfte sind – was bedeutet, dass im kommenden Jahrzehnt mit der Zuwanderung von bis zu 800 000 Fachkräften zu rechnen ist. Das entspricht nahezu dem Beitrag von Neuzuwanderern zum Fachkräftebestand in den vergangenen zehn Jahren (vgl. Anhang A), als die Arbeitsmigration noch recht gering war. In der Prognose wird aber berücksichtigt, dass die Abwanderung im Inland geborener und zugewanderter Fachkräfte zu kompensieren ist⁸. Damit die Zuwanderung den erwarteten Beitrag zur Deckung des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften leisten kann, wird ein deutlicher Anstieg der beschäftigungsorientierten Migration – sowohl aus dem erweiterten Kreis der EU/EFTA-Länder als auch aus Nicht-EU/EFTA-Ländern – daher unerlässlich sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich am deutschen Arbeitsmarkt in unterschiedlichen Berufen Engpässe zu zeigen beginnen. Die demografischen Trends legen den Schluss nahe, dass der Arbeitskräftemangel akuter werden und sich auf weitere Berufe ausdehnen wird. Auch wenn sich die exakte Größenordnung des Mangels im kommenden Jahrzehnt nur schwer quantifizieren lässt, reichen Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen alleine nicht aus, um der erwarteten Nachfrage zu begegnen, so dass eine verstärkte Zuwanderung ausländischer Kräfte in den meisten Szenarien als Teil einer Lösung für dieses Problem betrachtet wird.

Anmerkungen

1. Für Frauen in Beschäftigung zählt Deutschland zu den Ländern mit der höchsten Inzidenz der Teilzeitarbeit.
2. Infolgedessen ist Deutschland das OECD-Land, in dem die Zuwanderer im Verhältnis zu den im Inland Geborenen unter den Personen mit niedrigem Bildungsabschluss am stärksten überrepräsentiert sind. Dies verändert sich aber nach und nach, und die jüngeren Zuwandererkohorten haben in der Regel ein höheres Qualifikationsniveau als die im Inland Geborenen (OECD, 2012c).
3. Diese Zahl bezieht sich auf die der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten offenen Ausbildungsplätze.
4. Bei der Interpretation dieser Vakanzzahlen ist ein gewisses Maß an Vorsicht geboten. In den Berechnungen der Bundesanstalt für Arbeit ist die Vakanzzeit beendet, sobald die offene Stelle als besetzt gemeldet ist, was vermuten lässt, dass zwischen dem tatsächlichen Datum des Arbeitsantritts und dem Datum der Stellenabmeldung eine gewisse Zeitspanne liegt. Gleichwohl führt die Bundesanstalt für Arbeit regelmäßig Erhebungen zum Stellenangebot durch, um eine größere Exaktheit der Daten zu gewährleisten.
5. Die sinkende Zahl der offenen Stellen deutet zusammen mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit darauf hin, dass sich das Matching am Arbeitsmarkt verbessert hat, was gemäß dem Arbeitskräftebericht den Arbeitsmarktreformen zu verdanken ist.
6. Diese Zahl ergibt sich durch die Multiplikation des erwarteten Rückgangs der Erwerbsbevölkerung (6,5 Millionen) mit dem Anteil der Qualifizierten am derzeitigen Erwerbspersonenpotenzial (83%).
7. Dieser Überblick geht nicht auf das verfügbare Fachkräftepotenzial ein, das durch eine Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen und älteren Arbeitskräften, die Anhebung des Qualifikationsniveaus der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie eine Steigerung des Qualifikationsniveaus junger Ausbildungsabsolventen mobilisiert werden kann.
8. Die beobachtete Abwanderung von Fachkräften war ebenfalls beachtlich: In den fünf Jahren zwischen 2002 und 2007 verließen schätzungsweise 139 000 in Deutschland geborene Hochschulabsolventen und 162 000 Personen mit mittlerem Bildungsabschluss das Land in Richtung EU15/EFTA-Länder. Ein Großteil dieser Abwanderer – 27% – ging nach der schrittweisen Einführung der Freizügigkeit mit den EU/EFTA-Mitgliedsländern seit 2002 in die Schweiz. Eine vollständige Erörterung der Auswirkungen dieser Abwanderungsbewegungen auf den deutschen Arbeitsmarkt sowie möglicher Politikreaktionen würden den Rahmen dieses Berichts sprengen.

Literaturverzeichnis

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2011), *Arbeitskräftebericht*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2011a), *Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland*, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2011b), *Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- OECD (2012a), *Jobs for Immigrants Vol. 3: Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167537-en>.
- OECD (2012b), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.
- OECD (2012c), *Integration von Zuwanderern: OECD-Indikatoren 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187481-de>.

Kapitel 2

Entwicklung und Merkmale der Arbeitsmigration nach Deutschland

Deutschland gehört trotz der seit 2009 zu verzeichnenden Zuwächse zu den OECD-Ländern, die im Verhältnis zur Bevölkerung die niedrigste dauerhafte Arbeitsmigration aufweisen. Die beschäftigungsorientierte Zuwanderung aus anderen Ländern der Europäischen Union ist vier- bis fünfmal höher als die Arbeitsmigration aus Ländern außerhalb der Europäischen Union, die Gesamtzahl der dauerhaften beschäftigungsorientierten Zuzüge ist im Vergleich zu anderen Ländern aber immer noch niedrig. Obwohl die meisten Arbeitsmigranten ein hohes Qualifikationsniveau aufweisen, ist nur ein kleiner Teil der in letzter Zeit zugezogenen Arbeitsmigranten in Deutschland geblieben. Deutschland hat seinen Arbeitsmarkt im Mai 2011 vollständig für die EU-Beitrittsländer des Jahres 2004 geöffnet und dadurch die Migration im Rahmen der Personenfreizügigkeit, die seit 2010 stetig angestiegen ist, weiter erleichtert. Deutschland deckt einen Teil seines Arbeitskräftebedarfs – insbesondere in Bezug auf Saisonarbeit – durch das größte Programm für zeitlich befristete Arbeitsmigration des OECD-Raums, das allerdings auf europäische Arbeitskräfte begrenzt ist.

Dauerhafte Zuzüge

Aus offiziellen Migrationsstatistiken für Deutschland geht hervor, dass der durchschnittliche jährliche Zuzug ausländischer Staatsangehöriger in den letzten zehn Jahren von 560 000 bis 680 000 Personen reichte. Diese Statistiken erfassen jedoch praktisch jeden, der nach Deutschland kommt und sich länger als zwei Monate im Land aufhält (Kasten 2.1). Die dauerhafte Arbeitsmigration – d.h. Migranten aus Nicht-EU/EFTA-Ländern, die kommen, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen – stellt nur einen sehr kleinen Teil an dieser Gesamtmigration. Die dauerhafte Arbeitsmigration beläuft sich in Deutschland seit 2005 auf etwa 25 000 Personen pro Jahr, wenngleich seit 2009 ein Aufwärtstrend festzustellen ist und die Zahlen für das erste Halbjahr 2012 darauf schließen lassen, dass dieser Trend anhält (Abb. 2.1).

Kasten 2.1 Datenquellen über die Arbeitsmigration nach Deutschland

Trotz seiner langen Geschichte als Aufnahmeland für Arbeitsmigranten liegt Deutschland in Bezug auf die Überwachung der Zuzüge zum Zweck der Erwerbstätigkeit hinter anderen OECD-Ländern zurück. Die allgemeinen Bevölkerungsstatistiken, auf denen die offiziellen Zahlen zu Migrationsbewegungen basieren, unterscheiden nicht nach Einreisezweck (d.h. Arbeit, Familie usw.) und erfassen fast alle Personen, die sich länger als zwei Monate in Deutschland aufhalten. Die Hauptquelle für nach Kategorien aufgeschlüsselte administrative Informationen über Migration ist das Ausländerzentralregister (AZR), das durch das Bundesverwaltungsamt technisch betreut und durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt wird¹. Nach Ausstellung eines neuen Aufenthaltstitels übermittelt die zuständige Ausländerbehörde automatisch Informationen über die rechtlichen Gründe – gemäß dem Zuwanderungsgesetz von 2005 (vgl. Kapitel 3) – und die Verwaltungsverfahren sowie den Familienstand, das Geschlecht, das Alter und die Staatsangehörigkeit des Migranten an das Ausländerzentralregister. Erst seit 2009, als durch rechtliche Änderungen unterschiedliche Zulassungsgründe für hochqualifizierte und geringer qualifizierte Arbeitskräfte in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen wurden, können grundlegende Informationen über das berufliche Qualifikationsniveau von Arbeitsmigranten abgeleitet werden. Das AZR ist einer der größten Verwaltungsdatensätze in Deutschland und umfasst mehr als 20 Millionen Einzeldateien. Die Datenbank wurde bis vor kurzem fast ausschließlich für Fragen der inneren Sicherheit verwendet und ist nicht auf die Überwachung und Analyse der Arbeitsmigration ausgerichtet. So hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011 z.B. eine Befragung von etwa 3 200 Arbeitsmigranten durchgeführt, um die sozioökonomischen Merkmale von Arbeitsmigranten und ihre Erfahrungen in Deutschland näher zu untersuchen (Heß, 2012).

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Das AZR enthält eine gesondert geführte Visadatei mit Informationen über Personen, die bei deutschen Konsulaten im Ausland einen Visumsantrag gestellt haben (personenbezogene Daten und Familienstand, Art des beantragten Visums und Entscheidung über den Antrag). Während das allgemeine Ausländerzentralregister Daten über Zuwanderer erhebt, die einen Aufenthaltstitel besitzen und mindestens einige Monate in Deutschland bleiben, werden von der Visadatenbank auch kürzere Aufenthalte erfasst. Es ist zwar möglich, Informationen über Visa zu erhalten, die zu Studienzwecken oder für andere spezielle Zwecke (z.B. eine Beschäftigung als Spezialitätenkoch) ausgestellt wurden, es wird aber zurzeit nicht nach Visa unterschieden, die zu Beschäftigungszwecken ausgestellt wurden.

Eine zweite Informationsgrundlage ist die *Verwaltungsdatenbank der Bundesagentur für Arbeit*, deren Zustimmung bis vor kurzem für die meisten Arbeitsmigranten erforderlich war. Sie umfasst ausführliche Informationen über die auf der Verordnungsebene anzusiedelnden rechtlichen Gründe, die viel detaillierter sind als die im AZR aufgeführten Zulassungsgründe, sowie über die Zustimmungen und Ablehnungen, die sie im Rahmen ihrer Konsultation im Antragsverfahren für die meisten arbeitsbezogenen Aufenthaltstitel erteilt. Sie enthält darüber hinaus Informationen über die Staatsangehörigkeit, das Alter und das Geschlecht des Antragstellers sowie über die Region, den Wirtschaftssektor und den Beruf, in dem der Migrant beschäftigt werden soll. Es gibt keine Informationen über den Arbeitgeber. Es gibt auch keine direkte Verbindung zwischen dieser Datenbank und dem Ausländerzentralregister, wenngleich die örtlichen Ausländerbehörden nach eigenem Ermessen einige grundlegende Informationen in das AZR eingeben können. Zum jetzigen Zeitpunkt enthält etwa nur ein Drittel der Dateien in Bezug auf Arbeitsmigranten Informationen über den Stand des Verfahrens bei der Bundesagentur für Arbeit. Ferner ist festzustellen, dass die Datenbank zwar seit 2006 Daten erfasst, aber bisher noch keine Studie über *individuelle* Migrationsgeschichten erstellt wurde. Die Analyse ist derzeit weitgehend auf regelmäßige Bestandsaufnahmen begrenzt, die die Merkmale neuer Zuzüge erfassen.

Eine große Herausforderung besteht darin, zwischen befristeter und unbefristeter Arbeitsmigration zu unterscheiden, da beide Arten von Arbeitsmigranten den gleichen Aufenthaltstitel erhalten, zunächst zeitlich befristet, aber häufig erneuerbar. Auf der Basis des Zulassungsgrunds kann jedoch eine Unterscheidung getroffen werden zwischen den Arbeitsmigranten, die unter normalen Umständen unbefristet in Deutschland bleiben können, und denjenigen, die nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums voraussichtlich zurückkehren müssen (Lemaître et al., 2006). Arbeitsmigranten, die als Hochqualifizierte eingestellt werden, erhalten normalerweise eine unbefristete Niederlassungserlaubnis (selbst wenn praktisch alle zunächst einen zeitlich befristeten, aber verlängerbaren Aufenthaltstitel erhalten), während Arbeitsmigranten mit geringer qualifizierten Berufen im Allgemeinen mit Ausnahme der Migranten aus OECD-Hocheinkommensländern nur für einen eindeutig zeitlich befristeten Aufenthalt (Aufenthaltserlaubnis) zugelassen werden.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

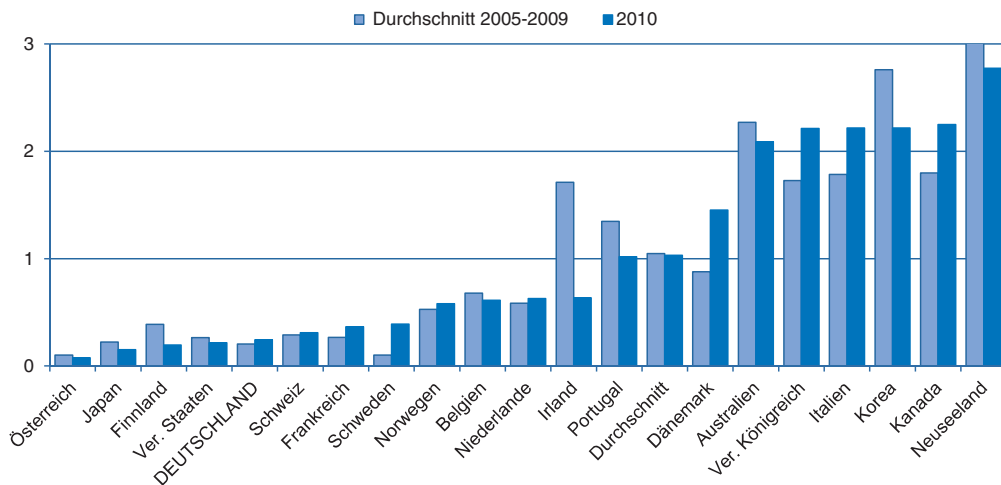
Im Mikrozensus, der größten Haushaltserhebung, die außerdem die Basis für die deutsche Arbeitskräfteerhebung ist, werden Arbeitsmigranten nicht getrennt aufgeführt. Der Mikrozensus ist darüber hinaus die einzige Informationsquelle über Arbeitsmigranten aus EU-Ländern, mit Ausnahme von EU-Bürgern aus Ländern, die Übergangsbestimmungen unterliegen, was derzeit nur für Bulgaren und Rumänen gilt.

In Bezug auf internationale Studierende sind mehr Daten verfügbar. Das Statistische Bundesamt verwaltet in Zusammenarbeit mit dem Hochschul-Informations-System (HIS) öffentlich zugängliche Daten über ausländische und internationale Studierende, die Neueinschreibungen, Bestandszahlen und Abschlüsse nach Geschlecht, Herkunftsland und Studienmerkmalen erfassen. Da die Daten die Zeit nach dem Studienabschluss nicht mehr erfassen, können sie nicht verwendet werden, um die Bleibequoten von internationalen Studierenden oder Statusänderungen zu berechnen. Eine Möglichkeit, den Übergang von Absolventen ins Berufsleben zu erfassen, bietet jedoch das Absolventenpanel des HIS, in dem fast 7 000 Absolventen ein bis zwei Jahre, fünf Jahre und zehn Jahre nach ihrem Abschluss befragt werden. Die jüngste Befragung, die 2008/2009 begann, enthält Informationen über nichtdeutsche im Ausland ausgebildete Absolventen deutscher Hochschulen (etwa 200 Personen). Die Befragung erfolgte etwa ein bis zwei Jahre nach Abschluss des Studiums, und die Studie erfasst nur internationale Absolventen, die in Deutschland geblieben sind. Die Untersuchung internationaler Studierender wird durch die kleine Stichprobengröße eingeschränkt.

Ein letzter Punkt, den es zu beachten gilt, ist die Tatsache, dass das „Qualifikationsniveau“ je nach Datenquelle und Kontext unterschiedlich definiert wird. Im deutschen Berufsklassifizierungssystem werden die Berufe in hochqualifizierte Berufe, Berufe, die eine *qualifizierte Berufsausbildung* voraussetzen, und Berufe, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, eingestuft. In den meisten Analysen, wie auch in den Zuwanderungsbestimmungen, erfasst die Kategorie *Fachkräfte* Personen, die einen Beruf ausüben, der mindestens eine dreijährige Berufsausbildung oder einen Tertiärabschluss voraussetzt. Der Begriff umfasst also sowohl Personen mit mittlerem Bildungsabschluss als auch Hochqualifizierte. Wegen der großen Bedeutung des dualen Systems in Deutschland haben zwei Drittel der Arbeitskräfte einen mittleren Bildungsabschluss, ein viel größerer Anteil als im OECD-Durchschnitt, der 45% beträgt. Viele Berufe, die in anderen Ländern als unqualifiziert eingestuft werden, wie z.B. häusliche Pflegekräfte, gelten in Deutschland als qualifiziert, da sie eine dreijährige Berufsausbildung erfordern. Die Zuwanderung von „qualifizierten“ Arbeitskräften ist aber im Wesentlichen auf einige *Fachkräfteberufe* beschränkt: Dies gilt für Berufe, die einen Tertiärabschluss voraussetzen, und seit August 2012 auch für Personen, die einen deutschen Berufsabschluss besitzen.

1. Ein umfassender, nach Kategorien aufgeschlüsselter Überblick über die Migration nach Deutschland findet sich im jährlichen Migrationsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Der Bericht enthält darüber hinaus ausführliche Informationen zu spezifischen Kategorien der zeitlich befristeten Arbeitsmigration (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2011, als jüngstes Beispiel).

Abbildung 2.1 **Dauerhafte Arbeitsmigration pro 1 000 Einwohner, ausgewählte OECD-Länder, Durchschnitt des Zeitraums 2005-2009 und Zahlen für 2010**



Anmerkung: In den Daten für EU/EFTA-Länder ist die Freizügigkeit innerhalb der EU/EFTA nicht berücksichtigt. Im Durchschnitt für Finnland ist 2005 nicht enthalten. Der Durchschnitt erfasst alle 20 Länder mit verfügbaren Daten.

Quelle: OECD International Migration Database.

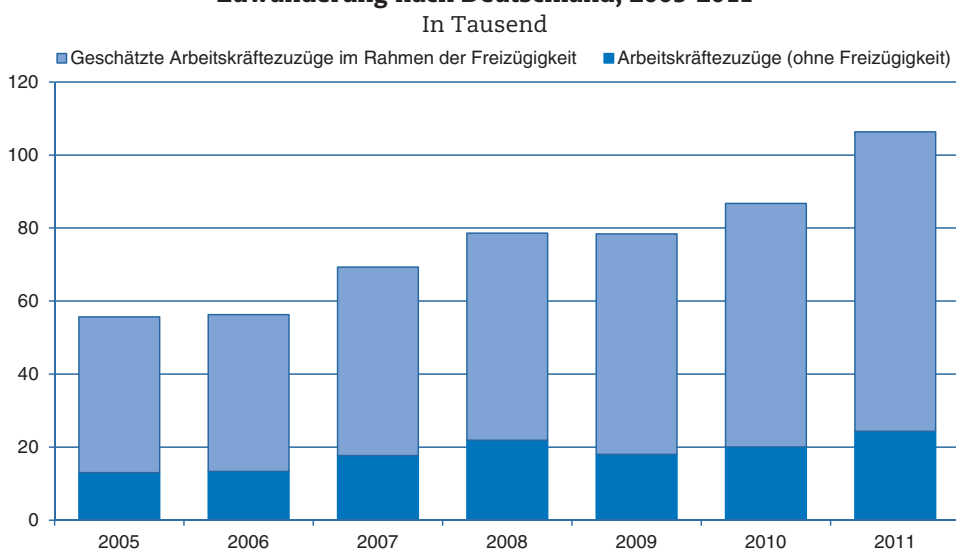
Für die Zeit vor 2005 liegen zwar keine vergleichbaren Daten vor, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Zuzüge von außerhalb der derzeitigen EU27-Länder (siehe weiter unten) erheblich größer waren – insbesondere im Vergleich zu anderen OECD-Ländern. Die Zahl der Arbeitsmigranten pro 1 000 Einwohner liegt in Deutschland bei 0,24, in Kanada und Neuseeland dagegen ist der Wert etwa zehnmal so hoch.

Etwa 60% der dauerhaften Zuzüge nach Deutschland – 2010 lag die Zahl bei über 130 000 Personen – kommen aus der erweiterten Europäischen Union. Es ist zwar schwer festzustellen, in welchem Umfang die Zuzüge im Rahmen der Freizügigkeit auf Beschäftigungsgründe zurückzuführen sind, auf der Grundlage des speziellen Migrationsmoduls der Europäischen Arbeitskräfteerhebung 2008 sind jedoch Schätzungen möglich. Gemäß diesem speziellen Modul sind etwa 50% der Zuwanderer aus der erweiterten Europäischen Union, die sich zurzeit in Deutschland aufhalten, aus Gründen der Beschäftigungsaufnahme nach Deutschland gekommen. Wenn man bei den aktuellen Zuzügen im Rahmen der Freizügigkeit die gleiche Relation zu Grunde legt, ergibt sich für 2010 eine Zuwanderung von etwa 65 000 freizügigkeitsberechtigten beschäftigungsorientierten Migranten, eine Zahl, die mehr als doppelt so hoch ist wie die der Arbeitsmigranten von außerhalb des Freizügigkeitsraums. Wenn man Personenfreizügigkeit zu Beschäftigungszwecken und

Arbeitsmigration zusammen betrachtet, ist die Zuwanderung nach Deutschland Schätzungen zufolge zu etwa 40% beschäftigungsorientiert¹. Die geschätzte Personenfreizügigkeit zu Beschäftigungszwecken ist seit 2009 gestiegen (Abb. 2.2). Die Gesamtzuwanderung nach Deutschland ist aber selbst unter Berücksichtigung dieser Zuzüge im Vergleich zu anderen OECD-Ländern weiterhin relativ niedrig (Abb. B.1).

Die Gesamtmigration im Rahmen der Freizügigkeit ist zwar erheblich, liegt aber nach wie vor beträchtlich unter dem in anderen europäischen OECD-Ländern verzeichneten Niveau. In Norwegen und der Schweiz z.B. machen die Zuzüge freizügigkeitsberechtigter Migranten jedes Jahr etwa 1% der inländischen Bevölkerung aus. Die Zahl der dauerhaften freizügigkeitsberechtigten Zuwanderer steigt in Deutschland jedoch seit 2005 stetig an. Erste Schätzungen für 2011 deuten auf einen weiteren erheblichen Anstieg hin und lassen darauf schließen, dass die beschäftigungsorientierte Migration bei Berücksichtigung aller Quellen mehr als 100 000 Personen umfasste. Dies stellt wahrscheinlich den höchsten Wert der beschäftigungsorientierten Zuwanderung nach Deutschland seit Einführung des Anwerbestopps 1973 dar (siehe weiter unten).

Abbildung 2.2 **Entwicklung der dauerhaften beschäftigungsorientierten Zuwanderung nach Deutschland, 2005-2011**



Anmerkung: Vgl. G. Lemaître, T. Liebig und C. Thoreau (2006)? "Harmonised Statistics on Immigrant Inflows – Preliminary Results, Sources and Methods", unter www.oecd.org/dataoecd/61/7/37035672.pdf, wegen Einzelheiten zur Methodik. Die Freizügigkeit wird Schätzungen zufolge zu 50% aus Beschäftigungsgründen genutzt.

Quelle: OECD International Migration Database.

Der begrenzte Umfang der Arbeitsmigration hat darüber hinaus dazu geführt, dass sich die Bedenken über die potenziellen Arbeitsmarktauswirkungen dieser Art von Migration bisher in Grenzen hielten. Die wenigen empirischen Studien über die Arbeitsmarktauswirkungen der Migration in Deutschland, z.B. Brücker und Jahn (2011), konzentrierten sich auf die Gesamtzuwanderung nach Deutschland – die zum größten Teil auf familiäre und humanitäre Gründe sowie auf deutschstämmige Aussiedler zurückzuführen ist – und stellten nur geringe oder gar keine Auswirkungen auf die Beschäftigungslage der im Inland Geborenen fest.

Merkmale der beschäftigungsorientierten Migration

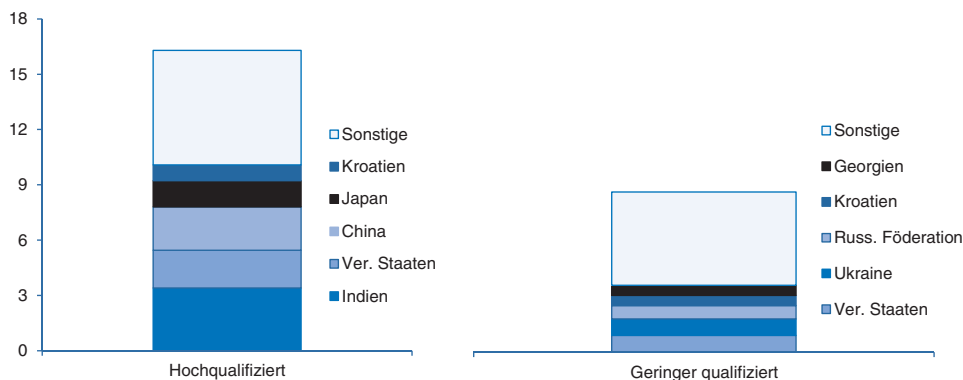
Gesteuerte Arbeitsmigration

Die Arbeitsmigration nach Deutschland setzt sich zum großen Teil aus Fachkräften zusammen. 2011 war die Zahl der Arbeitsmigranten, die als qualifizierte oder hochqualifizierte Arbeitskräfte nach Deutschland kamen, fast doppelt so hoch wie die Zahl der Geringqualifizierten, und dieser Anteil nimmt zu, seit im Aufenthaltsgesetz – und damit im AZR – im Jahr 2009 eine klarere Unterscheidung zwischen hochqualifizierten und geringer qualifizierten Arbeitsmigranten eingeführt wurde². Die zugewanderten Fachkräfte sind zum großen Teil Ingenieure und in geringerem Umfang Pflegekräfte, Datenverarbeitungsfachkräfte, Spezialitätenköche und Unternehmensspezialisten. Die meisten geringqualifizierten Migranten werden in die Kategorie Haushaltshilfen und in erheblich geringerem Umfang in die Kategorie Kultur und Unterhaltung eingestuft, Beschäftigungen, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen.

Wie Abbildung 2.3 zeigt, kam 2011 die größte Gruppe der hochqualifizierten Zuwanderer aus Indien, gefolgt von den Vereinigten Staaten, China und Japan, auf die zusammen etwa die Hälfte der Fachkräfte entfällt. Die Herkunftsländer der geringer qualifizierten Migranten sind breiter gestreut. Die Vereinigten Staaten sind als privilegierter Staat das größte Herkunftsland (siehe weiter unten). Die Berufe sind auf unterschiedliche Herkunftsregionen verteilt (Tabelle B.2). Während Ingenieure zum großen Teil aus Südasien und aus Nicht-EU/EFTA-Ländern des OECD-Raums stammen, kommen Unternehmensspezialisten, Lehrkräfte und Spezialisten auf dem Gebiet der Geistes- und Naturwissenschaften überwiegend aus dem OECD-Raum. Haushaltshilfen (hauptsächlich Au-pairs) kommen überwiegend aus der ehemaligen Sowjetunion. Pflegekräfte stammen zum großen Teil aus Westasien.

Abbildung 2.3 **Im Jahr 2011 erteilte neue Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung, nach Herkunftsland und Qualifikationsniveau**

In Tausend



Quelle: AZR (vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereitgestellte Daten), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

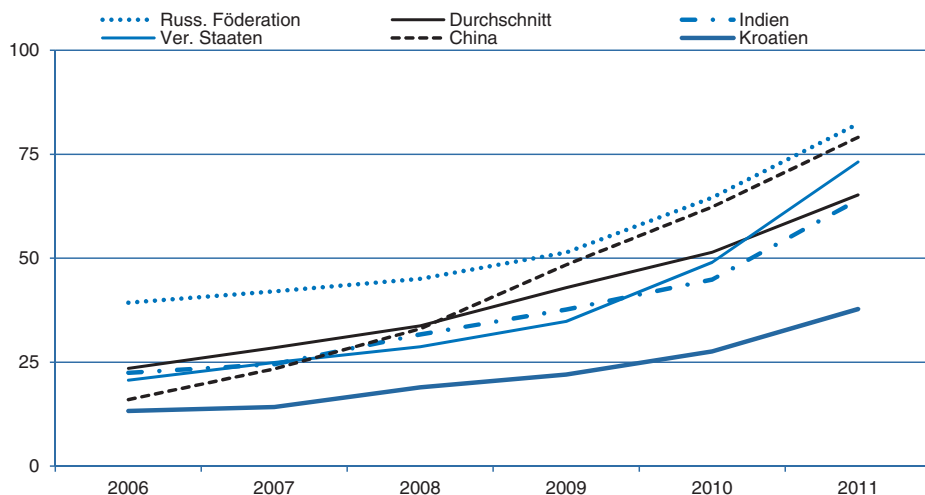
Die Zuzüge führen nicht immer zu einem dauerhaften Aufenthalt, und viele ehemalige Arbeitsmigranten sind nicht in Deutschland geblieben. Von den 2006 eingereisten Arbeitsmigranten hielt sich Mitte 2012 weniger als ein Viertel noch in Deutschland auf (Abb. 2.4).

Von den 2011 eingereisten Arbeitsmigranten hatte ein Drittel Mitte 2012 das Land wieder verlassen. Unter den fünf wichtigsten Herkunftsländern war die Bleibewahrscheinlichkeit der Arbeitsmigranten bei Russen am größten, wobei etwa 40% der 2006 eingereisten Personen sechs Jahre später noch in Deutschland waren. Die relativ niedrigen Bleibequoten früherer Zuwanderer lassen darauf schließen, dass ein großer Teil der Arbeitsmigration nach Deutschland temporär war und dass Zuzüge nicht zwangsläufig mit einem anhaltenden Anstieg der Erwerbsbevölkerung gleichzusetzen sind.

In den AZR-Daten können konzerninterne Entsendungen und Direkt-einstellungen zwar nicht voneinander getrennt werden, es ist jedoch klar, dass viele der Arbeitskräfte aus Indien und den Vereinigten Staaten von ihrem Unternehmen nach Deutschland entsandt und nicht dauerhaft vor Ort eingestellt werden. Diese Daten lassen zudem ehemalige Studierende, die mit größerer Wahrscheinlichkeit in Deutschland zu bleiben scheinen, selbst wenn die Berechnung ihrer Bleibequote nicht möglich war, unberücksichtigt.

Wie in vielen anderen OECD-Ländern sind auch in Deutschland die Arbeitsmigranten meistens Männer, wobei der jährliche Anteil der Frauen

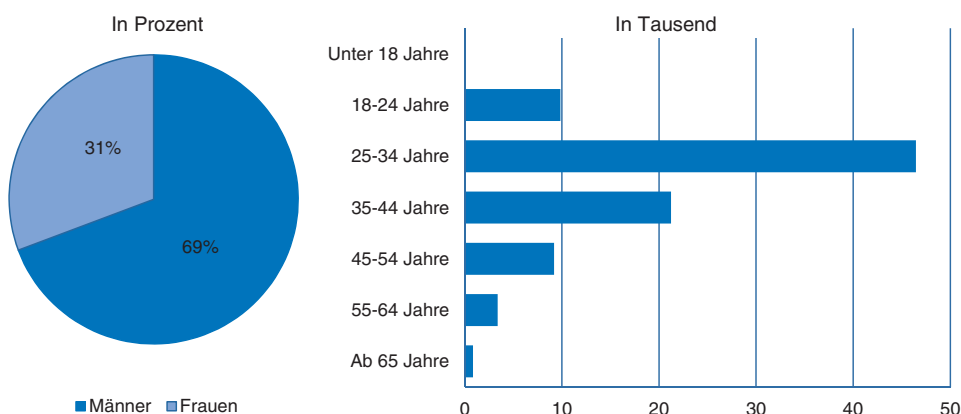
Abbildung 2.4 Prozentualer Anteil von Arbeitsmigranten, die von außerhalb des Freizügigkeitsraums einreisten und sich am 30. Juni 2012 noch in Deutschland aufhielten, nach Einreisejahr, die fünf wichtigsten Nationalitäten und Gesamtanteil, 2006-2011



Quelle: AZR (vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereitgestellte Daten), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

an den Personen, die eine Zulassung zur Ausübung einer Beschäftigung erhalten, von 2006 bis 2011 zwischen 33% und 36% schwankte. Ende 2011 belief sich der Anteil der Frauen an den Arbeitsmigranten, die in Deutschland eine Zulassung besaßen, auf lediglich 31% (Abb. 2.5). Unter den neuen Arbeitsmigranten, die im Haushalt arbeiten, sind Frauen allerdings überrepräsentiert. Auf Haushaltshilfen – hauptsächlich Au-pairs, von denen mehr als 93% Frauen sind, entfällt ein großer Teil der Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung auf Berufe, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen. Die unterschiedlichen Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung für Fachkräfte ermöglichen eine Genderanalyse der wichtigsten Gruppen: Während nur wenige der ausländischen IT-Fachkräfte Frauen sind (13%) und der Anteil der Frauen an den anderen im Ausland ausgebildeten zugewanderten Fachkräften gering ist (25%), ist der Anteil der Frauen an den Fachkräften, die einen deutschen Hochschulabschluss besitzen, höher (39% im Jahr 2011). Der Anteil von Frauen, die eine Zulassung erhalten, ist bei Arbeitsmigranten aus Georgien, Russland und der Ukraine am größten. Etwa 50% der Arbeitsmigranten, die 2011 eine Zulassung besaßen, waren zwischen 25 und 34 Jahre alt.

Abbildung 2.5 **Aufschlüsselung der in Deutschland erteilten Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Geschlecht und Alter, 31. Dezember 2011**



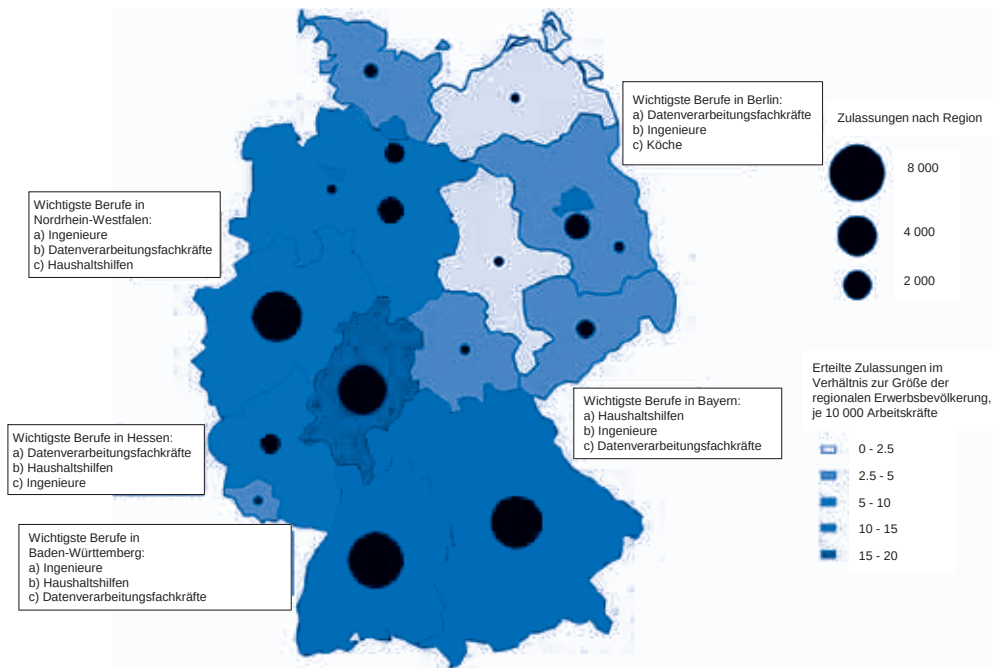
Quelle: AZR (vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereitgestellte Daten), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

Mehr als 90% der Arbeitsmigranten kommen in die alten Bundesländer, und pro Kopf gerechnet ist die Zahl der Zuzüge dort dreimal höher als in den neuen Bundesländern. Mehr als 70% der Zuzüge konzentrieren sich auf nur 4 der 16 Bundesländer: Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen (Zahlen von 2011 in absteigender Reihenfolge) (Abb. 2.6). Diese vier Bundesländer sind auch führend in Bezug auf die Pro-Kopf-Zahl der Zuzüge.

Zuzüge im Rahmen der Freizügigkeit

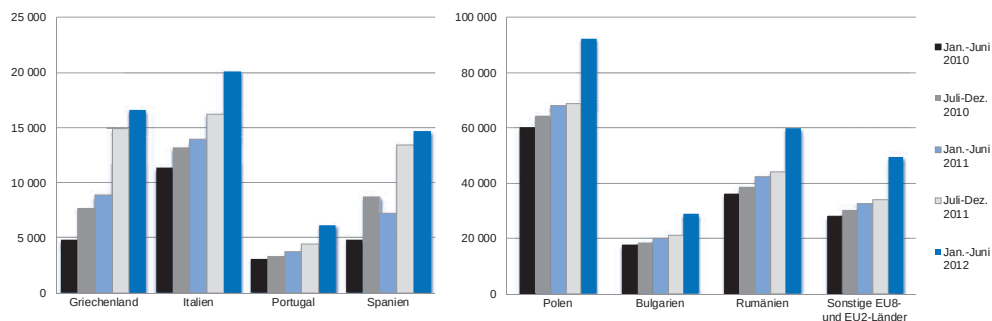
Wie oben erwähnt, deuten die Daten für 2011 auf einen erheblichen Anstieg der Migration im Rahmen der Freizügigkeit hin, der auf zwei Faktoren zurückzuführen ist. Der erste Faktor besteht darin, dass Deutschland seinen Arbeitsmarkt im Mai 2011 vollständig für die acht mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), die der Europäischen Union 2004 beigetreten sind, geöffnet hat³. Dies hat zu einem Anstieg der Zuzüge von Polen und anderen Staatsbürgern dieser Länder geführt. Ein zweiter Faktor ist die Tatsache, dass die jüngste Wirtschaftskrise besonders dramatische Auswirkungen auf die Beschäftigung in den südeuropäischen Ländern hatte. Die Migration aus diesen Ländern hat drastisch zugenommen (Abb. 2.7)⁴. Bisher sind die Zahlen für diese Gruppe allerdings gering geblieben. So war z.B. die Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2011 aus Polen größer als aus allen vier in Abbildung 2.7 erfassten südeuropäischen Ländern zusammen.

Abbildung 2.6 Im Jahr 2011 erteilte Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung, nach Bundesland



Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats mit Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2.7 Jüngste Trends in der Zuwanderung nach Deutschland aus süd- und osteuropäischen Ländern
Halbjahreszahlen

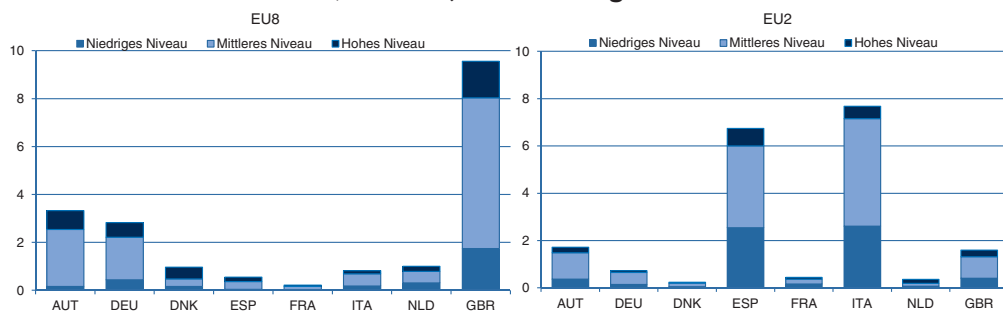


Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamts.

Ein großer Teil der Gesamtzuwanderung nach Deutschland stammt aus den neuen EU-Mitgliedsländern. Etwa zwei Drittel der EU-Migranten, die 2010 nach Deutschland kamen und sich länger als ein Jahr dort aufhielten, kamen aus den neuen EU-Mitgliedsländern. Davon kamen 40% aus Polen und 25% aus Rumänien.

Eine Analyse anhand der Europäischen Arbeitskräfteerhebung bietet zusätzliche Informationen über das Qualifikationsniveau und die Verteilung der Neuzuwanderer aus den EU8- und EU2-Ländern. Von den etwa 1,5 Millionen Migranten aus den EU8-Ländern, die von 2004-2010 in die EU15-Länder einreisten und 2010 noch dort ansässig waren, kamen etwa 12% – bzw. 176 000 Personen – nach Deutschland. Die große Mehrheit – 112 000 – hatte einen mittleren Bildungsabschluss, und 38 000 hatten ein hohes Bildungsniveau. Ihr Anteil an den Neuzugängen zur Erwerbsbevölkerung beläuft sich auf etwa 3%, verglichen mit 9% im Vereinigten Königreich (Abb. 2.8). Unter den 1,7 Millionen Migranten aus den EU2-Ländern, die im gleichen Zeitraum in die EU15-Länder einreisten, war der Anteil der Personen, die nach Deutschland kamen, noch niedriger – weniger als 3% (46 000); etwa zwei Drittel hatten einen mittleren Bildungsabschluss. Der Anteil von Staatsangehörigen der neuen EU-Mitgliedsländer an den seit 2004 verzeichneten Neuzugängen zur Erwerbsbevölkerung mit hohem Bildungsniveau lag bei unter 2%. Im Vereinigten Königreich stammten mehr als 6% der neuen Arbeitskräfte mit hohem Bildungsniveau aus den Beitrittsländern, in Österreich betrug dieser Wert fast 5%.

Abbildung 2.8 Prozentualer Anteil der Neuzuwanderer (2004-2010) aus den EU8- und EU2-Ländern an den Neuzugängen zur Erwerbsbevölkerung im Jahr 2010, nach Bildungsniveau



Anmerkung: Die Daten für die EU8 beziehen sich auf alle zehn Beitrittsländer des Jahres 2004. Die Zahl der in den sieben Jahren von 2004-2010 verzeichneten Neuzugänge zur Erwerbsbevölkerung wird geschätzt, indem alle Personen im Alter von 25-29 Jahren und zwei Fünftel der Personen im Alter von 30-34 Jahren erfasst werden, die im Jahr 2010 zur Erwerbsbevölkerung gehörten.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

Zeitlich befristete Arbeitsmigration

Die oben beschriebene Arbeitsmigration bezieht sich im Wesentlichen auf dauerhafte und nicht auf zeitlich befristete Migration, wenngleich die auf dem Aufenthaltstitel basierenden Statistiken des AZR nicht immer zwischen beiden unterscheiden. Die dauerhafte beschäftigungsorientierte Migration ist in Deutschland nur ein Teil der Arbeitsmigration. In der Tat wird in Deutschland ein erheblicher Teil des Arbeitskräftebedarfs durch zeitlich befristete Migration gedeckt – insbesondere durch saisonale Arbeitsmigration aus der erweiterten Europäischen Union. Deutschland hat das größte Programm für Saisonarbeitskräfte im OECD-Raum, wobei die Zahl der pro Jahr zugelassenen Arbeitskräfte fast fünfmal so groß ist wie bei dem nächstgrößten Programm (in den Vereinigten Staaten) (Tabelle 2.1). Das deutsche Programm für Saisonbeschäftigte konzentriert sich hauptsächlich auf die Landwirtschaft (neben einem geringen prozentualen Anteil von Arbeitskräften im Gastgewerbe). Von 2005 bis 2010 kamen im Rahmen dieses Programms jährlich etwa 300 000 Arbeitskräfte nach Deutschland. Die Arbeitgeber von Saisonarbeitskräften sind durch eine staatliche Verordnung aus dem Jahr 2005 verpflichtet, mindestens 10% ihrer Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt anzuwerben, wobei in Bundesländern mit hoher Arbeitslosigkeit ein höherer Mindestwert gilt. Der nach 2005 festzustellende leichte Rückgang dieser Migration hängt mit dieser Anforderung zusammen. Die Zahl der Saisonarbeitskräfte ist aber nach wie vor erheblich höher als in anderen Ländern.

Tabelle 2.1 Zuzug von Saisonarbeitskräften, 2005-2010
In Tausend

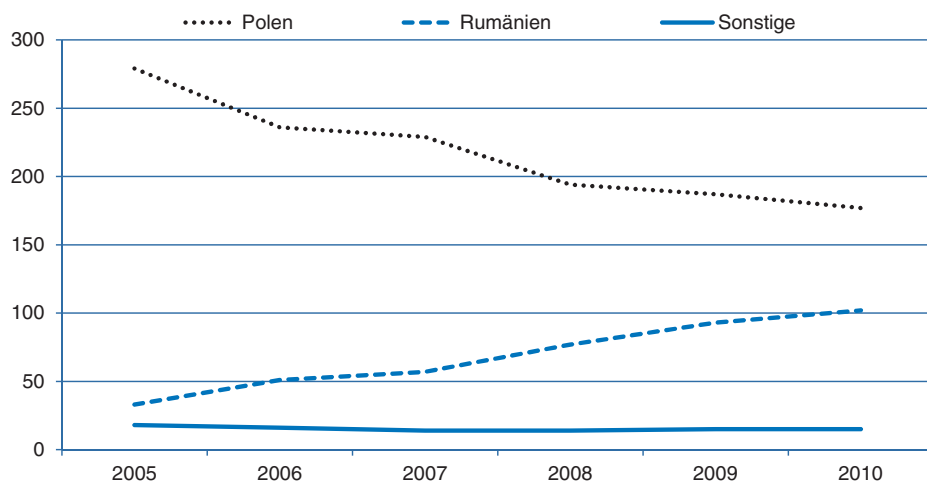
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	3	8	17	20	5	6
Deutschland	330	303	300	285	295	297
Finnland	12	13	14	12	13	12
Frankreich	16	17	19	12	8	8
Italien	84	98	65	42	35	28
Kanada	20	21	23	28	23	24
Mexiko	46	40	28	23	31	29
Neuseeland	3	6	7	10	8	8
Norwegen	23	33	39	35	11	31
Österreich	11	11	12	12	12	10
Schweden	0	0	2	4	7	5
Spanien	7	5	16	46	2	2
Ver. Königreich	16	16	17	17	21	6
Ver. Staaten	32	37	51	64	60	56

Quelle: OECD International Migration Database.

In der Vergangenheit entfiel der größte Teil dieser Zuzüge auf polnische Arbeitskräfte, in den letzten Jahren hat die Zahl der Rumänen jedoch stetig zugenommen (Abb. 2.9). Auf Polen und Rumänen entfielen im Jahr 2010 rd. 95% der gesamten Zuzüge von Saisonarbeitskräften. Da Polen seit Mai 2011 in Deutschland keine Zulassung zur Aufnahme einer Beschäftigung mehr benötigen, wird dieses Programm seit diesem Zeitpunkt größtenteils von Rumänen genutzt. Darüber hinaus besteht ein Zusammenhang zwischen der Einführung der vollständigen Freizügigkeit mit Polen im Mai 2011 und dem Rückgang der in diesem Programm registrierten Saisonarbeitskräfte, und aus vorläufigen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit geht hervor, dass 2011 ein Rückgang auf etwa 168 000 zu verzeichnen war.

Abbildung 2.9 **Zuzug von Saisonarbeitskräften nach Herkunftsland, 2005-2010**

In Tausend



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des OECD-Sekretariats.

Anmerkungen

1. Obwohl nur der geringere Teil der Zuzüge nach Deutschland beschäftigungsorientiert ist, integrieren sich viele Zuwanderer, die nicht zu den Arbeitsmigranten zählen – einschließlich vieler humanitärer Migranten, die häufig einen Tertiärabschluss aus ihren Herkunftsländern besitzen –, letztlich auch in den Arbeitsmarkt. Die Stärkung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und die bessere Nutzung der Kompetenzen der Zuwanderer, die nicht zur Aufnahme einer Beschäftigung eingereist sind, gehörte in den letzten Jahren zu den Prioritäten der Bundesregierung.
2. Hochqualifizierte Zuwanderer fallen unter §18.4.1, §18.4.2, §19, §19a und §20 des deutschen Aufenthaltsgesetzes (das Hauptbestandteil des Zuwanderungsgesetzes ist), während geringer qualifizierte Migranten unter § 18.3 fallen. Die Aufenthaltsdauer geringer qualifizierter Migranten ist normalerweise befristet, mit Ausnahme einiger privilegierter Staatsangehörigkeiten.
3. Die Freizügigkeit mit den beiden anderen Ländern, die der EU 2004 beigetreten sind, wurde unmittelbar nach dem Beitritt eingeführt.
4. Es ist zu beachten, dass die Daten in Abbildung 2.6 viele temporäre Zuzüge erfassen.

Literaturverzeichnis

- Brücker, H. und E. Jahn (2011), "Migration and Wage-setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 113, No. 6, S. 286-317.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011), *Migrationsbericht 2010*. Nürnberg.
- Heß, B. (2012), "Zuwanderung von Fachkräften nach §18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland – Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten", *Working Paper der Forschungsgruppe für Migration und Flüchtlinge*, No. 44.
- Lemaitre, G., T. Liebig, C. Thoreau (2006), "Harmonised Statistics on Immigrant Inflows – Preliminary Results, Sources and Methods", kostenloses Dokument verfügbar unter www.oecd.org/dataoecd/61/7/37035672.pdf.

Kapitel 3

Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik

Die deutsche Politik der Arbeitsmigration wurde lange Zeit mit der Gastarbeiteranwerbung der 1950er und 1960er Jahre assoziiert. Diese Phase endete 1973 mit einem allgemeinen Anwerbestopp, in dessen Folge immer mehr Ausnahmeregelungen geschaffen wurden, für qualifizierte und hochqualifizierte Kräfte, aber auch für Saisonarbeitskräfte und bestimmte Beschäftigte in befristeten Arbeitsverhältnissen. In den 2000er Jahren wurden die Möglichkeiten für die Zuwanderung von Fachkräften ausgeweitet, zunächst mit einem Programm für IT-Kräfte Anfang der 2000er Jahre und dann mit einer wachsenden Liste zulässiger Berufe nach der Verabschiedung eines neuen Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005. Der angebotene Arbeitsvertrag muss bestimmte Kriterien erfüllen, und während es für die Zuwanderung von hochqualifizierten Kräften kaum Hindernisse gibt, bestehen wenig Möglichkeiten, um Arbeitsplätze mit mittleren Qualifikationsanforderungen mit Arbeitskräften aus dem Ausland zu besetzen. 2012 erfolgte Gesetzesänderungen vereinfachten die Verfahren und verbesserten die Bedingungen für zahlreiche Kategorien qualifizierter Arbeitskräfte. Dabei wurde die Blaue Karte EU eingeführt, mit der die Vorrangprüfung für viele Bewerber entfällt.

Die Anwerbung der „Gastarbeiter“ (1955-1973)

Die deutsche Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit entwickelte sich unter dem Druck des deutschen Wirtschaftswunders, das eine große Nachfrage nach ungelernten bzw. geringqualifizierten Arbeitskräften – hauptsächlich in der Industrie – entstehen ließ, die nicht über den inländischen Arbeitsmarkt gedeckt werden konnte. Deshalb wurden bilaterale Anwerbeabkommen mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) geschlossen, um das Arbeitskräfteangebot vorübergehend zu erhöhen¹.

Bei den als „Gastarbeiter“ angeworbenen Arbeitsmigranten handelte es sich zumeist um Männer zwischen 20 und 40 Jahren. Nachdem diese Arbeitskräfte zunächst aus Italien, der iberischen Halbinsel und Griechenland gekommen waren, setzten sich Ende der 1960er Jahre Jugoslawien und die Türkei als wichtigste Entsendeländer durch. Die meisten „Gastarbeiter“ ließen sich in den stark industrialisierten Gebieten im Westen und Süden der damaligen Bundesrepublik nieder, hauptsächlich in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. In den bilateralen Abkommen, in denen diese Zuwanderung geregelt wurde, war ein befristetes Aufenthaltsrecht vorgesehen, wobei in ihre Herkunftsländer zurückkehrende Arbeitskräfte durch andere abgelöst werden sollten, deren Beschäftigung in gleicher Weise befristet sein sollte. Dieses Rotationsprinzip wurde weder von den Unternehmen befürwortet, die Arbeitskräfte, die sie gerade ausgebildet hatten, nicht gleich wieder gehen lassen wollten, noch lag es im Interesse der Arbeitskräfte selbst, die ihre vergleichsweise gut bezahlten Arbeitsplätze behalten wollten. Eine Rückkehr wurde selten durchgesetzt, und ab Ende der 1960er Jahre ließen sich die „Gastarbeiter“ zunehmend dauerhaft in Deutschland nieder (Werner, 2001).

Allgemeiner Anwerbestopp mit wenigen Ausnahmen (1973-2000)

Als die deutsche Wirtschaft 1973 vom ersten Ölschock getroffen wurde, reagierte Deutschland, indem es die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland weitestgehend stoppte. Mit diesem Anwerbestopp endete die „Ära der Gastarbeiter“. Eine der wenigen legalen Möglichkeiten einer auf den Arbeitsmarktbedarf ausgerichteten Migration, die nach 1973 bestehen blieb, war die Zuwanderung von Staatsangehörigen anderer EWG-Länder sowie ausgewählter sonstiger Hocheinkommensländer, bei denen nicht mit einer großen Zahl von Arbeitsmigranten gerechnet wurde.

In den 1980er Jahren konzentrierten sich die Anstrengungen eher auf die Förderung einer freiwilligen Rückkehr als auf die Arbeitsmigration. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs befand sich Deutschland im Zentrum eines neuen Migrationskorridors. Es sah sich mit einem massiven Zustrom von Asylbewerbern konfrontiert – in der Spitzenzeit kamen mehr Asylsuchende nach Deutschland als in alle anderen OECD-Länder zusammen –, während sich zugleich zahlreiche deutschstämmige Aussiedler, zunächst aus Ost- und Mitteleuropa, später dann aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion in Deutschland niederließen. Diese Form der Zuwanderung war im Grundgesetz vorgesehen und wurde in großem Umfang genutzt: Zwischen Mitte der 1980er Jahre und Ende der 1990er Jahre kamen etwa drei Millionen Menschen auf diesem Weg nach Deutschland. Diese Zuwanderung war jedoch nicht arbeitsmarktorientiert. In der öffentlichen Debatte wurden Migranten großenteils mit Asylanten gleichgesetzt, und eine Reihe ausländerfeindlicher Angriffe löste Schockwellen im ganzen Land aus.

Um die Arbeitskräftenachfrage seiner expandierenden Wirtschaft zu decken und den Transformationsprozess in Osteuropa zu unterstützen, führte Deutschland – bereits ab Mitte der 1980er Jahre – ein umfangreiches System bilateraler Vereinbarungen für eine befristete Arbeitsmigration ein. Dazu gehörten Vereinbarungen über die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern, Saisonarbeitern, Gastarbeitnehmern (hier handelt es sich um ein Fortbildungsprogramm) sowie Grenzgängern (vgl. Liebig, 2004, wegen einer Erörterung). Diese Vereinbarungen kamen zu den bereits existierenden Möglichkeiten für die Beschäftigung von Arbeitskräften aus dem Ausland in bestimmten Berufen, z.B. als Spezialitätenköche, hinzu. Mit dem Ausländergesetz (AuslG) von 1990 sowie drei begleitenden Verordnungen – der Arbeitsaufenthaltsverordnung (AAV), der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) und der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) – wurde ein neuer Rahmen für die Arbeitsmigration geschaffen². Bis Ende der 1990er Jahre lautete die offizielle Position der Bundesregierung, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Auch wenn die Zahl der Ausnahmen vom Anwerbestopp immer mehr zunahm, blieb ihr Geltungsbereich im Allgemeinen begrenzt, wodurch sich die Komplexität des Systems erhöhte, was wiederum auf Kosten der Transparenz ging.

Während dieses Zeitraums wurde die Politik der Arbeitsmigration von der Sorge über Konkurrenz durch ausländische Arbeitskräfte bestimmt, und zahlreiche dauerhaft ansässige Zuwanderer hatten keinen vollen Arbeitsmarktzugang. Der vor Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 geltende gesetzliche Rahmen enthielt effektiv eine Vielzahl von Maßnahmen, mit denen Ausländer vom Arbeitsmarkt fern-

gehalten wurden (Liebig, 2007). Nur EU-Bürger und Ausländer mit einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung – die im Allgemeinen erst nach fünf Jahren Aufenthalt im Land oder nach der Anerkennung als Flüchtling erteilt wurde – benötigten keine gesonderte Arbeitsgenehmigung. Bei allen anderen, d.h. rund einem Drittel der ausländischen Bevölkerung, musste eine Arbeitsmarktpflichtprüfung durchgeführt werden. Bis Dezember 2000 galt dies auch bei Arbeitsvertragsverlängerungen.

Vorsichtige Öffnung für die Zuwanderung von Fachkräften (2000-2005)

Ende der 1990er Jahre, als sich der Sektor der Informations- und Kommunikationstechnologien (IT) mit zunehmenden Personalengpässen konfrontiert sah, fand in der Politik eine Umorientierung hin zu einer gewollten Arbeitsmigration statt. Im Januar 2000 führte die Bundesregierung eine „Green Card“ für ausländische IT-Kräfte ein, um akutem Fachkräftemangel zu begegnen (Kasten 3.1).

Kasten 3.1 Die deutsche „Green Card“

Angesichts der massiven Zuwanderungswellen der frühen 1990er Jahre und einem anschließenden Anstieg der Arbeitslosenquoten auf fast 10% war die Arbeitsmigration während des Großteils der 1990er Jahre kein Thema. Ende 1999 kam jedoch Besorgnis über Fachkräftemangel auf, da mehr als 10% aller Unternehmen angaben, dass ihre Entwicklung durch einen Mangel an qualifizierten Kräften beeinträchtigt würde. Besonders betroffen davon schien der IT-Sektor, und Schätzungen zufolge fehlten etwa 70 000 Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie; einige Prognosen rechneten für 2002 sogar schon mit einem zusätzlichen Bedarf von bis zu 350 000 Kräften.

Vor diesem Hintergrund wurde Anfang 2000 das „Green Card“-Programm für ausländische IT-Fachkräfte gestartet. Ab August 2000 sollten bis zu 20 000 IT-Kräfte aus Ländern außerhalb des EWR eine auf maximal fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis erhalten, vorausgesetzt sie verfügten über einen Abschluss eines tertiären Bildungsgangs mit Schwerpunkt Informations- oder Kommunikationstechnologie oder konnten eine Vereinbarung mit einem Arbeitgeber in Deutschland über ein Bruttojahresgehalt von mindestens 51 000 Euro nachweisen. Für alle IT-Fachkräfte, die mehr als 39 600 Euro (neue Bundesländer: 32 700 Euro) verdienten, entfiel die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen. Einmal in Deutschland eingestellt, konnten die ausländischen IT-Kräfte den Arbeitgeber wechseln, und sie konnten auch Familienangehörige mitbringen; diese hatten jedoch während der ersten zwei Jahre ihres Aufenthalts keinen Arbeitsmarktzugang.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die „New Technology“-Blase platzte unmittelbar nach dem Start des Green-Card-Programms. Die Obergrenze von 20 000 Arbeitsgenehmigungen wurde niemals erreicht, und insgesamt wurden nur 17 931 Anträge auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis bewilligt. Nur eine von vier Arbeitsgenehmigungen ging an indische Informatiker – die eigentliche Zielgruppe des Programms –, während 42% an Zuwanderer aus Mittel- und Osteuropa gingen. Und unter den Zuwanderern aus diesen Ländern blieb der Anteil der Polen und Ungarn – die bald EU-Bürger werden sollten – ebenfalls hinter den Erwartungen zurück, wohingegen der Zustrom aus anderen Ländern, z.B. Rumänien, größer war als erwartet. Fast allen Anträgen wurde stattgegeben. Mehr als zwei Drittel der erteilten Arbeitsgenehmigungen gingen auf Anträge kleiner und mittlerer Unternehmen zurück, da größere Unternehmen in der Regel eher die Möglichkeiten unternehmensinterner Personaltransfers nutzten (Kolb, 2003).

An Erfolg und Misserfolg der deutschen Green Card (im Dezember 2002 wurden nur noch 117 neue Arbeitsgenehmigungen erteilt) zeigten sich die Nachteile einer Arbeitsmigrationspolitik, die auf bestimmte Berufe abzielt, bei denen temporär eine hohe Nachfrage besteht (Liebig, 2004). Deutlich wurde zudem auch, bei welchen Gruppen in Deutschland ein besonders hohes Anwerbepotenzial bestand: Migranten aus Mittel- und Osteuropa und internationale Studierende. Etwa 15% der Green Cards gingen an ausländische Studierende im IT-Bereich, die sich bereits in Deutschland aufhielten. Die Bundesagentur für Arbeit bot eine Internet-Jobbörse an, über die ausländische Stellenanwärter an deutsche Unternehmen vermittelt werden konnten.

Trotz ihres in zahlenmäßiger Hinsicht eher begrenzten Effekts diente die deutsche Green Card als Auslöser für eine neue Migrationsdebatte in Deutschland. Die Green Card wurde 2005 mit der Einführung des neuen Aufenthaltsgesetzes und den dazugehörigen Verordnungen, die auch eine besondere Bestimmung für IT-Kräfte umfassten, abgeschafft.

Die „Green Card“-Initiative war ursprünglich nicht als erster Schritt auf dem Weg zur Reform der deutschen Migrationspolitik gedacht, sondern sollte Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets zur Erhöhung des Angebots an Fachkräften in der IT-Branche sein³. Dennoch stieß sie eine breite Debatte über die Arbeitsmigration als mögliche Antwort auf demografischen Wandel und Arbeitskräftemangel an. Im Herbst 2000 richtete der damalige Innenminister eine Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ ein, die sich aus Vertretern aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen zusammensetzte und ein neues umfassendes Rahmenkonzept für die Steuerung der Arbeitsmigration ausarbeiten sollte. Der von der Kommission vorgelegte Bericht, der mit dem Satz „Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer“ begann, sprach sich für ein flexibleres und offeneres System aus, ähnlich dem, was in traditionellen Einwanderungsländern üblich war.

Die Kommission schlug außerdem die Einführung eines Punktesystems für eine angebotsorientierte Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte vor (Bundesministerium des Innern, 2001).

Unter den Parteien, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass der geltende Rahmen für die Arbeitsmigration grundlegend überarbeitet werden musste und sich Deutschland für die Zuwanderung hochqualifizierter Kräfte öffnen sollte. Die Mehrzahl der an dem Prozess beteiligten Gruppen brachte eigene Vorschläge für ein neues Zuwanderungsgesetz ein, die sich hinsichtlich der Bestimmungen zur Arbeitsmigration erstaunlich ähnelten⁴.

Ausgehend von den Vorschlägen der Kommission unterbreitete die Bundesregierung einen Reformentwurf, der vom Bundestag verabschiedet wurde und im zweiten Schritt des Gesetzgebungsverfahrens dem Bundesrat zur Abstimmung vorgelegt wurde. Durch das Platzen der IT-Blase verschwanden jedoch viele Arbeitskräfteengpässe, und die Arbeitsmarktbedingungen wurden insgesamt ungünstiger. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York rückten Sicherheitsfragen in den Mittelpunkt der politischen Debatte. Die Verabschiedung des Gesetzes wurde verschoben, die politische Landschaft veränderte sich, und sowohl der Konsens über die Notwendigkeit einer Reform als auch die dazu erforderliche Dynamik gingen verloren. 2002 wurde ein weitreichender Gesetzentwurf vom Parlament verabschiedet; Verfahrensfehler, wegen denen das Gesetz von der Opposition angegriffen wurde, hatten jedoch zur Folge, dass es vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt wurde. 2004 wurde dann eine Kompromissfassung des Gesetzes, die die Zustimmung einer breiten Mehrheit fand, vom Bundesverfassungsgericht genehmigt; sie trat im Januar 2005 in Kraft. Im Rahmen dieses Kompromisses wurden entscheidende Elemente des ursprünglichen Entwurfs von 2001 fallen gelassen, darunter die Einführung eines Punktesystems und die angebotsorientierte Zuwanderung (vgl. Lutz, 2009, wegen einer Erörterung).

Gleichzeitig musste Deutschland im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäischen Union – insbesondere der Aufnahme Polens, mit dem es eine lange gemeinsame Grenze hat – entscheiden, ob die Bürger der neuen EU-Länder vollen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten sollten oder ob dieser Zugang vorübergehend eingeschränkt werden sollte. Die öffentliche Debatte drehte sich vor allem um den als wahrscheinlich betrachteten großen Zustrom an Arbeitsuchenden, und es wurde beschlossen, dass während der ersten beiden Jahre Beschränkungen gelten sollten. Fellmer und Kolb (2009) führen dies

auf eine generell ablehnende Einstellung zur Migration sowie Ängste insbesondere unter den geringqualifizierten Arbeitskräften zurück (die mit dem allgemeinen Konsens über die Zuwanderung von Hochqualifizierten kontrastierten). Zudem ließen stark überzogene Schätzungen einen gewaltigen Zustrom an Zuwanderern erwarten. Beide große Parteien – die CDU und die SPD – befürworteten daher Übergangsmaßnahmen. In Deutschland wurde somit beschlossen, die Übergangsregelungen so lange wie möglich anzuwenden – d.h. bis Mai 2011 –, auch wenn nach und nach eine Reihe von Ausnahmen eingeführt wurde. Ab dem 1. November 2007 entfiel die Vorrangprüfung für Ingenieure aus den Beitrittsstaaten, und mit Wirkung zum 1. Mai 2009 wurde sie für alle Hochschulabsolventen aus den neuen EU-Ländern, einschließlich Rumäniens und Bulgariens, abgeschafft. Für Staatsangehörige dieser beiden Länder, die der Europäischen Union 2007 beigetreten sind, gelten immer noch Übergangsbestimmungen, und diese Beschränkungen dürften bis zum spätestmöglichen Zeitpunkt, d.h. bis Ende 2013, in Kraft bleiben.

Das Zuwanderungsgesetz von 2005

Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurden zwei völlig neue Gesetze geschaffen und bereits existierende Gesetze – darunter das Asylverfahrensgesetz und das Staatsangehörigkeitsgesetz – geändert. Die Änderungen betrafen die Freizügigkeit innerhalb der EU, die Arbeitsmigration aus Drittstaaten, bestimmte Aspekte der humanitären Migration sowie die Rahmenbedingungen der Integrationspolitik.

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das an die Stelle des Ausländergesetzes von 1990 trat, war der tragende Pfeiler des Zuwanderungsgesetzes und fasste erstmals die Bestimmungen zum Aufenthaltsrecht, zur Beschäftigung und zur Integration von Zuwanderern aus Nicht-EU-/Nicht-EWR-Ländern in einem einzigen Gesetzesrahmen zusammen. Die zuvor vier verschiedenen Aufenthaltstitel wurden durch ein vereinfachtes System ersetzt, das nur zwischen zwei Titeln, d.h. befristeter Aufenthaltserlaubnis und unbefristeter Niederlassungserlaubnis unterscheidet.

Das Zuwanderungsgesetz vereinfachte zudem das Antragsverfahren. Mussten die Zuwanderer zuvor gesondert eine Aufenthalts- und eine Arbeitserlaubnis beantragen, so wurde mit der Reform ein neues gestrafftes Verfahren nach dem Prinzip des „One-Stop-Government“ eingerichtet. Seit 2005 müssen sich Zuwanderer nur noch an eine Stelle wenden – entweder an die zuständige deutsche Auslandsvertretung oder die örtliche Ausländerbehörde (für Zuwanderer, die bereits in Deutschland leben) –;

ihr Antrag wird dann an die Bundesagentur für Arbeit weitergeleitet, die darüber in einem internen Zustimmungsverfahren entscheidet. Gesonderte Arbeitsgenehmigungen werden nicht mehr ausgestellt. Dies bedeutet aber nicht, dass jeder Inhaber eines Aufenthaltstitels auch Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Die befristete Aufenthaltserlaubnis umfasst eine Vielzahl von Unterkategorien mit jeweils unterschiedlicher Laufzeit und unterschiedlichem Grad an Arbeitsmarktzugang.

Die Situation ist somit nach wie vor relativ komplex. Die Praxis der Arbeitsmarktprüfung vor Erteilung der Arbeitserlaubnis wurde im Prinzip für viele Migrantengruppen beibehalten, die keine unbefristete Niederlassungserlaubnis haben. Das neue Gesetz hat jedoch mehr Transparenz geschaffen, da aus jeder Unterkategorie klar ersichtlich ist, ob die fragliche Person Zugang zum Arbeitsmarkt hat oder nicht. Außerdem wurden mit dem neuen Gesetz wichtige Ausnahmen von der Arbeitsmarktprüfung für Personen eingeführt, die noch keine Niederlassungserlaubnis haben. So erhalten Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs einreisen, nun unmittelbar nach der Einreise den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt wie der Zuwanderer, dem sie nach Deutschland gefolgt sind.

Zusätzlich zu diesen Verfahrensvereinfachungen wurden mit der Reform vorsichtig drei Wege für eine gewollte Arbeitsmigration geöffnet. Erstens wurde eine Zuwanderungsmöglichkeit für Hochqualifizierte geschaffen, die es dieser Zielgruppe gestattet, gleich nach der Einreise eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Zweitens wurde in der deutschen Zuwanderungspolitik zum ersten Mal auf die Frage der Selbstständigen eingegangen, denen gestattet wurde, in Deutschland Unternehmen zu gründen, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis bestand und die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten ließ. Davon wurde – ohne weitere Prüfung – ausgegangen, wenn sie über ein Startkapital von 1 Mio. Euro verfügten und beabsichtigten, mindestens zehn Arbeitsplätze zu schaffen⁵. Nach drei Jahren Aufenthalt konnten sie dann eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn ihre Geschäftstätigkeit erfolgreich war. Drittens wurde für internationale Absolventen deutscher Hochschulen ein einjähriges Aufenthaltsrecht geschaffen, um nach einem angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland suchen zu können.

Obwohl mit dem Zuwanderungsgesetz administrative Hindernisse verringert und neue Möglichkeiten für die Zuwanderung von Hochqualifizierten, internationalen Studierenden und Selbstständigen

geschaffen wurden, führte es nicht zu einer echten Wende in der deutschen Zuwanderungspolitik (Steinhardt et al., 2005). Der Anwerbestopp von 1973 wurde nicht aufgehoben. Die Arbeitsmigration ist nach wie vor rein nachfrageorientiert, da ausländische Arbeitskräfte nur aufgenommen werden, wenn sie ein Arbeitsplatzangebot in Deutschland haben und wenn ihre Beschäftigung mit den wirtschaftlichen Erfordernissen des Landes vereinbar ist (Steinhardt et al., 2005).

Kontinuierliche Liberalisierung: Reformanstrengungen seit 2005

Im Verlauf der letzten fünf Jahre hat sich Deutschland immer mehr für die Zuwanderung von Hochqualifizierten geöffnet, wobei die Bestimmungen im Januar 2009 sowie jüngst – am 1. August 2012 – mit der Umsetzung der EU-Blue-Card-Richtlinie bzw. der Hochqualifizierten-Richtlinie erheblich gelockert wurden. Nicht ganz so umfangreiche Liberalisierungsanstrengungen wurden auch 2007 unternommen, als Deutschland sein Zuwanderungsgesetz mit der EU-Gesetzgebung in Einklang brachte, sowie 2011, als das Instrument der Regelungen für Mangelberufe – das bereits mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 geschaffen worden war – erstmals angewandt wurde.

Die Richtung der jüngsten Reformen war im Bereich der Zuwanderung von Studierenden am deutlichsten. Bereits mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde internationalen Absolventen deutscher Hochschulen das Recht eingeräumt, ein Jahr in Deutschland zu bleiben, um dort eine Stelle zu suchen. Seit November 2007 sind sie zudem von der Vorrangprüfung befreit, vorausgesetzt sie finden eine Stelle, die ihrem Studienbereich entspricht; 2009 wurde auch diese Bedingung gelockert, seitdem reicht es, dass die Stelle ihren Qualifikationen angemessen ist. Gleichzeitig wurden auch Absolventen deutscher Auslandsschulen, die einen tertiären Bildungsabschluss besitzen oder eine berufsqualifizierende Ausbildung in Deutschland abgeschlossen haben, von der Vorrangprüfung befreit, sofern sie ein ausbildungsadäquates Arbeitsplatzangebot nachweisen können⁶. Mit Wirkung zum 1. August 2012 wurde die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für internationale Absolventen deutscher Hochschulen auf 18 Monate verlängert; zudem können sie jetzt während dieses Zeitraums uneingeschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Außerdem können internationale Studierende nun neben ihrem Studium 120 volle Tage (bzw. 240 halbe Tage) arbeiten, während dies zuvor nur während 90 Tagen (180 Tagen auf Teilzeitbasis) möglich war.

Im Rahmen der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie wurde ein neuer Aufenthaltstitel für Arbeitsmigranten geschaffen – die „Blaue

Karte EU“ –, mit der der deutsche Arbeitsmarkt in vollem Umfang für Hochschulabsolventen geöffnet wurde, denen eine Stelle angeboten wird, in der sie ein Bruttojahresgehalt von mindestens 46 400 Euro beziehen. Für Beschäftigte in Mangelberufen gilt eine geringere Gehaltsgrenze von rd. 36 192 Euro. Gleichzeitig wurde die zuvor geltende Gehaltsgrenze abgeschafft, ab der hochqualifizierte Spezialisten gleich nach der Einreise Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis hatten⁷.

Das Instrument der Mangelberufe – d.h. der Berufe, bei denen die sonst übliche Vorrangprüfung entfällt und die Bundesagentur für Arbeit nur prüft, ob die angebotene Stelle den üblichen Lohn- und Beschäftigungsbedingungen entspricht – wurde mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 eingeführt. Es wurde jedoch erst Mitte 2011 erstmals eingesetzt, ursprünglich für Ärzte sowie Maschinenbau-, Elektrotechnik- und Automobilingenieure; im Februar 2012 wurde die Liste der Mangelberufe dann auf weitere Ingenieur- sowie IT-Berufe ausgedehnt.

Mit der jüngsten Reform im August 2012 wurde auch ein neues Visum zur Arbeitsplatzsuche eingeführt. Es gestattet internationalen Hochschulabsolventen, die über ausreichende Mittel zur Sicherung ihres Lebensunterhalts verfügen, sich bis zu sechs Monate in Deutschland aufzuhalten, um eine Arbeit zu suchen.

Darüber hinaus wurde mit den jüngsten Gesetzesänderungen erstmals ein Weg für die Zuwanderung in einem breiten Spektrum von Berufen der mittleren Qualifikationsebene geöffnet, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen. Personen, die eine solche Berufsausbildung in Deutschland absolviert haben, haben nun nach Abschluss dieser Ausbildung ein Jahr Zeit, um eine ihrem Qualifikationsniveau angemessene Stelle zu suchen, wobei auf eine Vorrangprüfung verzichtet wird. Während dieses Jahres der Arbeitsuche können sie in jedem Beruf tätig sein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die jüngsten Reformen den deutschen Arbeitsmarkt im Großen und Ganzen für Hochqualifizierte geöffnet haben, auch wenn für Beschäftigungen, bei denen die Entlohnung unter den vorgesehenen Gehaltsgrenzen liegt, d.h. weniger gut bezahlte Berufe mit hohen Qualifikationsanforderungen, bei denen kein starker Mangel herrscht, sowie für Zuwanderer mit ausländischem Hochschulabschluss und geringer Berufserfahrung, die Vorrangprüfung beibehalten wurde. Die Möglichkeiten für eine Zuwanderung von Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau sind nach wie vor begrenzt.

Derzeitige Zuwanderungsbestimmungen

Wie im Vorstehenden aufgezeigt wurde, war das generelle Verbot der Arbeitsmigration seit der Verhängung des Anwerbestopps im Jahr 1973 ein zentrales Element der deutschen Zuwanderungspolitik. Allerdings wurde ab den 1980er Jahren von der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) Gebrauch gemacht, um Ausnahmeregelungen zu schaffen, wann immer ein besonderer Bedarf an ausländischen Arbeitskräften bestand. Das deutsche System der Arbeitsmigration entwickelte sich somit über anlassbezogene Änderungen und Ergänzungen zu einem langen Katalog von Ausnahmen von einer in ihrer Gesamtheit restriktiven Politik (Angenendt, 2008). Der Anwerbestopp und das System der Ausnahmen blieben vom Zuwanderungsgesetz von 2005 weitgehend unberührt.

Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde die Zahl der Aufenthaltstitel zwar auf zwei reduziert (plus einem Visum), allerdings muss immer noch eine Arbeitserlaubnis unter Verweis auf die gesetzliche Ausnahme erteilt werden, die den Zugang der betreffenden Person zum deutschen Arbeitsmarkt begründet. Die Bedingungen und Auflagen unterscheiden sich zwischen den verschiedenen Gruppen von Arbeitsmigranten je nach Gehaltsniveau, Qualifikation und Berufsfeld wie auch nach Staatsangehörigkeit des Antragstellers. In der Mehrzahl der Fälle, in denen die Anforderungen für die Erteilung der Blauen Karte EU nicht erfüllt sind, muss die Bundesagentur für Arbeit über die Erteilung der Arbeitserlaubnis entscheiden. Diese Entscheidung kann in manchen Fällen eine Vorrangprüfung beinhalten. Die Ausnahmen sind an bestimmte Berufe geknüpft, die in der Beschäftigungsverordnung festgelegt sind; sie sind in Tabelle 3.1 zusammengefasst⁸.

Abgesehen davon können Ausnahmen in außergewöhnlichen Fällen auch mit dem „öffentlichen Interesse“ begründet werden. Im Wesentlichen ähnelt die Beschäftigungsverordnung in ihrer Struktur und Logik immer noch der Anwerbestoppausnahmereverordnung, an deren Stelle sie getreten ist, und lässt der Agentur für Arbeit relativ großen Ermessensspielraum.

Fachkräfte

In Deutschland gibt es im Großen und Ganzen zwei Optionen für die Zuwanderung von Fachkräften: a) eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte, die gleich nach der Einreise erteilt werden kann, und b) eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Kräfte.

Die sofortige Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für besonders qualifizierte Ausländer (§3 BeschV; §19 AufenthG) ist möglich im Fall von

Tabelle 3.1 In Deutschland geltende Ausnahmen vom Anwerbestopp auf der Grundlage der Beschäftigungsverordnung (BeschV), Stand August 2012

§	Bezeichnung	Zustimmung der BA erforderlich	Vorrangprüfung erforderlich
Zustimmungsfreie Beschäftigungen			
§2	Aus- und Weiterbildungen	 <	

Anmerkung: * einschl. Andorra, Monaco und San Marino.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Wissenschaftlern und Lehrpersonen, wenn „die Annahme gerechtfertigt ist, dass die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet sind“. Bis August 2012 konnte dieser Aufenthaltstitel auch von leitenden Angestellten und Spezialisten mit „besonderer Berufserfahrung“ und einem Jahresgehalt von mindestens 66 000 Euro beantragt werden. Eine Vorrangprüfung ist nicht vorgeschrieben, wodurch sich das Verfahren um mehrere Wochen verkürzt, der Nachweis der besonderen fachlichen Kenntnisse kann jedoch einige Anstrengungen seitens des Antragstellers bzw. seines Arbeitgebers erfordern. Die Niederlassungserlaubnis gestattet völlige Arbeitsplatzmobilität, und ihre Inhaber können nach ihrer Erteilung den Arbeitsplatz wechseln und in jedem beliebigen Beruf tätig werden. Die entsprechende Bestimmung ist zudem die einzige, die die Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis und einen unbegrenzten Arbeitsmarktzugang bereits bei der Einreise gestattet. Dies machte die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte zur einzigen Regelung innerhalb des europäischen OECD-Raums, die es Arbeitsmigranten ermöglichte, unmittelbar nach der Einreise unbefristeten und unbeschränkten Aufenthalt zu erhalten⁹.

Trotz dieser attraktiven Bedingungen wurde von dieser Bestimmung nur sehr selten Gebrauch gemacht, und so erhielten zwischen 2006 und 2011 weniger als 800 Neuzuwanderer eine Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte. In der öffentlichen Wahrnehmung war es jedoch diese Bestimmung, auf die sich die Aufmerksamkeit konzentrierte, weshalb häufig fälschlicherweise davon ausgegangen wurde, dass die Regelung für Hochqualifizierte die einzige Möglichkeit war, als Arbeitsmigrant nach Deutschland zu kommen. So wurden denn auch wiederholt Forderungen nach einer Absenkung der Einkommensgrenze laut (z.B. Sachverständigenrat 2011). Die Tatsache, dass rd. 15% der Arbeitsmigranten, die über das reguläre System der Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung einreisten, Gehälter bezogen, die über der Grenze von 66 000 Euro lagen (Heß, 2012), deutet jedoch darauf hin, dass das Einkommen möglicherweise nicht das Haupthindernis war. Anscheinend haben die Ausländerbehörden die Kriterien der Integrationsaussicht und der „besonderen Berufserfahrung“ bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis häufig recht restriktiv ausgelegt. Einige Arbeitgeber könnten es zudem vorgezogen haben, Anträge nach §18 AufenthG zu unterstützen, da die entsprechenden Aufenthaltstitel nicht sofort eine völlige Mobilität innerhalb Deutschlands gestatten, sondern anfangs an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden sind¹⁰.

Tabelle 3.2 **Erteilung von Niederlassungserlaubnissen für Hochqualifizierte (§19 AufenthG), 2006-2011, nach Staatsangehörigkeit**

Staatsangehörigkeit	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Insg.
Ver. Staaten, Kanada, Japan	55	76	61	75	61	73	401
Sonstige	21	30	45	52	76	132	356
Insgesamt	76	106	106	127	137	205	757

Anmerkung: In der Tabelle erfasst sind nur neu einreisende Ausländer. Statusänderungen (d.h. Personen, die zuvor einen anderen Aufenthaltstitel hatten) sind nicht berücksichtigt.

Quelle: AZR (vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereitgestellte Daten), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

Die meisten Personen, denen eine Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte erteilt wurde, kamen aus den Vereinigten Staaten, Kanada und Japan (Tabelle 3.2). Zwischen 2010 und 2011 hat allerdings auch die Zahl der russischen und chinesischen Staatsangehörigen zugenommen. Es liegen jedoch keine Daten dazu vor, auf welcher Grundlage die Niederlassungserlaubnis jeweils erteilt wurde. Daher ist es nicht möglich zu beurteilen, inwieweit diese Bestimmung dem Hochschulsektor und inwieweit sie dem Unternehmenssektor zugute gekommen ist.

Die Mehrzahl der qualifizierten Arbeitsmigranten hat keinen Anspruch auf eine sofortige Niederlassungserlaubnis, sondern unterliegt allgemeineren Bestimmungen für die Zuwanderung von Fachkräften (§27 BeschV); diese Bestimmungen sehen die Erteilung einer verlängerbaren Aufenthaltserlaubnis vor, die es den betreffenden Personen im Allgemeinen gestattet, unbegrenzt in Deutschland zu bleiben, solange sie am selben Arbeitsplatz beschäftigt sind (siehe weiter unten).

Qualifizierte Arbeitsmigranten mit einem ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatzangebot können einen befristeten, verlängerbaren Aufenthaltstitel erhalten, wenn sie a) einen anerkannten ausländischen Hochschulabschluss besitzen oder b) einen tertiären Bildungsgang mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie absolviert haben oder über erhebliche Berufserfahrung auf diesem Gebiet verfügen¹¹ oder c) einen deutschen Hochschulabschluss besitzen oder d) Absolventen deutscher Auslandsschulen sind und wenigstens eine qualifizierte Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf abgeschlossen haben. Die ersten beiden Gruppen können nur nach einer Vorrangprüfung beschäftigt werden. Bei den beiden letzteren Gruppen wird auf diese Prüfung verzichtet. Seit August 2012 entfällt die Vorrangprüfung auch für Personen, die in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung absolviert haben.

Ausländische Fachkräfte, denen eine mit mehr als 46 400 Euro jährlich vergütete Stelle angeboten wird, können zuwandern, ohne dass eine Vorrangprüfung durchgeführt werden muss, und für eine ganze Reihe von Mangelberufen gilt eine niedriger angesetzte Gehaltsgrenze. Zudem gibt es in Deutschland eine Positivliste für Mangelberufe, die unabhängig vom Gehaltsniveau die Zuwanderung von in bestimmten Berufen ausgebildeten Fachkräften gestattet (Kasten 3.2).

Kasten 3.2 Das Positivlistenverfahren in Deutschland

In Deutschland wurde im Juni 2011 erstmals eine Positivliste mit Mangelberufen eingeführt, bei denen auf die Vorrangprüfung verzichtet wird. Die Positivliste wird vom Arbeitsministerium auf der Grundlage von Analysen des Fachkräftemangels erstellt, welche die Bundesagentur für Arbeit zweimal jährlich durchführt. In die Positivliste können nur Berufe aufgenommen werden, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen (siehe weiter unten). Die Bundesagentur für Arbeit geht bei der Definition der Mangelberufe wie folgt vor: Sie erstellt zunächst eine lange Liste von Berufen, die eine Reihe messbarer Kriterien erfüllen, wie z.B. dass die durchschnittliche Vakanzzeit mindestens 40% über dem Durchschnitt aller Berufe liegt, dass die durchschnittliche Vakanzzeit im vorangegangenen Jahr um mindestens 10 Tage gestiegen ist und dass auf eine offene Stelle bundesweit weniger als 3 Arbeitslose kommen, die eine Beschäftigung im betreffenden Beruf suchen. Hochspezialisierte Berufe mit weniger als 100 offenen Stellen werden nicht berücksichtigt. Anschließend untersucht die Bundesagentur für Arbeit eine Reihe qualitativer Faktoren, z.B. die voraussichtliche Entwicklung in den einzelnen Berufsfeldern – einschließlich Angebots- und Nachfragetrends –, und erstellt auf dieser Grundlage eine kürzere Liste von Berufen, die sie dem Arbeitsministerium übersendet. Das Ministerium prüft die Liste und trifft kraft der ihm vorbehaltenen Befugnisse eine Entscheidung über die offizielle Positivliste für die Zuwanderung von Fachkräften. In der ersten Positivliste waren nur vier Berufe aufgeführt (Ärzte sowie Maschinenbau-, Fahrzeugbau- und Elektrotechnikingenieure).

Ende 2011 wurde die Liste auf acht Berufsgruppen ausgedehnt (vgl. Tabelle B1.3): Metallbau- und Schweißtechnik; Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe; Mechatronik-, Energie- und Elektroberufe; Technische Forschung und Entwicklung; Technisches Zeichnen, Konstruktion und Modellbau; Ver- und Entsorgung; Softwareentwicklung und Programmierung; Ärzte (ohne Zahnärzte). Innerhalb dieser Berufsgruppen handelt es sich jeweils um die Tätigkeiten mit den höchsten Qualifikationsanforderungen nach einer 4-Punkte-Skala (d.h. hoch komplexe Tätigkeiten, die entsprechend hohe Kenntnisse und Kompetenzen voraussetzen). Außer im Fall der IT-Spezialisten erfordert die Ausübung dieser Berufe in der Regel eine mindestens vierjährige Hochschulausbildung.

Die Zahl der ausländischen Fachkräfte mit einem ausländischen Hochschulabschluss, die für die auf der Positivliste aufgeführten Berufe angeworben wurden, ist erheblich

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

gestiegen (für ausländische Fachkräfte mit inländischem Hochschulabschluss wurde die Vorrangprüfung unabhängig vom Beruf bereits Ende 2007 ausgesetzt). Zwischen 2010 und 2011 erhöhte sich die Zahl der erteilten Zulassungen zur Ausübung einer Beschäftigung in dieser Kategorie (§27 Nr. 1 BeschV) für Ingenieure der Fachrichtungen Fahrzeugbau und Elektrotechnik von 350 auf 1 400 und für Ärzte von 900 auf fast 1 400. Dieser Trend setzt sich weiter fort. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2012 entfiel über die Hälfte der insgesamt 5 000 erteilten Zulassungen zur Ausübung von Beschäftigungen, die einen tertiären Bildungsabschluss voraussetzen, auf die vier hochqualifizierten Berufe auf der Positivliste: Ärzte, Fahrzeugbau- und Elektrotechnikingenieure und Experten der Fachrichtung Softwareentwicklung/Programmierung. Es ist allerdings nicht klar, inwieweit die Positivliste selbst zu diesem Anstieg beigetragen hat, da anzunehmen ist, dass sich die Anwerbung ausländischer Fachkräfte auch ohne solche Erleichterungen auf Mangelberufe konzentrieren dürfte.

Das deutsche System für die Festlegung der Mangelberufe ähnelt den üblichen Verfahren in anderen Ländern, in denen es solche Listen gibt, wobei auf die Anwendung allgemeiner Algorithmen für die Vorbereitung der Liste eine Konsultationsphase folgt, in der die endgültige Liste festgelegt wird. Einige Länder (z.B. Spanien und Schweden) binden die Sozialpartner in die Analyse ein. Im Vereinigten Königreich ist der Konsultationsprozess weiter gefasst, und es werden noch andere Akteure zur Teilnahme aufgefordert. Anders als in vielen anderen OECD-Ländern, z.B. in Kanada, Finnland, Spanien und im Vereinigten Königreich, enthält die Positivliste in Deutschland kein regionales Element.

Mit der Einführung der Blauen Karte EU im August 2012 verlor die Positivliste in der Praxis weitgehend ihre Bedeutung. Mit den neuen Bestimmungen entfällt die Vorrangprüfung für alle Hochschulabsolventen, die die regulären Gehaltsanforderungen erfüllen (mindestens 46 400 Euro). Für Spezialisten in den Bereichen Medizin, Naturwissenschaften, Informations- und Kommunikationstechnologie, Mathematik und Ingenieurwesen, die weniger verdienen, gilt eine verringerte Gehaltsgrenze (36 192 Euro); in solchen Fällen ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich, auf die Vorrangprüfung wird aber trotzdem verzichtet. Die verringerte Gehaltsgrenze gilt für alle derzeit auf der Positivliste stehenden Berufe und darüber hinaus noch für eine wesentlich breitere Gruppe von Berufen. Die Liste der Mangelberufe, bei denen Anspruch auf eine Blaue Karte EU besteht, ist allerdings gesetzlich festgelegt und beruht auf der ISCO-Klassifikation (21, 221, 25), wird also nicht auf der Grundlage einer Analyse der bestehenden Personalengpässe in regelmäßigen Abständen neu erstellt.

Zulässig sind darüber hinaus verschiedene Formen der unternehmens-internen Versetzung und unternehmensinternen Mobilität für Führungskräfte sowie im Rahmen eines internationalen Personalaustausches bzw. von Auslandsprojekten: In beiden Fällen ist eine Zustimmung erforderlich, auf die Vorrangprüfung wird aber verzichtet.

Gering qualifizierte Arbeitskräfte und sonstige Gruppen

Die Verordnung sieht noch eine Reihe weiterer Ausnahmen für Angehörige bestimmter Berufe vor, z.B. Sprachlehrer, Spezialitätenköche oder Pflegekräfte. Es gibt einen Katalog von geringqualifizierten Beschäftigungen, die Arbeitsmigranten unter bestimmten Umständen offen stehen, darunter Saisonbeschäftigungen¹², Haushaltshilfstätigkeiten sowie – in Ermangelung einer Klassifizierung – Tätigkeiten im Bereich Kultur und Unterhaltung. In allen diesen Berufen können Arbeitsmigranten nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach einer Vorrangprüfung zugelassen werden. Für unternehmensintern versetzte Führungskräfte und Personen, die im Rahmen eines internationalen Personalaustauschs nach Deutschland kommen, wird auf diese Vorrangprüfung verzichtet.

Wie aus Tabelle 3.1 ersichtlich ist, sieht die Beschäftigungsverordnung zusätzliche Ausnahmen für Zuwanderer vor, die bestimmten Gruppen angehören, z.B. deutsche Volkszugehörige, Angehörige bestimmter Staaten, entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Grenzgänger. Darüber hinaus können zwei weitere Kategorien ausländischer Arbeitskräfte auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen zugelassen werden. Bei der ersten Kategorie handelt es sich um Werkvertragsarbeitnehmer, d.h. Personen, die von in ihrem Herkunftsland ansässigen Unternehmen im Rahmen von Werkverträgen nach Deutschland entsandt werden¹³. Bei der zweiten Kategorie handelt es sich um Gastarbeitnehmer, die für bis zu 18 Monate zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung im erlernten Beruf in Deutschland arbeiten können¹⁴. Bei beiden Kategorien wird auf die Vorrangprüfung verzichtet.

Da die Ausländerbehörden gehalten sind, die jeweils günstigsten Bedingungen anzuwenden, geben die gesetzlichen Grundlagen, auf die bei der Erteilung des Aufenthaltstitels Bezug genommen wird, wenig Aufschluss über den tatsächlichen Zweck der Beschäftigung der Arbeitsmigranten. Ein kanadischer Ingenieur, der im Rahmen eines internationalen Personalaustauschs nach Deutschland kommt, kann beispielsweise auf Grundlage seiner Staatsangehörigkeit (des am häufigsten genutzten Aufnahmegrunds), eines internationalen Personalaustauschs (zweit-häufigster Aufnahmegrund) oder als Fachkraft mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss (selten genutzter Aufnahmegrund) eingestellt werden. In allen Fällen ist die im Aufenthaltstitel vermerkte Grundlage für die Aufnahme – und damit auch die entsprechende Angabe im Ausländerzentralregister – dieselbe (§18.4 AufenthG – Ausübung einer Beschäftigung, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt), weshalb

es schwierig ist, zwischen verschiedenen Kategorien ausländischer Arbeitskräfte zu unterscheiden, die über einen solchen Aufenthaltstitel verfügen. Ähnlich würde sich die Situation auch für einen russischen IT-Spezialisten darstellen, der ein Studium an einer deutschen Hochschule abgeschlossen hat und für den damit verschiedene Bestimmungen anwendbar wären (die für IT-Fachkräfte oder die für Absolventen deutscher Hochschulen), wobei die Entscheidung auf lokaler Ebene nach Ermessen des zuständigen Sachbearbeiters erfolgt.

Ausländische Unternehmer können nach Deutschland ziehen, um dort ein Unternehmen zu gründen oder zu führen, wenn a) ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht, b) positive Auswirkungen auf die Wirtschaft zu erwarten sind und c) die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder eine Kreditzusage gesichert ist. 2010 sind 1 040 Personen (darunter fast 40% US-Bürger) auf dieser Grundlage nach Deutschland eingereist. Bis zum 1. August 2012 galten Grenzwerte in Bezug auf Mindestinvestitionssumme (250 000 Euro) und Arbeitsplatzschaffung (5 Arbeitsplätze), oberhalb von denen keine Einzelprüfung des Geschäftsprojekts durchgeführt werden musste. Missverständnisse über die Bedeutung dieser Grenzwerte – sie wurden häufig fälschlicherweise als Mindestanforderungen für die Zulassung angesehen – führten dazu, dass sie vor kurzem abgeschafft wurden.

Ausländer können mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit auch zur Absolvierung einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung nach Deutschland kommen. Für Absolventen deutscher Auslandsschulen mit Hochschulabschluss wird auf eine Vorrangprüfung verzichtet, wenn sie ein ihrer Qualifikation entsprechendes Arbeitsplatzangebot haben.

Verlängerung des Aufenthaltstitels

Die Neueinstellung bzw. Weiterbeschäftigung von Zuwanderern aus Nicht-EU-Ländern, die sich bereits in Deutschland aufhalten, unterliegt den Bestimmungen der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerV). Ausländische Arbeitskräfte, die seit zwei Jahren eine Beschäftigung in Deutschland ausgeübt haben oder die sich seit drei Jahren ununterbrochen in Deutschland aufgehalten haben, erhalten vollen Arbeitsmarktzugang und können dann den Arbeitgeber wie auch den Beruf wechseln (diese Fristen wurden 2009 verkürzt, zuvor waren dafür noch drei Jahre Beschäftigung bzw. vier Jahre Aufenthalt erforderlich).

Die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung ist ursprünglich auf drei Jahre befristet, es sei denn der Arbeitsvertrag selbst gilt für weniger als drei Jahre; Arbeitnehmer, die während der gesamten

drei ersten Jahre im gleichen Unternehmen beschäftigt bleiben, erhalten bei der Verlängerung ihres Aufenthaltstitels somit in der Regel vollen Arbeitsmarktzugang, so dass sie ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit in jedem Beruf tätig werden können.

Alle Aufenthaltstitel, für die die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich ist, sind im Allgemeinen an die Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber geknüpft; im Fall eines Arbeitgeberwechsels muss das Verfahren nach den geltenden Bestimmungen für den Wechsel des Arbeitgebers im Inland neu eingeleitet werden. In der Vergangenheit wurde die Zustimmung zudem nur für die Beschäftigung in einer bestimmten Region erteilt, so dass es für die Unternehmen schwierig war, die betreffenden Arbeitskräfte an andere Standorte innerhalb Deutschlands zu versetzen. Seit Mai 2012 können die Arbeitskräfte allerdings für denselben Arbeitgeber innerhalb ganz Deutschlands arbeiten, Beschränkungen gelten nur unter bestimmten Bedingungen.

Übergangsbestimmungen für Bürger der neuen EU-Länder

Für Zuwanderer aus den neuen EU-Ländern gelten andere Regeln. Sie können nach einer Vorrangprüfung unabhängig vom Beruf in jeder Beschäftigung tätig werden, die eine qualifizierte Berufsausbildung (mindestens Sekundarbereich II) voraussetzt. Für Staatsangehörige der neuen EU-Länder mit Hochschulabschluss wird auf die Vorrangprüfung verzichtet. Im Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde Bürgern der neuen EU-Länder bei diesem Verfahren Vorrang vor Angehörigen von Drittstaaten eingeräumt. Die Beschränkungen gelten derzeit nur noch für bulgarische und rumänische Staatsangehörige und werden Ende 2013 auslaufen.

Bedingungen für Ehegatten

Nach den derzeit geltenden Bestimmungen haben Ehegatten von Inhabern von Aufenthaltstiteln, die zur Ausübung einer Beschäftigung berechtigen (außer Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer), als Familienangehörige das Recht, nach Deutschland zu kommen; inwieweit sie Zugang zum Arbeitsmarkt haben, hängt aber von den speziellen Merkmalen und Bedingungen des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen ab, dem sie nach Deutschland gefolgt sind. Seit August 2007 müssen Ehegatten von Personen, die einen Aufenthaltstitel für Nicht-EU-Bürger haben, generell grundlegende Deutschkenntnisse nachweisen, um im Rahmen einer Familienzusammenführung einreisen zu können. Je nach Kategorie der Arbeitsmarktzulassung des Zusammenführenden gibt es jedoch ein breites Spektrum von Ausnahmen, z.B. für Hochqualifizierte, Wissenschaftler,

Selbstständige und Angehörige bestimmter Staaten sowie für Ehegatten mit „erkennbar geringem Integrationsbedarf“.

Ehegatten von Inhabern einer Niederlassungserlaubnis (§19 einschließlich Blaue Karte EU seit August 2012) und Forschern (§20) erhalten sofort vollen, uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang, eine Zustimmung ist nicht erforderlich. Ehegatten von Inhabern einer Blauen Karte EU haben uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang. Ehegatten von Inhabern eines verlängerbaren, an die Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber geknüpften Aufenthaltstitels nach §18 für Fachkräfte und Führungskräfte können in jedem Beruf arbeiten, benötigen aber die Zustimmung der Agentur für Arbeit, die prüft, ob das Arbeitsplatzangebot bestimmten Mindestanforderungen in Bezug auf Lohn- und Arbeitsbedingungen gerecht wird. Auf eine Vorrangprüfung wird verzichtet. Nach zwei Jahren Aufenthalt in Deutschland werden diese Beschränkungen aufgehoben, so dass die Betroffenen jede Beschäftigung ausüben können, ohne dafür eine Zustimmung zu benötigen. In allen anderen Fällen gelten für Ehegatten die gleichen Bedingungen wie für alle neu einreisenden ausländischen Arbeitskräfte, d.h. sie müssen die Bedingungen für ein inländisches Antragsverfahren erfüllen, was beinhaltet, dass sie die gegebenenfalls erforderlichen Qualifikationen mitbringen müssen und dass eine Vorrangprüfung durchgeführt werden muss.

Für Ehegatten von Arbeitsmigranten ausgestellte Aufenthaltstitel werden in den deutschen Statistiken nicht gesondert erfasst, weshalb es nicht möglich ist, die Zahl oder den Anteil der Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck des Familiennachzugs zu ermitteln, die für Angehörige von Arbeitsmigranten ausgestellt wurden. Etwa 15 000 Ehegatten (und 3 000 Kinder) von Inhabern von Aufenthaltstiteln für Nicht-EU-Ausländer haben 2011 eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs erhalten; da die Arbeitsmigranten nur einen kleinen Teil der ausländischen Gebietsansässigen stellen, dürfte auf den Familiennachzug dieser Gruppe auch nur ein kleiner Teil der gesamten Zuzüge aus familiären Gründen entfallen. Ehegatten von Arbeitsmigranten haben im Allgemeinen Zugang zu öffentlichen Integrationskursen, die Teilnahme ist aber nicht verpflichtend.

Das derzeitige deutsche System für die Steuerung der Arbeitsmigration sieht somit eine Vielzahl von Möglichkeiten für die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte vor. Es wurde im Lauf der Zeit hauptsächlich über Ergänzungen zu den bestehenden Bestimmungen weiterentwickelt, welche der Umgehung des allgemeinen Anwerbestopps dienten, der zwar formal nicht mehr anwendbar ist, aber immer noch der Logik des

Systems zu Grunde liegt. Dies resultiert in einem ziemlich komplexen, durch Überschneidungen gekennzeichneten System. Dass sich dieses System nach und nach durch verschiedene Ergänzungen entwickelt hat, spiegelt sich in den unterschiedlichen Bedingungen wider, die für die einzelnen Aufenthaltstitel in Bezug auf Aufenthaltsdauer, Möglichkeit des Arbeitgeber- oder Berufswechsels, Arbeitsmarktzugang von Ehegatten sowie Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gelten. Änderungen der Bestimmungen setzen gesetzgeberische Maßnahmen voraus, was es schwierig macht, auf kurzfristige Veränderungen der Arbeits- und Qualifikationsnachfrage zu reagieren.

Anmerkungen

1. Die Deutsche Demokratische Republik begegnete ihren Arbeitskräfteengpässen durch Vereinbarungen über die Anwerbung bzw. Ausbildung von Arbeitskräften mit anderen damals sozialistischen Ländern: Ungarn, Polen, Algerien, Kuba, Mozambique und Vietnam. Die Zahl dieser Arbeitskräfte, ihre Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen, ihre Aufenthaltsdauer und ihre Rechte wurden bilateral mit den Regierungen der jeweiligen Länder ausgehandelt. Ein ständiger Aufenthalt wurde nicht zugelassen (die vereinbarte Aufenthaltsdauer variierte zwischen zwei und sechs Jahren), das Mitbringen von Familienangehörigen war ausgeschlossen. Etwa 94 000 dieser „Vertragsarbeiter“ lebten 1989, am Vorabend der deutschen Einheit, in der DDR, die meisten darunter Vietnamesen (Strunden und Pasenow, 2011).
2. Eine weitere Ausnahme vom allgemeinen Anwerbestopp wurde 1998 im Gefolge der Unterzeichnung des GATS (1995) mit einer Bestimmung geschaffen, die unternehmensinterne Versetzungen von Mitarbeitern in leitender Position innerhalb multinationaler Unternehmen gestattete (Heß, 2009); für sie entfielen bei Aufenthalten von weniger als fünf Jahren die sonst geltenden Bedingungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis.
3. Andere Maßnahmen, die zu dieser Zeit eingeführt wurden, zielten auf eine Erhöhung des Angebots an innerbetrieblichen Weiterbildungen sowie auf die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze ab (Angenendt, 2008).
4. Uneinigkeit herrschte hauptsächlich in Bezug auf andere Formen der Zuwanderung, insbesondere den Familiennachzug, die Integrationspolitik sowie die Zuwanderung aus humanitären Gründen (Liebig, 2005).
5. Diese Anforderungen wurden zumeist nicht erfüllt, weshalb über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit auf Einzelfallbasis entschieden wurde.
6. Mit der Reform von 2009 wurde der Arbeitsmarkt auch für alle Hochschulabsolventen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten geöffnet, für die noch Übergangsbestimmungen gelten (EU8-Länder sowie Bulgarien und Rumänien).
7. Mit dem 2009 in Kraft getretenen Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde die Gehaltsgrenze für die unmittelbare Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte von 84 600 Euro auf 63 600 Euro abgesenkt; die Zahl der Zuwanderer, die diese Regelung in Anspruch nahmen, blieb jedoch gering (siehe weiter unten). Ein Vorschlag, diese Grenze weiter auf 48 000 Euro abzusenken, wurde fallen gelassen; dies geschah allerdings parallel zur Einführung der Blauen Karte EU, um Überschneidungen zwischen diesen beiden Zuwanderungswegen zu vermeiden.
8. Die Beschäftigungsverordnung („Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung“ – BeschV)

ist 2005 zusammen mit dem Aufenthaltsgesetz eingeführt worden und ersetzt drei ältere Verordnungen: die Arbeitsgenehmigungsverordnung, die Anwerbestoppausnahmereverordnung und die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie.

9. Zumindest so lange, bis sie auf Wissenschaftler begrenzt wurde, da diese Gruppe auch in anderen europäischen OECD-Ländern sofort Anspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis hat, darunter Österreich (wo Universitätsdozenten mit der Einreise sogar die Staatsbürgerschaft erhalten) und die Schweiz. In Schweden wurde bis 2008 ebenfalls eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis angeboten (OECD, 2011a).
10. Obwohl das Antragsverfahren vom Arbeitnehmer ausgeht, wie weiter unten eingehender erörtert wird, muss der Arbeitgeber der Ausländerbehörde für §19 Belegmaterial unterbreiten, und gemäß den vor August 2012 geltenden Regelungen hatte er insbesondere den Nachweis zu erbringen, dass der Arbeitsmigrant nicht nur ein über der vorgesehenen Grenze liegendes Gehalt bezieht, sondern auch hochspezialisierte oder leitende Funktionen ausübt.
11. IT-Fachkräfte sind somit die einzige Gruppe, für die einschlägige Berufserfahrung als Ersatz für einen formalen Hochschulabschluss dienen kann.
12. Ausländische Saisonarbeitnehmer können in Deutschland für maximal sechs Monate pro Kalenderjahr beschäftigt werden; für die Unternehmen gilt eine Begrenzung der Saisonbeschäftigung auf acht Monate pro Kalenderjahr. Die Einstellung erfolgt auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen mit den Herkunftsländern (gilt derzeit nur für Kroatien), wobei die ZAV als wichtigster Vermittler fungiert. Unternehmen können Saisonarbeiter nur nach einer Arbeitsmarktprüfung beschäftigen.
13. Für die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern werden von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in Abhängigkeit von der Arbeitslosenquote jährliche Höchstzahlen (Kontingente) festgesetzt. Werkvertragsarbeitnehmer können im Rahmen ihres Vertrags bis zu vier Jahre beschäftigt werden; ein neuer Vertrag kann erst wieder nach einer Wartezeit abgeschlossen werden.
14. Entsprechende Abkommen wurden mit 14 osteuropäischen Ländern unterzeichnet. Die Zahl der Gastarbeitnehmer wird durch Kontingente begrenzt, die in den bilateralen Vereinbarungen festgelegt werden.

Literaturverzeichnis

- Angenendt, S. (2008), *Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten*. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bundesministerium des Innern (2001), *Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung*, Berlin.
- Fellmer S. und H. Kolb (2009), "EU Labour Migration: Government and Social Partner Policies in Germany ", in B. Galgóczi, A. Watt und J. Leschke (Hrsg.) *EU Labour Migration Since Enlargement: Trends, Impacts and Policies*, Ashgate, London.
- Heß, B. (2012), "Zuwanderung von Fachkräften nach §18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland – Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten", *Working Paper der Forschungsgruppe für Migration und Flüchtlinge*, No. 44.
- Kolb, H. (2003), "Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – Zum Ende der 'Green Card' ". *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 23, No. 7, 231-235.
- Liebig, T. (2004), "Recruitment of Foreign Labour in Germany and Switzerland", *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD Publishing, Paris, S. 157-186.
- Liebig, T. (2005), *A New Phenomenon: The International Competition for Highly-skilled Migrants and its Consequences for Germany*, Haupt Verlag, Bern.
- Liebig, T. (2007), "Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 47, OECD Publishing, Paris.
- Lutz, A. (2009), "Wie kann Zuwanderung von Fachkräften gesteuert werden. Was sind die Vorteile von angebots- und nachfrageorientierten Steuerungsmodellen? Was kann Deutschland von klassischen Einwanderungsländern und von anderen EU-Mitgliedsstaaten lernen?", kostenloses Dokument.
- Steinhardt, M., E. Hoenekopp, M. Braeuninger, D. Radu, T. Straubhaar (2005), *Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz*, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, HWWI, Hamburg.
- Strunden, M. und M. Pasenow (2011), "Fachkräfte gesucht! – Ausländerrecht fit? Die sächsische Initiative für gesteuerte Zuwanderung", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 31, No. 4, S. 121-125.
- Werner, H. (2001), "From Guests to Permanent Stayers? – From the German 'Guestworker' Programmes of the Sixties to the Current 'Green Card' Initiative for IT Specialists, *IAB Labour Market Research Topics*, No. 43, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Deutschland.

Kapitel 4

Wichtige Aspekte der gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen

In diesem Kapitel wird untersucht, wie sich die Politikentscheidungen auf den Zugang zu den Möglichkeiten der Arbeitsmigration und deren Nutzung auswirken, und ob die gegenwärtige Politik dem aktuellen und künftigen Arbeitsmarktbedarf gerecht wird. In Deutschland kommt bei der Kandidatenevaluierung im Rahmen des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens ein breites Spektrum an Kriterien zum Einsatz, von denen sich viele überschneiden, die es prinzipiell aber ermöglichen, dass die Arbeitsplätze, welche die höchsten Qualifikationen erfordern, mit Bewerbern besetzt werden, die anerkannte Hochschulabschlüsse besitzen. Das Zuwanderungsverfahren ist auf Grund der vielen beteiligten Akteure komplex, und obwohl es in jüngster Zeit für viele Antragstellerkategorien vereinfacht wurde, zeichnet es sich durch mangelnde Transparenz für die Antragsteller und die Arbeitgeber aus. Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern ist es jedoch rasch und kostengünstig. Das System schreibt zahlreiche Kriterien in Bezug auf Beschäftigung und Gehalt vor. Die Vorrangprüfung wird dafür verantwortlich gemacht, dass sie einer Antragstellung entgegenwirkt, sie wird bisher in der Regel allerdings rasch durchgeführt und resultiert selten in einer Ablehnung. Die Gehaltsuntergrenzen, die im Rahmen der Blauen Karte EU eingeführt wurden, benachteiligen möglicherweise unbeabsichtigt jüngere Arbeitskräfte und Frauen. Einige Mechanismen, wie die Positivliste der Mangelberufe, könnten dafür genutzt werden, um Migranten mit mittlerer Qualifikation Zuwanderungsmöglichkeiten zu eröffnen, für die derzeit wenige Optionen existieren. Sprachkenntnisse, die von den Arbeitgebern geforderte Hauptkompetenz, sind bei der Zulassung von Arbeitsmigranten kein Kriterium, wenngleich es ihren späteren Weg zur Niederlassungserlaubnis beeinflusst.

Bearbeitungszeiten und verfahrensrechtliche Aspekte

In den meisten Ländern sind am Zulassungsverfahren im Rahmen der Arbeitsmigration drei Akteure beteiligt: a) die Konsulate, deren Aufgabe die Erteilung von Visa ist, b) die Stelle, die für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zuständig ist, und c) die Stellen, die für Arbeitsfragen zuständig sind. Alle drei sind auch in Deutschland in den Prozess einbezogen, namentlich die deutschen Auslandsvertretungen, die regionalen Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit (Kasten 4.1).

Kasten 4.1 **Wichtige Akteure bei der Steuerung der Arbeitsmigration nach Deutschland**

Die allgemeine Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland wird auf Bundesebene entschieden, und bundesweit gilt dasselbe Zuwanderungsrecht, die Umsetzung erfolgt jedoch größtenteils durch die zuständigen Stellen auf regionaler und lokaler Ebene.

Die deutschen Auslandsvertretungen, die dem Auswärtigen Amt unterstehen, nehmen die Visumanträge von Ausländern entgegen, prüfen das Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen und erteilen Visa, die eine Beschäftigungserlaubnis beinhalten, wenn das Ergebnis positiv ist. Die deutschen Auslandsvertretungen leiten zudem das Antragsformular sowie relevante Daten und die erforderlichen Dokumente an die Ausländerbehörden weiter.

Die örtlichen Ausländerbehörden erhalten, prüfen und bearbeiten die Anträge auf Aufenthaltstitel und Verlängerungen. Sie sind dem Innenministerium des jeweiligen Bundeslandes unterstellt, die Leitlinien für die Verwaltungsverfahren und -kriterien werden jedoch vom Bundesministerium des Innern festgelegt.

Die Bundesagentur für Arbeit untersteht dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Für Verwaltungsangelegenheiten, welche die Arbeitsmigration betreffen, wurde innerhalb der Bundesagentur für Arbeit eine besondere Dienststelle, die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), eingerichtet. In ganz Deutschland gibt es sechs zentrale Teams der ZAV, die alle Anträge auf Ausübung einer Beschäftigung prüfen, soweit in den Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist. Die Punkte, die überprüft werden, hängen vom Profil des Bewerbers und dem Arbeitsplatzangebot ab. Die ZAV unterstützt auch den Matching- bzw. Ausgleichsprozess zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, arbeitet mit der EURES-Stellensuch-Plattform zusammen und unternimmt in Deutschland und im Ausland Personalgewinnungsmaßnahmen für deutsche Arbeitgeber. Wo nötig, führt eine der örtlichen Arbeitsagenturen die Vorrangprüfung auf dem Arbeitsmarkt durch. Die Bundesagentur für Arbeit ist ferner für Analysen des deutschen Arbeitsmarkts, die Beobachtung der Zahl der offenen Stellen und Prognosen zum Arbeitskräftemangel verantwortlich. Das Ministerium liefert den Arbeitsagenturen ebenfalls Richtlinien zur Auslegung der Rechtsvorschriften im Bereich der Arbeitsmigration.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

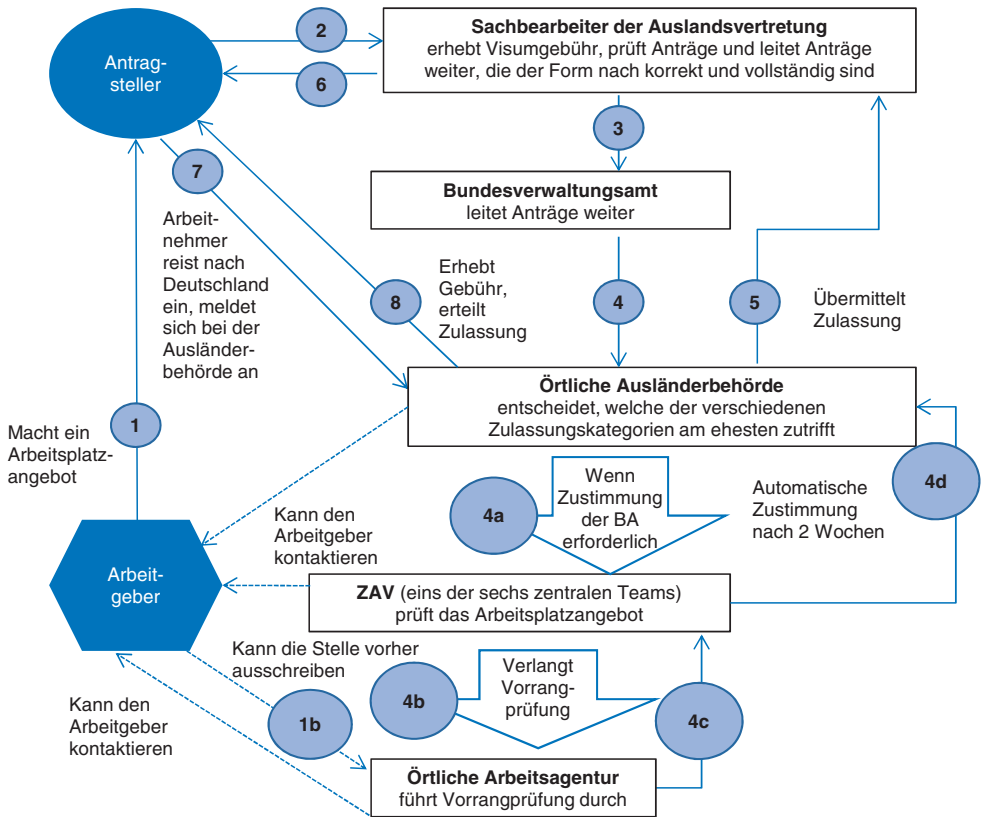
Das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)*, das 2005 als ein Bundesamt des Bundesministeriums des Innern gegründet wurde, führt statistische Beobachtungen sowie ergebnisbezogene Forschung und Politikanalysen durch. Das BAMF ist zudem für die Verwaltung von Integrationskursen, die Führung des Ausländerzentralregisters (das allerdings vom *Bundesverwaltungsamt* verwaltet wird, dem im Zulassungsverfahren auch eine Vermittlerrolle zukommt), die Forschung zu Migrationsthemen, die freiwillige Rückkehr und die Koordinierung der öffentlichen Stellen zuständig, die an der Gesetzgebung im Bereich der Migration beteiligt sind, wie die Auslandsvertretungen, die Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit.

Das *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* hat in jüngster Zeit zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um zu gewährleisten, dass deutsche Unternehmen über ein hinreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften verfügen, indem die internationale Personalgewinnung erleichtert wurde.

Dem *Bundesministerium für Bildung und Forschung* kommt bei den qualifikationsbezogenen Aspekten der Steuerung der Arbeitsmigration auf Grund seiner allgemeinen Zuständigkeit für das Bildungssystem eine Rolle zu, insbesondere was die Koordinierung der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen anbelangt.

Die Arbeitsmigrationspolitik ist größtenteils das Ergebnis aus Verhandlungen und Kompromissen zwischen den politischen Parteien. Die Sozialpartner spielen in dem System keine direkte Rolle, sie agieren aber bei der Politikgestaltung als Interessengruppen. Den *Handwerkskammern* und den *Industrie- und Handelskammern* fällt bei der Strukturierung von Berufsausbildungen wie auch bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen jedoch eine wichtige Rolle zu.

Das Verfahren wird eingeleitet, wenn ein deutscher Arbeitgeber einem Ausländer im Ausland ein Arbeitsplatzangebot unterbreitet (Schritt 1 in Abb. 4.1). Der Ausländer stellt daraufhin bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung einen Visumantrag (Schritt 2), wofür er ein standardisiertes Visumantragsformular ausfüllt und die erforderlichen Dokumente (Arbeitsvertrag, Nachweis über die erforderlichen Qualifikationen usw.) zusammen mit der einheitlichen Visumgebühr einreicht. Die Auslandsvertretung prüft den Antrag auf Vollständigkeit und Plausibilität und schickt die Unterlagen in Papierform per diplomatischem Kurier an das Bundesverwaltungsamt (Schritt 3)¹, das automatisch anhand des vom Antragsteller angegebenen voraussichtlichen Wohnortes die zuständige Ausländerbehörde bestimmt und die Dokumente in der Regel an diese weiterleitet (Schritt 4), obgleich die Ausländerbehörden den Antrag auch in elektronischer Form annehmen. Die Ausländerbehörde

Abbildung 4.1 **Ablaufdiagramm für die Antragstellung aus dem Ausland**

Quelle: Verfahrensanalyse des OECD-Sekretariats auf der Basis der Rechtsvorschriften.

entscheidet, ob der Antrag legitim ist, und prüft, welche der verschiedenen Zulassungskategorien am ehesten zutrifft – wie bereits im vorherigen Kapitel erläutert, können auf einen Antrag mehrere Kategorien zutreffen. Seit August 2012 kann der Arbeitgeber das Verfahren auch beschleunigen, indem er die erforderlichen Unterlagen bei der ZAV einreicht, die so mit der Prüfung beginnen kann, bevor ihr der Antrag von der Ausländerbehörde übermittelt wird. Die Arbeitgeber können ferner vor der Antragstellung des Arbeitnehmers die Stelle direkt bei der Bundesagentur für Arbeit ausschreiben (Schritt 1b).

Wenn die Zulassung einer Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf – und in der Vergangenheit war für die meisten Zulassungskategorien

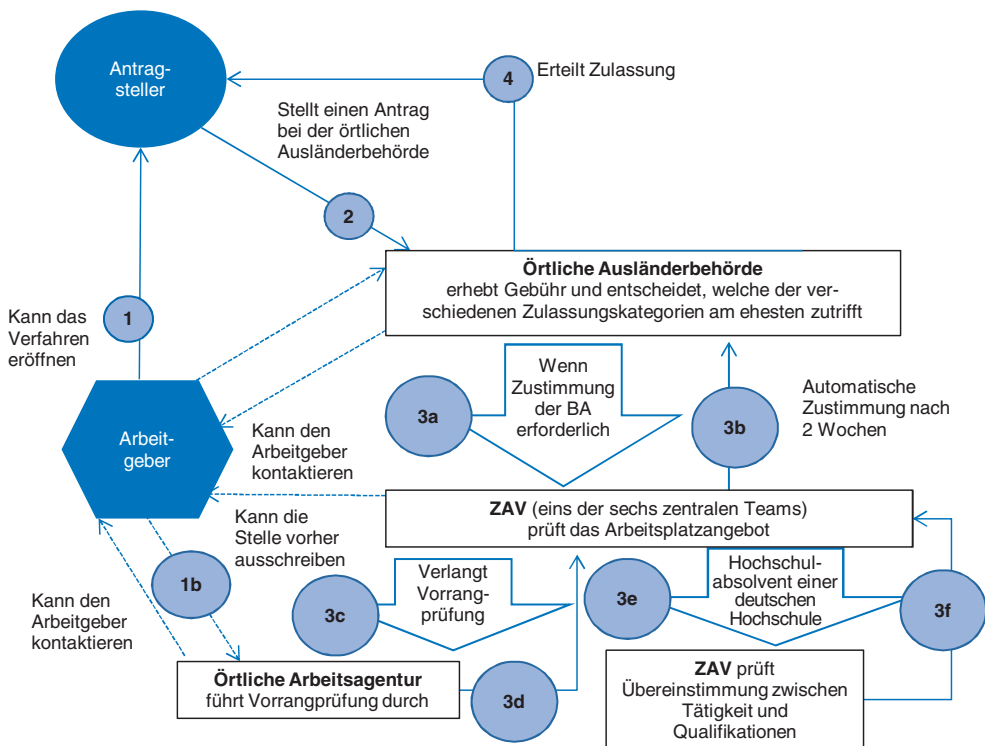
eine Zustimmung erforderlich, obgleich Ausnahmen immer häufiger sind –, übermittelt die Ausländerbehörde (Schritt 4a) den Antrag an eine der Stellen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), eine besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit, die für das jeweilige Gebiet zuständig ist. Die ZAV prüft, ob das Arbeitsplatzangebot der empfohlenen Zulassung entspricht (z.B. ob sie tatsächlich für eine qualifizierte Beschäftigung gilt), ebenso wie die Vertragsbedingungen (Gehalt, Konditionen)², sie prüft allerdings nicht das Profil des Bewerbers. Sie kann den Arbeitgeber wegen weiterer Informationen kontaktieren oder Steuerdaten prüfen, um festzustellen, ob das Unternehmen rechtmäßig ist und über ausreichend Einkommen zur Entlohnung künftiger Arbeitnehmer verfügt. Die ZAV stellt zudem auf der Grundlage der von der Ausländerbehörde angegebenen Zulassungskategorie und sonstiger Gegebenheiten, so z.B. der auf der Positivliste aufgeführten Mangelberufe fest, ob für den Antrag eine Vorrangprüfung notwendig ist. Ist eine Vorrangprüfung erforderlich, leitet sie die Informationen (Schritt 4b) an die örtliche Agentur für Arbeit weiter, die für das Gebiet zuständig ist, in dem sich die Arbeitsstelle befindet. Die örtliche Arbeitsagentur prüft den Antrag und entscheidet auf der Grundlage ihrer Kenntnis des örtlichen Arbeitsmarkts über die öffentliche Ausschreibung der Stelle und gegebenenfalls über die Dauer der Ausschreibung (in der Regel zwischen sieben und vierzehn Tage). Sie kann den Antrag auch direkt ablehnen, wenn sie der Auffassung ist, dass der Bestand an Arbeitsuchenden mit entsprechenden Qualifikationen ausreichend ist. Sie kann darüber hinaus den Arbeitgeber wegen zusätzlicher Informationen kontaktieren oder ausgehend von ihren eigenen Listen der arbeitssuchenden Kandidaten zu dem Arbeitgeber schicken. Die örtliche Arbeitsagentur teilt ihre Entscheidung der ZAV mit (Schritt 4c), die sie wiederum an die Ausländerbehörde übermittelt (Schritt 4d). Die Bundesagentur für Arbeit kann die Zulassung zum Arbeitsmarkt mit Arbeitgeberrestriktionen oder regionalen Beschränkungen versehen. Sie kann auch empfehlen, dass die Zulassung unter einer anderen Kategorie erteilt wird als der, die von der Ausländerbehörde nahegelegt wurde.

An dieser Stelle übermittelt die Ausländerbehörde das Ergebnis (über das Bundesverwaltungsamt durch eine spezifische Anwendung für die elektronische Kommunikation) an die Auslandsvertretung (Schritt 5). Die Auslandsvertretung erteilt das Visum (Schritt 6), mit dem die Arbeitskraft nach Deutschland einreisen darf. Sobald die Arbeitskraft in Deutschland angekommen ist, kann sie mit dem Visum zum Zweck der Erwerbstätigkeit in der Hand die Beschäftigung aufnehmen, sie muss sich aber innerhalb von 90 Tagen bei der Ausländerbehörde anmelden (Schritt 7)

und die entsprechende Gebühr entrichten (mit der Einführung des biometrischen Aufenthaltstitels Ende 2011 wurden die Gebühren von 50-60 Euro auf rd. 110 Euro angehoben). In bestimmten Fällen, in denen die Gesamtdauer des Aufenthalts ein Jahr nicht überschreitet, kann ein Visum zur Arbeitsaufnahme für die gesamte Aufenthaltsdauer gewährt werden, in diesem Fall besteht kein Erfordernis, einen Aufenthaltstitel zu erwerben.

Arbeitsmarktzulassungen können auch innerhalb Deutschlands beantragt werden, womit die Auslandsvertretungen nicht mehr an dem Prozess beteiligt sind (Abb. 4.2). Berechtigt, eine Zulassung im Inland zu beantragen, sind Staatsangehörige bestimmter Länder mit Befreiung von der Visumpflicht, die nach Deutschland einreisen, ohne das Visumverfahren zu durchlaufen. Desgleichen bietet das Visum zur Arbeitsplatzsuche, das im August 2012 eingeführt wurde, qualifizierten Arbeitsuchenden aus anderen Ländern die Möglichkeit, sich bis zu sechs

Abbildung 4.2 **Ablaufdiagramm für die Antragstellung innerhalb Deutschlands**



Quelle: Verfahrensanalyse des OECD-Sekretariats auf der Basis der Rechtsvorschriften.

Monate in Deutschland aufzuhalten, um sich eine Arbeit zu suchen und vor Ort eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung zu beantragen, sobald sie einen Arbeitsplatz gefunden haben. Außerdem sind Studierende, Hochschulabsolventen mit einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (bis zu 18 Monate) oder andere Gruppen von Migranten ohne vollen Arbeitsmarktzugang berechtigt, Anträge vor Ort zu stellen.

Der Prozess gleicht dem Verfahren, das für aus dem Ausland gestellte Anträge gilt. Die größten Unterschiede treten im Fall von Hochschulabsolventen deutscher Hochschulen auf, da die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an diese Gruppe keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf³.

Das Verfahren ist für die Antragsteller zwar insofern relativ intransparent, als sie weder über die gesetzlichen Grundlagen (Beschäftigungsverordnung), wonach ihr Antrag geprüft wird, noch über die Stufe informiert werden, auf der sich ihr Antrag befindet. Der Antragsteller und die Arbeitgeber – sowie ihre Vertreter – haben aber das Recht, sich jederzeit bei den zuständigen Stellen über den Stand ihres Antrags zu erkundigen.

Bearbeitungszeit

Weder die Datenbanken über Visa noch die über Arbeitsmarktzulassungen ermöglichen die Berechnung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit von der Beantragung bis zur Erteilung des Visums, so dass keine tatsächlich erhobenen Daten über die Bearbeitungszeiten vorliegen. Wegen fehlender empirischer Daten wurden Studien und Beiträge von beteiligten Akteuren herangezogen, die darauf hindeuten, dass die meisten Anträge in rund vier bis acht Wochen bearbeitet werden, was davon abhängt, wo der Antrag gestellt wird und ob die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und eine Vorrangprüfung erforderlich sind (Kasten 4.2). Die Bearbeitungszeit ist im Fall von Absolventen deutscher Hochschulen, die nach der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung benötigen, etwas länger, sie beträgt zwischen sechs und acht Wochen. Da für diese Gruppe seit August 2012 eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nicht mehr erforderlich ist, dürfte dies jedoch zu einer erheblichen Verkürzung des Verfahrens führen.

2011 veröffentlichte der Nationale Normenkontrollrat eine Evaluierung des Verfahrens für die Erteilung langfristiger Visa mit Beschäftigungserlaubnis für ausländische Fachkräfte (Fachkraft, Wissenschaftlerin/Wissenschaftler, Praktikantin/Praktikant, innerbetrieblicher Personalaustausch) und Führungskräfte. Der Rat führte Erhebungen unter den großen Arbeitgebern und den Akteuren der öffentlichen Verwaltung durch. Aus dem Bericht

Kasten 4.2 Die Vorrangprüfung in Deutschland im Vergleich mit anderen OECD-Ländern

Die Vorrangprüfung ist ein Schlüsselement im Arbeitsmarktzulassungsverfahren und ein Merkmal des hier erörterten Systems als mögliches Hemmnis für eine rasche und verlässliche Antragsbearbeitung. Die Durchführung einer Vorrangprüfung ist ein Mittel, um zu prüfen, ob auf dem inländischen Arbeitsmarkt (einschließlich Zuwanderer, die sich bereits im Land befinden, und interessierter Kandidaten aus der erweiterten EU/EFTA) kein bevorzogter Arbeitnehmer für die Stelle zur Verfügung steht, die dem potenziellen Arbeitsmigranten angeboten wird. In den meisten Ländern besteht eine Arbeitsmarktprüfung aus einer obligatorischen öffentlichen Stellenausschreibung – nach oder vor Beantragung der Arbeitserlaubnis – oder aus einer Prüfung durch die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung. Besteht keine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung der Stelle, ist u.U. ein Nachweis von Bemühungen erforderlich, Arbeitskräfte im Inland anzuwerben (wie es in Australien und Norwegen der Fall ist). In einigen Fällen bedarf es u.U. sowohl einer Stellenausschreibung durch die Arbeitsmarktverwaltung als auch eines Nachweises für andere Versuche, die Stelle zu besetzen (in Kanada, Irland und Neuseeland für geringqualifizierte zeitlich befristete Arbeitserlaubnisse).

Die Beteiligung der Arbeitsmarktverwaltung unterscheidet sich zwischen den einzelnen OECD-Ländern. Die Arbeitsmarktverwaltung kann bei Stellenangeboten Kandidaten vermitteln und darauf bestehen, dass die Arbeitgeber eine Ablehnung, sie einzustellen, begründen, wie es in Spanien der Fall ist. In einigen Ländern, z.B. in Frankreich und Schweden, gilt eine Zustimmung als erteilt, wenn innerhalb des vorgegebenen Ausschreibungszeitraums keiner Bewerbung stattgegeben wird. Das ist nun auch in Deutschland der Fall, wenn von der Bundesagentur für Arbeit nicht innerhalb von zwei Wochen eine anderslautende Mitteilung vorliegt.

Die deutsche Vorrangprüfung unterscheidet sich von den Arbeitsmarktprüfungen in den meisten OECD-Ländern, da für die Stellenausschreibung keine feste Dauer vorgesehen ist und jeder einzelne Antrag von der Arbeitsagentur separat bearbeitet wird. Die maximale Ausschreibungsdauer beträgt zwei Wochen (gegenüber vier Wochen vor 2009), die Bundesagentur für Arbeit kann einem Antrag aber auch ohne öffentliche Ausschreibung zustimmen. Sie kann ferner den betreffenden Arbeitgeber kontaktieren und ihre Entscheidung mit der Ablehnung begründen, zugelassene Kandidaten einzustellen. Bis August 2012 hatte die vorherige Stellenausschreibung durch einen Arbeitgeber keine Auswirkung auf die Behandlung eines Antrags, nun kann durch die vorherige Ausschreibung bei der Arbeitsagentur eine unverzügliche Zustimmung erfolgen.

Die Vorrangprüfung führt selten zu einer Ablehnung eines Antrags. Nur in rd. 5% aller Fälle wurde 2011 eine Beschäftigung auf Grund eines negativen Ergebnisses der Vorrangprüfung abgelehnt. Die in Deutschland erhobene Forderung, die Prüfung abzuschaffen, basiert auf der Annahme, dass dadurch das Verfahren beschleunigt wird. Das ist möglicherweise der Fall, obwohl die Zustimmung bei Anträgen für

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

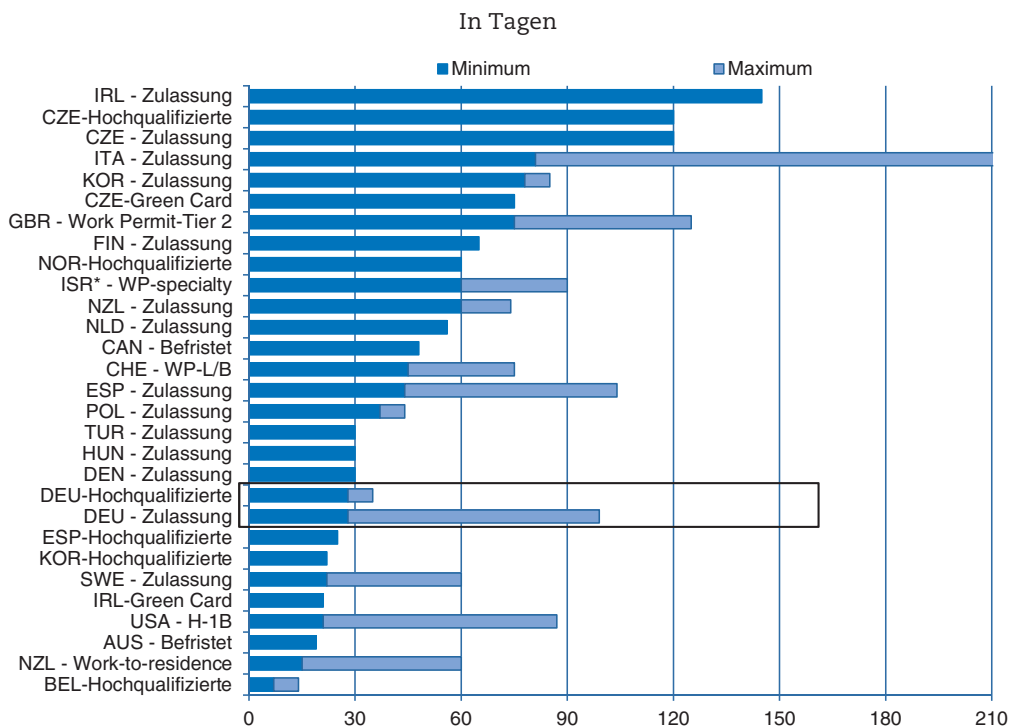
spezifische und schwer zu besetzende Stellen in der Regel vor Ablauf der maximalen Ausschreibungsdauer erteilt wird. Darüber hinaus erfüllt die Vorrangprüfung für den Arbeitgeber und die Öffentlichkeit auch eine Signalfunktion, insbesondere im Hinblick darauf, dass die inländische Bevölkerung (einschließlich der Zuwanderer, die sich bereits im Land befinden) bei der Stellenbesetzung gegenüber der Zulassung einer ausländischen Arbeitskraft bevorrechtigt ist.

Für zunehmend breiter gefasste Zulassungskategorien entfällt die Vorrangprüfung. Auf der Positivliste aufgeführte Mangelberufe bilden wie in anderen Ländern eine Ausnahme. Für Beschäftigungen, bei denen das Gehalt über der Mindestschwelle der Blauen Karte EU liegt, die im August 2012 eingeführt wurde, fällt die Vorrangprüfung ebenfalls weg. Die Gehaltsgrenze im Rahmen der Blauen Karte EU dürfte sich auf einen Großteil der Anträge erstrecken, womit sich die Vorrangprüfung auf Arbeitsverträge mit geringerem Gehalt und die Beschäftigung in Berufen beschränkt, die nicht als hochqualifiziert betrachtet werden.

geht hervor, dass die Bearbeitungszeit im Durchschnitt sechs Wochen betrug, wobei entsprechend den unterschiedlichen Verfahrensregelungen eine gewisse Varianz besteht. Der Zeitbedarf beim innerbetrieblichen Personalaustausch war mit vier Wochen geringer, da der Arbeitgeber direkt an die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung herantreten und vorab eine Arbeitsmarktzulassung für die ausländische Arbeitnehmerin bzw. den ausländischen Arbeitnehmer beantragen kann. Somit liegt dieses Dokument bereits dem Visum- bzw. Zulassungsantrag der Arbeitskraft bei⁴.

Bei der Erteilung von Arbeitsmarktzulassungen an Fachkräfte zählt Deutschland im internationalen Vergleich zu den Ländern, in denen der Zugang zum Arbeitsmarkt verhältnismäßig schnell gewährt wird (Abb. 4.3). Für einen vollständigen Antrag, der weder der Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit noch einer Vorrangprüfung unterliegt, beträgt die Mindestbearbeitungsdauer weniger als einen Monat. Die Bearbeitungsdauer für bestimmte Bewerber – insbesondere diejenigen, die einer Vorrangprüfung unterliegen – kann jedoch über dem OECD-Durchschnitt liegen. Da es in Deutschland keine zahlenmäßige Begrenzung für Arbeitsmarktzulassungen gibt, kann ein Antrag zu einem beliebigen Zeitpunkt im Jahr gestellt werden, ohne darauf achten zu müssen, ob ein bestimmtes Kontingent bereits ausgeschöpft ist.

Die 2012 eingeführten Reformen zielen auf eine weitere Beschleunigung der Bearbeitungsdauer ab. Bei Erfüllung der Standardgehaltskriterien wird die Blaue Karte EU z.B. ohne Konsultation der Bundesagentur für Arbeit ausgestellt.

Abbildung 4.3 **Bearbeitungszeiten, Zulassungen, ausgewählte Arbeitsmarktzulassungen für Fachkräfte, ausgewählte Länder, 2010**

* Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Quelle: Die für Zulassungserteilungen zuständigen nationalen Behörden.

Die Bewertung von Tertiärabschlüssen erfolgt auch durch die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen unter Verwendung einer großen spezialisierten Datenbank – ANABIN –, die ausländische Abschlüsse in inländische „übersetzt“ (siehe weiter unten zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse)⁵.

Darüber hinaus werden zwei wichtige Verfahrensänderungen, die 2012 eingeführt wurden, das Verfahren bei der Bundesagentur für Arbeit gegebenenfalls erheblich beschleunigen. Die erste ermöglicht im Rahmen des Aufenthaltserlaubnisverfahrens eine vorläufige Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit vor dem eigentlichen Zulassungsantrag. Bei der zweiten Veränderung geht es darum, dass eine Zustimmung als erteilt gilt, wenn von der Bundesagentur für Arbeit nicht innerhalb von zwei Wochen eine anderslautende Mitteilung vorliegt⁶. Die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels Ende 2011 hat die Zulassungserteilung in

Deutschland jedoch verlangsamt, da die biometrischen Aufenthaltstitel zentral in Berlin gedruckt werden und ihre Produktion in der Regel etwa vier Wochen beansprucht.

Die beteiligten Akteure geben an, dass das Bewertungsverfahren der Zulassungsanträge in den einzelnen Ausländerbehörden in den verschiedenen Regionen Deutschlands in hohem Maße heterogen ist. In der Tat stellen Arbeitsmigrationsanträge nur einen kleinen Teil der in den Ausländerbehörden bearbeiteten Genehmigungen dar, die sich vor allem mit Familiennachzug und humanitärer Migration befassen. Die Mitarbeiter sind nicht generell im Bereich der Arbeitsmigration spezialisiert, und die Anträge werden nicht von Arbeitsmigrationsspezialisten bearbeitet. Das verlangsamt u.U. die Bearbeitungszeit und führt im Hinblick auf die Anträge möglicherweise zu Fehlern und Fehleinstufungen.

Antragsgebühren

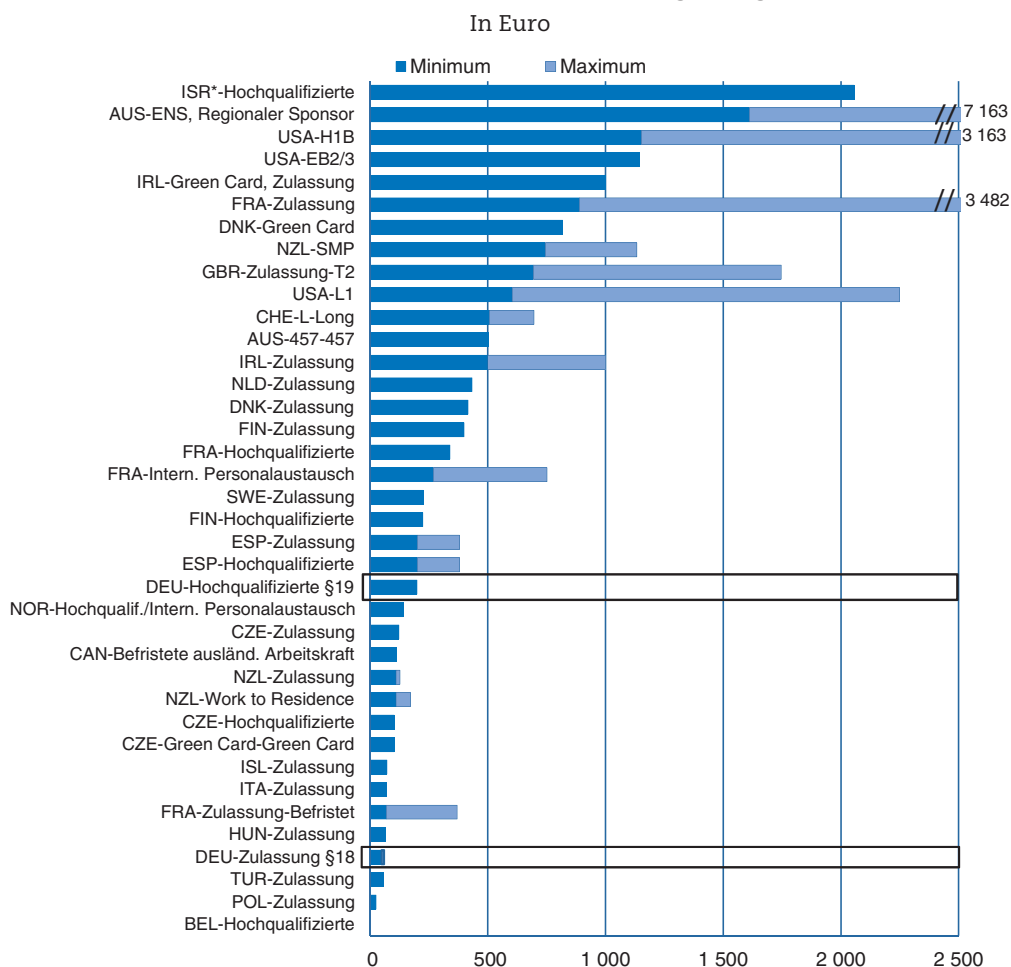
Die Antragsgebühren in Deutschland sind im internationalen Vergleich nicht hoch. Die Gebühren für eine Niederlassungserlaubnis betrugen 2011 nach § 19 AufenthG 200 Euro und für eine Aufenthaltserlaubnis für mehr als ein Jahr 60 Euro (ohne Berücksichtigung der Visumgebühr von rd. 60 Euro, die an die Auslandsvertretung entrichtet wurde). Die Gebühren für die letztgenannte Aufenthaltserlaubnis haben sich seitdem nahezu auf 110 Euro verdoppelt, um die Kosten des elektronischen Aufenthaltstitels zu decken. Ähnliche Erhöhungen waren in anderen europäischen Ländern festzustellen, die biometrische Aufenthaltstitel eingeführt haben. Die Antragsgebühren sind in klassischen Einwanderungsländern wie Australien oder für eine Arbeitserlaubnis in den Vereinigten Staaten wesentlich höher (Abb. 4.4).

Die oben aufgeführten Gebühren umfassen keine privaten Vermittlungsdienste und keinen Rechtsbeistand, die häufig in den Vereinigten Staaten und anderen Ländern genutzt werden. Das deutsche System ist für die Arbeitgeber und Antragsteller nicht unmittelbar transparent, und die Rechtsberatung zur Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass das Ergebnis positiv ausfällt, kann die Kosten der Arbeitsmigration beträchtlich steigern. Selbst wenn eine Rechtsberatung in Anspruch genommen wird, übersteigen die direkten Kosten der Arbeitgeber indessen selten ein Monatsgehalt.

Es scheint jedoch, dass die Arbeitgeber – insbesondere in KMU – selten auf Rechtsberatung zurückgreifen. Eine Spezialisierung unter Anwälten im Bereich der Arbeitsmigration ist rar, und Kanzleien, die diese Dienste anbieten, berichten über Schwierigkeiten, erfahrene Anwälte zu finden. Potenzielle Arbeitgeber von qualifizierten Arbeitsmigranten sind in der Regel

bereit, höhere Gebühren zu zahlen, um das Verfahren zu beschleunigen; das gilt insbesondere für den internationalen Personalaustausch, wenn Entscheidungen in letzter Minute getroffen werden, oder für Führungskräfte.

Abbildung 4.4 **Gebühren für die Zulassungserteilung, verschiedene Zulassungen für Fachkräfte, OECD-Länder, nach Zulassungskategorie, 2010**



Anmerkung: Für die meisten Länder sind die Visumgebühren, die an die Auslandsvertretungen zu entrichten sind, nicht enthalten. Frankreich: berechnet anhand des Mindestlohns (SMIC) von 2011. Israel: beinhaltet eine Abgabe auf der Basis eines Einjahresvertrags zum Mindestlohn. Die Gebühren werden unter Verwendung der laufenden Wechselkurse in Euro konvertiert.

* Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Quelle: Die zuständigen nationalen Behörden.

Ablehnungsquoten

Ablehnungsquoten lassen sich aus vielen verschiedenen Sachverhalten erklären: wenig Hindernisse bei der Antragstellung, was mehr Arbeitgeber, welche die Bedingungen nicht ganz hundertprozentig erfüllen, dazu verleitet, ihr Glück zu versuchen, komplexe oder undurchsichtige Bestimmungen, die zu vielen unvollständigen oder unzulässigen Anträgen führen, oder eine strenge Bearbeitung der Anträge durch die zuständigen Stellen. Hohe Ablehnungsquoten können auf ein Arbeitsmigrationssystem hindeuten, dessen Vorschriften nicht vollkommen transparent sind.

Das in Deutschland eingesetzte mehrstufige Verfahren bedeutet, dass es an mehreren Punkten zu einer Ablehnung des Antrags kommen kann: bei der Stellung des Erstantrags bei der Auslandsvertretung, bei der Ausländerbehörde oder bei der Arbeitsagentur. Partielle oder fehlende Daten von manchen dieser Instanzen machen es schwierig, die deutschen Ablehnungsquoten mit denen in anderen Ländern zu vergleichen.

Die Bestimmungen der Beschäftigungsverordnung lassen den zuständigen Mitarbeitern in den Ausländerbehörden bei der Bewertung der einzelnen Anträge erheblichen Ermessensspielraum. So gibt es beispielsweise kein Standardverfahren für die Feststellung der „Äquivalenz“ zwischen einem Hochschulabschluss und einem Beruf, wenn der Antrag eines internationalen Hochschulabsolventen im Hinblick auf einen Statuswechsel bewertet wird. Desgleichen unterliegen Begriffe wie „öffentliches Interesse“ oder „Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“, die im Zuwanderungsgesetz zu finden sind, der individuellen Auslegung durch die Sachbearbeiter in der Ausländerbehörde, wenngleich einige Richtlinien zu berücksichtigen sind.

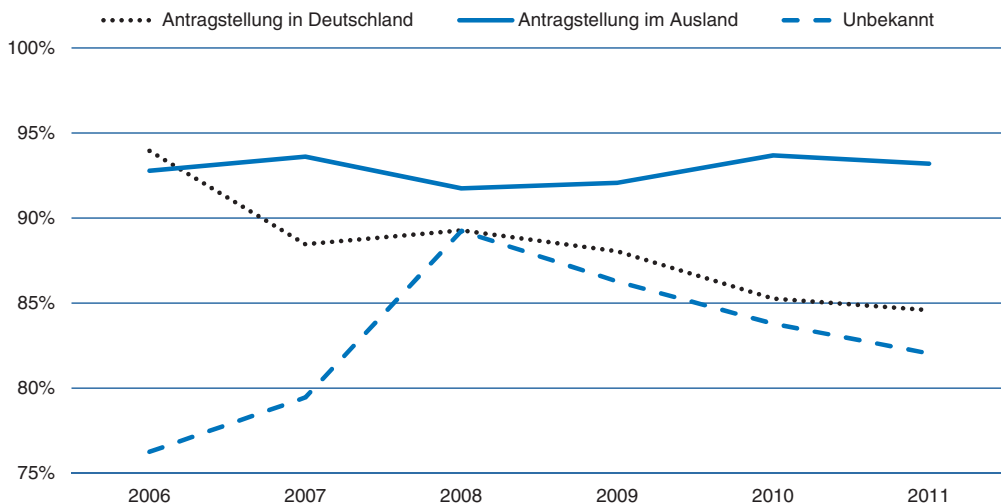
Daten zur Ablehnung von Anträgen, die von Arbeitsmigranten in den Auslandsvertretungen gestellt wurden, sind nicht verfügbar, es liegen lediglich aggregierte Daten zu Ablehnungen vor. Die gesamte Ablehnungsquote für nationale/Kategorie D-Visa – für Aufenthalte über drei Monate – lag 2011 bei rd. 13%, obwohl darin auch viele andere Arten von Visa für Familiennachzug und sonstige langfristige Aufenthalte enthalten sind. Der Ausstellungsort liefert jedoch einige Hinweise darüber, wie einfach es ist, ein Visum zu erhalten. Die Ablehnungsquote für Anträge aus der indischen Stadt Bangalore war 2011 niedrig (2%), wie auch die Ablehnungsquote für Anträge aus den meisten anderen indischen Städten und den meisten Städten der OECD-Länder (Israel und einige US-amerikanische Städte – Atlanta, Houston und Los Angeles – stellen Ausnahmen dar). Die höchsten Ablehnungsquoten wurden für Afrika und bestimmte südosteuropäische Länder verzeichnet.

Es liegen keine Daten über die Ablehnung von Anträgen durch die Ausländerbehörden vor, da weder im Ausländerzentralregister noch in den örtlichen Ausländerbehörden Aufzeichnungen über die eingereichten Anträge geführt werden. Wie weiter oben dargelegt wurde, agieren die Ausländerbehörden insofern als Hauptfilter, als sie über die Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen für Arbeitsmarktzulassungen entscheiden und Anträge ablehnen, die eindeutig unzulässig sind. In Köln betrifft z.B. rund die Hälfte der Zulassungsanträge Tätigkeiten mit mittlerem oder geringem Qualifikationsniveau, wovon die meisten direkt abgelehnt werden. Was die anderen Kategorien anbelangt, wie die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Hochschulabsolventen (die nur denjenigen erteilt wird, die ihr Studium innerhalb des vorgesehenen Zeitraums abgeschlossen haben und über ausreichend Ressourcen verfügen), fällt es den Ausländerbehörden zu, die Erteilung dieser Erlaubnis gegebenenfalls abzulehnen. Statistiken über die Ablehnungsquoten oder die Ablehnungsgründe sind hier nicht verfügbar.

Nach der Zustimmung durch die Ausländerbehörde wurden die meisten Anträge in der Vergangenheit zur Prüfung der Bundesagentur für Arbeit übermittelt, insbesondere um gegebenenfalls eine Vorrangprüfung durchzuführen⁷. Die Arbeitsagentur registriert Informationen über Ablehnungen entsprechend dem Wohnort des Antragstellers, der Staatsangehörigkeit, dem Beruf und den Ablehnungsgründen. Es sind jedoch keine Daten über die Kategorie verfügbar, für welche die Antragsteller potenziell die Voraussetzungen erfüllten. Daher ist es nicht möglich, die Zulassungsquote für bestimmte Gruppen von Arbeitsmigranten zu untersuchen.

Die Gesamtzustimmungsquote der Bundesagentur für Arbeit ist seit 2008 leicht zurückgegangen, von 90% auf 87% in den Jahren 2010-2011. Die Zustimmungsquote variiert entsprechend dem Wohnort des Antragstellers (Abb. 4.5). Für aus dem Ausland gestellte Anträge war die Zustimmungsquote mit rd. 93% konstant. Für im Land selbst gestellte Anträge ist die Zustimmungsquote seit 2007 zurückgegangen, sie ist von 94% 2006 auf 84% 2011 gesunken. Diese Analyse wird allerdings durch eine große Anzahl von Anträgen beeinträchtigt, für die Daten zum Wohnort fehlen (fast die Hälfte im Jahr 2011). Die Zustimmungsquote für Anträge, für die Daten zum Wohnort fehlen, war niedriger.

Die Ablehnungsquoten der Bundesagentur für Arbeit variieren stark je nach Beruf des Antragstellers (Abb. 4.6). Die Ablehnungsquote ist für Ingenieure und Ärzte und medizinische Fachkräfte durchweg niedrig (2-4%). Für Haushaltshilfen, bei denen es sich hauptsächlich um Au-pairs handelt, sowie für anspruchsvolle Tätigkeiten, Forscher und Techniker ist

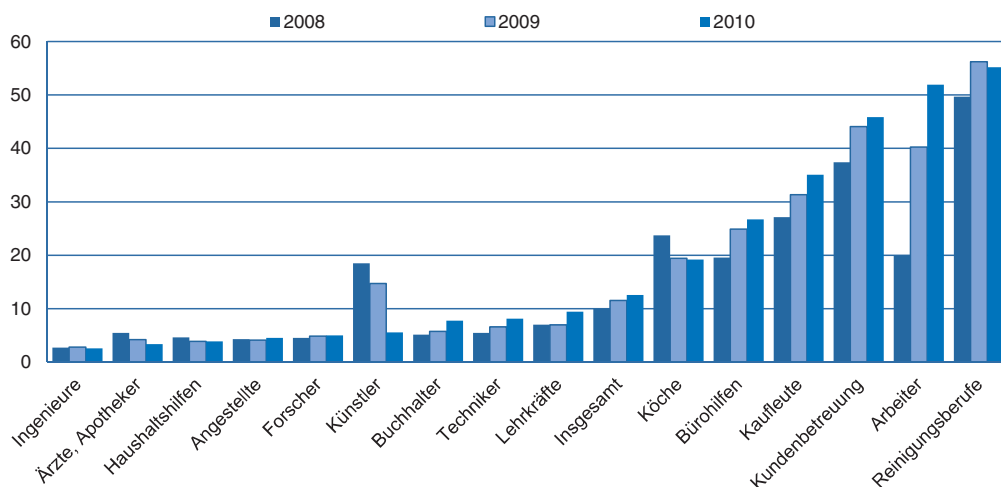
Abbildung 4.5 **Antragszustimmungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Ort der Antragstellung, 2006-2011**

Anmerkung: Auf „Unbekannt“ entfallen 45% aller Anträge, die 2011 gestellt wurden.

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 4.6 **Antragsablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Beruf, 2008-2010**

In Prozent



Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

sie ebenfalls niedrig. Köche, von denen die meisten unter das Spezialitätenkochprogramm fallen, weisen eine Ablehnungsquote von 20% auf. Tatsächlich ist im Gastronomiebereich der größte Anteil an Ablehnungen festzustellen (36% von den 10 000 Ablehnungen im Jahr 2011). Auf Anträge von Personen, die geringer qualifizierte Berufe im Dienstleistungssektor suchen, entfallen höhere Ablehnungsquoten, über 50% für Arbeiter und Reinigungskräfte, die Ablehnungsquoten lagen aber auch für Büroangestellte und Einzelhandelsmitarbeiter ebenso wie für die Beschäftigung im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen bei über 25%. Dies ist möglicherweise auf nicht angemessene Tätigkeiten von Hochschulabsolventen oder auf Anträge zurückzuführen, die von der Ausländerbehörde hätten herausgefiltert werden sollen, ebenso wie auf andere Faktoren. Die Anträge, denen zugestimmt wird, sind indessen häufig für Arbeitskräfte in befristeten Beschäftigungsverhältnissen, Au-pairs oder privilegierte Staatsangehörigkeiten, da sie die größten Ausnahmen vom Einstellungsstopp für geringer qualifizierte Beschäftigung bilden. In jedem Fall steht aber fest, dass nichtspezialisierte Tätigkeiten im Dienstleistungssektor mit hoher Wahrscheinlichkeit sowohl von der Ausländerbehörde als auch bei der Prüfung in der Arbeitsagentur abgelehnt werden.

Auch wenn die Bundesagentur für Arbeit in der Regel für die meisten Anträge für qualifizierte Beschäftigung ihre Zustimmung erteilt, sind im Konjunkturzyklus offenbar gewisse Schwankungen zu beobachten, wobei die Zustimmungen seit 2009 einen Aufwärtstrend aufweisen (Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1 Ablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit für Anträge auf Arbeitsmarktzulassung, qualifizierte Beschäftigung, nach Begründung, 2006-2011

	In Prozent						2011 (Anträge insg.)
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
IT-Fachkräfte	3.1%	2.2%	3.2%	6.2%	6.2%	3.4%	6 766
Fachkräfte, Beschäftigung, die einen Hochschulabschluss voraussetzt	7.4%	6.6%	5.2%	3.2%	2.2%	1.7%	2 055
Fachkräfte, deutscher Hochschulabschluss	8.0%	6.6%	5.3%	7.4%	7.4%	4.4%	7 736
Internationaler Personalaustausch, Führungskräfte und Spezialisten	4.7%	4.2%	5.2%	4.4%	5.9%	4.6%	2 282
Privilegierte Staatsangehörigkeiten (kann qualifizierte Beschäftigung beinhalten)	13.7%	11.4%	9.1%	10.8%	11.4%	7.8%	6 192

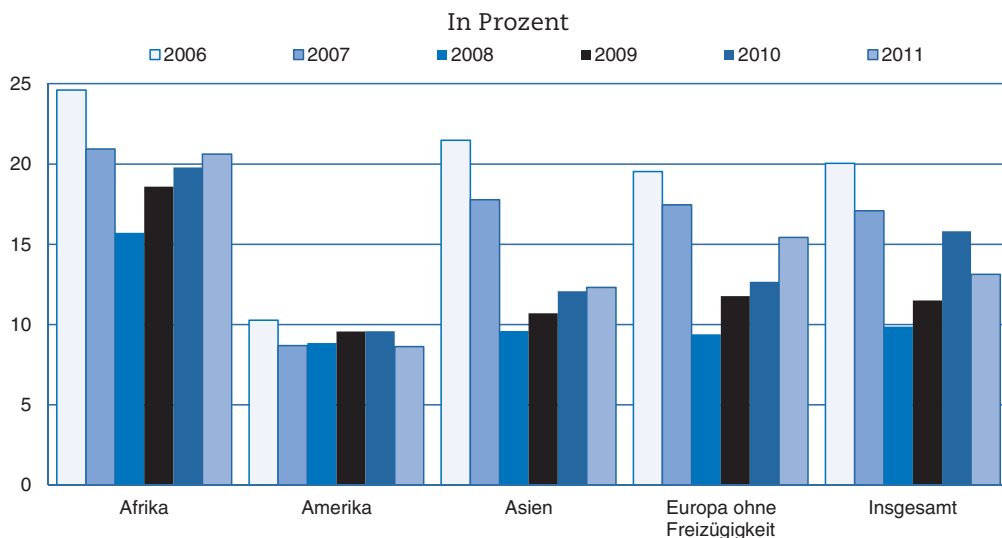
Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

2011 wurde fast allen (98,3%) Anträgen für Fachkräfte mit einem Beruf, der einen Tertiärabschluss voraussetzt, zugestimmt. Den meisten Anträgen für den internationalen Personalaustausch wurde ebenfalls stattgegeben. Größere Unterschiede sind bei der Bearbeitung von Anträgen festzustellen, bei denen die Ausnahmeregelung für privilegierte Staatsangehörigkeiten angewandt wird (die Zustimmungsquote beträgt 92%), obwohl es sich dabei um eine heterogene Kategorie handelt, die sowohl qualifizierte als auch geringqualifizierte Beschäftigung umfasst.

Die Ablehnungsquote unterscheidet sich nach Staatsangehörigkeit (Abb. 4.7). Staatsangehörige afrikanischer Länder sehen sich den höchsten Ablehnungsquoten gegenüber, wohingegen Staatsangehörige aus amerikanischen Ländern die niedrigsten Quoten aufweisen.

Der größte Anteil der Anträge wird aus „sonstigen“ Gründen und auf Grundlage der Vorrangprüfung abgelehnt (Abb. 4.8). Bei der Kategorie „Sonstige“ handelt es sich um eine heterogene Kategorie, sie spiegelt häufig eine Bewertung des Arbeitgebers anstatt der Tätigkeit oder der Vertragsbedingungen wider. Die Bundesagentur für Arbeit muss prüfen, ob der Arbeitgeber seriös ist und über ausreichend Mittel und Nachfrage verfügt, um den Antrag zu begründen. Derartige Prüfungen sind strenger,

Abbildung 4.7 Antragsablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Kontinent der Staatsangehörigkeit, 2006-2011

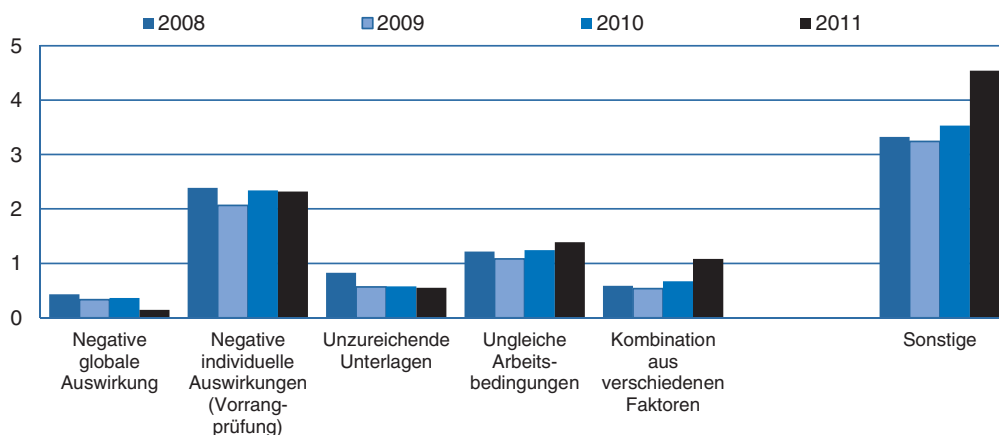


Anmerkung: Die Gesamtwerte umfassen keine ‚nicht zugeordneten‘ oder ‚unbekannten‘ Antworten.

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 4.8 **Antragsablehnung durch die Bundesagentur für Arbeit, nach Begründung, 2008-2011**

In Tausend



Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

wenn der Arbeitgeber nicht bekannt ist oder in einem Hochrisikosektor wie Spezialitätenrestaurants aktiv ist. Im Hinblick auf die Bewertung der eigentlichen Bewerbung nach der Vorrangprüfung, ist der andere Hauptgrund für eine Ablehnung, dass die im Vertrag vorgesehenen Gehalts- oder Arbeitsbedingungen nicht mit denen deutscher Arbeitnehmer in derselben Tätigkeit vergleichbar sind.

Es ist schwierig, genau zu berechnen, wie oft die Vorrangprüfung zu einer Ablehnung führt, da keine Daten darüber vorliegen, wie viele Bewerber eine Vorrangprüfung durchlaufen müssen. Ob die jeweilige Tätigkeit auf der Positivliste der Mangelberufe steht oder von einer Vorrangprüfung ausgenommen ist, wird nicht angegeben. Eine Schätzung ist auf der Grundlage der Begründung möglich, mit der die Bundesagentur für Arbeit Zulassungen erteilt. 2011 waren rd. 50 000 Anträge im Prinzip Gegenstand einer Vorrangprüfung. Die Vorrangprüfung führte zu diesem Zeitpunkt in rd. 5% der Fälle zu einer Antragsablehnung. Die Kategorie, in der am meisten Ablehnungen verzeichnet wurden, war die für Tätigkeiten in der Gastronomie.

Diese partiellen Daten, die sich lediglich auf die Rolle der Bundesagentur für Arbeit in dem Verfahren beziehen, ermöglichen keine vollständige Analyse des Risikos einer Ablehnung im Migrationssystem und vermitteln

daher auch kein klares Bild von der Schwierigkeit, Möglichkeiten der Arbeitsmigration zu nutzen. Da die Bundesagentur für Arbeit gemäß den im August 2012 eingeführten Änderungen nun nicht mehr mit der Prüfung eines erheblichen Teils der Zulassungen befasst ist, wird das Fehlen von Daten über Ablehnungen aus den Ausländerbehörden die künftige Evaluierung des Zugangs zu den Möglichkeiten der Arbeitsmigration und deren Nutzung erschweren.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass das Risiko einer Ablehnung von Zulassungsanträgen für Fachkräfte verhältnismäßig gering ist, wohingegen die Wahrscheinlichkeit einer Ablehnung für geringer qualifizierte Tätigkeiten wesentlich höher ist. Durch die Vorrangprüfung, die Gegenstand von Kritik war und auf Grund derer die Positivliste eingeführt wurde, wird das Zustimmungsverfahren u.U. zwar etwas verlangsamt, sie kann aber insgesamt nicht als eine übermäßig restriktive Maßnahme beschrieben werden, vor allem nicht für die Beschäftigung von Fachkräften.

Mit dem Verfahren gesammelte Erfahrungen

Wie bereits erwähnt, werden die Anträge auf Arbeitsmigration in der Regel zusammen mit allen anderen Migrationsanträgen oft ohne spezialisierte Sachbearbeiter oder ohne zentrale Anlaufstellen in der Ausländerbehörde bearbeitet. Der Großteil der von den Ausländerbehörden bearbeiteten Anträge entfällt auf Familiennachzug und humanitäre Migration. Die Arbeitsmigranten müssen daher in der Regel einen Termin vereinbaren und mit allen anderen Antragstellern Schlange stehen. Ein Versuch, eine unternehmensorientierte Dienstleistung zu bieten, ist das Hamburg Welcome Center (Kasten 4.3).

Die begrenzte Aufmerksamkeit, die der Arbeitsmigration zukommt, spiegelt sich auch darin wider, dass für Arbeitsmigranten zumeist keine besonderen Antragsformulare vorhanden sind. Obwohl sich die Antragsformulare entsprechend den örtlichen Ausländerbehörden voneinander unterscheiden, verwenden die Auslandsvertretungen für alle Visumanträge ein Standardformular. So werden beispielsweise Anträge für die spezifische Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte normalerweise mit demselben Formular gestellt, das für anderweitige Niederlassungserlaubnisse genutzt wird, selbst wenn sich die Voraussetzungen deutlich von den anderen Formen der Niederlassungserlaubnis unterscheiden.

Kasten 4.3 **Hamburg Welcome Center**

Häufig wird eine zentrale Anlaufstelle (One-Stop-Shop) eingerichtet, um die Antragsbearbeitung und Kundenbetreuung in einem Verfahren, an dem mehrere Akteure beteiligt sind, zu verbessern. Solche Anlaufstellen bringen verschiedene institutionelle Akteure am selben Ort zusammen oder sehen einen einzigen Sachbearbeiter vor, der nachgeordnete Verfahren bearbeitet und mit dem Kunden in Kontakt steht. Komplette Anlaufstellen, wie die National Immigrant Support Centres in Portugal, umfassen am selben Ort auch andere öffentliche Dienstleistungen wie Sozialversicherungs- und Gesundheitsdienste (OECD, 2008). In Arbeitsmigrationssystemen erleichtern zentrale Anlaufstellen das Zulassungsverfahren für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, da sie der alleinige Ansprechpartner sind und klare Hinweise liefern. Zentrale Anlaufstellen sind darüber hinaus eine Möglichkeit, das Arbeitsmigrationsverfahren von anderen Migrationsdiensten zu trennen, die im Allgemeinen restriktiver sind und sich bei der Antragsbearbeitung im Rückstand befinden, da sie sich mit einer Vielzahl von Anträgen auf Familiennachzug und Anträgen auf humanitäre Migration befassen.

Ein Beispiel für eine zentrale Anlaufstelle für Arbeitsmigration in Deutschland ist das Hamburg Welcome Center, das 2007 als Teil einer Mehrfachanstrengung zur Verbesserung der Stellung Hamburgs als Ziel für qualifizierte Zuwanderung gegründet wurde. Das Center wird vom Stadtstaat Hamburg und anderen öffentlichen und privaten örtlichen Akteuren finanziert und beschäftigt 13 Personen. Durch eine Website (welcome.hamburg.de) bietet es Orientierungshilfe vor der Einreise, einen allgemeinen Neubürgerservice und laufende Beratung im Hinblick auf allgemeine Dienstleistungen, die sich andernorts befinden.

Das Center ist auf Neubürger/innen ausgerichtet, die zu Beschäftigungszwecken nach Hamburg kommen, einschließlich Absolventen deutscher Hochschulen. Auch wenn es für alle Ausländer Informationen bereitstellt, beschränken sich seine Dienste auf Erstzulassungen für Arbeitsmigranten und ihre Familien. Pro Jahr werden dort rd. 5 500 Anträge bearbeitet. Das Center bearbeitet keine vom Ausland aus gestellten Anträge, sondern agiert als eine Ausländerbehörde, indem sie vor Ort gestellte Anträge, einschließlich Fälle der visafreien Einreise, prüft. Das Center arbeitet parallel zu den Ausländerbehörden, die sich in anderen Bezirken Hamburgs befinden; Arbeitsmigranten können ihren Antrag auch in den Bezirksämtern einreichen, wo die Rechtsauslegung gelegentlich abweichen kann.

Durch das Center wird das Verfahren zwar nicht beschleunigt, es bietet dem Nutzer aber einen individuellen Empfang. Alle Serviceleistungen werden auf Englisch und Deutsch angeboten – zweisprachige Serviceleistungen sind in deutschen Ausländerbehörden nicht die Regel –, und es verfügt auch über ein allgemeines Beratungsangebot. Es unterstützt zudem Integrationsinitiativen wie zweisprachige Veranstaltungen, Orientierungsveranstaltungen und die Bekanntmachung kultureller Aktivitäten vor Ort.

Auswahl der Migranten

Auswahl und Zulassung basieren im deutschen Arbeitsmigrationssystem auf unterschiedlichen und häufig kumulativen Parametern. Dieser Abschnitt untersucht die einzelnen Parameter und ihre jeweiligen Konsequenzen.

Stellenangebot

Im gegenwärtigen System werden Zuwanderer auf der Basis ihres Arbeitsvertrags mit einem deutschen Arbeitgeber und nicht nur auf Grund ihrer Qualifikationen oder Kompetenz zugelassen. Das Auswählen der am höchsten qualifizierten Zuwanderer bleibt den Arbeitgebern überlassen. Bisher haben die deutschen Arbeitgeber trotz der gemeldeten Fachkräftengpässe die Möglichkeit der Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland noch nicht stark in Anspruch genommen. Dies könnte bis zu einem gewissen Grad eine allgemeine Zurückhaltung der Arbeitgeber zum Ausdruck bringen, selbst bei Personalengpässen, wie in Kapitel 1 weiter oben dargelegt, über das Bekannte und Gewohnte hinaus nach Lösungen zu suchen. Es spiegelt möglicherweise auch die Tatsache wider, dass die Netzwerke zur Personalbeschaffung im Ausland noch nicht ausgebaut sind und es im öffentlichen und im privaten Sektor an vertrauenswürdigen Intermediären mangelt. Die Bundesagentur für Arbeit hat bei der Gewinnung ausländischer Arbeitskräfte bislang keine bedeutende Rolle als Vermittler gespielt, von den Sonderprogrammen für die mittel- und osteuropäischen Länder einmal abgesehen⁸. Die Arbeitgeberverbände haben sich bisher im Allgemeinen noch nicht direkt eingeschaltet, um den Mitgliedern bei der Bündelung von Ressourcen zu helfen, damit dem Arbeitskräftemangel durch Zuwanderung aus dem Ausland begegnet werden kann, und private Personalvermittlungen sind an diesem Markt noch nicht etabliert.

Eine Reaktion auf das Fehlen von Personalvermittlungsnetzen im Ausland besteht darin, Arbeitsuchenden die Möglichkeit zu bieten, für einen begrenzten Zeitraum ins Land zu kommen, um eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung zu finden. Hierdurch werden die Transaktionskosten für die Arbeitgeber prinzipiell gesenkt, indem ihnen die Chance geboten wird, die Arbeitsuchenden direkt kennenzulernen und gegebenenfalls rasch einzustellen. Über den Zeitraum der Arbeitsuche hinaus ist ein Aufenthalt nur gestattet, wenn die betreffende Person einen ihren Qualifikationen angemessenen Arbeitsplatz gefunden hat.

Dänemark führte diese Möglichkeit im Jahr 2009 ein, als es bestimmten Anforderungen genügenden Arbeitsuchenden den Aufenthalt im Land für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren erlaubte, in denen diese jeder Beschäftigung nachgehen konnten. Am Ende des Dreijahreszeitraums

mussten sie eine Beschäftigung nachweisen, die den Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis begründet (entweder durch den qualifizierenden Charakter des Arbeitsplatzes oder das gezahlte Gehalt). Die Auswahl konzentrierte sich weitgehend auf Personen mit Tertiärabschluss und Sprachkenntnissen, der Zugang zu Sozialleistungen ist verwehrt. Die meisten Erstempfänger der dänischen Greencard – die größtenteils außerhalb Dänemarks ausgebildet wurden und andere europäische Sprachen sprachen als Dänisch – gingen am Ende des ersten Jahres nicht in eine qualifizierte Beschäftigung über⁹. Norwegen führte 2010 ein stärker beschränktes Visum zur Arbeitsplatzsuche ein, das es qualifizierten Arbeitsuchenden gestattete, sich für eine Aufenthaltsdauer von bis zu sechs Monaten im Land aufzuhalten, in der sie nicht arbeiten durften, bis sie einen ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz gefunden hatten. Nicht einmal jeder vierte Inhaber dieses Aufenthaltstitels fand eine seiner Qualifikation entsprechende Beschäftigung, wenngleich etwa jeder fünfte einen Statuswechsel mit neuen Aufenthaltsgründen (Sprachstudium usw.) vornahm, was die norwegischen Behörden im Juli 2012 dazu veranlasste, die Erteilung dieses Titels wieder einzustellen.

Der deutsche Ansatz ist vorsichtig. Seit August 2012 wird Ausländern mit anerkanntem Tertiärabschluss und gesichertem Lebensunterhalt ein 6-Monats-Visum erteilt; während der Zeit der Arbeitsplatzsuche ist die Aufnahme einer Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit nicht zulässig und um in Deutschland bleiben zu können, müssen sich die Arbeitsuchenden für eine der Arbeitserlaubniskategorien für Fachkräfte qualifizieren¹⁰. Laut der bisherigen Gesetzgebung mussten Personen, die zur direkten Beschäftigungssuche nach Deutschland kamen, mit einem Besuchsvisum oder einem Geschäftsreise-Visum (mit einer Höchstdauer von 3 Monaten) einreisen. Sie mussten aber, mit Ausnahme der Staatsangehörigen bestimmter Länder, die von der Visumspflicht befreit sind, das Land zur Erlangung einer Arbeitserlaubnis wieder verlassen, da Anträge nur aus dem Ausland gestellt werden konnten. Noch wichtiger ist, dass der Arbeitgeber sicher sein kann, dass er eine Person mit einem Visum zur Arbeitsplatzsuche ohne weitere zusätzliche Arbeitsmarktpfprüfung einstellen kann, sofern das Arbeitsplatzangebot die Kriterien für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis erfüllt (d.h. es sich um Berufe handelt, die unter die Blaue Karte EU fallen, oder um Mangelberufe). Diese Sicherheit ist gegeben, weil die Vorabanerkennung des Tertiärabschlusses eine Grundvoraussetzung für die Erteilung des Visums ist¹¹.

Das Visum zur Arbeitsplatzsuche löst daher das Problem der Arbeitgeber, die bei der Einstellung einer Fachkraft lange Wartezeiten in Kauf nehmen

müssen, und lässt nur Arbeitskräfte ins Land, deren Qualifikationen formal anerkannt wurden. Unberücksichtigt bleiben indessen andere Aspekte, wie Sprachkenntnisse und die Beurteilung ausländischer Qualifikationen seitens der Arbeitgeber. Die praktische Anwendung dieses Aufenthaltstitels sollte überwacht werden, um seine Nutzung (wer beantragt ihn und wem wird er erteilt) und die Merkmale der Visuminhaber (wer erhält später eine Arbeitserlaubnis und für welche Berufe) untersuchen zu können. Wenn Unternehmen Nutzen daraus ziehen, dass Bewerber mit diesem Visum zur Arbeitsplatzsuche ins Land kommen, deutet dies darauf hin, dass eines der Hindernisse, das der Nutzung der Möglichkeiten der Arbeitsmigration im Wege steht, mit der Schwierigkeit zusammenhängt, im Ausland geeignete Kandidaten zu identifizieren. Führen die Visa zur Arbeitsplatzsuche nicht zu Einstellungen, könnte dies den Schluss nahelegen, dass Arbeitgeber ausländische Bewerber nicht akzeptieren, selbst wenn sie formal anerkannte Qualifikationen besitzen und sofort verfügbar sind.

Berufsmerkmale

In den Debatten und Maßnahmen galt Berufen die Priorität, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, und insbesondere einer Liste von Mangelberufen, zu denen beispielsweise Ärzte und Ingenieure zählen. Im Zuwanderungsrecht werden IT-Kräfte im Vergleich zu anderen Arbeitskräften separat behandelt, und die wichtigsten Zugangsmöglichkeiten beschränken sich auf Arbeitsmigranten in Beschäftigungen, die einen Tertiärabschluss voraussetzen. Insgesamt steht es hauptsächlich diesen Berufen offen.

Die deutsche Liste der Mangelberufe enthält aber bereits auch mehrere Fachkräfteberufe, d.h. Berufe, die eine postsekundäre berufliche Bildung voraussetzen, in Bereichen wie Abfallentsorgung sowie Handwerk und Technik. So ist die Liste der Mangelberufe ein Instrument, das mehr Berufsfelder für die Einstellung erfahrener Kräfte aus dem Ausland öffnen könnte¹². Mit zunehmender Zahl der offenen Stellen und Arbeitskräfteengpässen könnte die Liste der Mangelberufe zu einem Instrument werden, mit dem sich Zuwanderungsmöglichkeiten flexibel auf besser bezahlte Berufe mit mittlerem Qualifikationsniveau ausdehnen lassen. Ein weiterer Schritt in diese Richtung erfolgte bereits mit den Reformen von August 2012, die den Arbeitsmarkt für Personen mit berufsqualifizierendem deutschen Abschluss und einem Stellenangebot in einem Beruf mittleren Qualifikationsniveaus öffneten.

Bei den geringqualifizierten Beschäftigungen gibt es derzeit wenig Zulassungsmöglichkeiten, außer für Staatsangehörige aus einigen

privilegierten Staaten, die sich einer Vorrangprüfung unterziehen, sowie Bürgern aus Ländern, mit denen Deutschland eine bilaterale Vereinbarung getroffen hat, oder die durch sonstige Sonderregelungen erfasst werden, die allesamt nicht zu einem Daueraufenthalt oder Familiennachzug berechtigen. Ein Berufsfeld, in dem die Arbeitsmigration in vielen OECD-Ländern expandierte, ist die Langzeitpflege. Hierfür besteht in Deutschland keine spezielle Zuwanderungsmöglichkeit, da haushaltsnahe Dienstleistungen wie Pflege- und Betreuungsleistungen als Beruf des mittleren Qualifikationsniveaus reguliert sind. Jedoch existiert in Deutschland eine bilaterale Vereinbarung für Haushaltshilfen, die auf dem Grundsatz fußt, dass diese helfenden Personen bei der Erledigung häuslicher Aufgaben im Haus der Arbeitgeber, die alleine nicht mehr zurechtkommen, keine Pflegeleistungen erbringen. Das Programm wurde 2002 ins Leben gerufen und mit der Reform der Zuwanderungsregelungen von 2005 institutionalisiert, es enthält strenge Obergrenzen für die Entlohnung die Zahl der Arbeitsstunden und die Arbeitsaufgaben der Beschäftigten und ist geografisch auf Bewerber aus den neuen EU-Mitgliedsländern begrenzt. Das Programm war nicht breitangelegt – es umfasste etwa 3 000 Arbeitskräfte, größtenteils polnischer Herkunft, und die Zahl ist in den letzten Jahren gesunken. Das kostenintensive und agenturbasierte Modell für Haushaltshilfen scheint der Expansion des Programms im Wege zu stehen, ebenso wie das Verbot der Erbringung von Pflegeleistungen durch Haushaltshilfen. Es ist aber dennoch ein Beispiel für ein spezifisches Programm, das einen Beruf mit niedrigem Qualifikationsniveau betrifft. Und schließlich verfügt Deutschland über ein Programm für die Einstellung von Spezialitätenköchen, hauptsächlich aus dem asiatischen Raum, um Restaurants, die keine erfahrenen Kräfte vor Ort finden, temporäre Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen.

Bildungsmerkmale

Das Arbeitsmigrationssystem in Deutschland verlangt von den Arbeitsmigranten im Allgemeinen, dass sie über Qualifikationen verfügen, die dem von ihnen ausgeübten Beruf entsprechen; generell wird ein Abschluss im Tertiärbereich vorausgesetzt. In Diskussionen über die Einführung von Veränderungen in Deutschland wurde wiederholt die Idee geäußert, Ausländer mit Tertiärabschluss ohne Stellenangebot zuzulassen, da davon ausgegangen wird, dass sie rasch eine geeignete Beschäftigung finden.

Dort, wo solche angebotsorientierten Auswahlssysteme darauf abzielen, Arbeitsplätze mit hohem Qualifikationsniveau zu besetzen, besteht das wichtigste Gegenargument in der Gefahr der sogenannten „Über-

qualifizierung“ (Beschäftigung in Arbeitsplätzen unter dem tatsächlichen Qualifikationsniveau einer Person), der sich die Zuwanderer in Deutschland wie auch anderen OECD-Ländern gegenübersehen. Die sich daraus ergebende mangelnde Fähigkeitsnutzung ist ein Verlust für den Migranten und eine Zielverfehlung für das Aufnahmeland. Im OECD-Raum ist die Gefahr der Überqualifizierung unter den Zuwanderern größer als unter den im Inland Geborenen, insbesondere, wenn sie in einem Land mit niedrigem Einkommensniveau geboren sind und ihren höchsten Abschluss im Ausland erworben haben (OECD, 2012a). In Deutschland arbeiten etwa 30% der im Ausland geborenen Personen mit Tertiärabschluss in Beschäftigungen unter ihrem formalen Qualifikationsniveau. Die Inzidenz der Überqualifizierung ist unter den im Inland Geborenen geringer, wo sie nur 20% aller Beschäftigten betrifft. Diese Durchschnittswerte liegen nahe am OECD- und EU-weiten Mittel (Abb. 4.9; OECD, 2012b).

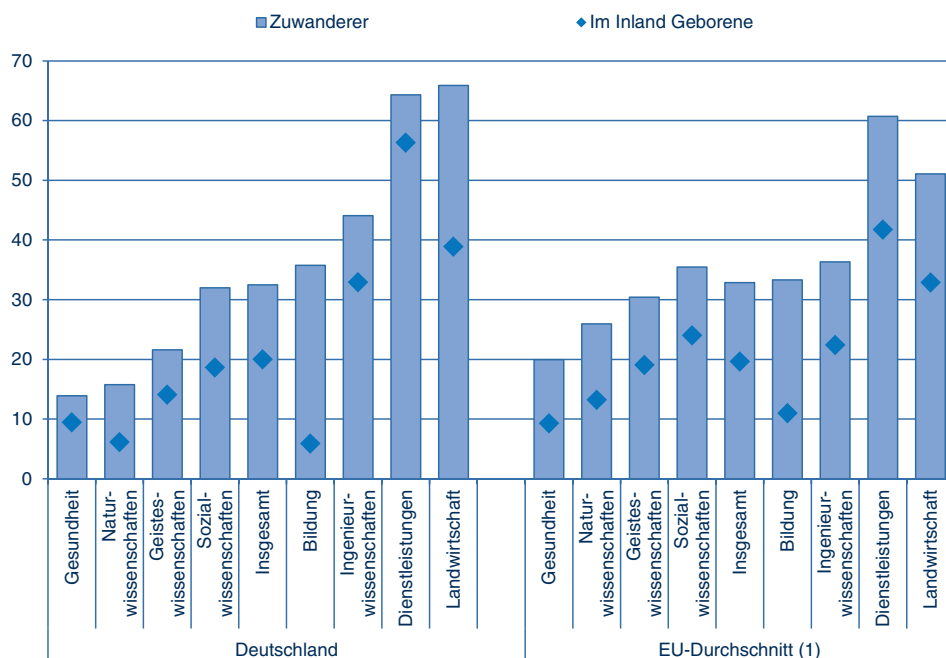
Noch wichtiger als der Migrationshintergrund scheint für die Aussichten auf einen Arbeitsplatz, der den eigenen Kompetenzen entspricht, der jeweilige Studienhintergrund zu sein. Wie in Abbildung 4.9 veranschaulicht wird, schwanken die Überqualifizierungsquoten der Personen mit Tertiärabschluss in Beschäftigung ganz erheblich je nach Studienrichtung, in dem sie ihren höchsten Abschluss erzielt haben.

Die Überqualifizierungsquote der Zuwanderer mit Tertiärabschluss in Deutschland entspricht zwar der in anderen Ländern der Europäischen Union beobachteten Quote, die Varianz je nach Studienfach ist jedoch größer. Zuwanderer mit einem Abschluss in Medizin oder Naturwissenschaften in Deutschland sind beispielsweise kaum von der Überqualifizierung betroffen. In diesen Fachbereichen scheinen die Überqualifizierungsquoten in den übrigen Ländern der Europäischen Union höher zu sein, wo sie unter zugewanderten Medizinern 20% und unter zugewanderten Naturwissenschaftlern 26% betragen. Auf europäischer Ebene sind die Überqualifizierungsquoten unter den im Inland Geborenen in diesen Studienfächern um mehr als 10 Prozentpunkte niedriger.

Das relativ gute Matching zwischen Bildungsabschluss und beruflichem Qualifikationsniveau von Absolventen medizinischer und naturwissenschaftlicher Studiengänge in Deutschland lässt sich auf unterschiedliche Weise interpretieren. Erstens kann es auf gute allgemeine Beschäftigungschancen in den einschlägigen Berufen hindeuten. In der Tat waren *Physiker, Mathematiker und Ingenieurwissenschaftler* ebenso wie *biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte* Berufe mit einem Beschäftigungszuwachs von 20-25% zwischen 2000 und 2010. Ferner ist die

Abbildung 4.9 **Überqualifizierungsquote der Beschäftigten mit Tertiärabschluss nach Studienrichtung, Zuwanderer im Vergleich zu im Inland und in Ländern der Europäischen Union (ohne Deutschland) Geborenen, 2006-2010**

In Prozent



Anmerkung: Die Überqualifizierungsquote wird gemessen als der Prozentsatz der Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss, die Beschäftigungen mit mittleren und niedrigen Qualifikationsanforderungen (ISCO 4-9) ausüben. Leiter kleiner Unternehmen, Mitglieder der Streitkräfte sowie Personen ohne Angaben bei der Variable zur Klassifizierung ihrer Beschäftigung sind von der Analyse ausgenommen. Desgleichen werden Absolventen allgemeiner Bildungsgänge nicht getrennt aufgeführt, sondern sind in den Gesamtwerten berücksichtigt.

1. Der EU-Durchschnitt ist ein gewichteter Durchschnitt ohne Deutschland.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

horizontale Inkongruenz unter Absolventen aus diesen Studienbereichen niedrig, was bedeutet, dass nur ein geringer Teil der in einer dem formalen Qualifikationsniveau entsprechenden Beschäftigung geleisteten Arbeit zwar diesem Niveau, nicht aber dem *Inhalt* des Studienfachs entspricht.

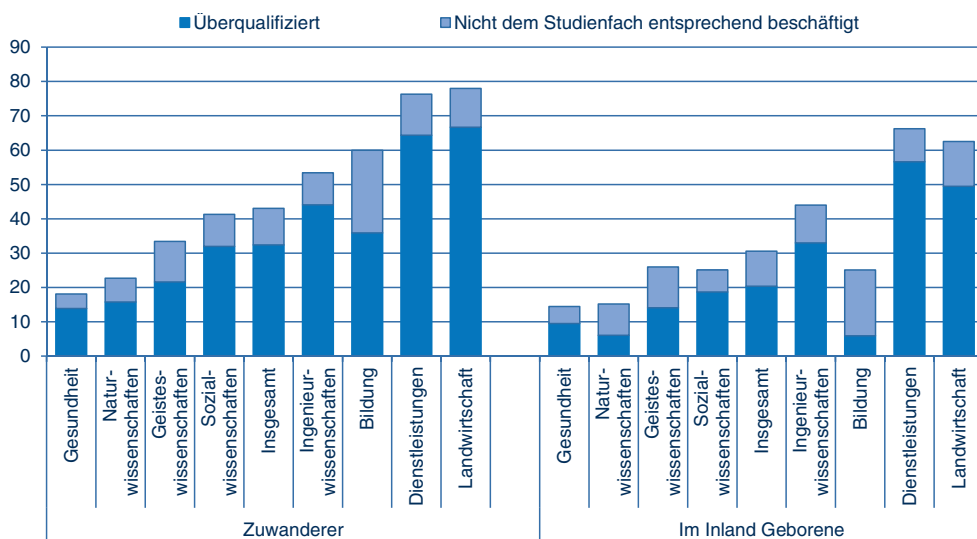
Infolgedessen sind etwa 85% der im Inland Geborenen und etwa 80% der im Ausland Geborenen Inhaber eines medizinischen oder naturwissenschaftlichen Abschlusses, die sich in Beschäftigung befinden, an

einem Arbeitsplatz, der sowohl dem Niveau als auch dem Inhalt ihres Studiums entspricht (Abb. 4.10).

Ein bedeutender Anteil der Personen mit Tertiärabschluss (im Inland Geborene wie auch Zuwanderer), die für die Ausübung einer Tätigkeit als technische oder Tiefbauingenieure ausgebildet sind, arbeiten derzeit nicht in den genannten qualifizierten Mangelberufen, sondern an Arbeitsplätzen mit mittlerem Qualifikationsniveau. Eine der Berufskategorien auf der aktuellen Positivliste sind Ingenieurberufe (Maschinenbau und Fahrzeugtechnik), und dennoch ist die Überqualifizierungsquote unter Ingenieuren relativ hoch. Unter den Ingenieuren, Architekten oder Fertigungstechnikern arbeiten 33% der im Inland Geborenen und 44% der Zuwanderer in Beschäftigungen, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen. Weitere 10% sind mit einer horizontalen Inkongruenz konfrontiert, d.h. sie arbeiten in Beschäftigungen,

Abbildung 4.10 Überqualifizierungs- und Mismatch-Quoten bei Beschäftigten mit Tertiärabschluss, nach Studienfach, Zuwanderer im Vergleich zu im Inland Geborenen, Deutschland, 2006-2010

In Prozent



Anmerkung: Die Überqualifizierungsquote wird gemessen als der Prozentsatz der Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss, die Beschäftigungen mit mittleren und niedrigen Qualifikationsanforderungen (ISCO 4-9) ausüben. Leiter kleiner Unternehmen, Mitglieder der Streitkräfte sowie Personen ohne Angaben bei der Variable zur Klassifizierung ihrer Beschäftigung sind von der Analyse ausgenommen. Desgleichen werden Absolventen allgemeiner Bildungsgänge nicht getrennt aufgeführt, sondern sind in den Gesamtwerten berücksichtigt.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

die zwar ein hohes Qualifikationsniveau voraussetzen, aber keinerlei Beziehung zu den Bereichen Ingenieurwissenschaften, Architektur oder Fertigungstechnik aufweisen.

Gleichwohl werden überqualifizierte Ingenieure für Stellen mit mittlerem Qualifikationsniveau eingestellt, die nur entfernt mit ihrem Studienfach in Verbindung stehen. 16% arbeiten in *Ausbau- und verwandten Berufen*, 12% als *Maschinenmechaniker und -schlosser*, 7% als *Elektro- und Elektronikmechaniker und -monteure* sowie 6% in *Baukonstruktions- und verwandten Berufen*. Die Übrigen sind auf das breite Spektrum an Berufen mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau verteilt.

Die erhebliche Überqualifizierungsquote unter den Ingenieuren in Deutschland legt den Schluss nahe, dass viele deutsche Arbeitgeber hochqualifiziertes Personal für Tätigkeiten einstellen, die formal von Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau ausgeübt werden könnten, und dass eine erhebliche Zahl an Ingenieuren eine Beschäftigung unter ihrem Qualifikationsniveau akzeptiert. Das wirft die Frage nach einem *globalen* Mangel an Ingenieursqualifikationen am deutschen Arbeitsmarkt auf, der sich im Prinzip in einer günstigeren Verhandlungsposition für Absolventen mit diesen relativ seltenen Qualifikationen niederschlagen sollte. Sie kann aber auch einen Mangel an Ingenieuren in spezifischen Fachgebieten widerspiegeln (wie Fahrzeugbau und Maschinenbau) statt in anderen, allgemeineren Ingenieursparten (wie z.B. im Tiefbau und im Industriebereich)¹³.

Alle Zuwanderer in Deutschland – von denen die meisten aus anderen als Beschäftigungsgründen zugelassen wurden, wie Familienzusammenführung und humanitäre Gründe – gehören potenziell zum inländischen Reservoir an Fähigkeiten. Die Mobilisierung des Potenzials der Zuwanderer ist durchaus eine wichtige Komponente in der Gesamtstrategie zur Gewährleistung eines hinreichenden Angebots an Fachkräften (vgl. Kapitel 1 wegen einer vollständigeren Diskussion). Gute Arbeitsergebnisse unter den niedergelassenen Zuwanderern (zusätzlich zu den im Inland Geborenen) sind auch eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz zusätzlicher Arbeitsmigranten in der Bevölkerung zur Behebung von Engpässen, wenngleich die öffentliche Meinung der Beschäftigung im Allgemeinen mehr Gewicht beimisst als der Beschäftigung an Arbeitsplätzen, die der beruflichen Qualifikation entsprechen.

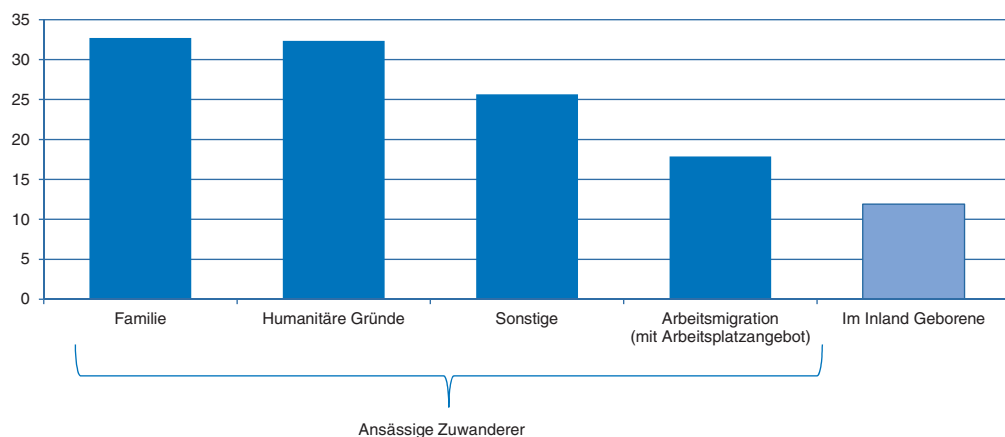
Die Gefahr der Überqualifizierung fällt in Deutschland, wie in anderen OECD-Ländern, je nach Zutrittskategorie der Zuwanderer stark unterschiedlich aus (Abb. 4.11). Migranten, die aus familiären und humanitären

Gründen ins Land kommen, laufen eher Gefahr, in Berufen zu arbeiten, die ihrem formalen Qualifikationsniveau nicht entsprechen, als Zuwanderer, die aus Beschäftigungszwecken nach Deutschland kamen, und im Vergleich zu im Inland Geborenen ist das Risiko bei ersteren dreimal so hoch. Der im arbeitgeberorientierten Arbeitsmigrationssystem angelegte Filter scheint zusammen mit der geforderten Übereinstimmung von Ausbildung und Beruf ein hohes Maß an Job-Matching zu gewährleisten.

Die meisten Zuwanderer haben ihren höchsten Bildungsabschluss im Ausland erworben, und den Arbeitgebern fällt es manchmal schwer, seinen realen Wert zu beurteilen, insbesondere wenn es sich um Qualifikationen handelt, die in anderen Bildungssystemen als dem deutschen oder anderen OECD-Hoheinkommensländern erworben wurden. Bis zu einem gewissen Grad kann diese Schwierigkeit durch eine formelle Prüfung überwunden werden. Eine Prüfung ihrer Qualifikationen scheint für Zuwanderer mit Qualifikationsnachweisen aus Niedrigeinkommensländern mit besseren Arbeitsmarktergebnissen assoziiert zu sein. Während nur 30% der beschäftigten Migranten, die keinen Antrag auf Anerkennung ihres Abschlusses gestellt haben, eine ihren Qualifikationen entsprechende

Abbildung 4.11 Anteil der überqualifizierten Zuwanderer von außerhalb der EU mit mittlerem und hohem Bildungsniveau, nach Einreisezweck, in Beschäftigung, 2008

In Prozent



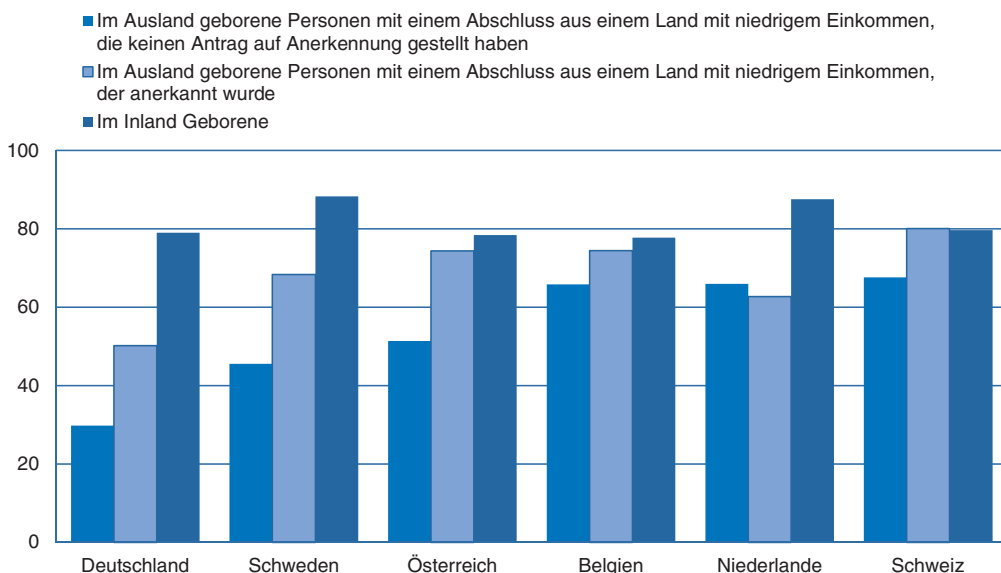
Anmerkung: Beim Einreisezweck handelt es sich um Selbstangaben.

Quelle: Deutscher Mikrozensus, Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Universität Hohenheim.

Beschäftigung haben, steigt dieser Anteil unter Migranten, deren ausländische Abschlüsse anerkannt wurden, auf 50% (Abb. 4.12; vgl. auch OECD, 2012a). Aber selbst im letztgenannten Personenkreis ist der Prozentsatz wesentlich niedriger als unter den im Inland Geborenen, wobei der Abstand in Deutschland größer ist als in allen anderen OECD-Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen.

Wie weiter oben dargelegt wurde, muss im deutschen Arbeitsmigrations-system die von den Arbeitsmigranten ausgeübte Tätigkeit ihren Qualifikationen entsprechen, sofern ihr Arbeitsverdienst eine bestimmte Grenze nicht übersteigt, ab der nur noch der Bildungsabschluss berücksichtigt wird, da der Arbeitsverdienst als Anhaltspunkt für das Qualifikations-niveau des Arbeitsplatzes gilt. Der derzeit in Deutschland verfolgte vorsichtige und restriktive Ansatz scheint durch die Schwierigkeit gerechtfertigt zu sein, der sich Nicht-Arbeitsmigranten bei der Evaluierung ihrer Qualifikationen am Arbeitsmarkt gegenübersehen, darunter selbst jene, deren Abschluss formal anerkannt wurde. Das spricht gegen eine weitere Öffnung des Landes für die Zuwanderung von Personen ohne ein

Abbildung 4.12 Prozentsatz der Beschäftigten mit hohem Bildungsniveau, die eine Beschäftigung mit hohem Qualifikationsniveau ausüben, nach Herkunft des Diploms und Anerkennungsstatus, 2008



Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

ihren Qualifikationen entsprechendes Stellenangebot, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese Zuwanderer leicht eine Beschäftigung finden, die mit den Qualifikationen übereinstimmt, für die sie zugelassen wurden. Die beiden Filter, d.h. zum einen das Stellenangebot und zum anderen die Gewährleistung einer Übereinstimmung zwischen Qualifikation und Beschäftigung, sind sinnvolle Schutzmechanismen. Für qualifizierte Arbeitsmigranten, die mit einem Stellenangebot ins Land kommen, das ihren Qualifikationen entspricht, und die lange genug in Beschäftigung bleiben, um eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, dürfte die Gefahr der Überqualifizierung geringer sein.

Gehalt

Ein gemeinsames Merkmal der Zulassungssysteme ist in einer Reihe von OECD-Ländern die Mindestgehaltsschwelle. Gehälter oberhalb dieser Schwelle dienen als Indikator für spezialisierte Beschäftigungen und erleichtern die Zulassungsverfahren für bestimmte Berufe. Das Vereinigte Königreich befreit Spitzenverdiener von der für hochqualifizierte Arbeitskräfte geltenden Obergrenze. In zahlreichen Ländern sind Mindestgehaltsschwellen als ein Kriterium für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen vorgeschrieben (Irland für seine Greencard, die Niederlande für Knowledge Migrants, Spanien und Belgien für Führungskräfte, Österreich für die Rot-Weiß-Rot-Card, Israel für ausländische Experten).

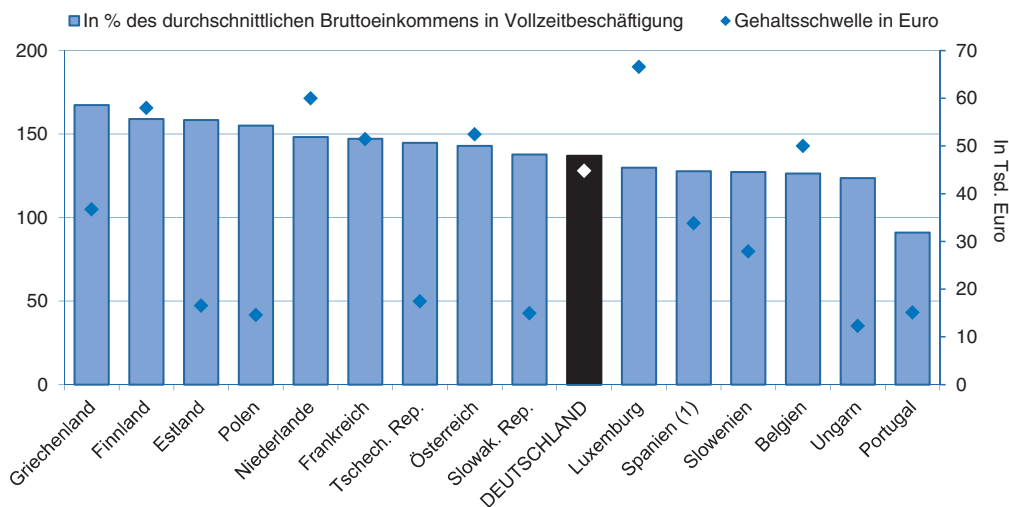
Die 2005 in Deutschland nach §19 AufenthG als eine Grundvoraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis eingeführte Mindestgehaltsschwelle spielte in der öffentlichen Debatte eine übertrieben große Rolle, obwohl sie, wie festgehalten wurde, beim Arbeitsmarktzugang von untergeordneter Bedeutung war. Die Niederlassungserlaubnis für hochqualifizierte und hochbezahlte Ausländer wurde mit der Einführung der Blauen Karte EU (Richtlinie 2009/50/EG) im August 2012 abgeschafft, in welcher der Arbeitsverdienst eines der Hauptkriterien für die Erteilung der Erlaubnis darstellt¹⁴.

Laut dieser Richtlinie wird die Blaue Karte EU ausländischen Arbeitskräften erteilt, die das 1,5-Fache des durchschnittlichen deutschen Bruttojahresgehalts verdienen, wobei der Schwellenwert für den durchschnittlichen Verdienst von jedem Land individuell festgesetzt werden kann. Ein niedrigerer Grenzwert – das 1,2-Fache des Durchschnittsbruttojahresgehalts – gilt für Mangelberufe, wobei die Positivliste wiederum von jedem einzelnen Land definiert wird. Auch wenn das in der Richtlinie nicht verlangt wird, entfällt in Deutschland die Vorrangprüfung bei Arbeitsmigranten, die ein Stellenangebot mit einem über dem Schwellenwert liegenden Gehalt haben.

Das Mindestgehalt wurde in Deutschland in Bezug auf das durchschnittliche Bruttogehalt festgelegt. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wurde die Mindestgehaltsforderung in Deutschland nicht besonders streng gehandhabt (Abb. 4.13)

In Abbildung 4.13 wird das durchschnittliche Bruttojahresgehalt bei Vollzeitbeschäftigung zu Grunde gelegt, ein Vergleichsmaßstab, der in allen OECD-Ländern zur Verfügung steht. Die deutsche Blaue-Karte-EU-Gehaltsschwelle – 44 800 Euro – macht das 1,4-Fache des durchschnittlichen deutschen Bruttojahresgehalts in Vollzeitbeschäftigung aus. Die entsprechende Schwelle für Mangelberufe – 35 000 Euro – entspricht dem durchschnittlichen deutschen Jahresbruttoentgelt bei Vollzeitbeschäftigung. Anhand dieser Messgröße haben die meisten EU-Länder, die ihre Schwellenwerte für den Erwerb der Blauen Karte EU bisher veröffentlicht haben, diese unter dem 1,5-Fachen oder (im Falle Italiens) sogar unter

Abbildung 4.13 Vergleich der Mindestgehaltsschwellen für den Erwerb der Blauen Karte EU, Mindestgehalt in Prozent des durchschnittlichen Bruttojahreseinkommens eines Vollzeitbeschäftigten, 2010-2012



Anmerkung: Die Mindestgehaltsschwellen werden für die Gruppe der Spitzenverdiener berechnet, in den meisten Fällen beläuft sich der Schwellenwert in Mangelberufen auf 80% der allgemeinen Untergrenze, außer in Deutschland, wo er niedriger angesetzt ist (73% der allgemeinen Untergrenze).

1. Spanien wendet die Untergrenze auf der Basis des Durchschnittsverdiensts für jeden Sektor an; der angegebene Schwellenwert bezieht sich auf das sektorübergreifende Durchschnittseinkommen.

Quelle: Daten zum durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen Vollzeitbeschäftigter: OECD.stat; Blaue-Karte-EU-Mindestgehaltsschwellen aus amtlichen nationalen Publikationen.

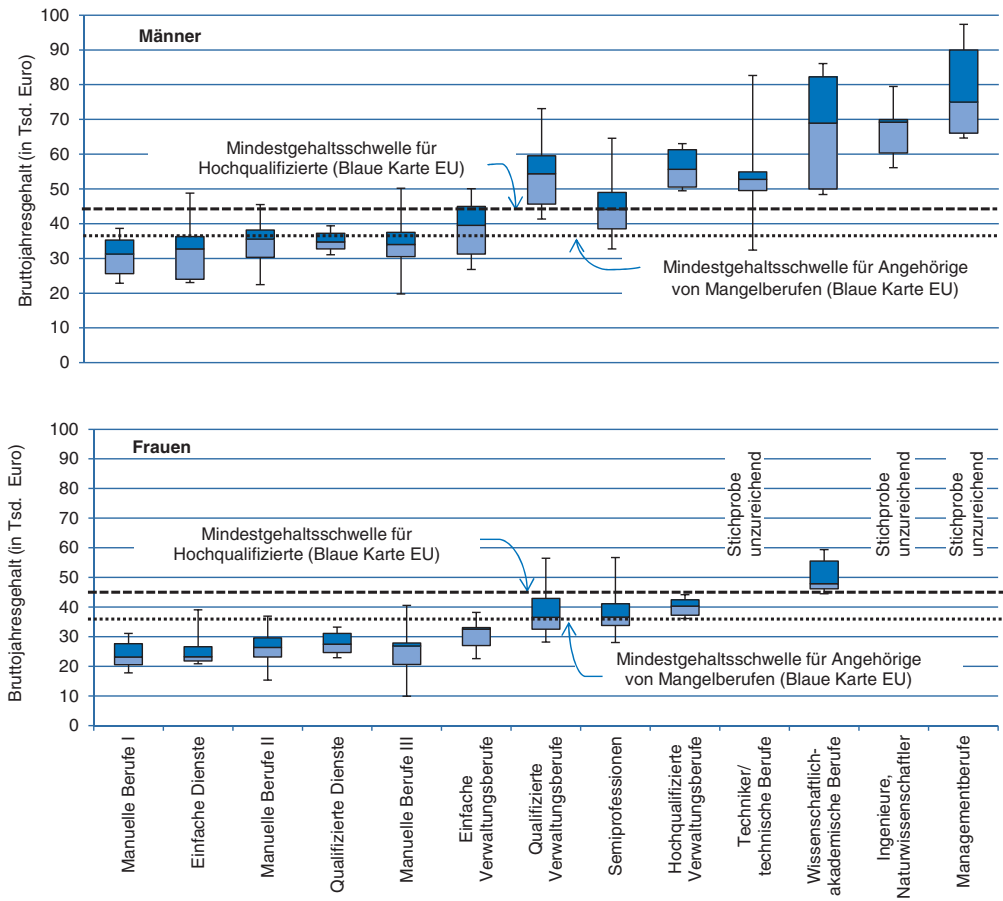
dem durchschnittlichen Jahresbruttoentgelt bei Vollzeitbeschäftigung festgelegt. Die Niederlande, die im Rahmen ihrer Arbeitsmarktzulassung für qualifizierte Zuwanderer („Knowledge Migrants“) einen Mindestverdienst vorschreiben, setzen für die Blaue Karte EU eine höhere Gehaltsschwelle an als für die Knowledge Migrants, um den zusätzlichen Vorteilen gerecht zu werden, die mit der Blauen Karte EU verbunden sind.

Eine Untersuchung des tatsächlichen Verdienstspektrums in Deutschland nach Berufen im Verhältnis zu diesen Grenzwerten legt den Schluss nahe, dass die Gehälter in den meisten qualifizierten Berufen, die einen Hochschulabschluss voraussetzen, für Männer und Frauen bereits über dem Schwellenwert liegen (Abb. 4.14). Das zwischen Männern und Frauen bestehende Lohngefälle hat aber zur Folge, dass in bestimmten Berufsgruppen die von den deutschen Frauen bezogenen Gehälter in den meisten Fällen für den Erwerb einer Blauen Karte EU nicht ausreichen würden, wohingegen die der Männer hoch genug wären. Bei den hochqualifizierten und qualifizierten Verwaltungsberufen beispielsweise liegen die Gehälter der Männer über dem Standardschwellenwert, während das Verdienstspektrum für die Frauen weitgehend unter dieser Schwelle liegt. Männer in Berufen mit mittlerem Qualifikationsniveau – die in Deutschland derzeit keinen Anspruch auf die Blaue Karte EU haben – würden die Bedingungen im Allgemeinen ebenfalls erfüllen, die meisten Frauen indessen nicht. Auch wenn die Berufsgruppen in ihrer breiten Definition den Lohnunterschieden je nach Position und Aufgabenfeld nicht Rechnung tragen, ergibt sich insgesamt für Frauen ein niedrigeres Gehaltsspektrum als für Männer.

Ein geläufiges Kriterium bei der Festlegung einer Gehaltsschwelle ist das Alter. Ältere Arbeitskräfte haben eine größere Erfahrung und verdienen im selben Beruf generell mehr. Bei der globalen Zugrundelegung von Gehaltsgrenzen werden möglicherweise ältere Arbeitskräfte gegenüber jüngeren begünstigt, selbst wenn die langfristigen Vorteile der Zuwanderung von Fachkräften für das Zielland bei jenen Zuwanderern größer sind, die jünger ins Land kommen und während eines längeren Erwerbslebens einen größeren Beitrag leisten. Abbildung 4.15 zeigt die Verdienstverteilung für jüngere (25-39 Jahre) und ältere Arbeitskräfte (40-49 Jahre) im Haupterwerbsalter. In mehreren Kategorien qualifizierter Beschäftigung, und insbesondere bei den hochqualifizierten und qualifizierten Verwaltungsberufen liegt das Gehalt jüngerer Kräfte generell unter der Gehaltsschwelle. Techniker und Angehörige technischer Berufe erfüllen in der Regel die Bedingungen für den Bezug eines an der Gehaltsgrenze liegenden Lohns erst, wenn sie die Gruppe der älteren Kräfte erreichen. Andere OECD-Länder haben auf die

Abbildung 4.14 **Bruttojahresgehalt Vollzeitbeschäftigter, nach Berufsgruppen und nach Geschlecht, 2006**

Spektrum: Median, 25. und 75. Perzentil, Mindest- und Höchstwert

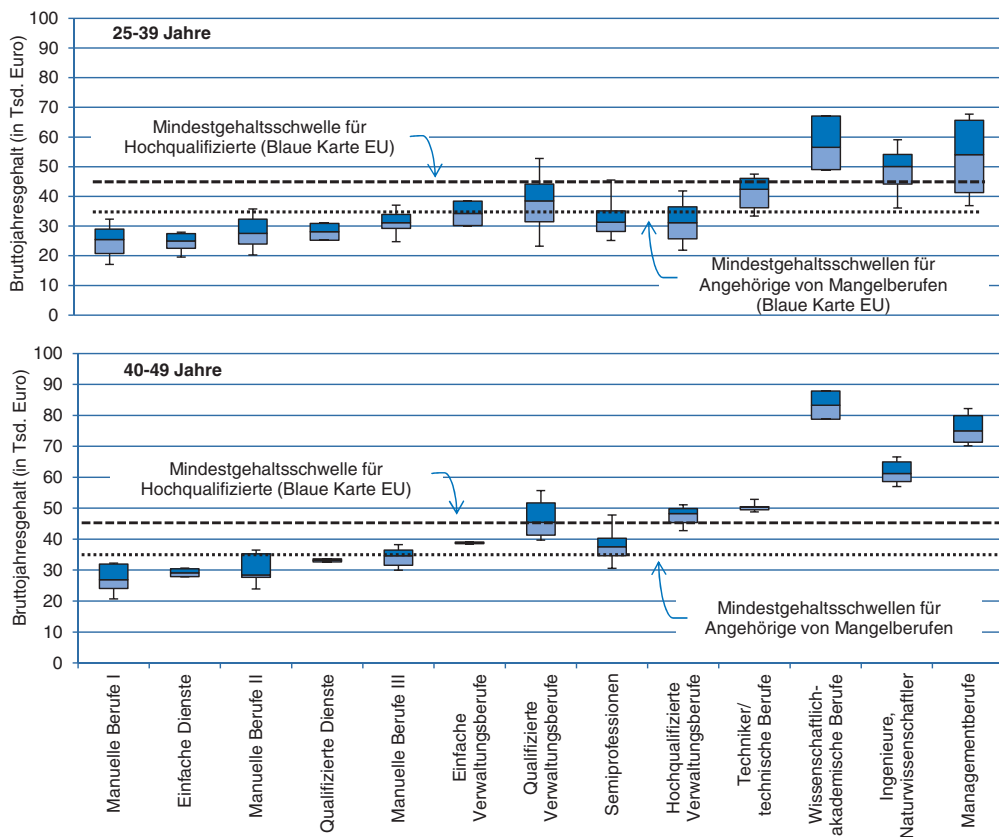


Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamts.

mit derartigen Gehaltsschwellen unweigerlich einhergehende Begünstigung älterer Arbeitskräfte mit einer Senkung des Mindestverdiensts für jüngere Arbeitsmigranten reagiert, so z.B. die Niederlande, oder durch die Bevorzugung junger Migranten auf anderem Wege, wie beispielsweise in Punktesystemen (siehe weiter unten).

Abbildung 4.15 **Bruttojahresgehalt Vollzeitbeschäftigter, nach Berufsgruppen und nach Alter, 2006**

Spektrum: Median, 25. und 75. Perzentil, Mindest- und Höchstwert



Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamts.

Ferner sind die Löhne und Gehälter in Großunternehmen im Allgemeinen höher. Während die Gehaltsuntergrenze unter dem Medianlohn von Beschäftigten mit Tertiärabschluss angesiedelt ist, der 2010 etwa 55 000 Euro betrug, liegt sie bei Arbeitsmarkneuzugängen (25-34 Jahre) mit Hochschulabschluss in KMU über dem Medianverdienst von etwa 38 500 Euro. Hiervon einmal abgesehen, stellen die mit der Einführung der Blauen Karte EU einhergehenden jüngsten Reformen eine erhebliche Liberalisierung der Arbeitserlaubnisse für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte dar, denen in Deutschland eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung

angeboten wird, da bei Personen mit einem Arbeitsverdienst über dem im jeweiligen Land festgelegten Schwellenwert keine Vorrangprüfung mehr vorgenommen wird. Ehepartnern wird sogar sofortiger und unbegrenzter Arbeitsmarktzugang eingeräumt. Ferner ermöglicht Deutschland Bewerbern in Mangelberufen, deren Bruttojahresverdienst zwischen dem unteren Wert und der Standardschwelle angesiedelt ist (d.h. zwischen 36 192 Euro und 46 400 Euro), den Erwerb einer Blauen Karte EU nach einer Vorrangprüfung.

Die Blaue Karte EU steht für eine wesentlich offenere Politik, als sie mit der früheren, an einem bestimmten Mindestverdienst gekoppelten Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte gemäß §19 AufenthG geboten wurde. Wie aus den Abbildungen zur Verdienstverteilung weiter oben eindeutig hervorgeht, lag der Grenzwert für die Erteilung der Erlaubnis für die meisten Tätigkeiten an qualifizierten Arbeitsplätzen, insbesondere bei Frauen, jüngeren Arbeitskräften und Beschäftigten in KMU vor August 2012 über dieser Schwelle für §19 AufenthG.

Zwar wird mit der Blauen Karte EU – anders als mit der früheren, auf einem Mindestgehalt basierenden Niederlassungserlaubnis gemäß §19 AufenthG – keine unmittelbare Niederlassungserlaubnis erteilt, doch können die Inhaber nach 33 Monaten oder bei Nachweis ausreichen-der, dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechender deutscher Sprachkenntnisse bereits nach 21 Monaten eine Niederlassungserlaubnis beantragen. Dieser Zeitraum ist erheblich kürzer als die Regelwartezeit von 60 Monaten für andere qualifizierte Arbeitsmigranten.

Vorrangprüfung

In Deutschland hängt die Entscheidung, ob ein Arbeitsplatz die Bedingungen für die Zuwanderung von Arbeitskräften erfüllt, nicht in erster Linie von der Vorrangprüfung ab. In einer Reihe von OECD-Ländern, darunter Schweden, sowie im kanadischen Programm zur befristeten Aufnahme von Arbeitsmigranten gilt es als hinreichende Begründung für die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland, wenn es nicht gelingt, eine Stelle zu besetzen. In Deutschland ist dies nicht ausreichend. Die zusätzlichen Filter auf der Nachfrageseite mildern bis zu einem gewissen Grad die Auswirkungen konjunkturbedingter Nachfrageschwankungen nach Arbeitskräften in Berufen, die eine geringer qualifizierte Ausbildung voraussetzen, oder solchen, in denen die Beschäftigung weniger dauerhaft ist. In Ländern, in denen Vorrangprüfungen die Hauptschutzmaßnahmen des lokalen Arbeitsmarkts darstellen – und nicht die Qualifikations- oder Berufskriterien wie in Deutschland –, setzt sich die Gesamtzuwanderung

größtenteils aus Zuzügen geringqualifizierter Arbeitskräfte zusammen, die von den aktuellen negativen Beschäftigungstrends in vielen OECD-Ländern stark getroffen wurden. Dies war beispielsweise in den letzten Jahren in Spanien und Italien der Fall. Andere Länder, wie Kanada, hingegen führen strengere Arbeitsmarktpfahrungen bei Anfragen nach Arbeitskräften in Beschäftigungen durch, die als geringer qualifiziert gelten.

Vorrangprüfungen sind für die verschiedenen Kategorien qualifizierter Zuwanderer in Deutschland nach und nach abgeschafft worden, und die Einführung der Blauen Karte EU befreit einen weiteren großen Teil der Kandidaten von der Vorrangprüfung (Kasten 4.2).

Staatsangehörigkeit

Wie bereits festgestellt, untersagt das deutsche System der Arbeitsmigration die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EWR-Ländern, wenn ihr Abschluss unter der Tertiärstufe liegt, bzw. für die meisten Beschäftigungen, die weniger als eine postsekundäre Berufsausbildung voraussetzen, es sei denn es handelt sich um Bürger bestimmter OECD-Länder, bei denen eine Vorrangprüfung durchgeführt wurde. Mehr als die Hälfte der Bürger dieser Länder, die eine Arbeitserlaubnis erhalten, bekommen diese auf Basis der Sonderbestimmungen für privilegierte Staatsangehörigkeiten.

Die Bundesagentur für Arbeit erteilte im Rahmen dieser Ausnahmeregelung zwischen 2006 und 2011 jährlich etwa 5 000 Arbeitserlaubnisse, bei einer Ablehnungsquote von etwa 10%. Unter die Ausnahmeregelung fielen etwa 8% aller von der Bundesagentur für Arbeit erteilten Arbeitserlaubnisse für Arbeitsmigranten. Bewerber, die sich bereits in Deutschland aufhielten, wurden mit einer etwa dreimal so großen Wahrscheinlichkeit abgelehnt wie Kandidaten aus dem Ausland.

Die Verteilung der Arbeitsmigranten aus privilegierten Staaten, für die Ausnahmeregelungen gelten, auf die Berufsgruppen reicht von geringqualifizierten (darunter auch Gastarbeiter und Reinigungskräfte) bis zu hochqualifizierten Positionen (Tabelle 4.2). Zwischen 2008 und 2010 übten die 15 000 Arbeitskräfte, die gemäß der Bestimmung ins Land kamen, hauptsächlich folgende Berufe aus: kaufmännische Tätigkeiten (2 500), Unternehmer und leitende Angestellte (2 000), Ingenieure (1 800), Künstler (1 300) sowie Lehrkräfte (1 100).

Begründet wird ein System, das gewisse Staatsangehörigkeiten anderen gegenüber begünstigt, in der Regel damit, dass diese Privilegien im Kontext auf Gegenseitigkeit beruhender zwischenstaatlicher Vereinbarungen eingeräumt werden. In Deutschland basieren diese Vereinbarungen auf

Tabelle 4.2 Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit zu Aufenthaltstiteln für Staatsangehörige bestimmter Staaten (§34 BeschV), nach Beschäftigung, 2008-2010

KidB88 Code	Beruf	Zustimmungen 2008-2010	In % aller Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit für den Beruf im Zeitraum 2008-2010
I	Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischereiberufe	122	8.7%
III	Fertigungsberufe	1 494	7.0%
28	Mechaniker	177	31.4%
39-40-41	Speisenbereiter, Nahrungsmittelverarbeiter	707	5.0%
IV	Technische Berufe	2 258	6.9%
60	Ingenieure	1 821	6.3%
61-62-63	Andere technische Berufe	437	11.7%
V	Dienstleistungsberufe	10 686	11.2%
68, 69, 70, 77, 78	Kaufmännische Berufe	2 516	10.0%
75	Unternehmer, Organisatoren, Wirtschaftsprüfer	2 050	23.8%
76	Abgeordnete, admin. entscheidende Berufstätige	40	22.3%
81	Rechtswahrer, -berater	184	38.1%
82	Publizisten, Dolmetscher, Bibliothekare	215	23.9%
83	Künstler und zugeordnete Berufe	1 288	14.5%
84	Ärzte, Apotheker	72	1.1%
85	Übrige Gesundheitsdienstberufe	165	12.8%
86	Sozialpflegerische Berufe	359	26.4%
87	Lehrer	1 134	36.6%
88	Geistes- und naturwissenschaftliche Berufe, a.n.g.	825	12.2%
91	Gästebetreuer	793	18.6%
92	Hauswirtschaftliche Berufe	152	0.7%
93	Reinigungsberufe	200	8.7%
VI	Sonstige Arbeitskräfte	466	2.9%
ZZ	Keine Angabe	313	0.9%
	Insgesamt	15 340	7.7%

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

seit langem bestehenden Freundschaftsabkommen und sehen keinen reziproken Zugang in den entsprechenden Ländern vor. Gleichwohl fußen die Privilegien auf der Annahme, dass sich der Migrationsdruck aus diesen Ländern in Grenzen halten wird. Da die meisten im Rahmen dieser Vorzugsregelung aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse vermutlich auch die Voraussetzungen für die Geltendmachung anderer Zuwanderungsgründe erfüllen, ist die Notwendigkeit dieser Kategorie

für die Arbeitsmigration nicht offensichtlich. Dennoch scheint sie nicht unsachgemäß genutzt zu werden.

Nationales oder öffentliches Interesse

Arbeitsmigranten können auch zugelassen werden, wenn an ihrer Beschäftigung ein „öffentliches Interesse“ besteht. Dies ermöglicht die Zulassung im begründeten Einzelfall, in dem keine anderen Kriterien erfüllt sind. Diese Möglichkeit steht aber nur qualifizierten Arbeitskräften offen. Die meisten Migrationssysteme lassen bei der Beurteilung der Anträge auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis einen gewissen Ermessensspielraum zu, der häufig mit einer solchen Klausel im Sinne des öffentlichen Interesses begründet wird, wenngleich dieser Weg Ausnahmefällen vorbehalten sein sollte. Das scheint auch in Deutschland der Fall zu sein, da diese Zulassungskategorie nicht stark vertreten ist – 2011 waren es etwa 370 Fälle. Die Klausel ist ein Instrument, mit dem der Rigidität des Systems begegnet werden soll. Zugleich eröffnet sie aber auch auf der Ebene der örtlichen Arbeitsagenturen, die das Risiko einer differenzierten Behandlung tragen, Spielraum für Ermessensentscheidungen. Überraschenderweise betreffen viele Fälle, in denen das öffentliche Interesse geltend gemacht wird, Hochqualifizierte, die auch aus anderen Gründen die Zulassungsbedingungen erfüllen dürften¹⁵.

In Deutschland fehlende Kriterien

Die meisten Arbeitsmigrationssysteme zielen nicht nur darauf ab, unmittelbaren Erfordernissen gerecht zu werden, sondern sind auch bestrebt, die Beschäftigungsfähigkeit der Migranten und einen positiven fiskalischen Beitrag zu gewährleisten. Zwar sind die Qualifikationen ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Erreichung dieser zusätzlichen Ziele, doch sind sie eindeutig nicht die einzigen Faktoren, die es zu berücksichtigen gilt.

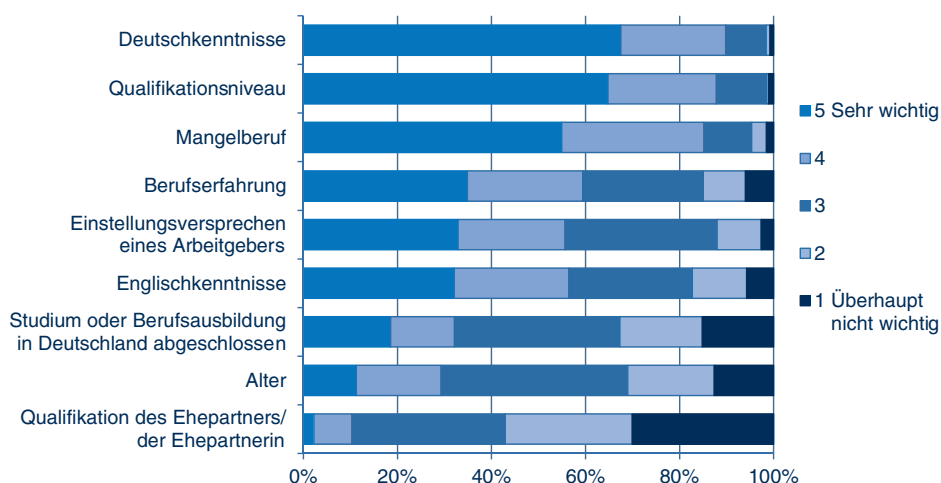
Die *Beherrschung der Sprache* ist ganz klar ein Kriterium für die Nachhaltigkeit einer Beschäftigung, auch bei Berufen auf niedrigerem Qualifikationsniveau, wenngleich sie für den Zugang zu Beschäftigungen, die ein hohes Qualifikationsniveau voraussetzen, sowie in kleinen und mittleren Unternehmen besonders wichtig ist (OECD, 2008). Die Unternehmen, die sich an der Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK beteiligt haben, erklärten Deutschkenntnisse zum wichtigsten Auswahlkriterium für Arbeitsmigranten, dicht gefolgt vom Qualifikationsniveau. Nahezu zwei Drittel gaben an, Deutschkenntnisse seien „sehr wichtig“ (Abb. 4.16).

Jedoch sind die Anreize zur Förderung des Erwerbs von Deutschkenntnissen bzw. zur Bevorzugung deutschsprachiger Arbeitsmigranten

im derzeitigen Rahmen begrenzt. Die Bestimmung für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an Absolventen deutscher Sekundarschulen im Ausland geht in diese Richtung, wenngleich sich die Zahl der Schulen in Grenzen hält und dieses Angebot nur selten in Anspruch genommen wird (30-40 Bewerber jährlich). Mit der Präferenz für Absolventen deutscher Hochschulen soll implizit auch die Arbeitsmigration deutschsprachiger Kräfte begünstigt werden, wenngleich Studiengänge in englischer Sprache diesem Ziel zuwiderlaufen können (vgl. das nachstehende Kapitel). Inhabern der Blauen Karte EU mit guten deutschen Sprachkenntnissen wird ferner rascher eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Wenngleich die Beherrschung der deutschen Sprache eine Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist, können Zuwanderer auch mit verlängerten befristeten Erlaubnissen in Deutschland bleiben. In der Tat ist die Beherrschung der deutschen Sprache seitens der Arbeitsmigranten keine unabdingbare Voraussetzung – im Gegensatz beispielsweise zu den Anforderungen, die an die meisten Migranten im Rahmen des Familiennachzugs gestellt werden.

Das Alter zum Zeitpunkt der Zuwanderung ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für den über die gesamte Lebenszeit berechneten

Abbildung 4.16 **Arbeitgeberbewertung der Kriterien für die Auswahl von Arbeitsmigranten**



Anmerkung: Anzahl der Arbeitgeber, die gültige Antworten gaben = 1 008. Das Ranking erfolgt nach dem Mittelwert der Bewertungen unter allen gültigen Antworten.

Quelle: Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK.

Nettofinanzierungsbeitrag zum öffentlichen Haushalt des Aufnahmelandes und hat auch bedeutende Auswirkungen auf die demografische Struktur. In Deutschland hingegen ist das Alter bei der Beurteilung der Bewerbungen kein Auswahlkriterium. Wie in der Erörterung der Verdienstuntergrenzen festgehalten wurde, ist es in der Praxis im Gegenteil eher so, dass jüngere Arbeitskräfte durch das Auswahlverfahren für die Blaue Karte EU – wenn auch nicht formal – benachteiligt werden, da sie im Gegensatz zu Arbeitskräften mit längerer Berufserfahrung die Verdienstgrenze häufig nicht erreichen werden¹⁶. Gleichzeitig betrifft der drohende Arbeitskräftemangel in Unternehmen häufig Positionen, die auf Berufseinsteiger abzielen.

Wie weiter oben dargelegt wurde, weist Deutschland schließlich in Bezug auf Arbeitskräftemangel und Merkmale der Erwerbsbevölkerung starke regionale Disparitäten auf, wobei regionalen Aspekten im Migrationssystem noch nicht Rechnung getragen wird, selbst wenn die Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit Anträge aus Gegenden mit Arbeitskräftemangel mit größerer Flexibilität bearbeiten.

Diese drei Parameter – Sprachkenntnisse, Alter sowie Beschäftigungsregion – sind in Australien und Kanada beispielsweise ins Auswahlverfahren integriert, um die Anwerbung jüngerer Kräfte mit Sprachkenntnissen zu begünstigen und den Regionen die Möglichkeit zu geben, aktiv zu intervenieren, um dringendem Bedarf entweder durch eine Verfahrensbeschleunigung oder Genehmigungsprofile gerecht werden zu können, die anderenfalls den Zulassungskriterien nicht entsprechen. In einigen Ländern, so z.B. Kanada, Finnland, Spanien und das Vereinigte Königreich, werden Positivlisten auf Grund der bestehenden Unterschiede zwischen den Regionen auch auf regionaler Ebene erstellt.

Unmittelbare Erteilung einer Niederlassungserlaubnis versus Übergang von einem befristeten zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel

Im Gegensatz zu den OECD-Ländern, die als klassische Einwanderungsländer gelten (Australien, Kanada, Neuseeland und in geringerem Maße auch die Vereinigten Staaten) ist die Erteilung einer sofortigen und unbegrenzten Niederlassungserlaubnis für Arbeitsmigranten in Europa eine Seltenheit. Nur Deutschland bietet einer kleinen Auswahl von Migranten diesen Aufenthaltstitel an, wenngleich die gehaltsbezogene Kategorie 2012 abgeschafft wurde. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gleich bei der Einreise scheint bei der Einstellung der Migranten jedoch nicht unbedingt ein ausschlaggebendes Kriterium zu sein, und die meisten qualifizierten Arbeitsmigranten in europäischen OECD-Ländern können in

der Regel davon ausgehen, dass auch sie nach wenigen Aufenthaltsjahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Selbst in den klassischen OECD-Einwanderungsländern beruht die dauerhafte Arbeitsmigration stark auf Statuswechseln von Studierenden und zeitlich befristeter Migration, und nicht so sehr auf Neuzuwanderer aus dem Ausland. Kanadas Politik ist mit der „Canada Experience Class“ beispielsweise zu einer Belohnung vorübergehender Arbeitsmigranten und internationaler Absolventen einer kanadischen Hochschule übergegangen. Entsprechend ist das australische Programm für befristete Arbeitsaufenthalte mit Abstand der wichtigste Weg zur dauerhaften Niederlassung in diesem Land. In den Vereinigten Staaten befinden sich mehr als 90% der dauerhaften Wirtschaftsmigranten (d.h. der Zuwanderer, die eine beschäftigungsabhängige „Greencard“ erhalten) bereits mit einem anderen Aufenthaltstitel im Land, in der Regel einer zeitlich befristeten Arbeitserlaubnis. In Deutschland war die Erteilung einer sofortigen Niederlassungserlaubnis ein Phänomen von untergeordneter Bedeutung, doch scheint die Zwei-Schritte-Migration mit dem Übergang von einem befristeten zu einem unbefristeten Status die Zielländer nicht zu benachteiligen, wenn der Pfad zur Niederlassungserlaubnis von Anfang an klar definiert ist.

Das Fazit lautet, dass in Deutschland bei der Kandidatenevaluierung ein breites Spektrum an Kriterien zum Einsatz kommt, von denen sich viele überlappen, die es prinzipiell aber ermöglichen, dass die meisten Arbeitsplätze, die hohe Qualifikationen erfordern, mit Bewerbern besetzt werden, die anerkannte Hochschulabschlüsse besitzen. Zwar sollten Arbeitgeber und Antragsteller in der Lage sein, die Anspruchsberechtigung anhand dieser Kriterien zu ermitteln, doch geben die Antragsteller die Gründe, aus denen sie ihrer Meinung nach anspruchsberechtigt sind, selbst nicht an. Die Komplexität des Systems hat kleineren Arbeitgebern ohne einschlägige Erfahrung und Unterstützung möglicherweise den Zugang versperrt. Die weitverbreiteten falschen Wahrnehmungen in der Öffentlichkeit bezüglich des Systems – namentlich die Behandlung der Verdienstuntergrenze als allgemeine Einkommensgrenze für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis – spiegeln den tatsächlichen Öffnungsgrad des Systems für hochqualifizierte Arbeitskräfte und diejenigen, die in Deutschland ihren Hochschulabschluss erworben haben, nicht wider. Indessen bringen sie die unzureichende Information der Öffentlichkeit über diese Politik zum Ausdruck. Ferner lassen sie einen offenkundigen Mangel an Transparenz sowie die begrenzten und selektiven Zugangsmöglichkeiten bei Beschäftigungen mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau erkennen.

Anmerkungen

1. Die wichtigsten Daten in Bezug auf den Antrag werden gleichzeitig auch elektronisch übermittelt.
2. Die ZAV kann die Zulassungsbegründung verändern, mit der die Ausländerbehörde die Erteilung der Zulassung vorgeschlagen hat. Sie kann beispielsweise feststellen, dass der Bewerber für andere Zulassungskategorien geeignet ist, die keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedürfen.
3. Darüber hinaus wurde im August 2012 eine Reihe jüngster Verfahrensänderungen umgesetzt, die das Verfahren beschleunigen (siehe weiter unten).
4. Wie weiter unten aufgezeigt, sind in Reaktion auf den Bericht eine Reihe von Veränderungen vorgenommen worden, wodurch sich die Bearbeitungsdauer erheblich verkürzen dürfte.
5. Während des Visumantragsverfahrens konsultieren die Auslandsvertretungen zuerst die ANABIN-Datenbank. Wenn die Datenbank keine Informationen über den betreffenden Abschluss enthält, wird der Antragsteller aufgefordert, sich einem formalen Anerkennungsprozess in Deutschland zu unterziehen – durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen –, bevor der Visumantrag weiter bearbeitet wird.
6. Die Mitteilung kann jedoch in einer Erklärung bestehen, dass zusätzliche Informationen erforderlich sind. Vor dem Hintergrund der zweiwöchigen Zustimmungsfrist wurden die Arbeitsagenturen angewiesen, ab dem 1. August 2012 die Vorrangprüfung innerhalb von 48 Stunden nach Erhalt der Zustimmungsanfrage von der ZAV durchzuführen.
7. Wie bereits erwähnt, ändert sich dies allmählich, da mit der im August 2012 eingeführten Blauen Karte EU für einen großen Teil der Arbeitsmigration die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entfällt.
8. Wie weiter unten ausgeführt wird, hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Aktivitäten jüngst aber auf andere EU-Länder ausgedehnt.
9. Die Erteilung dieser Aufenthaltstitel wird seither restriktiver gehandhabt, und ihre Zahl ist von 3 000 im Jahr 2010 auf 1 500 im Jahr 2011 gesunken, die Projektionen für 2012 liegen bei 900. Eine Reform der Kriterien wird derzeit erwogen.
10. Schweden verfügt zwar nicht über ein Visum zur Arbeitsplatzsuche, doch bietet es Ausländern, die sich im Land befinden, die Möglichkeit des Statuswechsels an, wenn ihnen ein potenzieller Arbeitgeber eine Stelle in einem der auf einer speziellen Liste aufgeführten Mangelberufe anbietet. Von dieser Möglichkeit wurde nur in sehr begrenztem Umfang Gebrauch gemacht, im Land selbst wurde nur etwa eine Handvoll Statuswechsel verzeichnet.
11. Das Visum zur Arbeitsplatzsuche bietet über die Möglichkeit des Statuswechsels im Land selbst hinaus an sich keine Erleichterungen für den Arbeitsmarktzugang, und die Arbeitsuchenden müssen sich für eine der bestehenden

Beschäftigungskategorien qualifizieren (Blaue Karte EU, anerkannter ausländischer Abschluss, privilegierte Staatsangehörigkeit usw.), wobei gegebenenfalls die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und eine Arbeitsmarktprüfung notwendig sind.

12. Auf Grund des allgemeinen Einstellungsstopps müsste hierfür auch die Beschäftigungsverordnung (BeschV) um zusätzliche Ausnahmen erweitert werden.
13. Es sind keine nach Spezialisierung aufgeschlüsselten Daten verfügbar. Die beobachtete Überqualifizierung erklärt sich möglicherweise auch aus einer spezifischen Schwierigkeit bei der Unterscheidung zwischen Arbeitsplätzen mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau am deutschen Arbeitsmarkt. So kann es sein, dass die anhand der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO) gemessene Überqualifizierung die tatsächlichen Qualifikationsanforderungen an Berufe im deutschen Kontext nicht sachgerecht erfasst, und eine Übertragung des nationalen Klassifikationssystems auf die ISCO-Klassifikation ist in der Tat nicht immer möglich.
14. Deutschland zählt zu den letzten Ländern, die die Blaue-Karte-EU-Richtlinie in nationales Recht übertragen haben – nachdem es das Stichtatum für die Umsetzung verpasst hatte –, war jedoch nicht das Schlusslicht.
15. Im Jahr 2010, dem jüngsten Jahr, für das Beschäftigungsdaten zur Verfügung stehen, waren die größten Berufsgruppen wiederum hochqualifizierte Kräfte. 64 von 411 erteilten Zulassungen entfielen auf Ärzte, 46 auf Dateningenieure und Programmierer, 33 auf Ingenieure und 28 auf Buchhalter.
16. Da das Alter in der entsprechenden EU-Richtlinie nicht erwähnt wird, gab es bei der Überleitung in deutsches Recht keine Impulse zur Berücksichtigung altersspezifischer Maßnahmen. Die Richtlinie hindert Deutschland aber nicht an der Einführung derartiger Maßnahmen im Rahmen nationaler Bestimmungen.

Literaturverzeichnis

- Nationaler Normenkontrollrat (Sachverständigenrat) (2011), *Einreiseoptimierung: Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- OECD (2008), *Jobs for Immigrants Vol. 2: Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055605-en>.
- OECD (2012a), *Jobs for Immigrants Vol. 3: Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167537-en>.
- OECD (2012b), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.

Kapitel 5

Wichtige Aspekte von Angebot und Nachfrage

Ungeachtet der tatsächlichen Funktionsweise des deutschen Arbeitsmigrationssystems halten sowohl Arbeitgeber als auch potenzielle Zuwanderer das System für komplex und restriktiv. Während Deutschland in Osteuropa einen guten Ruf als potenzielles Zielland genießt, ist dies in neueren Herkunftsländern von Fachkräften außerhalb Europas weniger der Fall. Die begrenzte Verbreitung von Deutsch als Fremdsprache im Ausland ist ein Hindernis für die Arbeitsmigration. Einen bedeutenden Anteil an der qualifizierten Zuwanderung machen internationale Studierende aus, deren Zahl in Deutschland langsamer steigt als in anderen OECD-Ländern. Es könnte – aufbauend auf den niedrigen Studiengebühren und der hohen Qualität der Tertiärbildung in Deutschland – mehr unternommen werden, um internationale Studierende für ein Studium und einen anschließenden Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen.

Die Arbeitgeber scheuen vor internationaler Personalbeschaffung zurück, und es könnte mehr getan werden, um sie bei der Deckung ihres Fachkräftebedarfs zu unterstützen, mit oder ohne Beteiligung staatlicher Organe. Neue Bestimmungen für internationale Absolventen des dualen Systems bilden die Grundlage für zwischenstaatliche Vereinbarungen, um Auszubildende aus dem Ausland zu gewinnen und längerfristig am deutschen Arbeitsmarkt zu halten. Ein neuer rechtlicher Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen schafft zudem bessere Möglichkeiten, Fachkräfte mit gefragten Kompetenzen des mittleren Qualifikationsniveaus im Ausland zu finden. Bei der Ausweitung der Personalbeschaffung über die Grenzen Europas hinaus könnte das bestehende deutsche Modell für zwischenstaatliche Vereinbarungen zu Grunde gelegt werden, es müsste jedoch um zusätzliche Schutzmaßnahmen ergänzt werden.

Die Zuwanderungspolitik ist nicht die eigentliche Determinante der Migrationsströme. Arbeitsmigration findet nur statt, wenn eine entsprechende Nachfrage nach Arbeitskräften und ein Angebot an geeigneten und interessierten Kandidaten vorhanden sind. In Deutschland funktioniert das Verfahren trotz eines verhältnismäßig komplexen Systems relativ schnell und ist mit geringen Gebühren verbunden, es werden aber nach wie vor nur wenige Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben. Es sind also über die Änderung der Zulassungspolitik hinaus noch zwei weitere Veränderungen erforderlich, damit die Arbeitsmigration als ergänzende Maßnahme zur Deckung der erwarteten Arbeitskräfteengpässe beitragen kann: Erstens muss Deutschland für Arbeitsmigranten attraktiver werden, und zweitens müssen deutsche Arbeitgeber für die Personalbeschaffung im Ausland – sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU – aufgeschlossen sein, wenn sie Engpässe nicht über den deutschen Arbeitsmarkt decken können. Diese beiden Sachverhalte werden im folgenden Abschnitt näher analysiert.

Steigerung der Attraktivität Deutschlands als Zielland

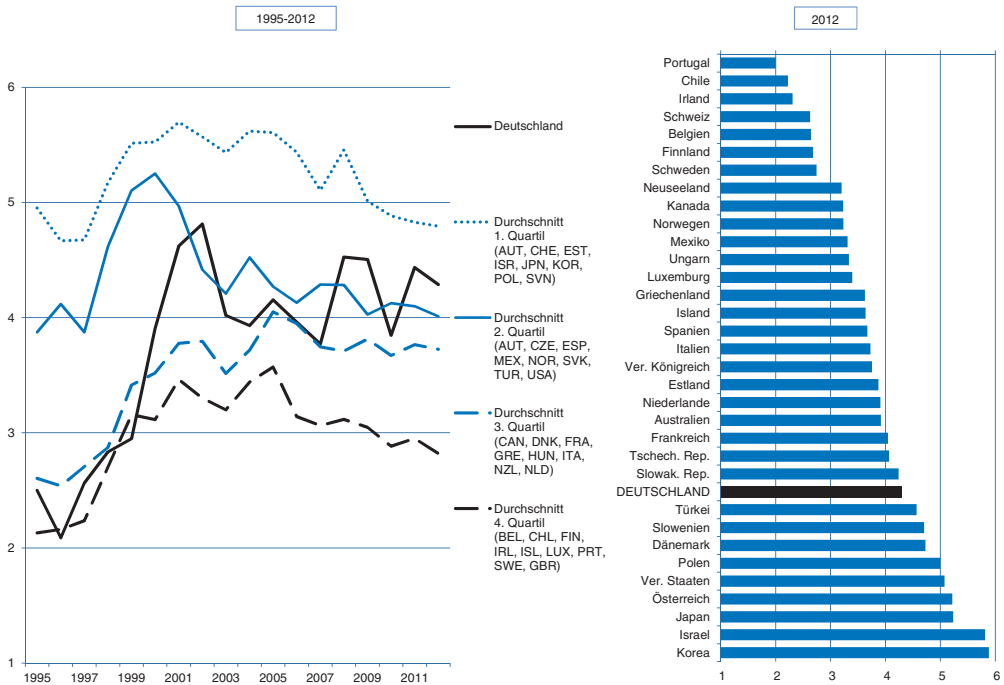
Einschätzungen von Führungskräften im Zielland

In der jüngsten Debatte über Veränderungen der Politik und Herangehensweise im Bereich der Arbeitsmigration in Deutschland wurde wiederholt auf die Notwendigkeit einer „Willkommenskultur“ hingewiesen. Einem kürzlich erstellten Bericht der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags (Kolodziej, 2011) zufolge herrscht der Eindruck vor, dass nicht nur das System für die Arbeitsmigration zu kompliziert ist, sondern auch eine derartige „Willkommenskultur“ in Deutschland fehlt. Dieses Konzept ist zwangsläufig schwer zu definieren, es beruht jedoch auf der Sorge, dass Deutschland auf Grund seiner Zuwanderungspolitik, seiner Bürokratie und möglicherweise auch der deutschen Gesellschaft auf Arbeitsmigranten sowohl vor als auch nach der Einreise relativ abweisend wirkt.

Eine internationale Erhebung unter Führungskräften, die jährlich für das World Competitiveness Yearbook durchgeführt wird, vermittelt einen Eindruck vom Image Deutschlands als Zielland. Die Teilnehmer wurden gefragt, ob ihrer Meinung nach „die Zuwanderungsgesetze ihr Unternehmen davon abhalten, ausländische Arbeitskräfte einzustellen“. Diese Ansicht ist unter deutschen Führungskräften relativ weit verbreitet (Abb. 5.1).

Die Einschätzungen scheinen jedoch eher Ausdruck der Wirtschaftslage als der tatsächlichen Zuwanderungspolitik zu sein. Die Einführung des liberalen Zuwanderungssystems in Schweden beispielsweise hat sich

Abbildung 5.1 „Die Zuwanderungsgesetze halten Ihr Unternehmen davon ab, ausländische Arbeitskräfte einzustellen“, Zustimmung von Arbeitgebern aus Deutschland und anderen OECD-Ländern

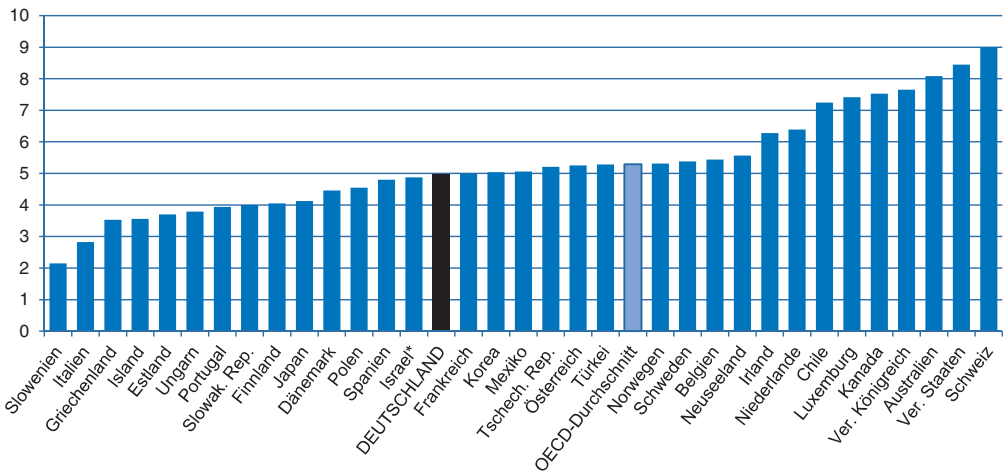


Anmerkung: Das Diagramm stellt die Einschätzung der Befragten zu folgender Frage dar: „Die Zuwanderungsgesetze halten Ihr Unternehmen davon ab, ausländische Arbeitskräfte einzustellen“, 0 – nicht zutreffend, 10 – zutreffend (die ursprüngliche Frage und Bewertungsskala wurden zwecks größerer Deutlichkeit umgekehrt). Die Länderquartile wurden auf Basis des Durchschnittswerts für die Jahre 1995-2012 berechnet.

Quelle: Nach IMD – Institute for Management Development (2011), *World Competitiveness Yearbook 2012*, Lausanne.

kaum auf die Einschätzungen der Arbeitgeber ausgewirkt, während das anhaltende Wirtschaftswachstum in Brasilien oder Norwegen – wo kein Politikwechsel stattfand – die Einschätzungen erheblich beeinflusste. Auch in Deutschland scheinen die Gesetzesänderungen in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre kaum etwas an der Meinung der Führungskräfte, dass die Zuwanderungsgesetze verhältnismäßig rigide sind, geändert zu haben. Bei der Frage, ob sie die Zuwanderungsgesetze ihres Landes für restriktiv halten, fiel die Zustimmungsrate bei deutschen Führungskräften höher aus als bei Befragten in den meisten anderen OECD-Staaten. Arbeitgeber in Asien und den USA allerdings schätzten die Gesetzgebung ihrer Länder in der Regel als noch restriktiver ein.

Abbildung 5.2 „Das Geschäftsumfeld in Ihrem Land ist für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte attraktiv“, Zustimmung von Arbeitgebern aus Deutschland und anderen OECD-Ländern, 2011



Anmerkung: Das Diagramm stellt die Einschätzung der Befragten zu folgender Frage dar: „Das Geschäftsumfeld in Ihrem Land ist für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte attraktiv“, 0 – nicht zutreffend, 10 – zutreffend. Der OECD-Durchschnitt bezieht sich auf den ungewichteten Durchschnitt der in der Abbildung aufgeführten Länder.

* Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Quelle: Nach IMD – Institute for Management Development (2011), *World Competitiveness Yearbook 2012*, Lausanne.

Eine weitere Frage in der Erhebung lautete, wie die Befragten die Attraktivität ihres Landes für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte einschätzen. Hier äußern sich deutsche Führungskräfte weniger optimistisch als Befragte in englischsprachigen Ländern oder verschiedenen Nachbarländern Deutschlands wie die Niederlande oder die Schweiz (Abb. 5.2). Interessant ist, dass die Meinung darüber, wie streng die Gesetze zur Arbeitsmigration sind, nicht unbedingt mit der Einschätzung korreliert, wie schwierig es ist, hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben. Dies ist insbesondere bei den Vereinigten Staaten der Fall, die trotz der von den Befragten wahrgenommenen – und tatsächlichen – Schwierigkeiten einer Einwanderung als attraktiv gelten.

Einschätzungen potenzieller Zuwanderer in Herkunftsländern

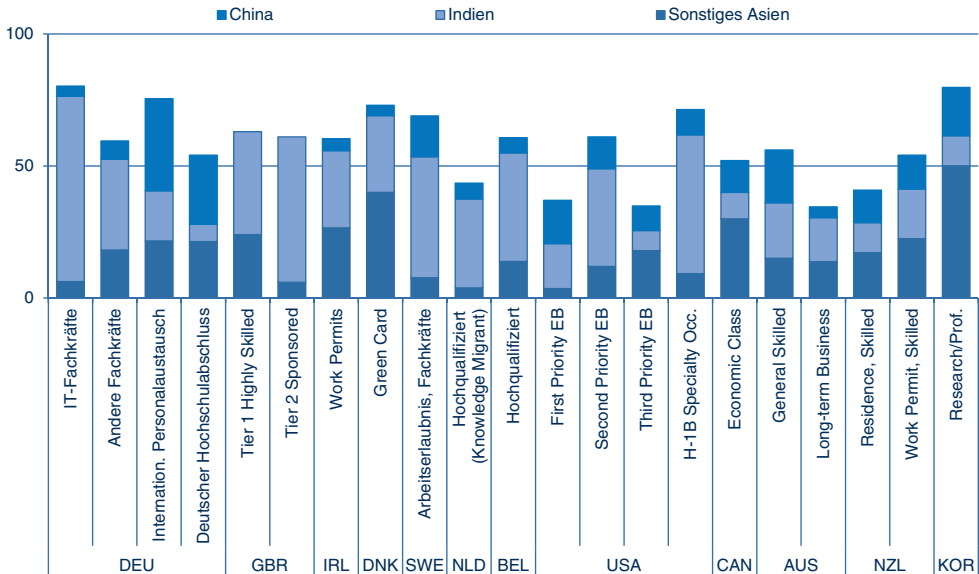
Trotz der eher ungünstigen Bewertung durch deutsche Führungskräfte genießt Deutschland in vielen Herkunftsländern einen guten Ruf als attraktives Zielland. Von den 91 Ländern, in denen in der Gallup World

Poll 2008-2010 die Frage gestellt wurde „Würden Sie, wenn Sie die Möglichkeit hätten, dauerhaft in ein anderes Land ziehen wollen, oder würden Sie lieber in diesem Land bleiben?“ wurde Deutschland in zwölf dieser Länder, überwiegend in Europa (vgl. Tabelle B.4), unter den drei beliebtesten Zielländern genannt. In Rumänien, Bulgarien, Polen und Serbien – Ländern mit hohen Auswandererzahlen – war Deutschland sogar das Zielland Nummer 1 für Auswanderungswillige. In Rumänien, Bulgarien und Griechenland wollten der Umfrage zufolge mehr als 3,5% der Bevölkerung nach Deutschland auswandern. Außerhalb Europas zählte Deutschland jedoch nur in Ghana, Tunesien und Kasachstan zu den beliebtesten Zielländern.

Die Länder in Mittel- und Osteuropa sowie die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion sind traditionelle Herkunftsländer von Zuwanderern nach Deutschland; in diesen Ländern dürfte allerdings der Arbeitskräfteüberschuss in den nächsten Jahrzehnten nicht mehr wachsen, während gleichzeitig in den meisten dieser Länder die Einkommen steigen. Es ist daher unwahrscheinlich, dass sich Deutschland bei der Deckung seiner prognostizierten Arbeitskräfteengpässe einzig und allein auf diese Länder verlassen kann. Die meisten OECD-Staaten gehen davon aus, dass Asien künftig die wichtigste Herkunftsregion für qualifizierte Zuwanderer sein wird. In vielen dieser Staaten sind China und Indien bereits jetzt die Hauptherkunftsländer für qualifizierte Migranten (OECD, 2012a). Auch in Deutschland stellen Zuwanderer aus Asien, insbesondere aus Indien, einen hohen Anteil der Arbeitsmigranten aus Nicht-EU/EFTA-Ländern, selbst im Vergleich zu anderen europäischen OECD-Ländern (Abb. 5.3). Zwar ist die Größenordnung dieser Migrationsströme im Verhältnis zur Bevölkerungszahl in Deutschland deutlich geringer als in den meisten der aufgeführten Länder, doch der Anteil der Zuwanderer aus Asien ist generell höher und beläuft sich auf 80% bei IT-Spezialisten, 60% bei anderen Fachkräften und 75% beim internationalen Personalaustausch. Die meisten IT-Spezialisten und Fachkräfte stammen aus Indien und arbeiten größtenteils für internationale Unternehmen oder auf Vertragsbasis. Chinesische Staatsangehörige stellen dagegen einen hohen Anteil am spezialisierten internationalen Personalaustausch, oft zu Schulungszwecken, und an den internationalen Absolventen deutscher Hochschulen, die nach dem Studium in Deutschland bleiben.

Nicht in den für Deutschland angegebenen Kategorien enthalten sind Angehörige privilegierter Staaten (einschließlich mehrerer OECD-Länder), die in anderen hier aufgeführten europäischen OECD-Ländern in den Zahlen für die Arbeitsmarktzulassung qualifizierter Zuwanderer enthalten sind. Dadurch ist der Anteil der asiatischen Länder an der qualifizierten

Abbildung 5.3 **Staatsangehörigkeiten qualifizierter Zuwanderer in ausgewählten OECD-Ländern nach Zulassungsprogrammen, 2010-2011**
In Prozent der Gesamtzulassungen



Quelle: OECD (2012), "The Changing Role of Asia in International Migration", International Migration Outlook, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en, und Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Zuwanderung nach Deutschland in dieser Darstellung überzeichnet¹. Sie zeigt aber dennoch, dass unter den nichtprivilegierten Nationalitäten die Zuwanderer aus Asien, insbesondere aus Indien und China, in der qualifizierten Zuwanderung nach Deutschland dominieren.

Trotz der Erschließung neuer Zuwanderergruppen sind anhaltende Bemühungen erforderlich, um das traditionelle Arbeitskräfteangebot weiter zu erhalten. Eindeutige Signale einer Beschäftigungsmöglichkeit in OECD-Ländern wirken sich oft auf die Bildungsinvestitionen in den Herkunftsländern aus. In den Philippinen beispielsweise werden Krankenpflegekräfte für spezifische Zulassungsprüfungen in den wichtigsten Zielländern der Arbeitsmigration geschult.

Initiativen für eine transparentere Gestaltung des Arbeitsmarktzugangs

Einer der offensichtlichsten Hinderungsgründe für eine effektive Nutzung der Arbeitsmigration in Deutschland ist das Informationsdefizit. Die vielen

verschiedenen Zuwanderungswege und die wiederholte Veränderung der Zulassungskriterien sowie das Fehlen einer zentralen Orientierungsstelle haben zu diesem Defizit geführt, das auch in den negativen Äußerungen der Arbeitgeber und Führungskräfte über das System zum Ausdruck kommt. Arbeitgeberverbände, aber auch Gewerkschaften spielen in anderen OECD-Ländern oft eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung solcher Informationen, doch in Deutschland haben diese und andere nichtstaatliche Akteure es sich erst vor relativ kurzer Zeit zur Aufgabe gemacht, die Informationslücke zu schließen.

Zusätzlich zu verstärkten Aktivitäten auf lokaler Ebene baut auch die Bundesregierung gegenwärtig ihr Informationsangebot zu den Möglichkeiten der Arbeitsmigration nach Deutschland aus. Im ersten Halbjahr 2012 starteten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zusammen die Website „Make it in Germany“ (www.make-it-in-germany.com), die potenzielle Zuwanderer auf Deutsch und Englisch über verschiedene Aspekte des Lebens und der Berufstätigkeit in Deutschland informiert. Die Website enthält u.a. einen sogenannten „Quick-Check“, mit dem Zuwanderungswillige selbst prüfen können, ob sie grundsätzlich die Voraussetzungen für eine Arbeitsmigration nach Deutschland erfüllen. Sie enthält außerdem Links zu einer Website, die bei der Übertragung ausländischer Bildungsabschlüsse auf das deutsche System hilft. Eine englische Version der Website ist in Vorbereitung (vgl. nachstehende Informationen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen). Für die Zukunft ist geplant, die „Make it in Germany“-Website mit bestimmten, bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Stellenangeboten zu verlinken, auf die sich Zuwanderer unter gewissen Voraussetzungen direkt aus dem Ausland bewerben können. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind jedoch die meisten auf EURES eingestellten Stellenangebote für Deutschland auf Deutsch.

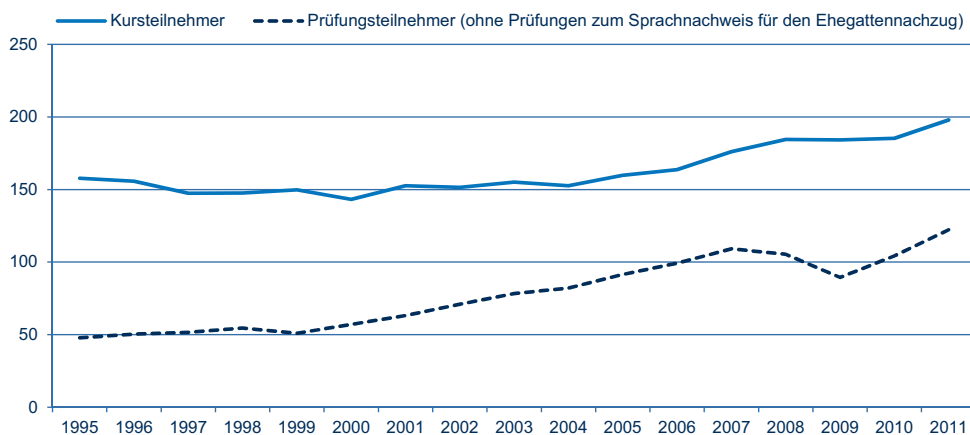
Sprachförderung

Deutschkenntnisse zählen für Arbeitgeber zu den wichtigsten Anforderungen an Bewerber, Deutsch ist jedoch als Fremdsprache im Ausland nicht so weit verbreitet wie Englisch, Spanisch oder Französisch. Der Eurobarometer-Umfrage zufolge nehmen auch die Deutschkenntnisse innerhalb Europas ab: Der Anteil der nichtmuttersprachlichen Europäer, die Deutsch gut genug sprechen können, um sich in dieser Sprache zu unterhalten, ist von 14% im Jahr 2005 auf 11% im Jahr 2012 gefallen (vgl. Tabelle B.5). Deutschsprachige Institutionen spielen daher eine besonders wichtige Rolle. Neben Schulen, in denen Deutsch Unterrichtssprache

ist, bietet das Goethe-Institut – ein im Auftrag des Auswärtigen Amtes tätiges Kulturinstitut – deutsche Sprachkurse an. Hauptzielgruppe des Goethe-Instituts sind jedoch nicht Personen, die an einer Zuwanderung nach Deutschland interessiert sind, und die Goethe-Institute haben kein explizites Mandat, Deutschkurse für diese Personengruppe anzubieten. Alle Kurse werden ausschließlich durch die Kursteilnehmer finanziert. Das Goethe-Institut verleiht außerdem die am weitesten anerkannten Sprachzertifikate für die deutsche Sprache. Drei Viertel der 3 000 Mitarbeiter sind außerhalb Deutschlands in ungefähr 120 Goethe-Instituten weltweit tätig. Das Goethe-Institut verzeichnet seit 2004 einen kontinuierlichen Anstieg bei der Zahl der Kursanmeldungen und seit 2009 steigende Teilnehmerzahlen bei den Zertifikatsprüfungen (Abb. 5.4).

Abbildung 5.4 **Gesamtzahl der Sprachkursteilnehmer und Prüfungsteilnehmer an Goethe-Instituten weltweit, 1995-2011**

In Tausend



Quelle: Goethe-Institut (2012).

Am stärksten stieg die Zahl der Kursteilnehmer von 2010 bis 2011 in südeuropäischen Ländern, insbesondere in Spanien mit einer Zunahme um 38% auf etwa 9 700 Teilnehmer und in Portugal mit einem Anstieg um 22% auf rund 3 000 Teilnehmer (Tabelle 5.1). Weitere Zuwächse sind durch die eingeschränkte Verfügbarkeit von Deutschlehrern begrenzt – die Mitarbeiterzahl des Goethe-Instituts erhöhte sich im Zeitraum 2010-2011 nur um 4%, das Budget nur um 2%. In mehreren Ländern sind die Kurse ausgebucht; somit sind die Möglichkeiten des Goethe-Instituts, die Zahl der Deutschlerner im Ausland schnell zu erhöhen, begrenzt. Es stehen

Tabelle 5.1 **Sprachkursteilnehmer an Goethe-Instituten nach Kursländern, 2010-2011**

Land	2010	2011	Anstieg 2010-2011, in %
Spanien	7 082	9 736	37.5%
Italien	3 783	4 310	13.9%
Portugal	2 527	3 093	22.4%
Griechenland	1 644	1 758	6.9%
Lettland	1 454	1 599	10.0%
Irland	951	1 011	6.3%
Frankreich	4 234	4 586	8.3%
Sonstige EU-Länder	16 786	17 430	3.8%
Sonstige Länder	147 063	154 458	5.0%
Ausland insg.	185 524	197 981	6.7%
Deutschland	23 266	26 069	12.0%

Quelle: Goethe-Institut (2012).

auch andere Optionen, wie etwa private Kursanbieter, Online-Sprachkurse und Selbststudium zur Verfügung, für die über das Goethe-Institut eine Zertifizierung des erreichten Niveaus möglich ist.

Wie zuvor erwähnt, bevorzugte die deutsche Migrationspolitik beim Arbeitsmarktzugang bislang die Absolventen deutscher Auslandsschulen, wenngleich die relativen Vorteile dieser Gruppe gegenüber anderen potenziellen Migranten mit der Liberalisierung des Zuwanderungsrechts im August 2012 weitgehend aufgehoben wurden. Neben den 140 deutschen Auslandsschulen gibt es im Ausland auch insgesamt 870 Schulen, die das Deutsche Sprachdiplom der Kultusministerkonferenz verleihen (Tabelle 5.2). Die deutschen Schulen und Sprachdiplomschulen befinden sich jedoch überwiegend im EU/EFTA-Raum, aus dem die Zuwanderung nach Deutschland ohnehin nicht beschränkt ist, oder in anderen OECD-Ländern.

Deutsche Sekundarschulen im Ausland werden vor allem von im Ausland lebenden Deutschen sowie von gebildeten und wohlhabenden Familien genutzt, die eine internationale Schulbildung für ihre Kinder anstreben. Obwohl es das gegenwärtige Zuwanderungssystem den Absolventen deutscher Sekundarschulen im Ausland erlaubt, in Deutschland in einem Ausbildungsberuf zu arbeiten, führen diese Schulen nicht gezielt auf das duale System hin. Vielmehr bereiten sie ihre Schülerinnen und Schüler auf das deutsche Hochschulsystem vor: So legen jährlich rund 12 600 Schüler die für die Zulassung an einer deutschen Hochschule

Tabelle 5.2 **Deutsche Auslandsschulen und Deutsche Sprachdiplomschulen nach Regionen, 2011**

Standort	Deutsche Auslandsschulen	Deutsche Sprachdiplomschulen im Ausland
EU/EFTA	35	355
OECD, Nicht-EU/EFTA-Staaten	27	157
Europa, Nicht-EU/OECD-Staaten	5	180
Afrika	18	12
Asien	29	79
Südamerika	27	59

Quelle: Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für das Auslandsschulwesen.

erforderliche Sprachprüfung ab, und rund 3 000 pro Jahr nehmen an Prüfungen zur allgemeinen deutschen Hochschulreife teil. Der erleichterte Arbeitsmarktzugang für Absolventen dieser Schulen scheint keine ausreichende Motivation für die Öffnung neuer deutschsprachiger Schulen darzustellen, die auf eine Zuwanderung nach Deutschland zu Beschäftigungszwecken ausgerichtet sind².

Für Mangelberufe ist u.U. ein proaktiverer Ansatz erforderlich, um sicherzustellen, dass den Unternehmen ausländische Arbeitnehmer mit Deutschkenntnissen zur Verfügung stehen. Eine mögliche Maßnahme bestünde darin, sich an den berufsbezogenen Intensivkursen zu orientieren, die in einigen anderen OECD-Ländern angeboten werden. Portugal hat beispielsweise Programme durchgeführt, um ausländische Ärzte, die in Portugal eine andere Beschäftigung ausüben, auf eine Tätigkeit im medizinischen Bereich vorzubereiten. Wesentlich umfangreichere, auf Berufskategorien basierende Intensivkurse werden in Israel für neu zugewanderte Fachkräfte abgehalten. Durch die Einführung solcher Kurse in Deutschland könnten Arbeitsmigranten, die für Mangelberufe angeworben werden, vor Aufnahme ihrer Beschäftigung eine intensive Sprachförderung erhalten. Die Kurse könnten von staatlicher und Arbeitgeberseite gemeinsam gefördert und organisiert werden.

Ein Punktesystem als mögliche Lösung?

Die jüngsten Diskussionen in Deutschland konzentrierten sich auf Punktesysteme, bei denen Zuwanderer anhand einer Reihe von Merkmalen ausgewählt werden, für die jeweils eine bestimmte Anzahl an Punkten vergeben wird; Zuwanderer, die eine bestimmte Mindestanzahl an Punkten erreichen, werden im Allgemeinen zugelassen. Ein Punktesystem ist eine Möglichkeit zur Auswahl potenzieller Zuwanderungskandidaten,

bei der beispielsweise ein geringerer Bildungsabschluss durch bessere Sprachkenntnisse ausgeglichen werden kann. Ein Punktesystem ist also keine Zuwanderungsstrategie im eigentlichen Sinn, sondern ein Mechanismus zur Auswahl.

Ursprünglich war in Deutschland im ersten Entwurf für das Zuwanderungsgesetz von 2005 ein Punktesystem vorgesehen, das jedoch im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens fallengelassen wurde. In jüngerer Zeit wurden verschiedene andere Vorschläge erarbeitet, darunter ein Konzept für ein zweigliedriges System (Hinte et al., 2011) und ein Vorschlag für ein eingliedriges System von der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung (Hochrangige Konsensgruppe, 2011). Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass sie zusätzliche Elemente berücksichtigen, die über die Merkmale des Arbeitsplatzangebots hinausgehen, und die Beschäftigungsfähigkeit und das Wertschöpfungspotenzial des Zuwanderungskandidaten in den Mittelpunkt stellen³. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, deren Konzept die Grundlage für die Reform des Zuwanderungsrechts darstellte, schlug ein Punktesystem vor, in dem die Kriterien Alter, Bildungsabschluss (mit Bonuspunkten für eine Ausbildung in Deutschland sowie besonders wertvolle Abschlüsse), Berufserfahrung und Qualifikationen, einschließlich Zusatzqualifikationen (IT-Kenntnisse, Fremdsprachenkenntnisse, Führungserfahrung), Deutschkenntnisse und weitere Kriterien berücksichtigt werden sollten. Die neueren Vorschläge sehen u.a. Punkte für andere Fremdsprachen und familiäre Merkmale vor.

Angesichts der Unübersichtlichkeit des deutschen Systems könnte sich ein Punktesystem vorteilhaft auf die Transparenz auswirken, wenn sich die Parameter des Systems sowohl von den Kandidaten als auch den Zuwanderungsbehörden objektiv verifizieren ließen. Dabei muss jedoch betont werden, dass die gegenwärtigen Zuwanderungskriterien ebenfalls in ein Punktesystem überführt werden könnten, bei dem die erforderlichen Punkte entweder durch ein bestimmtes Gehaltsniveau oder eine erfolgreiche Vorrangprüfung in Verbindung mit anderen Kriterien (vgl. Tabelle B.6) erworben werden könnten.

Die Einführung eines Punktesystems würde daher nicht zwingend eine grundlegende Änderung der Auswahl- und Zulassungskriterien mit sich bringen. Sie könnte sogar das ohnehin schon komplexe System noch komplizierter machen, insbesondere wenn eine punktebasierte Auswahl nicht anstelle der bestehenden Zulassungswege, sondern zusätzlich dazu eingeführt würde. Es wäre wahrscheinlich – wie bei anderen Anträgen auch – Aufgabe der Ausländerbehörde zu entscheiden, ob der Antrag nach

dem Punktesystem oder anderen Zulassungsgründen geprüft werden soll. Wenn zudem Elemente des Auswahlrasters auf Ermessensentscheidungen der örtlichen Ausländerbehörde oder der Bundesagentur für Arbeit beruhen – wie bei der Beurteilung des „öffentlichen Interesses“ und der „herausgehobenen Funktion“ –, bietet die auf solchen Entscheidungen beruhende Auswahl möglicherweise keine Transparenzvorteile gegenüber dem derzeitigen System.

Die meisten Punktesysteme enthalten ein angebotsorientiertes Element, d.h. eine Zulassung ausgewählter Zuwanderer ohne Arbeitsplatzangebot. Dies war auch eine Kernkomponente der meisten Vorschläge in Deutschland. Die in der OECD-DIHK-Erhebung befragten Arbeitgeber beurteilten die Vorzüge eines angebotsorientierten Systems skeptisch, was jedoch u.U. darauf zurückzuführen ist, dass die Arbeitgeber bevorzugt eine eigene direkte Auswahl treffen. Von 13 möglichen Maßnahmen zur Erleichterung der Personalbeschaffung außerhalb der EU/EFTA erhielt die Einführung eines Auswahlsystems ohne Arbeitsplatzangebot die geringste Zustimmung (vgl. Abb. 5.13). Ein Element der angebotsorientierten Migration wurde im August 2012 mit dem Visum zur Arbeitsplatzsuche eingeführt. Im Gegensatz zu den angebotsorientierten Zuwanderungsoptionen in den klassischen OECD-Einwanderungsländern erhalten Zuwanderer mit dem Visum jedoch nicht automatisch eine längerfristige Aufenthaltserlaubnis für Deutschland; ein Statuswechsel ist nur für Zuwanderer möglich, die eine Beschäftigung finden, die den Anforderungen einer der bestehenden Zulassungskategorien entspricht. Diese Auflage dürfte dafür sorgen, dass Zuwanderer mit höherem Bildungsniveau keine Beschäftigungen auf niedrigem und mittlerem Qualifikationsniveau aufnehmen, was in angebotsorientierten Systemen seit einiger Zeit Anlass zur Sorge bietet. Dies hat auch die meisten Länder mit zuvor stark angebotsorientierten Elementen veranlasst, von diesen abzurücken, um sicherzustellen, dass Arbeitsplätze auf hohem Qualifikationsniveau besetzt und Einheimische mit niedrigem Qualifikationsniveau nicht vom Arbeitsmarkt verdrängt werden (OECD, 2011). Zudem ist eine angebotsorientierte Migration im Allgemeinen mit einer Zielgröße oder Obergrenze für die Zuwanderung verbunden, was bei rein arbeitgeberorientierten Systemen wie dem deutschen nicht der Fall ist.

Obwohl das Konzept eines Punktesystems bei den Reformen vom August 2012 erneut außer Acht gelassen wurde, sind einige Kriterien von Punktesystemen dennoch eine Erwägung wert, wenngleich dies nicht unbedingt durch die umfassende Einführung eines tatsächlichen Punktesystems geschehen muss. Die ersten beiden Kriterien sind Alter

und *Sprache*, wie oben erläutert, gefolgt von der Möglichkeit, *regionale Aspekte* in den Zulassungskriterien zu berücksichtigen⁴. Auch familiäre Merkmale – Ehepartner sowie Familiengröße – können bei der Beurteilung des Gesamtbeitrags und der Auswirkungen der Arbeitsmigration für das Zielland berücksichtigt werden.

Länder, die seit vielen Jahren solche Systeme nutzen, insbesondere Australien und Kanada, erfassen die Erwerbsbiografien von Arbeitsmigranten über längere Zeiträume. Auf dieser Basis passen sie regelmäßig die Kriterien für die Arbeitsmarktzulassung – wie z.B. Einreise nur mit Arbeitsplatzangebot, bessere Sprachbeherrschung oder Qualifikationen von einer Universität in einem OECD-Land – an, wenn bestimmte Merkmale mit größeren Erfolgschancen einherzugehen scheinen. Eine genauere Kenntnis der Merkmale, die zum Erfolg der Arbeitsmigranten vergangener Jahre beigetragen haben, würde Deutschland dabei helfen, künftige Vorschläge für die Auswahl von Arbeitsmigranten zu beurteilen.

Internationale Studierende als Reservoir für die Arbeitsmigration

Arbeitsmigranten sind definitionsgemäß Personen, die zum Zweck der Beschäftigungsaufnahme nach Deutschland kommen. Doch auch Personen, die aus anderen Gründen einreisen, können den Status ihres Aufenthaltstitels ändern und Arbeitsmigranten werden. Die wichtigste Gruppe bilden in dieser Hinsicht internationale Studierende – ausländische Staatsbürger, die im Ausland einen Sekundarschulabschluss oder ein erstes Hochschuldiplom erhalten und sich anschließend in Deutschland für ein Hochschulstudium immatrikulieren. Diese Personen stellen in Deutschland, wie bereits ausgeführt, einen hohen und steigenden Anteil der qualifizierten Arbeitsmigranten, und sie bilden in vielerlei Hinsicht die Gruppe, die gegenüber anderen Migrantenkategorien die größten Vorzüge aufweist.

Im Vergleich zu Arbeitsmigranten, die ihre Qualifikationen im Ausland erworben haben, bieten internationale Studierende Arbeitgebern mehrere Vorteile. Erstens sind deutsche Diplome für den Arbeitgeber leichter zu interpretieren als ausländische Abschlüsse. Dies verringert zudem das Risiko „statistischer Diskriminierung“⁵. Außerdem kann davon ausgegangen werden, dass sich internationale Absolventen eines deutschen Hochschulstudiums in der Zeit bis zu ihrem Studienabschluss mit dem deutschen Verwaltungssystem und der deutschen Arbeitskultur vertraut gemacht und in der Regel Grundkenntnisse der deutschen Sprache erworben haben – insbesondere wenn sie an einem deutschsprachigen Studiengang teilgenommen haben. Internationale Studierende sind daher

sozusagen „prä-integriert“, und die meisten OECD-Länder gestatten es heute internationalen Studierenden unter bestimmten Bedingungen, nach Abschluss ihres Studiums im Land zu bleiben.

Seit 2005 können internationale Absolventen eines deutschen Hochschulstudiums die Erlaubnis beantragen, in Deutschland zu bleiben und eine ihrer Qualifikation entsprechende Beschäftigung zu suchen. Die Antragstellung erfolgt unter Nachweis der bestandenen Abschlussprüfungen, und die Erlaubnis – §16(4) AufenthG – wird unter der Bedingung erteilt, dass der/die Betreffende über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügt (660 Euro monatlich für jeden beantragten Monat), entweder in Form eigener Mittel oder aus nachgewiesener Quelle. Die Aufenthaltserlaubnis wird nur bei Absolvierung des Studiums innerhalb der dafür vorgeschriebenen Zeit erteilt. Die für die Arbeitsuche gewährte maximale Dauer wurde im August 2012 von 12 auf 18 Monate erhöht.

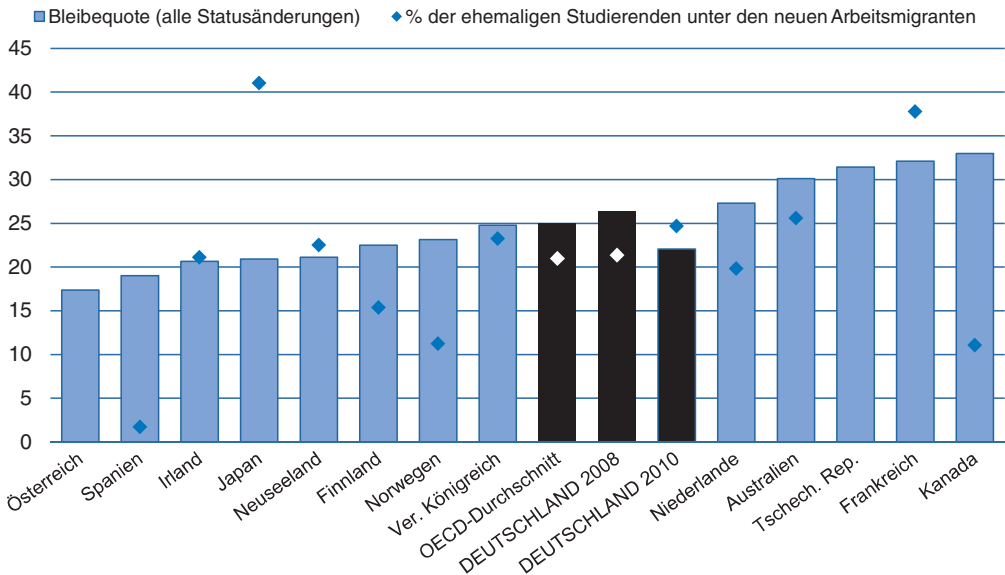
Bei Erhalt eines Beschäftigungsangebots beantragen Studierende eine Arbeitserlaubnis für qualifizierte Fachkräfte. Sie sind von der Vorrangprüfung ausgenommen, doch prüft die Agentur für Arbeit das Stellenangebot und entscheidet, ob die Arbeitsstelle dem erreichten Hochschulabschluss entspricht, was Studienfach und Qualifikationsniveau betrifft, und ob die Gehaltsbedingungen angemessen sind. Arbeitsuchende durften ursprünglich – solange sie Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach §16(4) waren – keiner weiteren Tätigkeit nachgehen, doch wurden diese Bedingungen im August 2012 gelockert, und sie dürfen jetzt nach Studienabschluss während der Zeit der Beschäftigungssuche arbeiten⁶.

Wie aus Abbildung 5.5 ersichtlich, bleibt etwa jede(r) vierte Studierende nach dem Studium als Arbeitsmigrant(in) oder aus familiären Gründen in Deutschland. Dies entspricht etwa dem Durchschnitt der OECD-Länder, für die Daten verfügbar sind. Insgesamt betrug der Anteil der internationalen Absolventen eines deutschen Hochschulstudiums ausgestellten Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck der Beschäftigungsaufnahme in Deutschland 2010 30% aller neuen Ersterlaubnisse zum Zweck der Beschäftigungsaufnahme, gegenüber 23% im Jahr 2008. Internationale Studierende bilden daher für Deutschland ein wichtiges Reservoir für die Arbeitsmigration.

Herkunftsländer

Deutschland ist weltweit ein Hauptzielland für internationale Studierende. Im Jahr 2010 waren weltweit 6% aller Personen, die in einem anderen OECD-Land studierten als dem, in dem sie ansässig waren, an einer deutschen Hochschule eingeschrieben, was Deutschland nach den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Australien und Frankreich

Abbildung 5.5 Anteil internationaler Studierender, die ihren Status ändern und im Land bleiben, sowie Prozentsatz neuer Arbeitsmigranten unter den zuvor im Land Studierenden, ausgewählte OECD-Länder, um 2008



Quelle: OECD (2011), *International Migration Outlook*, OECD Publishing; sowie Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) (Daten vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF – bereitgestellt) und HIS-Daten.

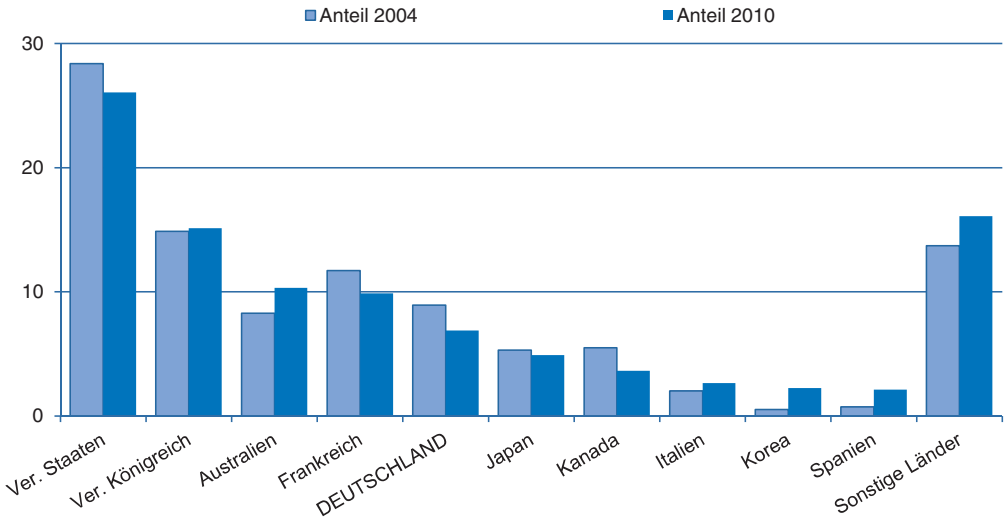
zum Land mit dem fünfthöchsten Marktanteil macht. Der Marktanteil Deutschlands hat sich jedoch seit 2004 um 2 Prozentpunkte verringert und liegt heute etwa bei drei Viertel des Niveaus von 2004 (Abb. 5.6). Deutschland hat daher weniger von der weltweiten Expansion des Markts internationaler Studierender profitiert als andere Zielländer⁷.

Wie in den meisten anderen OECD-Ländern stellen chinesische Staatsangehörige in Deutschland unter den zugewanderten internationalen Studierenden den höchsten Anteil. 2011 waren 12% aller internationalen Studierenden in Deutschland Chinesen. Inder und Koreaner stellten dagegen in Deutschland nur 3% bzw. 2% der internationalen Studierenden – das ist weniger als der entsprechende OECD-Durchschnitt für Inder (7%) und Koreaner (5%) im Jahr 2010 (Abb. 5.7).

Deutschland zieht hingegen viele internationale Studierende aus den Ländern an, auf die in jüngster Zeit der überwiegende Teil der Migrationsankünfte entfiel, d.h. Migranten aus den Ländern Mittel- und

Abbildung 5.6 **Anteil internationaler Studierender an Hochschulen im OECD-Raum, nach Zielländern**

In Prozent



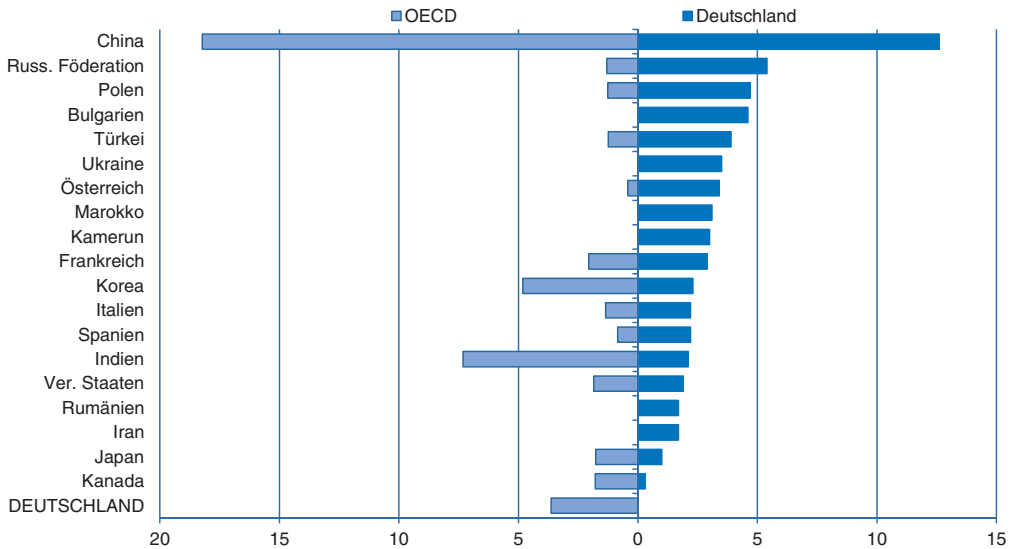
Quelle: OECD Education Statistics. 28 OECD-Mitgliedsländer sind berücksichtigt: Die 6 fehlenden Mitgliedsländer sind Chile, Island, Israel, Luxemburg, Mexiko und Slowenien. Bei den Ländern, für die Daten vorliegen, handelt es sich definitionsgemäß um Studierende, die nicht in dem Land ansässig sind, das die Daten übermittelt. Für 2004 verwenden die folgenden vier Länder die Definition „Studierende, die ihre vorherige Ausbildung in einem anderen als dem die Daten übermittelnden Land absolviert haben“: Finnland, Irland, Niederlande und die Schweiz. Für 2004 und 2010 verwenden die folgenden sechs Länder die Definition „ausländische Studierende“, die die Frage des vorherigen Ausbildungs- oder Wohnorts unberücksichtigt lässt: Tschechische Republik, Frankreich (Daten nur für 2010), Italien, Republik Korea, Polen, Portugal und die Türkei. Für Frankreich liegen keine Daten für 2004 vor; es wurden Daten für 2005 übermittelt. Für Deutschland wurden die nationalen Statistiken über folgenden Link abgerufen: <http://www.wissenschaftweltoffen.de>.

Osteuropas (MOEL) und den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion. Russland, Bulgarien, die Ukraine und Polen gehören zu den führenden Herkunftsländern, und ihr Anteil an allen immatrikulierten internationalen Studierenden betrug 2011 den vom HIS zur Verfügung gestellten Daten zufolge 17%. Auf die EU/EFTA-Länder entfällt etwa ein Drittel der eingeschriebenen internationalen Studierenden. Ein weiteres wichtiges Herkunftsland internationaler Studierender ist die Türkei, zu der Deutschland weit in die Vergangenheit zurückreichende Migrationsbeziehungen hat.

Die Zahl der neu Zugewanderten hat sich zudem seit 1998 nahezu verdoppelt⁸. Nach einem starken Anstieg bis 2003 ging die Zahl der neu Zugewanderten in den folgenden Jahren zurück und begann dann 2007

Abbildung 5.7 **Verteilung internationaler Studierender nach Herkunftsländern, 2009/2010**

In Prozent



Anmerkung: Der OECD-Durchschnitt schließt Daten über internationale Studierende für Länder ein, für die diese Daten vorlagen. Für Österreich, die Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Korea, Norwegen, Polen und die Türkei waren solche Daten nicht verfügbar, und es wurden stattdessen Daten über internationale Studierende verwendet (ausländische Studierende sind auf der Basis des Landes ihrer Staatsangehörigkeit als solche definiert).

Quelle: Die Daten für Deutschland wurden vom Statistischen Bundesamt und HIS bereitgestellt; die Daten für den OECD-Raum wurden angepasst auf der Basis von OECD (2011), *Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

wieder zu steigen, wobei 2010 mit 66 000 registrierten neuen internationalen Studierenden ein Höchststand erreicht wurde. Wichtige Herkunftsländer der neu Zugewanderten waren 2010 – von China abgesehen – die Vereinigten Staaten (3 950), Frankreich (3 780), Spanien (3 470) und Russland (3 140); der Zustrom der Studierenden aus den genannten Ländern hat sich in Deutschland bedeutend erhöht. Etwas mehr als ein Drittel der internationalen Studierenden im ersten Studienjahr kamen 2010 aus Ländern der Europäischen Freihandelszone.

Werbung für deutsche Hochschulen

In Systemen, in denen internationale Hochschulabsolventen einen hohen Anteil der Arbeitsmigranten stellen, wie es in Deutschland der Fall ist, werden die Hochschulen zu einem der wichtigsten Akteure im Hinblick auf

die Steuerung der Einreise und des Erwerbs der Aufenthaltsgenehmigung. Die Werbeaktivitäten der Hochschulen und ihre Fähigkeit, internationale Studierende zu betreuen, bestimmen Umfang und Qualität eines Teils des Zustroms von Arbeitsmigranten.

Die Zuwanderung von Studierenden wurde durch die schrittweise Umstrukturierung des deutschen Hochschulsystems im Rahmen der Bologna-Reform im Lauf der letzten zehn Jahre unterstützt⁹. Nach seiner Reform ist das deutsche Hochschulsystem nunmehr integraler Bestandteil des Europäischen Hochschulraums, und seine Studienabschlüsse müssten im Prinzip ohne weiteres mit den Studienprogrammen anderer EU-Länder und der klassischen Einwanderungsländer unter den OECD-Staaten vergleichbar sein. Die Zuwanderung internationaler Studierender wurde zudem durch die Entwicklung im Wirtschafts- und Bildungsbereich in den Herkunftsländern und ein stärkeres Schwergewicht der Hochschulen auf dem Markt internationaler Studierender erleichtert.

Vor diesem Hintergrund wurden in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Sichtbarkeit und Attraktivität Deutschlands als Zielland für internationale Studierende und Wissenschaftler zu verbessern. Der wichtigste Akteur ist in dieser Hinsicht der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), der den internationalen Austausch von Wissenschaftlern sowie die Entwicklung internationaler Studienprogramme und Kooperationen unterstützt. Der überwiegend durch das Auswärtige Amt finanzierte DAAD fördert zudem das Image der deutschen Hochschulbildung im Ausland über ein Netzwerk von Zweig- und Kontaktstellen, Bildungsmessen und Medienkampagnen. 2008/2009 war der DAAD beispielsweise an der Errichtung der „EU-Asien-Hochschulbildungs-Plattform“ beteiligt, die darauf abzielt, die Zusammenarbeit zwischen europäischen Ländern und aufstrebenden Ländern Asiens in den Bereichen Hochschulbildung und Entwicklung zu verbessern.

Bereits im Jahr 2001 gründeten mehrere deutsche Hochschulen gemeinsam unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ein Konsortium – Gate Germany –, das darauf abzielt, die Vermarktung deutscher Hochschuleinrichtungen durchgängig zu verbessern¹⁰. Im Juni 2012 umfasste Gate Germany 133 Hochschulen, die 80% der eingeschriebenen internationalen Studierenden auf sich vereinen. Gate Germany koordiniert zudem in Deutschland die Arbeiten am *International Student Barometer* (ISB), einer jährlich erscheinenden ländervergleichenden Studie über mobile Studierende mit dem Schwerpunkt auf den Eindrücken, Entscheidungen, Erwartungen und Erfahrungen dieses Personenkreises¹¹.

Den Ergebnissen der ISB-Erhebung von 2011/2012 zufolge waren die Hauptgründe für die Studienaufnahme in Deutschland die Qualität der Lehre (von 96% der Befragten als Grund angegeben), die Reputation der deutschen Hochschulen (91%) und der gute Ruf des deutschen Hochschulsystems und der deutschen Hochschulabschlüsse allgemein (beide 90%) (ISB, 2012). Eine anschließende Beschäftigung scheint bei den Entscheidungen insofern eine weniger wichtige Rolle zu spielen, als dieser Aspekt nur von 23% der Befragten als Kriterium für ihre Entscheidung, in Deutschland zu studieren, genannt wurde.

Es ist nicht bekannt, welche Rolle die Studiengebühren spielen. Zweifellos liegen die Gebühren für internationale Studierende in Deutschland von allen großen OECD-Zielländern mit am niedrigsten (Tabelle 5.3). Nur Österreich, Frankreich und Norwegen weisen eine ähnlich günstige Gebührenstruktur für internationale Studierende auf.

Tabelle 5.3 Jährliche Studiengebühren für internationale Studierende, 2011/2012
In Euro

		Studierende aus Ländern außerhalb der EU	Studierende aus EU-Ländern
EU-Länder	Österreich	726	Keine Gebühren
	Tschech. Rep.	Auf Tschechisch: keine Gebühren, andernfalls mind. 1 000 pro Semester	
	Dänemark	Etwa 6 000-16 000	Keine Gebühren
	Finnland	Gebühren können erhoben werden, wenn die Sprache nicht Finnisch oder Schwedisch ist	Keine Gebühren
	Frankreich		168-342
	Deutschland		0-500
	Irland	12 400-31 000	Bachelor-Studenten brauchen u.U. keine Gebühren zu zahlen, Gebühren für Postgraduierte je nach Hochschule unterschiedlich; 5 700-9 904
	Niederlande	6 200-18 900	1 200-2 200
	Norwegen		Keine Gebühren
	Schweden	9 700 und mehr	Keine Studiengebühren
Nicht-EU-Länder	Ver. Königreich	16 000-26 700	5 300-26 700
	Australien		11 300-29 100
	Kanada		1 500-26 600
	Japan		2 300
	Korea		4 000-14 000
	Neuseeland		11 400-23 700
	Schweiz		800-6 600
	Ver. Staaten		7 700-38 600

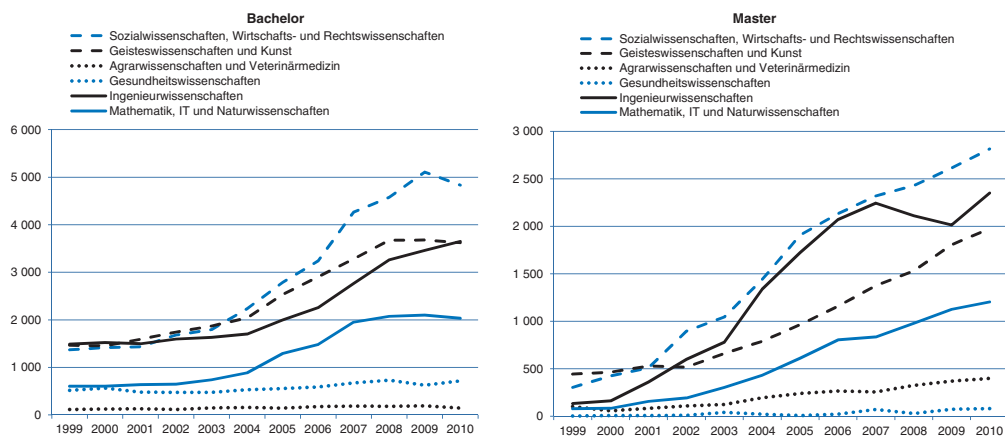
Anmerkung: Andere Währungen wurden zum jeweiligen Wechselkurs in Euro konvertiert.

Quelle: Analyse des OECD-Sekretariats.

Die Studienrichtungen internationaler Absolventen

Mehr internationale Studierende als je zuvor (28 000) schlossen 2010 (das letzte Jahr, für das Daten verfügbar sind) in Deutschland ein Hochschulstudium ab. Am größten war die Gruppe der Absolventen im Bereich Sozial- und Geisteswissenschaften (Abb. 5.8), obwohl – wie bereits festgestellt – für die Absolventen dieser Bereiche ein höheres Risiko besteht, einen Arbeitsplatz zu bekommen, der nicht ihrer Ausbildung entspricht, und sie daher mit geringerer Wahrscheinlichkeit die Berechtigungskriterien für eine Änderung ihres Aufenthaltsstatus erfüllen.

Abbildung 5.8 Internationale Absolventen eines Studiengangs an einer deutschen Hochschule, Bachelor und Master, nach Studienbereich, 1999-2010

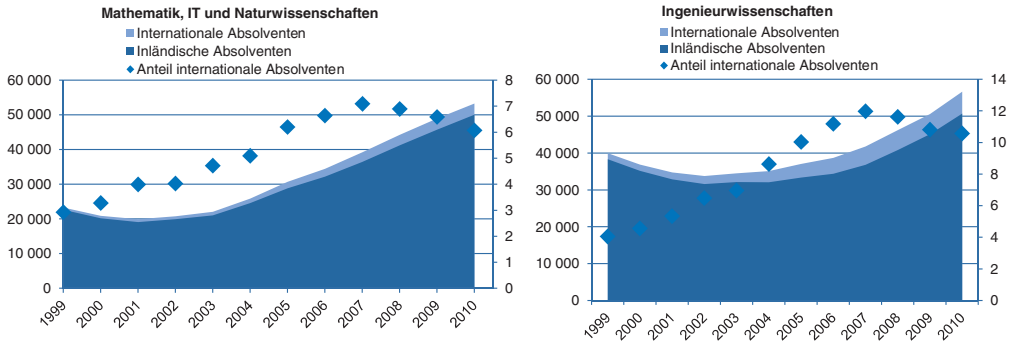


Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Statistiken über Studierende des Statistischen Bundesamts und HIS-Berechnungen.

Von besonderem Interesse sind die hochqualifizierten Berufe, bei denen Arbeitskräftemangel besteht – d.h. in den Bereichen Naturwissenschaften, IT und Ingenieurwissenschaften. Während auf internationale Absolventen 8% aller deutschen Hochschulabschlüsse entfielen, betrug der Anteil der internationalen Studierenden unter den Absolventen der Bereiche IT und Naturwissenschaften (zusammen mit Mathematik) nur 6%, jedoch 11% bei den neuen Abschlüssen im Bereich Ingenieurwissenschaften (Abb. 5.9).

In beiden Studienrichtungen ist jedoch der Anteil der internationalen Absolventen seit dem Höchststand von 2007 rückläufig. Dieser Rückgang kam indessen nicht durch eine Verringerung der Zahl der internationalen Studierenden in diesen beiden Studienrichtungen zustande – weder

Abbildung 5.9 Internationale Absolventen eines Studiengangs an einer deutschen Hochschule, Bachelor und Master, nach Fachrichtung, 1999-2010



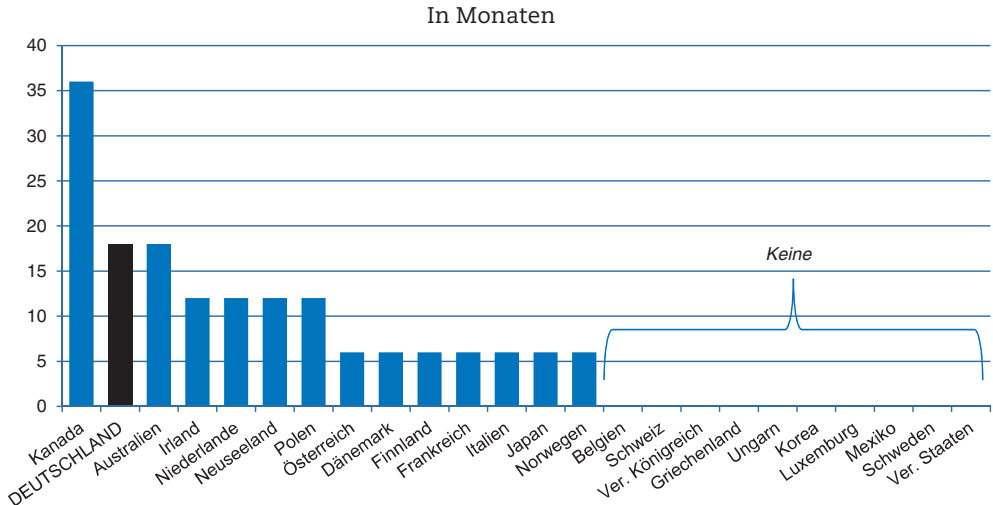
Quelle: HIS und Statistisches Bundesamt.

in absoluter Rechnung noch im Verhältnis zur Gesamtzahl der internationalen Absolventen –, sondern durch einen starken Anstieg der Zahl der inländischen Absolventen in diesen Bereichen. Das deutsche Hochschulsystem scheint daher bereits – zumindest teilweise – auf den zunehmenden Arbeitskräftemangel in bestimmten Berufen zu reagieren.

Internationale Hochschulabsolventen im Land halten

Die Herausforderung, internationale Absolventen nach Abschluss ihrer Ausbildung im Land zu halten und ihre Qualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, muss jedoch nicht allein durch die Hochschuleinrichtungen, sondern auch anhand eines breiteren Politikkonzepts angegangen werden.

Tatsächlich hat Deutschland seine Anstrengungen im Hinblick auf Regelungen intensiviert, die die Änderung des Aufenthaltsstatus von der studienbezogenen Aufenthaltserlaubnis zu einer Erlaubnis, die die Beschäftigung in einem qualifizierten Arbeitsverhältnis ermöglicht, fördern sollen. Mit der seit August 2012 geltenden Verlängerung der Frist für die Arbeitsuche nach Studienabschluss bietet Deutschland heute eines der großzügigsten Programme für Hochschulabsolventen im OECD-Raum (Abb. 5.10). Nur Kanada gewährt im Rahmen seines „Post Graduation Work Permit Program“ eine längere Frist für die Arbeitsuche, jedoch sind die Kriterien für eine anschließende Änderung des Status zur unbefristeten Arbeitsmigration wesentlich restriktiver. Dasselbe gilt auch für Australien, wo für die Arbeitsuche ebenso wie in Deutschland eine Dauer von 18 Monaten gewährt wird. Andere Länder gewähren für die Arbeitsuche

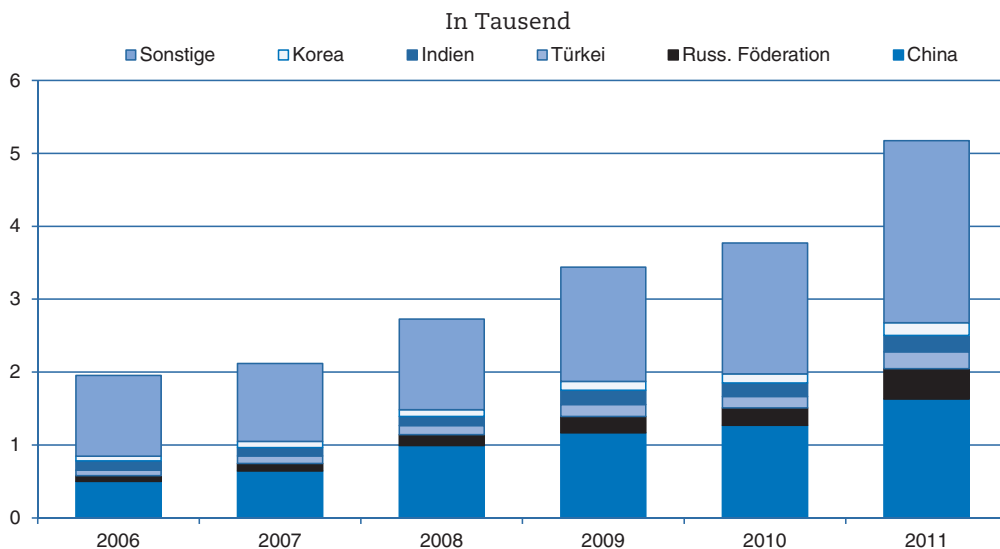
Abbildung 5.10 **Höchstdauer der Arbeitsuche nach dem Hochschulabschluss in verschiedenen OECD-Ländern**

Quelle: Nationale Gesetze.

einen kürzeren Zeitraum, wobei aber die Kriterien für die Änderung des Aufenthaltsstatus zur Erlangung einer Arbeitserlaubnis u.U. weniger streng sind, was die Frage der Angemessenheit des Arbeitsplatzes betrifft¹².

2010 entsprach der Anteil der internationalen Studierenden, die bei Abschluss ihres Studiums eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zweck der Arbeitsuche erhielten, etwa einem Fünftel der ihr Studium abschließenden internationalen Studierenden, die für die Aufnahme einer Beschäftigung eine Arbeitserlaubnis benötigen (d.h. ohne die Studierenden aus EU-Ländern). Für 2011 sind noch keine Daten über internationale Hochschulabsolventen verfügbar, doch legt der starke Anstieg der zum Zweck der Arbeitsuche erteilten Aufenthaltserlaubnisse im Jahr 2011 – angesichts der stabilen Zahl internationaler Studierender – den Schluss nahe, dass dieser Anteil im Steigen begriffen ist. 2011 lag die Zahl der Arbeitserlaubnisse, die für Absolventen eines deutschen Hochschulstudiums ausgestellt wurden, die eine ihrer Qualifikation angemessene Beschäftigung fanden, bei etwa 7 000, obwohl keine Daten darüber verfügbar sind, wie viele Studierende die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsuche für den anschließenden Übergang in Beschäftigung nutzten und wie viele direkt in ein Beschäftigungsverhältnis eintraten. Die Staatsangehörigkeiten der Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsuche erteilt wurde

Abbildung 5.11 **Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsplatzsuche nach erfolgreichem Abschluss des Studiums, nach Staatsangehörigkeit, 2006-2011**



Quelle: AZR (vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereitgestellte Daten), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

(Abb. 5.11), spiegeln in gewissem Maße die Zusammensetzung der Gruppe der internationalen Studierenden wider sowie die Staatsangehörigkeiten derer, die eine Arbeitserlaubnis erhalten.

Über die Berufswege nach dem Abschluss des Hochschulstudiums in Deutschland ist kaum etwas bekannt. Die einzige Datenquelle, die die Beschäftigung internationaler Hochschulabsolventen nach dem Studienabschluss zurückverfolgt, ist eine vom HIS durchgeführte Erhebung. Das „Absolventenpanel“ ist eine groß angelegte Erhebung unter etwa 7 000 Absolventen, die 2008/2009 einen dem Bachelor entsprechenden Abschluss erlangten¹³. Über die Teilnehmer wurden ein bis zwei Jahre nach ihrem Hochschulabschluss Daten über ihre Studienerfahrungen und den anschließenden Übergang in eine Beschäftigung erhoben. Im Rahmen der Erhebung können internationale Studierende als im Ausland geborene Hochschulabsolventen mit ausländischer Staatsangehörigkeit identifiziert werden, die ihr Sekundarschulzeugnis im Ausland erhielten¹⁴.

Da jedoch nur diejenigen in die Stichprobe aufgenommen wurden, die nach ihrem Studium in Deutschland blieben, ist die Zahl ausländischer Teilnehmer recht gering (etwa 200), was der Bandbreite der Analyse Grenzen

setzt. Den Ergebnissen der HIS-Erhebung zufolge brauchen internationale Hochschulabsolventen, die in Deutschland blieben, im Vergleich zu inländischen Studierenden etwas mehr Zeit, um ihre erste Arbeitsstelle zu finden. Der Anstieg der Beschäftigungsquoten nach dem 12. Monat war jedoch sowohl bei inländischen als auch bei internationalen Studierenden unerheblich, was den Schluss nahelegt, dass die Verlängerung der Frist für die Arbeitsuche von 12 auf 18 Monate die Zahl der internationalen Absolventen, die die Kriterien erfüllen, um bleiben zu dürfen, wahrscheinlich nicht wesentlich erhöhen wird.

Im Hinblick auf die durchschnittliche Dauer der Arbeitsuche nach Studienabschluss scheinen zwar zwischen inländischen und internationalen Absolventen keine großen Unterschiede zu bestehen, doch ist die Übereinstimmung der ausgeübten Tätigkeit mit der erworbenen Qualifikation bei letzteren geringer. Bei den internationalen Hochschulabsolventen betrug der Anteil der nicht der erworbenen Qualifikation entsprechenden Stellen 27% aller Beschäftigungsverhältnisse, gegenüber 18% bei inländischen Absolventen. Ausländische Absolventen befinden sich zudem häufiger in Beschäftigungsverhältnissen, die nicht mit ihrer Studienrichtung übereinstimmen. Bei 25% der inländischen Absolventen entsprach der erste Arbeitsplatz nicht der Studienrichtung, gegenüber 35% bei internationalen Absolventen¹⁵.

Die Rolle der deutschen Sprache in Bezug auf die Zuwanderung von Studierenden

Angeichts der Tatsache, dass Arbeitgeber Wert auf die Beherrschung der deutschen Sprache legen, ist ihr Gebrauch während des Hochschulstudiums ein wichtiger Faktor, der für internationale Studierende die Chancen erhöht, nach dem Abschluss in Deutschland bleiben zu können. Der Grad, in dem internationale Studierende während ihrer Studienzeit tatsächlich die erforderliche Sprachkompetenz erwerben, ist schwer abzuschätzen. Insbesondere gibt es keine Statistiken über ihre Teilnahme an deutschsprachigen Programmen gegenüber englischsprachigen. Vereinzelte Befunde legen den Schluss nahe, dass in der Regel ein hoher Anteil der internationalen Studierenden an Studienprogrammen teilnimmt, bei denen Englisch die Unterrichtssprache ist, wobei es sich bei diesen Programmen in der Regel nicht unbedingt um solche handelt, die Studierende anziehen, die nach ihrem Studium wahrscheinlich in Deutschland bleiben werden. Einige OECD-Länder, wie z.B. Finnland und die Tschechische Republik, haben hierauf mit der Gewährung günstiger Studiengebühren für Programme reagiert, die in der Landessprache abgehalten werden. In Deutschland, wo

die Studiengebühren generell niedrig sind, wurden keine entsprechenden Maßnahmen getroffen, um internationale Studierende zur Immatrikulation in deutschsprachigen Programmen zu veranlassen.

Arbeitsmigration für deutsche Arbeitgeber zur Option machen

Der Großteil der Unternehmen bezieht die Personalgewinnung im Ausland noch nicht in ihre Überlegungen mit ein

Trotz der Behauptungen, dass Arbeitskräfte weithin knapp seien, haben relativ wenige Arbeitgeber in Deutschland in den vergangenen Jahren Arbeitsmigranten eingestellt. 88% aller in der Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK befragten Arbeitgeber gaben an, dass es zwischen Juli 2010 und Juli 2011 freie Stellen bei ihnen gab, und 37% gelang es nicht, alle diese Stellen zu besetzen. Lediglich jedes vierte dieser Unternehmen bemühte sich jedoch darum, Arbeitskräfte aus dem Ausland (einschließlich der erweiterten EU/EFTA) einzustellen, und nur rund die Hälfte von ihnen hatte dabei Erfolg. Dieses Bild ist bei den KMU noch stärker ausgeprägt: Hier versuchte nicht einmal jeder zehnte Arbeitgeber mit vakanten Stellen, Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen. Eine Mehrzahl der kleinen und mittleren – ebenso wie der großen – Unternehmen rechnet mit zunehmendem Arbeitskräftemangel, doch weniger als 15% der betroffenen KMU ziehen die Möglichkeit der Personalgewinnung im Ausland in den kommenden fünf Jahren in Betracht, verglichen mit rund einem Drittel der Großunternehmen.

Da der Beteiligungsbias bei der Erhebung wahrscheinlich bei Unternehmen liegt, die ein Interesse an der Arbeitsmigration haben, ist es offensichtlich, dass die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland – einschließlich der erweiterten Europäischen Union – für die meisten Unternehmen, insbesondere KMU, zurzeit nicht in Betracht kommt. Dies wirft die Frage nach den Gründen auf, aus denen von der Arbeitsmigration kein Gebrauch gemacht wird. Grundsätzlich könnte dies auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein.

Erstens ist es möglich, dass die *Arbeitskräfteknappheit noch kein dringliches Problem* darstellt. Wie weiter oben festgestellt, sind die Befunde bezüglich des gegenwärtigen Arbeitskräftemangels nicht eindeutig, und die jüngste Detailanalyse der Bundesagentur für Arbeit (2012) kam zu dem Schluss, dass es in Deutschland keinen flächendeckenden Arbeitskräftemangel gibt. In dem Bericht wird jedoch anerkannt, dass es in bestimmten Regionen bzw. Sektoren Mangelsituationen gibt. Darüber hinaus wird darin hervorgehoben, dass KMU u.U. besondere Schwierigkeiten bei der Besetzung

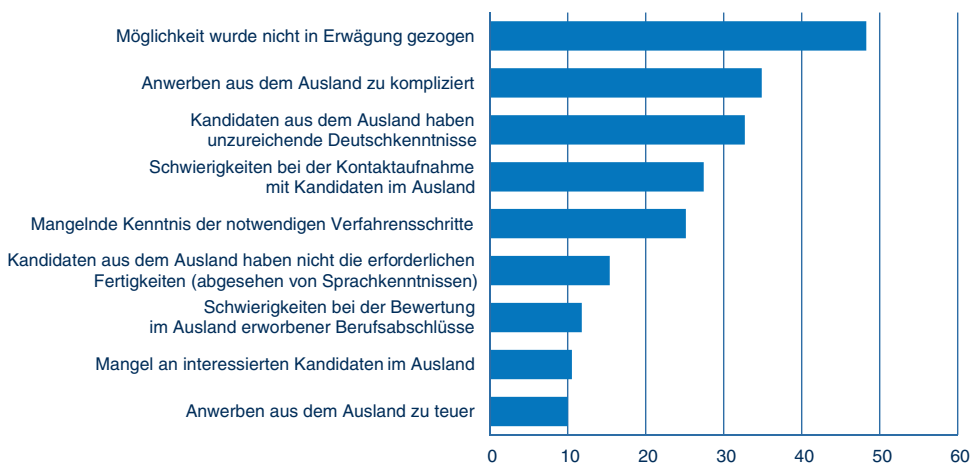
ihrer offenen Stellen haben, da sie bei den potenziellen Bewerbern in der Regel einen geringeren Bekanntheitsgrad haben. Tatsächlich lassen Daten aus einer groß angelegten Erhebung unter deutschen Unternehmen, dem IAB-Betriebspanel, darauf schließen, dass KMU größere Schwierigkeiten als Großunternehmen dabei haben, dem Arbeitskräftemangel zu begegnen (Dietz et al., 2012).

Ein zweiter Grund ist, dass *Sprachprobleme* die beschäftigungsorientierte Zuwanderung aus dem Ausland behindern könnten. Inwieweit dies tatsächlich zutrifft, ist schwer zu beurteilen. In der Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK führte etwa ein Drittel der Unternehmen, die offene Stellen zu besetzen hatten und keine Arbeitskräfte aus dem Ausland einstellten, unzureichende Deutschkenntnisse bei den ausländischen Kandidaten als Grund dafür an (Abb. 5.12). Sprachkenntnisse werden ferner als mit Abstand wichtigstes kompetenzbezogenes Hindernis genannt, was darauf schließen lässt, dass Investitionen in die Sprachförderung – sowohl im Ausland als auch für neu zugewanderte Arbeitsmigranten in Deutschland – einen bedeutenden Effekt haben könnten.

Die OECD-DIHK-Umfrage hat darüber hinaus verdeutlicht, welche *administrativen Hindernisse* die Arbeitgeber wahrnehmen. Zu diesen zählen

Abbildung 5.12 Gründe, aus denen keine Einstellung einer Arbeitskraft aus dem Ausland erfolgte

In Prozent der Arbeitgeber, die unbesetzte Stellen hatten, aber keine Arbeitskraft aus dem Ausland einstellten



Anmerkung: Mehrfachantworten waren möglich.

Quelle: Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK.

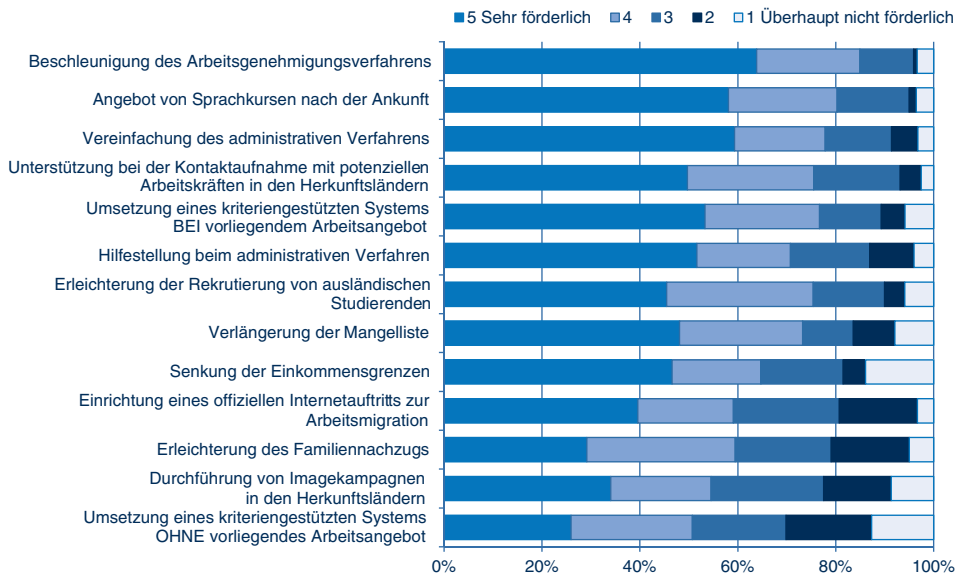
die in der Wahrnehmung der Arbeitgeber hohe Komplexität des Systems, die von 35% der Befragten genannt wird, sowie – eng damit verbunden – eine mangelnde Kenntnis der Funktionsweise des Systems (rd. 25%). Wieder besteht ein enger Zusammenhang mit der Unternehmensgröße. KMU nehmen das System für die Einstellung von Arbeitskräften aus dem Ausland öfter als intransparent und komplex wahr als Großunternehmen. Gleichzeitig scheint es sich nicht um eine Kostenfrage zu handeln, da lediglich jedes zehnte betroffene Unternehmen von den Kosten abgeschreckt war.

Dagegen werden oftmals Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit potenziellen Kandidaten im Ausland angeführt; nahezu 30% der Unternehmen, die ihre offenen Stellen nicht besetzen konnten, gaben dies als Grund an, aus dem sie letztlich keine Arbeitskräfte aus dem Ausland eingestellt haben. Zugleich betrachten nur wenige Unternehmen mangelndes Interesse an einer Arbeit in Deutschland seitens der Kandidaten als großes Hindernis.

Mögliche Lösungsansätze: administrative Unterstützung der Unternehmen ...

Im Rahmen der Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK wurden ferner Maßnahmen untersucht, welche die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte den befragten Arbeitgebern zufolge erleichtern würden (Abb. 5.13). Diese tragen den wahrgenommenen Hindernissen eindeutig Rechnung. Die Beschleunigung des Arbeitsgenehmigungsverfahrens und allgemein die Vereinfachung des administrativen Verfahrens werden an erster bzw. dritter Stelle genannt. Die erste Nennung ist überraschend, da die Dauer des Arbeitsgenehmigungsverfahrens – wie oben beschrieben – weder im internationalen Vergleich noch verglichen mit der durchschnittlichen Vakanzzeit bei Mangelberufen besonders lang ist. Sie scheint die Wahrnehmung des Systems als komplex und intransparent zu unterstreichen, die insgesamt unter Arbeitgebern verbreitet ist, die wenig bzw. überhaupt keine unmittelbare Erfahrung damit haben.

Eine Alternative für Arbeitgeber wäre eine stärkere Inanspruchnahme von Unternehmen, die sich auf die Erledigung der notwendigen Formalitäten spezialisiert haben. KMU scheinen derartige Dienste selten zu nutzen – im Gegensatz zu Großunternehmen. Die Gründe, aus denen KMU private Dienste, die administrative Unterstützung anbieten, nicht nutzen, sind nicht ganz klar, da die Honorare im Allgemeinen nur den Bruchteil eines Monatsgehalts betragen. Dennoch scheinen der Markt für Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung insgesamt sowie die Spezialisierung von Anwälten auf Arbeitsmigrationsrecht in Deutschland deutlich weniger

Abbildung 5.13 **Bewertung der Arbeitgeber von Maßnahmen zur Vereinfachung der Arbeitsmigration**

Anmerkung: Anzahl der Arbeitgeber, die gültige Antworten gaben = 668. In der Zahl sind Arbeitgeber, die „Weiß ich nicht“ angaben, nicht berücksichtigt. Die Rangfolge entspricht dem Mittelwert der Bewertungen unter allen gültigen Antworten.

Quelle: Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK.

weit entwickelt zu sein als in den OECD-Einwanderungsländern oder im Vereinigten Königreich, und auch die Arbeitgeberverbände haben diese Lücke nicht geschlossen. Um den KMU Hilfestellung bei administrativen Fragen zu geben, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vor kurzem ein „Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung für kleine und mittlere Unternehmen“ errichtet. Dieses bietet KMU u.a. Informationen sowie administrative Unterstützung bei der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte. Das Kompetenzzentrum hat ferner einen Praxisleitfaden für die Rekrutierung aus dem Ausland herausgegeben.

Was die Verfahrensseite betrifft, könnten administrative Veränderungen das Verfahren für die Nutzer unmittelbar vereinfachen. Die Verwendung standardisierter Antragsformulare, in denen die möglichen Gründe für die Beantragung der Genehmigung sowie die erforderlichen Schriftstücke aufgelistet sind, wäre hilfreich. Leistungsziele bzw. Erfolgskontrollen könnten ebenfalls ein Mittel sein, um die Arbeitgeber über die voraus-

sichtliche Verfahrensdauer zu informieren und ihre Erwartungen zu steuern. Eine Reihe von OECD-Ländern veröffentlicht regelmäßig die Bearbeitungszeiten, entweder zusammen mit Leistungszielvorgaben oder als Orientierungshilfe für Antragsteller. Und schließlich wäre die direkte Unterstützung („Sponsorship“) durch die Arbeitgeber hilfreich, da die Arbeitgeber in Deutschland das Verfahren möglicherweise besser steuern können als ein Antragsteller aus dem Ausland.

... laufende Schulungsmaßnahmen nach der Einreise ...

An zweiter Stelle steht bei den Arbeitgebern Sprachförderung nach der Ankunft der Arbeitskräfte in Deutschland. Die bekanntesten staatlich finanzierten Schulungsmaßnahmen, die zurzeit angeboten werden, sind die Integrationskurse, die 600 Stunden grundlegenden Sprachunterricht umfassen. Intensivsprachkurse werden ebenfalls angeboten. Generell haben Arbeitsmigranten im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes Anspruch auf Teilnahme an diesen Kursen. Die meisten hochqualifizierten Arbeitsmigranten – welche die große Mehrheit der sich dauerhaft niederlassenden Arbeitsmigranten ausmachen – haben tatsächlich jedoch keinen Zugang zu den geförderten Integrationskursen, da davon ausgegangen wird, dass ihre Qualifikationen, die ursprünglich der Grund für ihre Arbeitsgenehmigung waren, eine dauerhafte Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Gesellschaft gewährleisten (Art. 4 Abs. 2 der Integrationskursverordnung)¹⁶. Staatsbürger aus EU/EFTA-Ländern sowie manche Ehepartner von Arbeitsmigranten können gegen die geringe Gebühr von einem Euro pro Stunde an den Kursen teilnehmen, auch wenn lediglich ein Bruchteil der Migranten aus diesen Ländern, die Sprachunterricht benötigen, diese Möglichkeit zu nutzen scheint. Die Zahl der Kursteilnehmer aus EU/EFTA-Ländern – rd. 16 800, zu denen nicht nur Neuzuwanderer zählten, sondern auch Migranten, die seit vielen Jahren in Deutschland leben – machte 2011 unter 15% der geschätzten dauerhaften Zuwanderung aus nichtdeutschsprachigen EU/EFTA-Ländern aus. Sie liegt damit deutlich unter der wahrscheinlichen Zahl der Arbeitsmigranten aus den EU/EFTA-Ländern und ihren Familien, die Sprachförderung benötigen.

Nur wenige OECD-Länder bieten staatlich finanzierte Sprachkurse für Arbeitsmigranten an. In den OECD-Ländern mit etablierten Arbeitsmigrationssystemen wie Australien, Kanada und Neuseeland ist eine gewisse Beherrschung der Landessprache bei zahlreichen Arbeitsmigranten eine Voraussetzung für die Zulassung. Gleichwohl bietet Kanada Zuwanderern nach der Ankunft kostenfreie Sprachkurse an. Ob die staatliche Finanzierung von Sprachkursen für Arbeitsmigranten sinnvoll ist,

lässt sich nicht klar sagen, da der Nutzen zum großen Teil dem Arbeitgeber zugute kommt, der selbst ein Interesse daran haben sollte, derartige Kurse zu finanzieren. Andererseits gibt es bedeutende positive Externalitäten für die Gesellschaft im Allgemeinen, wenn sichergestellt wird, dass die Zuwanderer die Sprache des Ziellandes gut beherrschen.

Beim deutschen System unterstützen die einzelnen Arbeitgeber die Arbeitskräfte auf individueller Basis, statt die Einstellungsbemühungen mit anderen Akteuren zusammen zu bündeln. Dieser fragmentierte Ansatz bei der Personalgewinnung macht es schwierig, Schulungen für Arbeitsmigranten zu organisieren, da ihre Einreise unkoordiniert erfolgt und sie unterschiedliche Profile aufweisen. Schulungen für Arbeitsmigranten nach der Einreise sind in Korea am weitesten entwickelt, wo geringqualifizierte Zuwanderer im Rahmen des Arbeitsgenehmigungssystems nach der Einreise Sprachförderung, Schulungen am Arbeitsplatz sowie Unterstützung erhalten. Das koreanische Programm ist jedoch für geringer qualifizierte Tätigkeiten in kleinen und mittleren Unternehmen konzipiert; die Schulungsmaßnahmen nach der Einreise dienen sowohl der Verbesserung der Produktivität, der Sicherheit und der Einhaltung der Vorschriften als auch dem Arbeitsschutz. In Deutschland wäre ein ähnliches Modell unter Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit und der Unternehmerverbände sowie der regionalen Integrationsdienste möglich, dies würde jedoch eine Änderung der Einstellung der Arbeitgeber gegenüber bilateralen Vereinbarungen auf Branchenebene erfordern.

... und größere Hilfestellung beim Job-Matching: eine aktive Anwerbepolitik

Hoch oben auf der Wunschliste der Arbeitgeber, insbesondere der KMU, steht die Unterstützung bei der Anbahnung von Kontakten zu interessierten Kandidaten in den Herkunftsländern. Im Gegensatz zu Großunternehmen haben KMU im Allgemeinen keinen Zugang zu Arbeitsmigration aus dem Ausland über die konzerninterne Entsendung von Personal, und sie sind es auch nicht gewohnt, Stellenausschreibungen auf Englisch zu veröffentlichen. Dies ist in Deutschland ein wichtiger Weg der Personalgewinnung – beispielsweise kamen 2010 rd. 50% der ausländischen Ingenieure im Rahmen des konzerninternen Personalaustauschs ins Land. KMU sind ferner mit geringerer Wahrscheinlichkeit im Ausland als potenzielle Arbeitgeber bekannt.

Der deutsche Rahmen für die Anwerbung und Einstellung hochqualifizierter Arbeitsmigranten aus Drittländern wurde bis Mitte der 2000er Jahre nicht weiterentwickelt (Heß und Sauer, 2007). Es bestehen zwar

seit langem fest etablierte Programme zur Gewinnung internationaler Studierender, eine ähnlich langjährige Initiative für Arbeitsmigranten gibt es jedoch nicht. Es wird erwartet, dass die Arbeitgeber die Kandidaten ohne Beteiligung staatlicher Stellen finden, ihre Eignung prüfen und ihnen einen Vertrag anbieten.

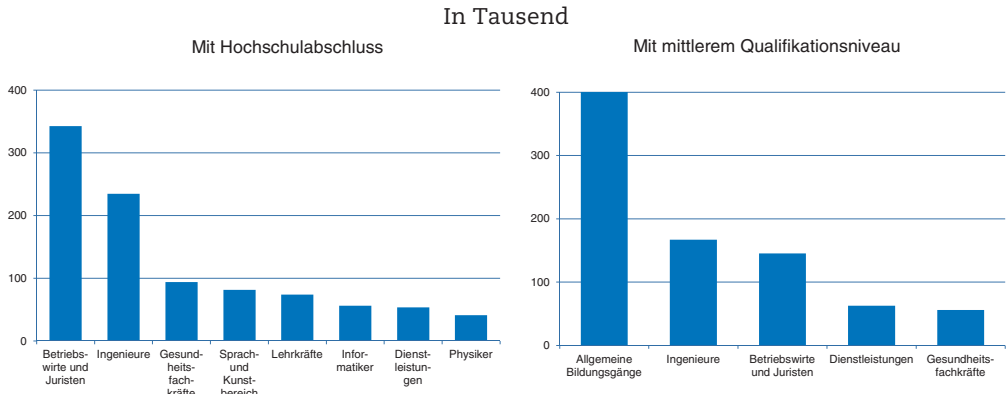
Eine weitreichende Ausnahme hiervon ist die Bundesagentur für Arbeit mit ihrer Arbeit über das europäische Arbeitsuchportal EURES und ihrer Zusammenarbeit mit den öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen in anderen EU-Ländern sowie der Verwaltung bilateraler Vereinbarungen mit ausgewählten anderen europäischen Ländern, im Allgemeinen im Hinblick auf die Beschäftigung geringer qualifizierter Arbeitskräfte.

Die Auslandsfiliale der Bundesagentur für Arbeit, die – ursprünglich für die Vermittlung arbeitsloser Deutscher ins Ausland errichtete – Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), hat ihre Dienstleistungen für Ausländer, die in Deutschland eine Beschäftigung suchen, in den vergangenen beiden Jahren deutlich ausgeweitet, ihr Aktionsradius beschränkt sich jedoch nahezu ausschließlich auf die EU-Länder. Trotz verstärkter Bemühungen ist die Zahl der vermittelten Arbeitsstellen niedrig geblieben. 2011 vermittelte die Stelle 290 Fachkräfte aus dem Ausland, gegenüber 242 im Jahr 2010. Die wichtigsten Länder für die Anwerbung von Fachkräften, auf die über die Hälfte der Vermittlungen entfallen, sind Ungarn, Polen und Bulgarien. Die ZAV vermittelt eine größere Zahl ungelernter Kräfte: etwa 900 im Jahr 2011, von denen die Hälfte aus Spanien kam. Der größte Beschäftigungssektor ist das Gastgewerbe. Die ZAV baut ihre Tätigkeit in Spanien und anderen EU-Ländern aus, indem sie Jobmessen für deutsche Arbeitgeber in Zusammenarbeit mit den lokalen Arbeitsvermittlungsstellen in den betreffenden Ländern organisiert. Im ersten Halbjahr 2012 vermittelte sie die Einstellung von rd. 50 Ingenieuren, vorwiegend aus Spanien.

Das Potenzial für die Ausweitung der Personalgewinnung in anderen europäischen Ländern ist bedeutend, sowohl im Hinblick auf Arbeitskräfte mit hohem als auch mit mittlerem Qualifikationsniveau. Allein in Spanien gab es 2011 über 300 000 arbeitslose Ingenieure und über 150 000 Arbeitslose mit Berufsausbildung im Verarbeitenden Gewerbe, im Ingenieurwesen und im Baugewerbe (Abb. 5.14)¹⁷.

Die duale Berufsausbildung fördern und in das Arbeitsmigrationssystem einbinden

Eine zusätzliche Quelle für qualifizierte Arbeitskräfte könnte sein, Personen aus dem Ausland in das Berufsausbildungssystem zu bringen. Deutschland stützt sich auf seine duale Berufsausbildung, um qualifizierte

Abbildung 5.14 **Zahl der Arbeitslosen in Spanien, nach Fachgebiet, 2011**

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

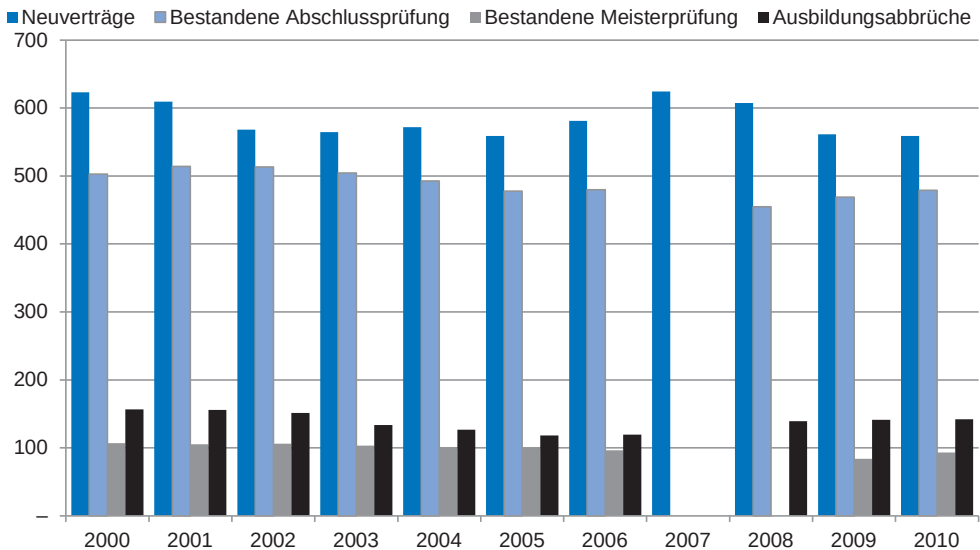
Handwerker auszubilden, und die Zahl der Auszubildenden im ersten Ausbildungsjahr ist in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen, von 624 000 Auszubildenden im Jahr 2007 auf 560 000 im Jahr 2010 (Abb. 5.15). Die Zahl derjenigen, die ihre Abschlussprüfung – nach etwa drei Jahren – bestanden, belief sich 2010 auf rd. 480 000 und wird voraussichtlich weiter sinken. Die Zahl der Meisterabschlüsse – das höchste Qualifikationsniveau in der dualen Berufsausbildung, das zugleich wichtiger Bestandteil der Produktivität und der Reputation der deutschen Produktion ist – lag Anfang der 1990er Jahre im Jahresdurchschnitt bei über 125 000, sank 2006 jedoch auf unter 100 000 und ist weiter rückläufig. Der Rückgang bei der Berufsausbildung ist in den ostdeutschen Bundesländern – außer Berlin – besonders ausgeprägt, die Zahl der Auszubildenden im ersten Lehrjahr nahm dort von 152 000 im Jahr 1999 auf 89 000 im Jahr 2010 ab. Der Rückgang scheint vor allem auf demografische Faktoren zurückzuführen zu sein, da die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze in Ostdeutschland ebenfalls besonders hoch ist.

Die große Mehrheit der Ausbildungsplätze entfällt auf Industrie und Handel sowie das Handwerk, wo auch die stärksten Rückgänge zu verzeichnen waren. Die Gesamtzahl der Auszubildenden in Industrie und Handel sank im Zeitraum 2008-2010 um 7%, und die Zahl der Auszubildenden im Handwerk nahm im selben Zeitraum um 8% ab (Abb. 5.16). Dieser Rückgang fiel in den ostdeutschen Bundesländern erneut deutlich stärker aus.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellt darüber hinaus Prognosen über die erwarteten Veränderungen beim Neuangebot aus dem System der beruflichen Bildung im Zeitraum 2010-2014 (Bundesministerium

Abbildung 5.15 **Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge, Ausbildungsabschlüsse und -abbrüche, nach Sektor, 2000-2010**

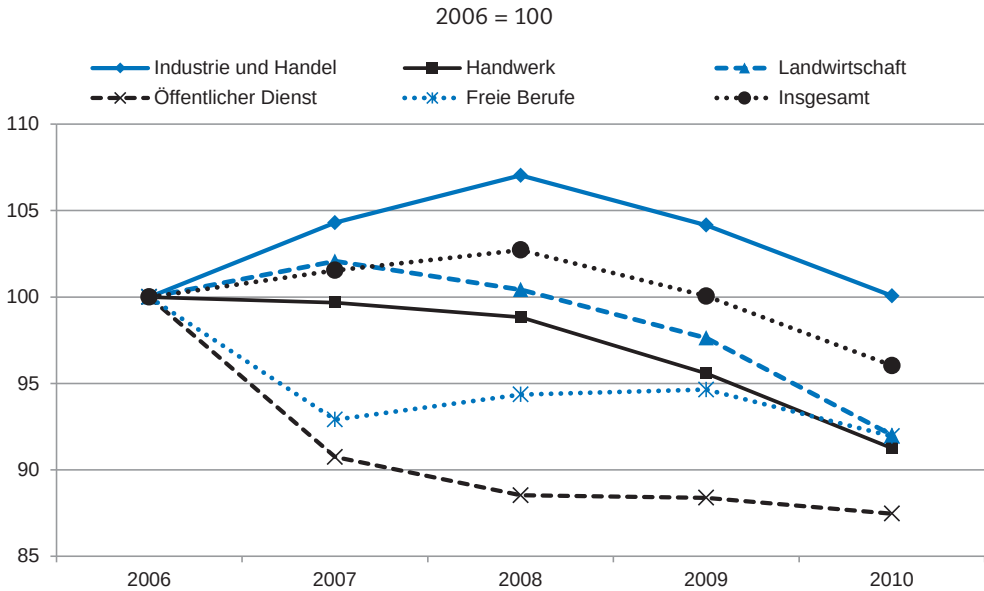
In Tausend



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung.

für Arbeit und Soziales, 2011). Große Rückgänge werden in qualifizierten Berufen wie den Metall- und Anlagenbauberufen (-51%), den Elektroberufen und Technikern (-23%), bei den Informatikern und den Rechnungskaufleuten (-29%) sowie in den Gesundheitsdienstberufen (-14%) erwartet. Ein Anstieg wird hingegen bei der Zahl der neu ausgebildeten Arbeitskräfte in der Altenpflege erwartet (+16%).

Die allgemeine Arbeitsmarktstrategie in Deutschland sieht zwar die Stärkung der Teilnahme an der Berufsausbildung durch die Verringerung der Abbruchquoten vor, es gibt jedoch auch eine Reihe von Initiativen zur Förderung der Internationalisierung der Berufsausbildung. Seit über zehn Jahren führt das Bundesministerium für Bildung und Forschung die Initiative „iMOVE“ (International Marketing of Vocational Education) durch, welche die deutsche berufliche Aus- und Weiterbildung fördert. Das Ministerium hat in jüngerer Zeit Grundsatzvereinbarungen über eine internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich unterzeichnet, insbesondere mit Brasilien, China, Indien, Spanien und der Türkei. Deutschland fördert den Aufbau von Elementen von Berufsbildungssystemen in diesen Ländern. Die in diese Programme investierten Mittel sind bedeutend: 21 Mio. Euro

Abbildung 5.16 **Entwicklung der Auszubildendenzahlen, nach Sektor, 2006-2010**

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung.

werden im Jahr 2012 und 24 Mio. Euro im Jahr 2013 für Sprachkurse für ausländische Auszubildende bereitgestellt. Im Falle Spaniens ist eines der Hauptziele darüber hinaus das „Matching“ zwischen arbeitslosen spanischen Jugendlichen und verfügbaren Ausbildungsplätzen in Deutschland. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) führt ebenfalls eine Reihe von Projekten im Bereich der Berufsausbildung durch, insbesondere für Polen in bestimmten Gegenden Ostdeutschlands, in denen nicht genügend Auszubildende zur Verfügung stehen. Es handelt sich hierbei bisher jedoch überwiegend um Kleinprojekte.

Solche Programme werden voraussichtlich ausgeweitet werden, wobei das Augenmerk insbesondere auf den südeuropäischen Ländern liegen wird, in denen die Jugendarbeitslosigkeit hoch ist. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beabsichtigt, im Jahr 2013 ein Programm für arbeitslose Jugendliche aus EU-Mitgliedstaaten einzuführen, die Orientierungs- und Sprachkurse im Herkunftsland umfassen, an die sich eine Berufsausbildung oder eine Erwerbstätigkeit in einem Mangelberuf in Deutschland sowie weitere Sprachförderung nach Beginn der Ausbildung anschließen. Der Etat für das Programm beträgt bis zu 230 Mio. Euro bis 2016. Die Umsetzung des Programms wird durch die ZAV unter Beteiligung des DIHK und des ZDH sowie anderer Akteure erfolgen¹⁸.

Bis vor kurzem war die Einstellung ausländischer Auszubildender praktisch auf Bürger anderer EU/EFTA-Länder beschränkt, da die meisten Bürger aus Nicht-EU/EFTA-Ländern nicht in Deutschland bleiben durften, wenn sie nur über eine Berufsausbildung verfügten. Die Ausweitung der Aufenthaltserlaubnis im August 2012 auf Ausländer, die eine Berufsausbildung in Deutschland abgeschlossen haben, eröffnet die Möglichkeit der Einstellung von Auszubildenden aus Nicht-EU/EFTA-Ländern. Die Ausweitung der Zusammenarbeit in der Berufsausbildung zwischen Deutschland und Nicht-EU-Ländern könnte, zusammen mit dieser neuen Möglichkeit, eine Ausbildung in Deutschland zu absolvieren und anschließend im Land zu bleiben, ein ergänzendes Mittel zur Lösung des Auszubildendenmangels in bestimmten Berufen sein. Die Hindernisse bezüglich der Sprache und der zuvor durchlaufenen Ausbildung, die möglicherweise nicht den Anforderungen entspricht, bestehen jedoch fort, ebenso wie bei anderen Formen der Personalgewinnung. Darüber hinaus erhöht die Ausdehnung der Stellenbesetzung im deutschen Ausbildungssystem auf außereuropäische Länder das Risiko des Missbrauchs und der Ausnutzung des Systems, sowohl im Hinblick auf Falschdarstellungen durch Personalvermittlungen in den Entsendeländern als auch im Hinblick darauf, dass den Unternehmen Zugang zu billigen Arbeitskräften anstelle von Auszubildenden gewährt wird. Beide Aspekte sollten sorgfältig geprüft werden.

Konkrete strukturelle Hindernisse überwinden

Zwei spezifische Merkmale des deutschen Arbeitsmarkts stellen strukturelle Hindernisse für die Einstellung von Arbeitskräften aus dem Ausland dar. Das erste Hindernis ist die Tatsache, dass die deutsche Sprache außerhalb Deutschlands mit Ausnahme Österreichs, der Schweiz sowie Teilen Belgiens und Italiens nicht sehr verbreitet ist. Deutsch wird in den Nachbarländern oftmals als zweite bzw. eher als dritte Fremdsprache unterrichtet. Außerhalb Europas wird kaum Deutsch gesprochen. In fast allen deutschen Unternehmen – mit Ausnahme bestimmter multinationaler Unternehmen – ist die Arbeitssprache Deutsch, und es wird erwartet, dass die Mitarbeiter auf Deutsch miteinander interagieren. Dieses Hindernis ist weiter oben bereits erörtert worden.

Das zweite Merkmal ist die hohe Zahl der reglementierten Gewerbe und Berufe. Es gibt rd. 60 reglementierte akademische Berufe – eine relativ hohe Zahl im Vergleich zu anderen OECD-Ländern. Qualifikationen der beruflichen Bildung sind stärker reglementiert, wobei über 350 verschiedene Berufe spezifischen Anforderungen unterliegen. Aus der dualen Berufsausbildung, bei der berufliche Bildung und Berufsschulunterricht mit betrieblicher

Arbeitserfahrung verbunden werden, gehen Arbeitskräfte hervor, die über spezifische Qualifikationen für diese reglementierten Berufe verfügen. Bis vor kurzem war das deutsche System für die Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen hochkomplex und unterentwickelt, was es für zahlreiche Zuwanderer, die ausländische berufliche Qualifikationen mitbrachten, praktisch unmöglich machte, in Deutschland ihren Beruf auszuüben – dies betraf auch Zuwanderer, die nicht Arbeitsmigranten waren. Dies veränderte sich im April 2012, als ein neues Gesetz über die Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Kraft trat (Kasten 5.1).

Kasten 5.1 Der neue Rahmen für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland

Der Frage der Feststellung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen ist in den vergangenen Jahren seitens der Politik zunehmend Aufmerksamkeit gewidmet worden. Anlass zur Besorgnis gab insbesondere die Tatsache, dass ein hoher Anteil der hochqualifizierten Zuwanderer trotz des zunehmenden Fachkräftemangels entweder erwerbslos war oder eine Tätigkeit ausübte, die deutlich unter ihrem Qualifikationsniveau lag. Im Zeitraum 2008-2009 hatte nur leicht über die Hälfte der Zuwanderer mit höherem Bildungsniveau in Deutschland einen Arbeitsplatz mit hohen Qualifikationsanforderungen, verglichen mit über 70% der im Inland Geborenen. Dies führte zur Ausarbeitung eines neuen Gesetzes, das im November 2011 vom Bundestag verabschiedet wurde und am 1. April 2012 in Kraft trat.

Ein Kernelement des „Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ ist die Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Prüfung im Hinblick auf die rd. 350 bundesrechtlich geregelten nichtreglementierten Berufe (qualifizierte Ausbildungsberufe nach dem Berufsbildungsgesetz sowie Handwerksberufe) bzw. reglementierten Berufe. Damit haben alle Zuwanderer mit ausländischen Qualifikationen Anspruch auf eine individuelle Prüfung, ob diese mit deutschen Berufsqualifikationen gleichwertig sind. Zuvor war der Anerkennungsprozess in Deutschland äußerst fragmentiert gewesen, so dass Personen mit ausländischen Berufsabschlüssen oftmals nicht in der Lage waren, eine Prüfung und Anerkennung ihrer Qualifikationen zu erhalten. Ein wichtiger Nebeneffekt des neuen Gesetzes besteht darin, eine Voraussetzung für eine mögliche Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für die Zuwanderung von Arbeitskräften zu schaffen, die Berufe mit mittlerem Qualifikationsniveau ausüben.

Da der Anspruch auf Prüfung unabhängig vom Wohnort des Antragstellers gilt, haben auch im Ausland lebende Personen, die an einer Migration nach Deutschland

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

interessiert sind, Anspruch darauf, eine Prüfung ihrer Qualifikationen zu beantragen. Lässt sich die Gleichwertigkeit mit einem deutschen Abschluss nicht feststellen, sind laut dem neuen Gesetz die Lücken in der Vorausbildung sowie Möglichkeiten zu ihrer Schließung in der Entscheidung zu nennen.

In dem Gesetz wird die bestehende Zuständigkeit der Kammern und Stellen beibehalten, die die Anerkennungsverfahren in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich durchführen. Um die Transparenz zu erhöhen, wurde im Jahr 2012 in Nürnberg das *IHK FOSA* (Foreign Skills Approval) für berufliche Qualifikationen als bundesweites Kompetenzzentrum der deutschen Industrie- und Handelskammern für die Prüfung und Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse eingerichtet. Die Gebühren für die Anerkennung variieren, bewegen sich generell jedoch zwischen 100 Euro und 600 Euro.

Zusammen mit dem neuen Gesetz wurde ein Informationsportal unter der Bezeichnung „Anerkennung in Deutschland“ ins Netz gestellt (www.anererkennung-in-deutschland.de), das aktuelle Informationen über die im individuellen Fall jeweils zuständige Stelle sowie das Verfahren für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in deutscher und englischer Sprache bietet. Eine neu eingerichtete Telefonhotline beantwortet Fragen zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen auf Deutsch und auf Englisch. Um die Transparenz zu verbessern, enthält das Gesetz standardisierte Skalen zur Feststellung der Gleichwertigkeit, eine gesetzliche Verfahrensfrist von drei Monaten, eine Regelung, nach der die Feststellungen in Form von Verwaltungsakten erfolgen, sowie die Möglichkeit, die Pflichten der zuständigen Stellen miteinander zu kombinieren. Darüber hinaus bestehen Pläne, zu Monitoringzwecken eine statistische Datenbank auf Bundesebene einzurichten.

Für Hochschulqualifikationen haben die Bundesländer eine Koordinierungsstelle eingerichtet, die *Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen*, die sowohl für die konkret für die Anerkennung zuständigen Stellen als auch für Einzelpersonen Informationsleistungen erbringt. Diese Stelle führt eine große frei zugängliche Online-Datenbank namens ANABIN, die ausländische Qualifikationen in deutsche „übersetzt“. Diese Datenbank wird auch von den Behörden konsultiert, die ausländische Abschlüsse im Arbeitsgenehmigungsverfahren prüfen. Sie umfasst 22 500 ausländische Hochschulabschlüsse und mehrere Tausend Sekundarabschlüsse und wird kontinuierlich erweitert. Eine englischsprachige Benutzeroberfläche ist geplant, was die Selbstevaluierung der Qualifikationen durch Zuwanderungskandidaten wesentlich erleichtern dürfte.

Für nichtreglementierte akademische Berufe bietet die Koordinierungsstelle ebenfalls Überprüfungen der Abschlüsse an. Die Antragsgebühr beträgt 100 Euro, und die Anerkennung bezieht sich sowohl auf die Gleichwertigkeit als auch auf die mit dem Abschluss verbundenen Rechte, auch wenn sie nicht verbindlich ist (d.h. sie dient nicht als Grundlage für die qualifikationsbasierte Eingruppierung in die Gehaltsstufen des öffentlichen Dienstes). Im Rahmen dieses im Jahr 2010 eingerichteten Verfahrens werden jährlich über 3 000 Anträge gestellt.

Die arbeitgeberorientierte Zuwanderung, wie dies in Deutschland der Fall ist, beruht in der Regel auf Informationsaustausch und Verhandlungen zwischen den Arbeitgebern und den Kandidaten. Wenn die deutschen Arbeitgeber eine amtliche Anerkennung verlangen, war dies in der Vergangenheit möglicherweise ein Hindernis für die Personalgewinnung im Ausland, so dass derzeit eine gewisse aufgestaute Nachfrage zum Ausdruck kommen könnte. Wenn die amtliche Anerkennung für die Arbeitgeber andererseits weniger wichtig gewesen ist als andere Faktoren – Berufserfahrung oder Zeugnisse beispielsweise –, wird der neue Rahmen einen geringeren Effekt auf die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte haben.

Öffnung für die Zuwanderung geringer qualifizierter Arbeitskräfte?

Deutschland akzeptiert zurzeit keine geringqualifizierten Arbeitsmigranten, außer im Rahmen bestimmter befristeter Programme (Saisonarbeitskräfte, Schaustellergehilfen, Künstler und Artisten sowie bestimmte haushaltsbezogene Dienstleistungen), und Prognosen zufolge wird sich die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften ohne Arbeitsmigration decken lassen. Bei der geringqualifizierten Beschäftigung wurde indessen ein Wachstum verzeichnet – 11% des Beschäftigungswachstums im Zeitraum 2000-2010 entfielen in Deutschland auf Berufe mit niedrigem Qualifikationsniveau (vgl. Anhang A). Neuzuwanderer – entweder im Rahmen der Freizügigkeit oder aus familiären bzw. humanitären Gründen – machten 26% der Zugänge in diesen Berufen aus. Zuwanderer aus familiären bzw. humanitären Gründen werden auch in Zukunft ein Reservoir von Arbeitskräften für geringqualifizierte Tätigkeiten bilden. Ob dies jedoch weiterhin ausreichen wird, ist indessen fraglich.

In der Vergangenheit sind geringqualifizierte Tätigkeiten in den OECD-Ländern, einschließlich Deutschlands, von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau ausgeübt worden, das oftmals sogar unter dem Mindestbildungsniveau im Zielland lag. Die Ergebnisse vieler Länder hinsichtlich der Integration geringqualifizierter Zuwanderer und ihrer Kinder sind nicht sehr positiv ausgefallen. Auch wenn geringqualifizierte Arbeitsmigranten möglicherweise unmittelbar einen Arbeitsplatz erhalten, ist ihre langfristige Beschäftigungsfähigkeit ein Thema, u.a. da es in Anbetracht ihrer begrenzten Sprachkenntnisse und Vorbildung eine besondere Herausforderung darstellt, sie für vorhandene Arbeitsplätze umzuschulen, falls sie diejenigen verlieren sollten, für die sie ursprünglich eingestellt wurden.

Darüber hinaus führt die Begrenztheit ihrer Einkommen (und ihres Kapitals) dazu, dass geringqualifizierte Zuwanderer sich in der Regel in kostengünstigeren Wohngebieten ansiedeln und konzentrieren. In der Praxis bedeutet dies, dass sich ihre Kinder in der Tendenz in Schulen konzentrieren, die von vielen Kindern einkommensschwacher Eltern besucht werden. Analysen haben gezeigt, dass derartige Schulnachteile die Nachteile auf Grund der elterlichen Bildung bei allen Kindern unabhängig von ihrer Herkunft verstärken, insbesondere jedoch bei Zuwandererkindern (OECD, 2012b). Auf Grund der Schwierigkeiten der einzelstaatlichen Maßnahmen bei der Integration geringqualifizierter Zuwanderer bevorzugen die meisten Länder eine zeitliche Befristung der Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte.

Zeitlich befristete Arbeitsmigration für Personen mit niedrigem Bildungsniveau: eine gangbare Alternative?

Eine Begrenzung der Aufenthaltsdauer, wie sie in Deutschland für die wenigen Berufe gilt, die geringer qualifizierten Zuwanderern offenstehen, ist ein Mittel, um sicherzustellen, dass sich geringqualifizierte Zuwanderer nicht niederlassen, und es gibt in Deutschland kaum Anzeichen dafür, dass diese Arbeitskräfte ihre Aufenthaltsdauer überziehen. In anderen Ländern gibt es für die Rückkehrer zusätzliche Anreize sowohl im Hinblick auf die Arbeitgeber als auch für die Zuwanderer, beispielsweise indem die Arbeitgeber Kautionen hinterlegen müssen oder Sozialversicherungsbeiträge der Zuwanderer einbehalten werden, die nach der Rückkehr ins Herkunftsland als pauschale Einmalzahlung ausgezahlt werden. Der Bedarf an geringqualifizierter Beschäftigung ist jedoch oftmals nicht vorübergehend, und in solchen Fällen haben sowohl die Arbeitgeber als auch die Zuwanderer einen Anreiz, das Beschäftigungsverhältnis aufrechtzuerhalten. Tatsächlich hat die Erfahrung in einer Reihe von Ländern gezeigt, dass in Situationen, in denen den Zuwanderern eine befristete Erlaubnis für laufende Tätigkeiten erteilt wurde, die Arbeitgeber als Erste eine Verlängerung beantragen, entweder in Form einer Verlängerung der Erlaubnis oder einer Neuerteilung nach einer kurzen Rückkehr ins Herkunftsland. In jedem Fall würde sich der strukturelle Bedarf an geringqualifizierter Beschäftigung ohne die dauerhafte Einstellung von Arbeitskräften im Lauf der Zeit aufstauen, was eine immer umfangreichere befristete Zuwanderung erforderlich machen würde, um mit der Nachfrage Schritt zu halten, was wohl kaum eine auf Dauer tragfähige Situation sein dürfte (OECD, 2009).

Geringqualifizierte Arbeitsmigranten: Sind schwache Ergebnisse unvermeidlich?

Viele Länder sind nicht besonders optimistisch hinsichtlich der Fähigkeit geringqualifizierter Zuwanderer, längerfristig positive Arbeitsergebnisse sowie gute Bildungs- und Arbeitsergebnisse für ihre Kinder zu erzielen. Außerdem besteht darüber hinaus die Sorge, dass die Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte zu weiteren Wellen der Kettenmigration von Familienangehörigen und Ehepartnern mit niedrigem Bildungsniveau führt.

Eine unausgesprochene Annahme bezüglich eines möglichen Arbeitskräftemangels in geringer qualifizierten Berufen ist, dass der Arbeitskräftebedarf für solche Arbeitsplätze durch dieselbe Art von Migranten gedeckt würde, auf deren Ergebnisse – ebenso wie die ihrer Kinder – in der Vergangenheit durch Politikmaßnahmen weniger erfolgreich eingewirkt wurde. Wie weiter oben festgestellt, war dies manchmal mit der Zuwanderung von Menschen mit sehr niedrigem Bildungsniveau verbunden, das oftmals unter dem Pflichtschulniveau in den OECD-Ländern lag. Würde sich dieses Muster im Rahmen der arbeitgeberorientierten Einstellung von Arbeitskräften für Beschäftigungen mit geringen Qualifikationsanforderungen jedoch fortsetzen? Das Bildungsniveau in den Herkunftsländern ist gestiegen, und die Arbeitgeber dürften besser ausgebildete Arbeitskräfte bevorzugen, wenn sie sich im Ausland nach Arbeitskräften umsehen. Darüber hinaus kann die Migrationspolitik diesbezüglich klare Standards vorgeben bzw. Auflagen erteilen.

Mindestbildungsanforderungen als Schutzmaßnahme

Eine derartige Auflage betrifft ein Mindestbildungsniveau für Arbeitsmigranten. In zahlreichen Ländern gibt es dieses bereits in dem Sinne, dass die Arbeitsmigration Arbeitskräften mit hohem Bildungsniveau vorbehalten bleibt. Der Mangel an Arbeitskräften für geringer qualifizierte Tätigkeiten hat zur Senkung dieser Schwelle geführt, so dass Berufe und Arbeitskräfte mit geringerem Qualifikationsniveau berücksichtigt werden (dies war vor der Krise beispielsweise in Australien und Kanada zu beobachten), was die Frage nach Alternativen aufwirft, etwa die Vorgabe eines Mindestbildungsniveaus. Da die OECD-Länder in der Regel eine Mindestzahl von Schuljahren für im Inland Geborene und minderjährige Kinder von Zuwandern vorschreiben, könnte dieselbe Bedingung auch für Arbeitsmigranten gelten. Solche Mindeststandards sollen sicherstellen, dass alle über das Mindestbildungsniveau verfügen, das als notwendig erachtet wird, um in der Gesellschaft und im Wirtschaftsleben zurechtzukommen.

Auch wenn die Zuwanderer das Mindestbildungsniveau zur Ausübung der Tätigkeit, für die sie eingestellt werden, faktisch möglicherweise nicht benötigen, wäre es dennoch hilfreich, um sie sowie ihre Kinder erfolgreich zu integrieren. Für die Berufsgruppen, die für Geringqualifizierte in Frage kommen, verlangen die kanadischen Provinzen im Rahmen des kanadischen „Provincial Nominee“-Programms, das Berufe wie Nahrungsmittelverarbeiter, Fernfahrer, Hotelangestellte usw. umfasst, beispielsweise mindestens einen High-School-Abschluss (12 Schuljahre) von den Antragstellern, um in Betracht gezogen zu werden. Ähnliche Anforderungen gelten für das auch als „Green-Card-Lotterie“ bekannte „Diversity Visa“-Programm in den Vereinigten Staaten.

Ein Risiko bei der Festlegung höherer Standards für Arbeitskräfte, die geringqualifizierten Tätigkeiten nachgehen, ist, dass die Arbeitgeber diese geringqualifizierten Arbeitskräfte vorziehen werden, die bereits im Land niedergelassen sind und dieselben Tätigkeiten auf dem Arbeitsmarkt ausüben. So sprechen beispielsweise gewisse Befunde dafür, dass die Zuwanderer mit mittlerem und oftmals sogar höherem Bildungsniveau, die nach der EU-Erweiterung aus den neuen Mitgliedsländern in das Vereinigte Königreich kamen, junge Inländer mit niedrigem Bildungsniveau bei geringer qualifizierten Tätigkeiten verdrängten. Zu diesem Ergebnis kam es jedoch unter den Bedingungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den Erweiterungsländern, ohne dass ihre Zahl durch staatliches Handeln begrenzt worden wäre. Ein vorsichtigerer Ansatz ist erforderlich, wenn die Arbeitsmärkte für Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern auf allen Qualifikationsebenen geöffnet werden, um sicherzustellen, dass das inländische Arbeitskräfteangebot nicht aus dem Arbeitsmarkt gedrängt wird und bei den Einstellungen auf den vorhandenen Arbeitsplätzen tatsächlich bevorzugt wird. Eine Möglichkeit, um dies zu erreichen, bestünde darin, die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte mit Kosten zu belegen – etwa höheren Gebühren für die Arbeitserlaubnis –, die die Einstellung inländischer Arbeitskräfte attraktiver machen. Gleichwohl wirft die Vorgabe eines Mindestbildungsniveaus im Hinblick auf die Migration von Arbeitskräften für geringqualifizierte Tätigkeiten unweigerlich die Frage nach der Überqualifizierung auf, die – wie erwähnt – bereits ein bedeutendes Problem für Nicht-Arbeitsmigranten darstellt, das Deutschland zu lösen versucht hat. Ein sorgfältig abgewogenes Konzept wäre somit vonnöten. Schließlich schafft die Öffnung des Arbeitsmarkts für geringqualifizierte Arbeitskräfte auch neue Herausforderungen hinsichtlich der Regulierung, Überwachung und Durchsetzung, wie sich anhand der Erfahrungen mit dem neuen schwedischen Arbeitsmigrationssystem zeigt (vgl. Kasten 5.2).

Kasten 5.2 **Arbeitsmigration auf allen Qualifikationsniveaus zulassen – die schwedischen Erfahrungen**

Schweden führte im Jahr 2008 eine Reform seiner Arbeitsmigrationspolitik durch, mit der ein vollständig nachfrageorientiertes System eingerichtet wurde. Das schwedische Arbeitsmigrationssystem, das offenste des gesamten OECD-Raums, erlaubt es den Arbeitgebern, ausländische Arbeitskräfte einzustellen, um beliebige Stellen auf jedem Qualifikationsniveau zu besetzen. Es gibt keine größeren Einschränkungen, die Stelle muss lediglich in Bezug auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen den vorherrschenden Gegebenheiten entsprechen und mindestens zehn Tage lang ausgeschrieben worden sein.

Der Einführung dieses offenen Arbeitsmigrationssystems folgte trotz der wenigen Auflagen und eines relativ effizienten Systems zur Beantragung einer ausländischen Arbeitskraft kein Antragsboom. Der Regulierung des schwedischen Arbeitsmarkts, auf dem die Gewerkschaften eine starke Präsenz haben, kommt bei der Verringerung des Missbrauchspotenzials bei diesem nachfrageorientierten System eine wichtige Rolle zu. Dennoch nahm die Einstellung von Zuwanderern für Tätigkeiten, die ein geringes Qualifikationsniveau erfordern und nicht zu den Mangelberufen zählen, nach der Reform unerwartet zu und stieg weiter an, insbesondere in Unternehmen, die von Zuwanderern geführt wurden und in denen die Gewerkschaften nicht vertreten waren. Die Behörden, die im vorhergehenden System nicht für die Überwachung der Arbeitgeber zuständig gewesen waren, mussten neue Konzepte zur Evaluierung von Anträgen und zur Überprüfung von Zulassungen entwickeln.

Eine der Erkenntnisse der schwedischen Reform ist, dass Arbeitsangebote für die Beschäftigung von Geringqualifizierten, insbesondere in Betrieben und Sektoren, in denen die Aufsicht begrenzt ist, sorgfältig überwacht werden müssen, um Missbrauchsrisiken zu vermeiden. Vor der Zulassung zählt hierzu die Prüfung der Legitimität des betreffenden Unternehmens sowie seiner Fähigkeit, seinen Gehaltsverpflichtungen nachzukommen. Nach der Zulassung gilt es u.a. sicherzustellen, dass die vertraglich eingegangenen Verpflichtungen nicht gebrochen und die Gehälter gezahlt werden.

In OECD (2011) wurde den schwedischen Behörden insbesondere empfohlen, die Meldung von Änderungen der Vertragsbedingungen während der ersten beiden Jahre der Zulassung von Arbeitsmigranten vorzuschreiben und die tatsächlichen Gehaltszahlungen zum Zeitpunkt der Verlängerung des Aufenthaltstitels zu prüfen.

Bilaterale Vereinbarungen für das 21. Jahrhundert?

Der Kontext eines Programms für geringqualifizierte Arbeitskräfte ist heute ein völlig anderer als derjenige, der für die deutschen Gastarbeiterprogramme vor fünfzig Jahren galt. Die potenziellen Arbeitskräfte erhalten in den Herkunftsländern nicht nur im Allgemeinen eine bessere Ausbildung, sondern es werden auch selbst für anspruchslöse

Tätigkeiten mehr Kompetenzen verlangt, insbesondere im Hinblick auf die Sprachkenntnisse. Außerhalb Europas hat eine Vielzahl von Ländern großes Interesse an bilateralen Abkommen und ist bereit, Mechanismen zur Erleichterung der Arbeitsmigration für ihre Staatsangehörigen einzurichten. Die Ausbildungseinrichtungen in den Herkunftsländern verfügen zudem über bedeutende Flexibilität. Anhand der jüngsten Programme zeigt sich darüber hinaus, dass die Zielländer über Spielraum verfügen, um länderspezifische Auflagen in Bezug auf die Sprachkenntnisse sowie die Berufsausbildung zu machen. In Italien gibt es seit Mitte der 2000er Jahre kleine Programme für Berufe mit mittlerem Qualifikationsniveau in den Bereichen Industrie, Dienstleistungen und Gesundheitswesen, und ein weitaus größeres Programm gibt es seit 2005 in Korea. Des Weiteren hatten Programme, die keine Sprachförderung vor der Abreise umfassten – beispielsweise ein Programm in den Niederlanden Anfang der 2000er Jahre zur Einstellung von Krankenpflegekräften aus Nicht-EU-Ländern – nur begrenzten Erfolg.

Im Rahmen des bis 1973 laufenden Gastarbeiterprogramms kam der deutschen öffentlichen Arbeitsverwaltung sowie den staatlichen Stellen in den Herkunftsländern eine wichtige Rolle beim Matching-Prozess zwischen ausländischen Arbeitskräften und Arbeitsplätzen in Deutschland zu. Dasselbe Partnerschaftsmodell könnte zwar erneut angewendet werden, die Art der Nachfrage in Deutschland gestaltet sich heute jedoch ganz anders –, während damals Industriearbeiter für repetitive, grundlegende Tätigkeiten gefragt waren, sind die für geringqualifizierte Berufe benötigten Kompetenzen heute höher. Die Unternehmen, die Bedarf anmelden, sind kleiner als die großen Fertigungsunternehmen, von denen das Programm in den 1960er Jahren getragen wurde, und das Modell der Vorarbeiter, die Gruppen ausländischer Arbeitskräfte koordinierten und als Vermittler dienten, ist heute kaum mehr relevant. Auf Arbeitskräfte in Dienstleistungsberufen, insbesondere im Gesundheitsbereich, entfiel im Rahmen der früheren Programme kein großer Anteil. Auch auf der Angebotsseite haben sich die Erwartungen verändert, wobei die Arbeitskräfte stärker zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen bereit und befähigt sind, insbesondere mit Blick auf längerfristige befristete bzw. potenziell unbefristete Beschäftigungsverhältnisse.

Deutschland wird seinen Blick letztlich über Europa hinaus richten müssen. Das scheinbar unerschöpfliche Angebot an jungen Arbeitskräften für mittel- und geringqualifizierte Tätigkeiten wird es in Deutschlands traditionellen Zuwanderungsländern zumindest längerfristig nicht mehr geben¹⁹. Es gibt jedoch ein effektiv unbegrenztes Angebot an

Arbeitskräften außerhalb Europas, von denen viele über eine Grundbildung verfügen und bereit sind, sich deutschlandspezifische Qualifikationen anzueignen, um die Voraussetzungen für eine Zuwanderung zu erfüllen. Ein anschauliches Beispiel ist das koreanische Programm für die zeitlich befristete Arbeitsmigration für geringer qualifizierte Tätigkeiten, das sich auf bilaterale Abkommen mit 15 Ländern stützt. Das Programm beinhaltet als Voraussetzung einen Test von Grundkenntnissen in der koreanischen Sprache. Seit der Einführung haben über 425 000 Bewerber den Test absolviert – auf eigene Kosten und ohne Garantie, eine Arbeitsgenehmigung zu erhalten. Viele der erfolgreichen Bewerber haben in ihren Herkunftsländern einen Sekundarschul- oder sogar einen Tertiärabschluss erlangt. In Deutschland könnte im Rahmen eines Arbeitsmigrationsprogramms realistischerweise eine höhere Schwelle bezüglich der Kenntnisse der deutschen Sprache angesetzt werden, um den wahrscheinlichen Mangel an Kandidaten für solche Tätigkeiten, die über Tertiärabschlüsse verfügen, zu kompensieren. Solchen Programmen sind hingegen bei Berufen, die ein hohes Niveau an fachlichen Kompetenzen voraussetzen, Grenzen gesetzt: In Japan beispielsweise hat nur ein geringer Anteil der indonesischen und philippinischen (Kranken-)Pflegekräfte das schulungsintensive Programm erfolgreich absolviert, da sich die Sprache als unüberwindliches Hindernis erwiesen hat.

Wenn Deutschland für die Anwerbung von Arbeitskräften für mittel- und sogar geringqualifizierte Berufe den Blick in außereuropäische Länder richtet, muss eine Reihe von Faktoren zusammenkommen, damit bilaterale Abkommen Erfolg haben können. Erstens müssen die Arbeitgeber bzw. ihre Vertreter einbezogen werden, da sie sowohl den Ausbildungsbedarf vorgeben als auch die Arbeitsplätze anbieten, welche die Partnerländer interessieren und qualifizierte Arbeitskräfte anlocken, die zu den entsprechenden Investitionen bereit sind. Zweitens sollten Abkommen mit einer Reihe von Ländern unterzeichnet werden und eine Klausel enthalten, der zufolge sie bei Nichteinhaltung oder deutlichem Missbrauch außer Kraft gesetzt werden können. Drittens werden Beschäftigungsmöglichkeiten in vielen Ländern von Personalagenturen vermittelt, deren Einbeziehung Kosten, Korruption und Falschdarstellungen sowie das Risiko der Verschuldung der Arbeitskräfte erhöht. Für die von den Personalagenturen – unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder private handelt – erhobenen Gebühren sollten Obergrenzen festgelegt und durchgesetzt werden, um die Ausbeutung der Arbeitskräfte zu verhindern. Viertens sollte die illegale Vermittlung durch Zufallsauswahl aus einem großen Bewerberangebot reduziert werden. Und schließlich ist auch die Unterstützung der Arbeitskräfte nach ihrer

Ankunft wichtig. Diese kann laufende Sprachförderung, berufliche und betriebliche Ausbildung, Beratung und Vermittlung sowie die Planung der Rückkehrmigration umfassen. Das Ausmaß, in dem die Arbeitgeber bereit sind, einen Beitrag zu den Kosten solcher Dienstleistungen zu leisten, kann ein Indikator für den Umfang des Arbeitskräftemangels sein, und es ist vertretbar, den Arbeitgebern solche Kosten aufzubürden, um die vor Ort verfügbaren Arbeitskräfte zu bevorzugen.

In Deutschland können diese Modelle genutzt werden, um sowohl die Einstellung mittelqualifizierter Arbeitskräfte als auch die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung zu fördern, wenn die Nachfrage akut ist. Ein klares Signal durch bilaterale Abkommen kann den Anstoß für den Aufbau von Ausbildungsstrukturen in den Herkunftsländern geben, die sich nach Deutschland hin orientieren. Entwicklungsbezogene Initiativen sind zunehmend mit diesen Abkommen verbunden, so dass die Zuwanderung auch für die Herkunftsländer mit Nutzen verbunden ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Bedarf an Arbeitskräften für geringer qualifizierte Tätigkeiten in Deutschland zurzeit überwiegend durch inländische Arbeitskräfte gedeckt wird, einschließlich Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt aus familiären oder humanitären Gründen zugewandert sind bzw. aus diesen Gründen neu zuwandern, und ihren Kindern. In Anbetracht der Entwicklung des demografischen Wandels sowie der Arbeitsnachfrage ist jedoch völlig unklar, ob dies in den kommenden zehn Jahren der Fall bleiben wird. Die Argumente, die dafür sprechen, die Personalgewinnung für solche Tätigkeiten zu gestatten, sind weniger eindeutig als dies bei hochqualifizierten Berufen der Fall ist, und es ist am besten, diesbezüglich ein gewisses Maß an Vorsicht walten zu lassen, um sicherzustellen, dass die inländischen Arbeitskräfte Berücksichtigung finden und die Mechanismen für die Stellenbesetzung nicht durch ein Ausnutzen der Lage der Zuwanderungsinteressierten beeinträchtigt werden.

Anmerkungen

1. Noch größer ist die Überzeichnung im Verhältnis zu nichteuropäischen OECD-Ländern, in denen Migranten, die in den europäischen OECD-Ländern im Rahmen der Freizügigkeit einreisen, eine Arbeitserlaubnis benötigen.
2. Zusätzlich gibt es 520 Schulen in nationalen Bildungssystemen – viele davon außerhalb des OECD-Raums – die vom Goethe-Institut betreut werden und deren 154 000 Schüler die vom Goethe-Institut angebotenen Sprachprüfungen des niedrigeren Kompetenzniveaus (Fit 1/2) ablegen können.
3. Die „Transatlantic Trends“-Studie 2010 zum Thema Zuwanderung ergab, dass in Deutschland ein größerer Anteil der Befragten als in den anderen Teilnehmerländern (Kanada, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Spanien, Vereinigte Staaten und Italien) eine Präferenz für Zuwanderer ohne Arbeitsplatzangebot, aber mit hohem Bildungsniveau gegenüber Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau, dafür aber einem Arbeitsplatzangebot äußerte. Diese etwas positivere Haltung deutscher Befragter gegenüber einer „angebotsorientierten“ Zuwanderung – wobei jedoch in allen Ländern eine allgemeine Präferenz für Arbeitskräfte mit niedrigem Bildungsniveau, aber mit Arbeitsplatz verzeichnet wurde – könnte mit der langen öffentlichen Diskussion über die Anwerbung von hochqualifizierten Zuwanderern und die Einführung eines punktebasierten Auswahlsystems oder mit dem hohen Stellenwert zusammenhängen, der in Deutschland der Auswahl von Migranten den Qualifikationen beigemessen wird.
4. Vgl. auch Burkert et al. (2008), die eine Analyse der Siedlungsstrukturen hochqualifizierter Zuwanderer in Deutschland vorgelegt und dabei große regionale Unterschiede festgestellt haben.
5. Zu statistischer Diskriminierung bei der Einstellung kommt es in der Regel, wenn es dem Arbeitgeber an Informationen über die tatsächliche Qualifikation und die zu erwartende Produktivität eines Stellenbewerbers fehlt. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn Bewerber ausländische Zeugnisse haben, die sich vom Arbeitgeber nicht ohne weiteres interpretieren lassen. Um die Qualifikation der Bewerber einzuschätzen, orientiert sich der Arbeitgeber indessen möglicherweise an Merkmalen, die für die ethnische Gesamtgruppe, der der Bewerber angehört, beobachtet wurden (oder die als für sie charakteristisch angenommen werden). Dies kann zur sogenannten statistischen Diskriminierung von Bewerbern führen, auch wenn der Arbeitgeber u.U. nicht explizit beabsichtigt, die Betroffenen zu diskriminieren.
6. Während des Studiums und während der Arbeitsuche gestattet die Aufenthaltserlaubnis Studierenden sowie Personen, die ihr Studium gerade abgeschlossen haben, 120 ganze oder 240 halbe Tage zu arbeiten und als

Forschungsassistenten tätig zu sein. In Deutschland wie in vielen anderen Ländern sind manche internationale Studierende in erster Linie daran interessiert, während des Studiums zu arbeiten und ihre Einkünfte an ihre Familien zu überweisen. Bei Studierenden, welche die höchstzulässige Zeit oder darüber hinaus arbeiten, kann sich der Studienabschluss verzögern, so dass sie die Kriterien für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsuche nicht erfüllen, oder ihnen die finanziellen Mittel fehlen, um eine Qualifikation zu erlangen.

7. Von 2004 bis 2010 – d.h. im letzten Zeitraum, für den zurzeit vergleichbare Daten verfügbar sind – blieb die Zahl internationaler Studierender in Deutschland stabil, wohingegen sie im OECD-Raum insgesamt um 30% stieg.
8. Im selben Zeitraum stieg die Gesamtzahl der Neueinschreibungen (inländischer und internationaler Studierender) von 315 000 im Jahr 2000 auf eine Rekordhöhe von 517 000 im Jahr 2011.
9. Deutschland unterzeichnete 1999 die Bologna-Vereinbarungen über die Schaffung eines Europäischen Hochschulraums und verpflichtete sich damit zur Umstrukturierung seines Hochschulsystems entsprechend den neu festgelegten gemeinsamen Normen bis 2009/2010. An die Stelle des traditionellen deutschen einstufigen Studiengangs, der nach 5-6 Jahren mit einem „Diplom“ oder „Magister“ abgeschlossen wurde, trat ein zweistufiges System mit einer Kombination aus einem dreijährigen Bachelor-Studiengang und einem anschließenden zweijährigen Master-Studiengang.
10. Gate Germany wird vom DAAD und der deutschen Hochschulrektorenkonferenz (HRK) koordiniert.
11. Seit 2005 erfassten die anhand standardisierter Fragebogen durchgeführten ISB-Erhebungen über 800 000 Studierende in 22 Ländern. In Deutschland wurden seit 2009 drei Erhebungsdurchgänge durchgeführt; 2011/2012 nahmen 57 deutsche Hochschulen an der Erhebung teil, die 17 700 internationale Studierende erfasste.
12. Die Vereinigten Staaten gewähren nach dem Studium für die Aufnahme einer Beschäftigung eine 12-monatige Verlängerung, wobei die Hochschulen darüber entscheiden, ob das Beschäftigungsverhältnis als eine Fortsetzung des Studiums anzuerkennen ist. Diese Dauer erhöht sich für Absolventen eines Studiums im IT-Bereich auf 27 Monate. Die Verlängerung soll es den Betroffenen ermöglichen, ein beschäftigungsorientiertes H-1B-Visum zu beantragen.
13. Das HIS hat zwar schon vor diesem Zeitpunkt ähnliche Erhebungen durchgeführt, doch war die Erhebungsrunde 2009 die erste, bei der die Identifizierung internationaler Absolventen möglich war. Zwei weitere Erhebungsrunden mit der Absolventenkohorte von 2009 sind für 2014 und 2019 geplant.
14. Zu beachten ist, dass diese Definition internationaler Studierender auch Staatsbürger der EU/EFTA einschließt. Die HIS-Stichprobe umfasst zudem eine hohe Anzahl von Absolventen mit doppelter Staatsangehörigkeit sowie in Deutschland geborene Ausländer; beide Gruppen werden im Rahmen der Analyse als deutsche Studierende betrachtet.

15. Da internationalen Absolventen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern die Umwandlung ihres Aufenthaltsstatus in einen Aufenthaltstitel mit Arbeitserlaubnis nur gewährt wird, wenn Arbeitsstelle und Studienabschluss übereinstimmen, erklärt sich diese niedrige Übereinstimmungsquote u.U. größtenteils durch die Tatsache, dass Absolventen aus EU- und EFTA-Ländern, die keinen Einschränkungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt unterliegen, in nicht dem Studienabschluss entsprechenden Beschäftigungsverhältnissen anzutreffen sein könnten, sowie durch die Fälle von Absolventen, bei denen sich der Aufenthaltsstatus ändert, z.B. in eine Erlaubnis aus familiären Gründen.
16. Im Falle späterer Arbeitslosigkeit ist die Teilnahme dennoch möglich – nicht nur an den Integrationskursen, sondern auch an berufsbezogenen Sprachkursen, die vom Europäischen Sozialfonds kofinanziert werden (ESF-BAMF-Programm).
17. Leider ist es nicht möglich, festzustellen, wie viele hiervon konkret auf die Ingenieurberufe entfallen, in denen in Deutschland ein Mangel herrscht.
18. Das Projekt ist Teil der „Fachkräfte-Offensive“ (die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie der Bundesagentur für Arbeit gemeinsam gestartet wurde), in der die qualifizierte Zuwanderung eine der fünf Säulen ist, mit denen dem erwarteten Fachkräftemangel begegnet werden soll.
19. Unter den traditionellen Herkunftsländern von Arbeitsmigranten in Deutschland wird voraussichtlich lediglich die Türkei mittel- und langfristig weiterhin ein großes Reservoir an Arbeitskräften bieten. Hingegen sehen sich die meisten mittel- und osteuropäischen Länder äußerst ungünstigen demografischen Entwicklungen gegenüber. Die Türkei zählte hinsichtlich der Arbeitsmigration in jüngster Zeit jedoch nicht zu den wichtigsten Herkunftsländern.

Literaturverzeichnis

- Burkert, C., A. Niebuhr und R. Wapler (2008), "Regional Disparities in Employment of High-skilled Foreigners, Determinants and Options for Labour Migration Policy in Germany", *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 9, No. 4, S. 383-400.
- Dietz, M., A. Kettner, A. Kubis, A. Müller und J. Stegmaier (2012): "Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt. Analysen zur Arbeitskräftenachfrage auf Basis des IAB-Betriebspanels und der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots", IAB-Forschungsbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, No. 8/2012, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2012), *Arbeitsmarktberichterstattung*, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), *Arbeitskräftebericht*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Gate Germany (2012), *Student Pulse™ 2011*, Konsortium internationales Hochschulmarketing, 5. August 2011.
- Heß, B. und L. Sauer (2007), "Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland", *Working Paper der Forschungsgruppe für Migration und Flüchtlinge*, No. 9.
- Hochrangige Konsensgruppe (2011), *Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern*. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH, Berlin.
- Hinte, H., U. Rinne, K. Zimmermann (2011), "Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland: Erstellt für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr", *IZA Research Report*, No. 35.
- IMD (Institute for Management Development) (2012), *World Competitiveness Yearbook 2012*, Lausanne.
- ISB (International Student Barometer) (2012) "German International Student Barometer, D-ISB, Academic Year 2011/12 Executive Summary", International Graduate Insight Services, Surrey, www.gate-germany.de/fileadmin/bilder/dokumente/pdf/Kurzzusammenfassung_ISB_2011_12.pdf.
- Kolodziej, D. (2011), "Fachkräftemangel in Deutschland: Statistiken, Studien und Strategien", *Infobrief WD 6 – 3010-189/11*, Deutscher Bundestag, Berlin.
- OECD (2009), "Workers Crossing Borders: A Roadmap for Managing Labour Migration", *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2009-4-en.

- OECD (2011), *Recruiting Immigrant Workers: Sweden*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167216-en>.
- OECD (2012a), "The Changing Role of Asia in International Migration", *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en.
- OECD (2012b), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.
- Transatlantic Trends Survey (2010), "Immigration 2010", German Marshall Fund of the United States (GMF).

Anhang A

Beruflicher Wandel in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt und Beitrag der Neuzuwanderer

Im OECD-Vergleich gehört Deutschland zu den Ländern, in denen zwischen 2000 und 2010 bei den hochqualifizierten bzw. besonders hochqualifizierten Berufen die geringsten Wachstumsraten verzeichnet wurden. Während die Beschäftigung von Hochqualifizierten (wissenschaftliche Berufe, leitende Verwaltungsbedienstete und Führungskräfte) zwischen 2000 und 2010 im OECD-Durchschnitt um 22% expandiert hat, war in Deutschland nur ein Anstieg um 5% zu beobachten. Die Situation stellt sich nicht wesentlich anders dar, wenn man die Entwicklung der Beschäftigung von Technikern und gleichrangigen nichttechnischen Berufen betrachtet. Auch hier weist Deutschland eine der niedrigsten Wachstumsraten innerhalb des OECD-Raums auf: 14% gegenüber 28% im OECD-Durchschnitt. Während die Beschäftigung von Hochqualifizierten in Deutschland weniger zugenommen hat als in anderen OECD-Ländern, entsprach die Veränderung der Beschäftigung auf mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau in etwa der im OECD-Durchschnitt verzeichneten Entwicklung. Bei Tätigkeiten mit mittlerem Qualifikationsniveau nahm die Beschäftigung um 2% ab, bei solchen mit geringem Qualifikationsniveau expandierte sie um 9%.

Bei den Berufen, die zwischen 2000 und 2010 ein starkes Wachstum (um mehr als 10%) aufwiesen, handelte es sich mehrheitlich um hochqualifizierte Beschäftigungen; Ausnahmen bildeten die Kategorien personenbezogene Dienstleistungsberufe und Sicherheitsbedienstete sowie Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte, die zu den Beschäftigungen mit mittlerem bzw. geringem Qualifikationsniveau gehören. Alle Berufe, bei denen im gleichen Zeitraum ein Beschäftigungsrückgang um mindestens 10% verzeichnet wurde, gehören hingegen zur Kategorie der Berufe mit mittlerem Qualifikationsniveau (vgl. Tabelle A.1 wegen einer Liste der expandierenden und schrumpfenden Berufe in Deutschland).

Tabelle A.1 **Wachsende und schrumpfende Berufe und Beitrag der Zuwanderung zum beruflichen Wandel, 2000-2010**

		Qualifikations-niveau	Beschäftigungs-wachstum in Deutschland	Wachstums-beitrag der Zuwande-rung, in %	Beschäftigungs-anteil, im Inland Geborene, 2010	Beschäftigungs-anteil, im Ausland Geborene, 2010
24	Sonstige Wissenschaftler und verwandte Berufe	Hoch	40	6	6.4	3.8
33	Nichtwissenschaftliche Lehrkräfte	Hoch	30	2	2.2	0.9
51	Personenbezogene Dienstleistungsberufe und Sicherheitsbedienstete	Mittel	27	11	8.0	10.9
21	Physiker, Mathematiker und Ingenieurwissenschaftler	Hoch	24	8	5.1	3.6
32	Biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte	Hoch	23	4	4.1	2.9
22	Biowissenschaftler und Mediziner	Hoch	21	9	1.6	1.4
12	Geschäftsleiter und Geschäftsbereichsleiter in großen Unternehmen	Hoch	19	4	2.9	1.7
23	Wissenschaftliche Lehrkräfte	Hoch	15	4	3.4	2.0
34	Sonstige Fachkräfte (mittlere Qualifikationsebene)	Hoch	15	3	13.2	7.4
91	Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte	Gering	15	14	3.6	10.4
11	Angehörige gesetzgebender Körperschaften und leitende Verwaltungsbedienstete	Hoch	13	0	0.1	0.0
93	Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe und Transportwesen	Gering	4	14	2.7	7.2
52	Modelle, Verkäufer und Vorführer	Mittel	1	7	4.4	4.7
31	Technische Fachkräfte	Hoch	1	5	4.6	3.5
41	Büroangestellte ohne Kundenkontakt	Mittel	0	4	12.0	6.5
83	Fahrzeugführer und Bediener mobiler Anlagen	Gering	-2	7	3.3	4.9
81	Bediener stationärer und verwandter Anlagen	Mittel	-5	4	0.8	1.0
72	Metallarbeiter, Mechaniker und verwandte Berufe	Mittel	-5	4	6.4	6.8
92	Landwirtschaftliche, Fischerei- und verwandte Hilfsarbeiter	Gering	-5	12	0.4	0.4
13	Leiter kleiner Unternehmen	Hoch	-5	6	1.3	2.4
42	Büroangestellte mit Kundenkontakt	Mittel	-6	5	1.2	1.0
82	Maschinenbediener und Montierer	Mittel	-6	7	2.1	5.6
61	Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei	Mittel	-10	4	1.2	0.8
71	Mineralgewinnungs- und Bauberufe	Mittel	-16	7	5.5	7.3
73	Präzisionsarbeiter, Kunsthandwerker, Drucker und verwandte Berufe	Mittel	-18	2	0.9	0.7
74	Sonstige Handwerks- und verwandte Berufe	Mittel	-20	6	1.8	2.2
	Alle Berufe		4	7	100.0	100.0

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass bei Tätigkeiten mit geringem Qualifikationsniveau zwischen 2000 und 2010 ein besonderer Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen gewesen wäre. Allerdings ist das relative Gewicht der geringqualifizierten Tätigkeiten im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung der im Inland geborenen Bevölkerung eher gering

(10% im Jahr 2010), wohingegen der Anteil dieser Tätigkeiten in der Zuwandererbevölkerung höher ist (22%). Der größte Teil der Beschäftigung entfällt auf Tätigkeiten mit mittlerem Qualifikationsniveau, die fast die Hälfte der Gesamtbeschäftigung ausmachen, sowohl bezogen auf die im Inland geborene Bevölkerung (44%) als auch auf die Zuwandererbevölkerung (47%).

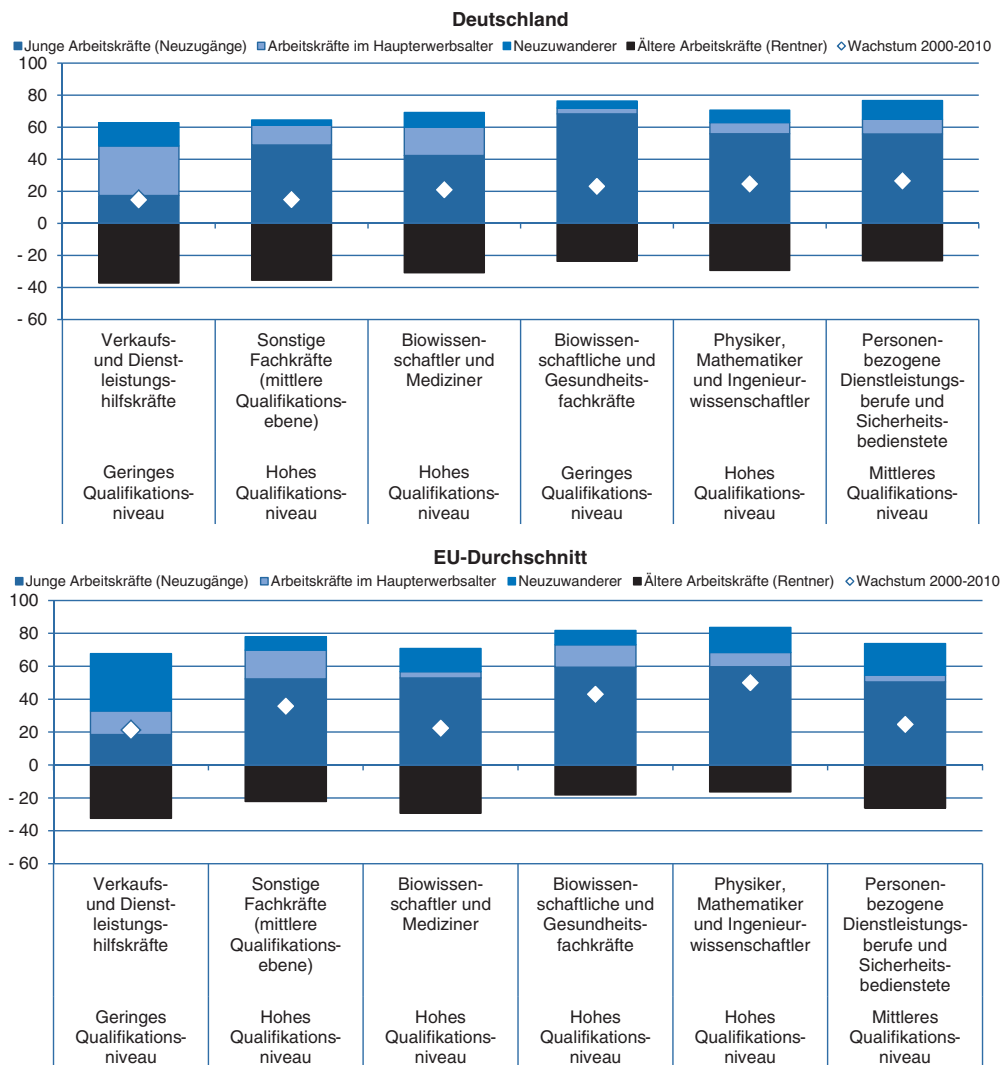
Im Durchschnitt aller Berufsfelder steuerten Zuwanderer 7% zum gesamten Beschäftigungswachstum bei. Eine besonders wichtige Rolle spielten sie für das Wachstum der Beschäftigungen mit geringem Qualifikationsniveau, z.B. in den Kategorien landwirtschaftliche, Fischerei- und verwandte Hilfsarbeiter, Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe und Transportwesen sowie Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte.

Die Zuwanderung verteilt sich auf das gesamte Berufsspektrum und konzentriert sich weder in besonderem Maße auf Berufe mit geringem Qualifikationsniveau noch auf schrumpfende Berufe. Dennoch ist der Anteil der Zuwanderer, die in Beschäftigungen mit starkem Wachstum tätig sind, in der Regel geringer als der Anteil der im Inland Geborenen, die solche Berufe ausüben. Ausnahmen sind hier die Kategorien personenbezogene Dienstleistungsberufe und Sicherheitsbedienstete sowie Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte, die eine wichtigere Rolle für die Beschäftigung von Zuwanderern spielen als für die Beschäftigung der im Inland geborenen Bevölkerung.

Ein Vergleich des Beitrags der Neuzuwanderer zum Beschäftigungswachstum in Deutschland und im EU-Durchschnitt zeigt, dass der Beitrag der Zuwanderung in allen in Abbildung A.1 aufgeführten Wachstumsberufen offenbar geringer war. Vor allem bei den geringqualifizierten Beschäftigungen im Verkaufs- und Dienstleistungssektor fiel die Zuwanderung im EU-Durchschnitt wesentlich stärker ins Gewicht als in Deutschland. Insgesamt stellt sich die Situation nicht wesentlich anders dar.

Die Renteneintritte sind in Deutschland offenbar ein stärkerer Antriebsfaktor des beruflichen Wandels als im EU-Durchschnitt. Während die Zuwanderung auf EU-Ebene einen wichtigen Beitrag zum Wachstum der geringqualifizierten Beschäftigungen im Verkaufs- und Dienstleistungssektor leistete, waren es in Deutschland eher die Arbeitskräfte im Haupterwerbsalter, die in dieses Segment übergewechselt sind. Insgesamt war das Wachstum in den in der Abbildung aufgeführten Berufen in Deutschland geringer als im EU-Durchschnitt.

Abbildung A.1 Beitrag verschiedener demografischer Gruppen zur Entwicklung der Beschäftigung in Wachstumsberufen in Deutschland, Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt, 2000-2010



Anmerkung: Die Abbildung enthält eine Auswahl von Berufen, bei denen die Beschäftigung in Deutschland im Zeitraum 2000-2010 expandierte. Mehrere Wachstumsberufe sind aus konzeptuellen Gründen nicht berücksichtigt. Dabei handelt es sich um: Sonstige Wissenschaftler und verwandte Berufe (ISCO 24), nichtwissenschaftliche Lehrberufe (ISCO 33) sowie Geschäftsleiter und Geschäftsbereichsleiter in großen Unternehmen (ISCO 12). Vgl. Tabelle A.1 bezüglich allgemeiner Informationen zum Wachstum dieser Berufe. Das Qualifikationsniveau der verschiedenen Berufe ist unter ihrer Bezeichnung angegeben.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung, 2000-2010.

Nicht in der Abbildung berücksichtigt sind die beiden Berufsgruppen, bei denen in Deutschland das stärkste Wachstum verzeichnet wurde. Dies sind die Gruppen sonstige Wissenschaftler und verwandte Berufe sowie nichtwissenschaftliche Lehrkräfte. Bei den sonstigen Wissenschaftlern und verwandten Berufen handelt es sich hauptsächlich um Arbeitskräfte mit einem Studienabschluss in Sozialwissenschaften, Betriebswirtschaft, Rechtswissenschaften oder Volkswirtschaft (einschließlich Beschäftigte im öffentlichen Sektor). Das starke Wachstum in diesen Berufen könnte mit der Stagnation der Beschäftigung von Büroangestellten ohne Kundenkontakt (bei denen es sich um öffentliche Bedienstete mit geringerem Qualifikationsniveau handeln kann) in Zusammenhang stehen, die auf eine Entwicklung hin zu höheren Qualifikationsanforderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist ein Sonderfall, weil sie Ausländern nicht in vollem Umfang offensteht und gute Kenntnisse der deutschen Sprache und der deutschen Verwaltung voraussetzt. Es kommt selten vor, dass Arbeitskräfte aus dem Ausland für Beschäftigungen im öffentlichen Sektor angeworben werden. Das bei den obigen Berufen festgestellte Wachstum scheint allerdings nicht aus einer Expansion der Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu resultieren, da diese laut Angaben des Bundesamts für Statistik zwischen 2000 und 2010 von 4,91 Millionen auf 4,59 Millionen gesunken ist. Ähnliche Faktoren treffen auch für Lehrkräfte zu.

Anhang B

Zusätzliche Tabellen

Tabelle B.1 Die zehn am schwersten zu besetzenden Stellen, Deutschland, 2006-2012

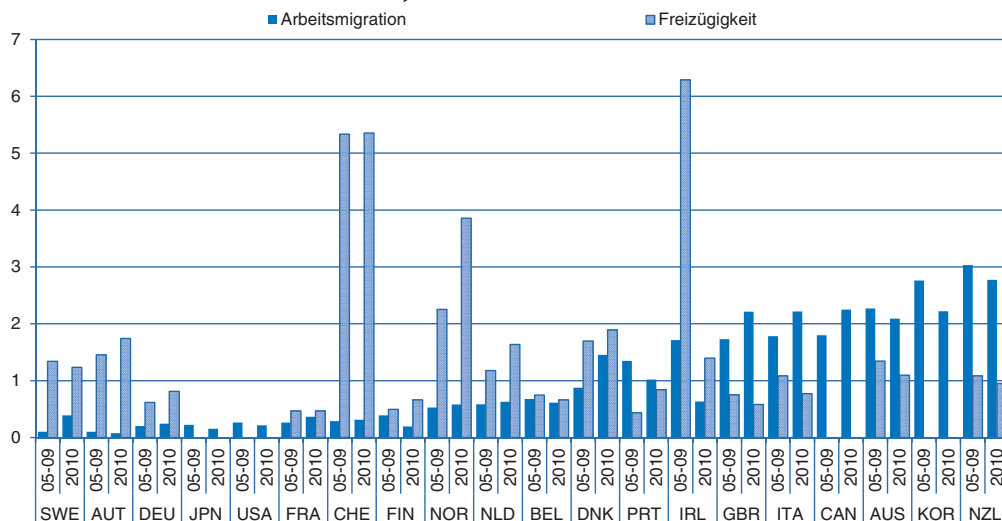
Rang	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Arbeitnehmer in der Produktion	Qualifizierte handwerkliche Berufe	Qualifizierte handwerkliche Berufe	Qualifizierte nichthandwerkliche Berufe	Qualifizierte nichthandwerkliche Berufe	Qualifizierte nichthandwerkliche Berufe	Qualifizierte nichthandwerkliche Berufe
2	Außendienstmitarbeiter	Ingenieure	Fahrer	Ingenieure	Ärzte und Gesundheitspersonal (außer Krankenschwestern)	Ingenieure	Ingenieure
3	Ingenieure	IT-Spezialisten	IT-Spezialisten	Techniker	IT-Spezialisten	Techniker	Außendienstmitarbeiter
4	Management/Geschäftsführung	Techniker	Ingenieure	Außendienstmitarbeiter	Ingenieure	IT-Spezialisten	IT-Spezialisten
5	Arbeitnehmer im Gastgewerbe	Außendienstmitarbeiter	Techniker	IT-Spezialisten	Fahrer	Sekretärinnen, Assistentinnen, Verwaltungs- u. Büropersonal	Techniker
6	Verwaltungspersonal und Assistentinnen	Mechaniker	Mechaniker	Arbeitnehmer im Gastgewerbe	Außendienstmitarbeiter	Außendienstmitarbeiter	Buchhalter und Finanzpersonal
7	Techniker	Fahrer	Verkaufsmitarbeiter	Kundendienstmitarbeiter/Kundensupport	Krankenpflegepersonal	Management/Geschäftsführung	Fahrer
8	Fahrer	Arbeitnehmer im Gastgewerbe	Köche	Fahrer	Techniker	Köche	Management/Geschäftsführung
9	Elektriker	Kundendienstmitarbeiter/Kundensupport	Außendienstmitarbeiter	Sekretärinnen, Assistentinnen, Verwaltungs- u. Büropersonal	Management/Geschäftsführung	Ärzte und Gesundheitspersonal (außer Krankenschwestern)	Ärzte und Gesundheitspersonal (außer Krankenschwestern)
10	IT-Spezialisten	Verwaltungspersonal und Assistentinnen	Ungelernte Arbeiter	Lehrkräfte	Buchhalter und Finanzpersonal	Verkaufsmitarbeiter	Sekretärinnen, Assistentinnen, Verwaltungs- u. Büropersonal

Anmerkung: Die Umfrage über Talentknappheit basiert auf einem Teildatensatz – etwa der Hälfte – des Manpower Employment Outlook Survey. Die Stichprobengröße für Deutschland umfasste 1 000 Arbeitgeber. Bei den in dem Employment Outlook Survey befragten Arbeitgebern handelt es sich nicht nur um Manpower-Kunden, und die Stichprobe ist so konzipiert, dass der Beschäftigungsbeitrag der Unternehmen und Organisationen nach Sektor und Größe widerspiegelt wird. Die Ergebnisse der Umfrage über Talentknappheit werden jedoch nicht gewichtet, und Verzerrungen durch Nichtbeantwortung werden nicht bereinigt.

Quelle: Manpower Umfrage über Talentknappheit, 2006-2012.

Abbildung B.1 **Dauerhafte beschäftigungsorientierte Zuwanderung, Arbeitsmigration und Freizügigkeit, Durchschnitt für den Zeitraum 2005-2009 und Zahlen für 2010, ausgewählte OECD-Länder**

Je 1 000 Einwohner



Anmerkung: Vgl. G. Lemaître, T. Liebig und C. Thoreau (2006) "Harmonised Statistics on Immigrant Inflows – Preliminary Results, Sources and Methods", unter www.oecd.org/dataoecd/61/7/37035672.pdf, wegen Einzelheiten zur Methodik. Die Berechnung der Personenfreizügigkeit zu Beschäftigungszwecken basiert auf der Schätzung, dass die Freizügigkeit insgesamt zu 50% aus Beschäftigungsgründen genutzt wird.

Quelle: OECD International Migration Database.

Tabelle B.2 **Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit, nach Beruf und Geburtsregion, 2010**

Beruf	OECD-Raum	Ostasien	Ehemalige Sowjetunion	Südasien	Sonstige
Ingenieure	2 285	1 564	511	3 434	1 705
Haushaltshilfen	690	527	3 841	104	2 392
Datenverarbeitungsfachkräfte	883	613	395	3 644	834
Spezialisten im Bereich der Nahrungsmittelherstellung	390	2 584	27	936	655
Pflegekräfte	342	120	363	272	2 325
Unternehmensspezialisten	1 327	620	304	262	313
Künstler	1 281	273	744	51	430
Berufe im Bereich der Geistes- und Naturwissenschaften	1 009	369	383	253	424
Kundenbetreuung/Empfang	436	136	56	480	569
Lehrkräfte	752	47	91	45	148

Anmerkung: In den Regionen Ostasien, ehemalige Sowjetunion und Südasiens werden keine europäischen Länder und OECD-Mitglieder erfasst.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle B.3 Auf der Positivliste stehende Mangelberufe, bei denen auf die Vorrangprüfung verzichtet wird, 2012

KidB	Bezeichnung
244	Metallbau und Schweißtechnik
25	Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufe
26	Mechatronik-, Energie- und Elektroberufe
271	Technische Forschung und Entwicklung
272	Technisches Zeichnen, Konstruktion und Modellbau
343	Ver- und Entsorgung
434	Softwareentwicklung und Programmierung
814	Ärzte der Humanmedizin (ohne Zahnmedizin)

Anmerkung: Antragsteller in nichtakademischen Berufen müssen eine mindestens vierjährige Ausbildung in ihrem Beruf und/oder gleichwertige Berufserfahrung als Fachkraft aufweisen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle B.4 Präferenz für Deutschland bei Personen, die ins Ausland ziehen wollen, 2008-2010

	Prozentsatz der Personen, die dauerhaft ins Ausland ziehen wollen	Prozentsatz davon, der nach Deutschland ziehen will	Prozentsatz der Bevölkerung, der nach Deutschland ziehen will	Deutschlands Rang unter den beliebtesten Zielländern
Rumänien	26%	15%	3,9%	1
Bulgarien	18%	20%	3,7%	1
Griechenland	19%	18%	3,5%	1
Ghana	41%	8%	3,4%	3
Ukraine	19%	14%	2,8%	2
Tunesien	28%	9%	2,5%	3
Russ. Föderation	12%	19%	2,4%	1
Polen	14%	17%	2,3%	1
Türkei	12%	19%	2,3%	1
Serbien	20%	11%	2,3%	1
Montenegro	18%	11%	2,0%	3
Kasachstan	14%	8%	1,0%	3

Quelle: Gallup World Survey. Daten über die beliebtesten Zielländer für 91 von 123 untersuchten Ländern.

Tabelle B.5 **Prozentsatz der Befragten, die angeben, gut genug Deutsch zu sprechen, um sich zu unterhalten**

	2005	2012	Änderung in Prozentpunkten
Belgien	27	22	-5
Bulgarien	12	8	-4
Tschechische Republik	28	15	-13
Dänemark	58	47	-11
Estland	22	15	-7
Finnland	18	18	0
Frankreich	8	6	-2
Griechenland	9	5	-4
Ungarn	25	18	-7
Irland	7	6	-1
Italien	5	5	0
Lettland	19	14	-5
Litauen	14	14	0
Luxemburg	88	69	-19
Niederlande	70	71	1
Polen	19	19	0
Portugal	3	1	-2
Rumänien	6	5	-1
Slowakische Republik	32	22	-10
Slowenien	50	42	-8
Spanien	2	2	0
Schweden	30	26	-4
Vereinigtes Königreich	9	6	-3
EU27-Durchschnitt	14	11	-3

Anmerkung: Die Zahlen lassen Personen, deren Muttersprache Deutsch ist, unberücksichtigt. Die genaue Frage lautete: „Welche Sprachen, mit Ausnahme Ihrer Muttersprache, sprechen Sie gut genug, um sich darin zu unterhalten?“ Der Durchschnitt der EU27-Länder wird nach der Bevölkerung im Alter von mindestens 15 Jahren gewichtet.

Quelle: Eurobarometer.

Tabelle B.6 **Das deutsche Arbeitsmigrationssystem von 2011 als Punktesystem**

Parameter	Kriterium	Erforderl. Punkte
Arbeitsplatzangebot		
Plus ...		
Staatsangehörigkeit	USA, JAP, CAN, AUS, NZL, ISR	40
Vorrangprüfung	Zustimmung der Arbeitsagentur	60
Verzicht auf Vorrangprüfung	Positivliste der Mangelberufe	60
	Deutsche Sekundarschulausbildung	25
	Deutscher Hochschulabschluss	55
Berufl. Qualifikationsniveau	Vergleichbar mit einer wenigstens 3jährigen Hochschulausbildung	50
	IT-Qualifikation, die mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist	50
	Deutscher Berufsabschluss	50
Bedingungen des Arbeitsplatzangebots	Der Arbeitsplatz entspricht der beruflichen Qualifikation	45
Öffentliches Interesse	Beschäftigung in einem Beruf mit mittlerem Qualifikationsniveau, an der ein öffentliches Interesse besteht	100
Insgesamt erforderliche Punktzahl		100

Anmerkung: Die Einführung der Blauen Karte EU im Jahr 2012 und die Möglichkeit, dass Personen mit einem deutschen Berufsabschluss einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung erhalten können, sowie die nach §19 ausgestellte Niederlassungserlaubnis werden in dieser Tabelle nicht berücksichtigt.

Quelle: Analyse der 2011 geltenden deutschen Rechtsvorschriften durch das OECD-Sekretariat.

Anhang C

Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK zur Arbeitszuwanderung

Allgemeine Angaben zu Ihrem Unternehmen

1) Ist Ihr Unternehmen Bestandteil eines Konzerns mit Niederlassungen in mehreren Staaten?

- a) ja
- b) nein [Filter → weiter zu Frage 3]

(Filter: Nur wenn Frage 1 = a)

2) In welchem Staat befindet sich der Hauptsitz dieses Konzerns?

Länderliste mit Deutschland oben abgehoben

3) In welchem Bundesland befindet sich der Sitz Ihres Unternehmens in Deutschland?

- a) Baden-Württemberg
- b) Bayern
- c) Berlin
- d) Brandenburg
- e) Bremen
- f) Hamburg
- g) Hessen
- h) Mecklenburg-Vorpommern
- i) Niedersachsen
- j) Nordrhein-Westfalen
- k) Rheinland-Pfalz
- l) Saarland
- m) Sachsen
- n) Sachsen-Anhalt
- o) Schleswig-Holstein
- p) Thüringen

4) Wie viele ArbeitnehmerInnen beschäftigt Ihr Unternehmen in Deutschland?

- a) 1-9
- b) 10-24
- c) 25-49
- d) 50-99
- e) 100-499
- f) 500-4999
- g) mehr als 5000

5) In welchem Wirtschaftssektor ist Ihr Unternehmen hauptsächlich tätig?

Bitte wählen Sie den entsprechenden Sektor aus den folgenden Optionen. Der entsprechende Sektorencode ist in Klammern nachgestellt.

- a) Gewinnung von Steinen und Erden, Bergbau (B)
- b) Verarbeitendes Gewerbe (C)
- c) Energieversorgung (D)
- d) Wasserversorgung (E)
- e) Baugewerbe (F)
- f) Handel (G)
- g) Verkehr und Lagerei (H)
- h) Gastgewerbe (I)
- i) Informationswirtschaft (J)
- j) Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (K)
- k) Immobilienwirtschaft (L)
- l) Freiberufliche, wissenschaftliche, technische Dienstleistungen (M)
- m) Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (N)
- n) Öffentliche Verwaltung (O)
- o) Bildungswirtschaft (P)
- p) Gesundheits- und soziale Dienste (Q)
- q) Kunst, Unterhaltung, Erholung (R)
- r) Sonstige Dienstleistungen (S)

Fragen an alle Arbeitgeber

6) Wie viele Stellen hatte Ihr Unternehmen in den letzten zwölf Monaten zu besetzen?

- a) keine freien Stellen [Filter → gehe zu Frage 19](#)
- b) 1
- c) 2
- d) 3
- e) 4
- f) 5

- g) 6
- h) 7
- i) 8
- j) 9
- k) 10
- l) mehr als 10
- m) freie Stellen, aber Anzahl unbekannt

(Filter: Alle mit mindestens einer freien Stelle in den letzten 12 Monaten (if 6!=a))

7) Konnte Ihr Unternehmen diese Stellen besetzen?

- a) ja, konnte alle Stellen besetzen [Filter → gehe zu Frage 8]
- b) konnte sie teilweise besetzen
- c) nein, konnte keine dieser Stellen besetzen

(Filter: Alle, die noch offene Stellen haben (nur wenn 6!=a & 7!=a))

7a) Weshalb konnte Ihr Unternehmen nicht alle Stellen besetzen?

Bitte wählen Sie alle Gründe aus, die zutreffen. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) keinen passenden Kandidaten gefunden
- b) Stellen erst seit kurzer Zeit ausgeschrieben
- c) weiß ich nicht

(Filter: Alle, die jemanden eingestellt haben (wenn 7!=c))

8) Im Hinblick auf die Stellen, die Ihr Unternehmen besetzen konnte: Aus welchen Regionen hat Ihr Unternehmen die Arbeitskräfte angeworben, die diese Stellen besetzt haben?

Bitte wählen Sie alle Regionen aus, aus denen Ihr Unternehmen angeworben hat. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) Deutschland
- b) EU-27**/ EFTA***
- c) außerhalb der EU-27**/ EFTA***
- d) weiß ich nicht

** Die EU-27 umfasst die folgenden Länder: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien,

Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, das Vereinigte Königreich und Zypern¹.

*** EFTA umfasst Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

(Filter: Alle Unternehmen, die nicht alle offenen Stellen der letzten 12 Monate ausschließlich mit Kandidaten aus dem deutschen Arbeitsmarkt besetzt haben (alle außer (6=a) | (6!=a & 7=a & 8!=b,c))

9) Auf welchem Qualifikationsniveau konnte Ihr Unternehmen Stellen nicht mit Kandidaten aus dem deutschen Arbeitsmarkt* besetzen?

Bitte kreuzen Sie jedes Qualifikationsniveau an, auf dem offene Stellen nicht mit Kandidaten aus dem deutschen Arbeitsmarkt besetzt werden konnten. Berücksichtigen Sie sowohl unbesetzte Stellen als auch Stellen, für die aus dem Ausland Personen angeworben wurden. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) auf niedrigem Qualifikationsniveau (höchstens Haupt- oder Realschulabschluss ohne weitere Berufsausbildung)
- b) auf mittlerem Qualifikationsniveau (Handelsausbildung, duale Berufsausbildung / Lehre, etc.)
- c) auf hohem Qualifikationsniveau (Hochschulabschluss bzw. Fachhochschulabschluss)
- d) weiß ich nicht

* Zum deutschen Arbeitsmarkt zählen auch bereits in Deutschland lebende Zuwanderer bzw. Ausländer mit Wohnsitz in Deutschland.

Fragen an Arbeitgeber, die keine Arbeitskräfte aus dem Ausland eingestellt haben, aber noch offene Stellen haben

(Filter: Alle, die keine Arbeitskräfte aus dem Ausland eingestellt haben, aber noch ältere, offene Stellen haben. Alle, die gar keine Arbeitskräfte eingestellt haben (alle außer 6=a | (6!=a & 7=a) | (6!=a & (7!=a & 7a!=b) & 8!=b,c))

1. Anmerkung der Türkei: „Die Informationen in diesem Bericht zu Zypern beziehen sich auf den südlichen Teil der Insel. Es existiert keine den türkischen und den griechischen Bevölkerungsteil der Insel gemeinsam vertretende Instanz. Die Türkei erkennt die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) an. Bis im Rahmen der Vereinten Nationen eine dauerhafte und gerechte Lösung gefunden ist, wird sich die Türkei ihre Stellungnahme zur „Zypernfrage“ vorbehalten“.

Anmerkung aller in der OECD vertretenen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission: „Die Republik Zypern wird von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Türkei anerkannt. Die Informationen in diesem Bericht beziehen sich auf das Gebiet, das sich de facto unter der Kontrolle der Regierung der Republik Zypern befindet.“

10) Sie haben angegeben, dass Sie **nicht alle freien Stellen **besetzen** konnten. Haben Sie versucht, für die unbesetzten Stellen Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben?**

Hinweis: Diese Frage bezieht sich ausschließlich auf ausländische Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Anwerbung weder in Deutschland wohnhaft waren noch die deutsche Staatsbürgerschaft hatten.

- a) ja
- b) nein
- c) weiß ich nicht

11) Weshalb hat Ihr Unternehmen letztendlich keine Arbeitskräfte aus dem Ausland eingestellt, um unbesetzte Stellen zu besetzen?

Bitte wählen Sie alle Gründe aus, die zutreffen. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) Möglichkeit wurde nicht in Erwägung gezogen
- b) Mangelnde Kenntnis der notwendigen Verfahrensschritte
- c) Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit potentiellen Kandidaten im Ausland
- d) Kandidaten aus dem Ausland haben unzureichende Deutschkenntnisse
- e) Kandidaten aus dem Ausland haben nicht die erforderlichen Qualifikationen und Fertigkeiten (abgesehen von Sprachkenntnissen)
- f) Schwierigkeiten bei der Bewertung im Ausland erworbener Fertigkeiten und Berufsabschlüsse
- g) rechtlich nicht möglich
- h) Anwerben aus dem Ausland zu kompliziert
- i) Anwerben aus dem Ausland zu teuer
- j) Mangel an interessierten Kandidaten
- k) Arbeitskräfte aus dem Ausland passen nicht in unsere Belegschaft
- l) sonstiges
- m) weiß ich nicht

(Filter: Alle, die Arbeitskräfte im Ausland angeworben haben oder erfolglos versucht haben im Ausland anzuwerben ((7!=c & 8=b,c) | (10=a)))

12) Welche Wege nutzt Unternehmen, um ausländische Arbeitskräfte außerhalb Deutschlands anzuwerben?

Bitte wählen Sie alle Wege aus, die Ihr Unternehmen in den letzten zwölf Monaten genutzt hat, um ausländische Arbeitskräfte zu suchen bzw. anzuwerben. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) Initiativbewerbung eines Kandidaten aus dem Ausland
- b) unternehmens- bzw. konzerninterner Personalaustausch aus dem Ausland
- c) Empfehlungen durch Mitarbeiter

- d) Empfehlungen durch Bekannte oder Verwandte
- e) Firmenmesse in Herkunftsländern
- f) Bundesagentur für Arbeit / European Employment Service (EURES)*
- g) privates Arbeitsvermittlungsunternehmen oder Zeitarbeitsfirma
- h) Annoncen über Jobbörsen im Internet (z.B. Monster.com)
- i) Annoncen auf der Website des Unternehmens
- j) Zeitungsannoncen
- k) Soziale Netzwerke im Internet (z.B. XING, LinkedIn, Facebook)
- l) sonstige

* EURES ist ein Kooperationsnetzwerk der Europäischen Kommission und der Arbeitsagenturen der EU-Mitgliedsländer zur Förderung der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

(Filter: Alle, die Kandidaten aus dem Ausland eingestellt haben (if (7!=c & 8=b,c)))

13) Wie viele Arbeitskräfte haben Sie in den letzten zwölf Monaten aus dem Ausland eingestellt?

Hinweis: Diese Frage bezieht sich ausschließlich auf ausländische Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Anwerbung weder in Deutschland wohnhaft waren, noch die deutsche Staatsbürgerschaft hatten. Bitte geben Sie deren Gesamtzahl über die letzten zwölf Monate an.

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) 4
- e) 5
- f) 6
- g) 7
- h) 8
- i) 9
- j) 10
- k) mehr als 10
- l) Anzahl unbekannt

Fragen an Arbeitgeber, die außerhalb Deutschlands, aber nicht außerhalb der EU-27/EFTA angeworben haben

(Filter: Alle, die Kandidaten nicht von außerhalb der EU/EFTA eingestellt haben (if (7!=c & 8=b)))

14B) Ihr Unternehmen hat in den letzten zwölf Monaten ausländische Arbeitskräfte aus der EU-27 / EFTA*** angeworben. Welcher Grund bzw. welche Gründe waren dafür ausschlaggebend?**

Hinweis: Diese Frage bezieht sich ausschließlich auf ausländische Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Anwerbung nicht in Deutschland wohnhaft waren. Bitte wählen Sie alle Gründe aus, die zutreffen. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) konnte in Deutschland keine Arbeitskräfte finden
- b) Arbeitskräfte aus dem Ausland bringen marktrelevante Kenntnisse (z.B. Fremdsprachen) mit
- c) Arbeitskräfte aus dem Ausland tragen dazu bei, das Unternehmen international auszurichten
- d) Arbeitskräfte aus dem Ausland sind flexibler
- e) die Beschäftigung von Arbeitskräften aus dem Ausland ist kostengünstiger
- f) sonstige
- g) weiß ich nicht

[Filter: Nicht, wenn alle Stellen mit Deutschen und EU-27 / EFTA Kandidaten besetzt wurden]

15B. Ihr Unternehmen hat in den letzten zwölf Monaten keine ausländischen Arbeitskräfte von außerhalb der EU-27/ EFTA angeworben. Welcher Grund bzw. welche Gründe waren dafür ausschlaggebend?

Bitte wählen Sie alle Gründe aus, die zutreffen. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) Möglichkeit wurde nicht in Erwägung gezogen
- b) Mangelnde Kenntnis der notwendigen Verfahrensschritte
- c) Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit potentiellen Kandidaten im Ausland
- d) Kandidaten aus dem Ausland haben unzureichende Deutschkenntnisse
- e) Kandidaten aus dem Ausland haben nicht die erforderlichen Qualifikationen und Fertigkeiten (abgesehen von Sprachkenntnissen)
- f) Schwierigkeiten bei der Bewertung im Ausland erworbener Fertigkeiten und Berufsabschlüsse
- g) rechtlich nicht möglich
- h) Anwerben aus dem Ausland zu kompliziert
- i) Anwerben aus dem Ausland zu teuer
- j) Mangel an interessierten Kandidaten
- k) Arbeitskräfte aus dem Ausland passen nicht in unsere Belegschaft
- l) sonstiges
- m) weiß ich nicht

16B) Planen Sie, innerhalb der nächsten zwei Jahre ausländische Arbeitskräfte aus Ländern außerhalb der EU-27 / EFTA*** anzuwerben?**

Hinweis: Diese Frage bezieht sich ausschließlich auf ausländische Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Anwerbung weder ihren Wohnsitz in Deutschland oder einem anderen Land der EU-27 / EFTA haben, noch Staatsbürger Deutschlands oder eines anderen Landes der EU-27 / EFTA sind.

- a) ja, auf jeden Fall
- b) eher ja
- c) eher nein
- d) nein
- e) kann ich nicht einschätzen

Fragen an Arbeitgeber, die außerhalb der EU-27/EFTA eingestellt haben

(Filter: Alle, die Kandidaten von außerhalb der EU/EFTA eingestellt haben (if (7!=c & 8=c))

14C) Ihr Unternehmen hat in den letzten zwölf Monaten ausländische Arbeitskräfte von außerhalb der EU-27 / EFTA*** angeworben. Welcher Grund bzw. welche Gründe waren dafür ausschlaggebend?**

Hinweis: Diese Frage bezieht sich ausschließlich auf ausländische Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Anwerbung weder in Deutschland oder einem anderen Land der EU-27 / EFTA wohnhaft waren, noch Staatsbürger Deutschlands oder eines anderen Landes der EU-27 / EFTA waren. Bitte wählen Sie alle Gründe aus, die zutreffen. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) konnte in Deutschland und/oder der EU-27**/EFTA*** keine Arbeitskräfte finden
- b) Arbeitskräfte aus dem Ausland bringen marktrelevante Kenntnisse (z.B. Fremdsprachen) mit
- c) Arbeitskräfte aus dem Ausland tragen dazu bei, das Unternehmen international auszurichten
- d) Arbeitskräfte aus dem Ausland sind flexibler
- e) die Beschäftigung von Arbeitskräften aus dem Ausland ist kostengünstiger
- f) sonstige
- g) weiß ich nicht

Wir haben nun ein paar Fragen bezüglich der Dauer des Einstellungsverfahrens bei der Anwerbung von Arbeitskräften aus Ländern außerhalb der EU-27** / EFTA***. Bitte beziehen Sie sich bei der Beantwortung der folgenden drei Fragen auf die **letzte** ausländische Arbeitskraft, die Ihr Unternehmen aus einem **Nicht-EU / EFTA-Land** angeworben hat.

Frage 15 C) Wie viel Zeit verging bei Ihrer letzten Einstellung einer ausländischen Arbeitskraft von außerhalb der EU-27 / EFTA, von dem Moment, an dem eine Einigung mit dem Kandidaten bestand, bis zum Abschluss aller Formalitäten bezüglich Einreise- und Arbeitserlaubnis?

- a) weniger als 1 Monat
- b) 1 bis unter 2 Monate
- c) 2 bis unter 4 Monate
- d) 4 bis unter 6 Monate
- e) 6 Monate und mehr
- f) weiß ich nicht

Frage 15A_C) Innerhalb dieses Anwerbungsverfahrens, wie viel Zeit verging zwischen dem Antrag auf eine Arbeitsgenehmigung bei der Bundesagentur für Arbeit bis zu deren Erteilung?

- g) weniger als 1 Monat
- h) 1 bis unter 2 Monate
- i) 2 Monate und mehr
- j) Antrag war nicht notwendig
- k) weiß ich nicht

16C) Wenn Sie auf den gesamten Zeitraum der Anwerbung zurückblicken, wie lang dauerte es von der Einigung mit dem Kandidaten bis zu dessen tatsächlichem Arbeitsantritt im Vergleich zu herkömmlichen Einstellungsverfahren von Arbeitskräften aus dem deutschen Arbeitsmarkt?

Im Vergleich zu herkömmlichen Einstellungsverfahren dauerte es...

- a) weniger oder genau so lang
- b) weniger als 1 Monat länger
- c) 1 bis unter 2 Monate länger
- d) 2 bis unter 4 Monate länger
- e) 4 bis 6 Monate länger
- f) Mehr als 6 Monate länger
- g) weiß ich nicht

Hinweis: Die nachfolgenden Fragen beziehen sich **ausschließlich** auf die Anwerbung von Arbeitskräften aus Ländern **außerhalb der EU-27** / EFTA*****.

17C. Wer hat Ihr Unternehmen im Anwerbungsverfahren unterstützt?

Bitte wählen Sie alle Optionen aus, die zutreffen. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) niemand
- b) externe Fachberater / private Dienstleister
- c) öffentliche Einrichtungen (z. B. Bundesagentur für Arbeit, IHK)
- d) sonstige
- e) weiß ich nicht

18C. Wie viele der ausländischen Arbeitskräfte, die Sie in den letzten zwölf Monaten aus dem Ausland eingestellt haben, sind derzeit noch bei Ihnen beschäftigt?

Hinweis: Diese Frage bezieht sich **ausschließlich** auf ausländische Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Anwerbung weder ihren Wohnsitz in Deutschland oder einem anderen Land der EU-27 / EFTA hatten, noch Staatsbürger Deutschlands oder der EU-27 / EFTA waren.

- a) alle **[Filter → gehe zu Frage 19]**
- b) ein Teil
- c) keine
- d) weiß ich nicht

[Filter: Wenn nicht mehr alle aus dem Ausland eingestellten Arbeitskräfte im Unternehmen beschäftigt sind (if 18c != a)]

18Ca. Aus welchem Grund bzw. welchen Gründen haben diese Arbeitskräfte Ihr Unternehmen verlassen?

Bitte wählen Sie alle Gründe aus, die zutreffen. Es ist mindestens eine Antwort erforderlich.

- a) Arbeitsverträge sind ausgelaufen
- b) Sprachschwierigkeiten
- c) Unzufriedenheit mit der Leistung der Arbeitskraft (abgesehen von Sprachschwierigkeiten)
- d) Verwaltungshindernisse bei der Erneuerung der Genehmigung
- e) der Angestellte ist zu einem anderen deutschen Arbeitgeber gewechselt
- f) der Angestellte hat Deutschland wieder verlassen
- g) Schwierigkeiten beim Nachzug von Familienangehörigen
- h) die Angestellte war mit den Lohn- bzw. Arbeitsbedingungen unzufrieden
- i) sonstiges
- j) weiß ich nicht

Fragen an alle Arbeitgeber

19) Welche Entwicklung erwarten Sie in den nächsten fünf Jahren hinsichtlich der Anzahl freier Stellen?

Bitte geben Sie für jedes Qualifikationsniveau an, ob die Anzahl offener Stellen im Vergleich zur gegenwärtigen Lage voraussichtlich zunehmen, weder zu- noch abnehmen oder abnehmen wird.

Anzahl nichtbesetzbarer Stellen wird voraussichtlich...

- a) auf niedrigem Qualifikationsniveau (höchstens Haupt- oder Realschulabschluss ohne weitere Berufsausbildung)
- b) auf mittlerem Qualifikationsniveau (Handelsausbildung, duale Berufsausbildung/Lehre, etc.)
- c) auf hohem Qualifikationsniveau (Hochschulabschluss bzw. Fachhochschulabschluss)

(Filter: all außer 6=a & 19a-c != zunehmen & Frage 16B = not answered)

19a) Planen Sie, in den nächsten zwei Jahren Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben?

Hinweis: Diese Frage bezieht sich ausschließlich auf ausländische Arbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Anwerbung nicht in Deutschland wohnhaft sind und keine deutschen Staatsbürger sind.

- a) ja, auf jeden Fall
- b) eher ja
- c) eher nein
- d) nein
- e) kann ich nicht einschätzen

20) Sind Sie der Meinung, dass das Anwerben von ausländischen Arbeitskräften aus dem Ausland vereinfacht werden sollte?

- a) Ja
- b) nein
- c) weiß ich nicht

(Filter: wenn 20 !=b)

21) Welche der folgenden Maßnahmen wären für Ihr Unternehmen förderlich, um das Anwerben von Arbeitskräften aus Nicht-EU/EFTA Ländern zu vereinfachen?

Bitte geben Sie für jede der folgenden Optionen an, wie förderlich sie für das Anwerben aus dem Ausland wäre. Bitte bewerten Sie auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht förderlich) bis 5 (sehr förderlich)

- a) Vereinfachtes administratives Verfahren
- b) Hilfestellung beim administrativen Verfahren (z.B. durch Bundesagentur für Arbeit oder IHKs)
- c) Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit potenziellen Arbeitskräften in den Herkunftsländern
- d) offizieller Internetauftritt mit Informationen zur Arbeitsmigration nach Deutschland
- e) Imagekampagne für Deutschland in den Herkunftsländern
- f) Sprachkurse für Angestellte nach der Ankunft
- g) Erleichterung des Familiennachzugs
- h) Erleichterung der Rekrutierung von ausländischen Hochschulabsolventen
- i) geringere Einkommensgrenzen, um ohne Zustimmung/Arbeitsgenehmigung durch die Bundesagentur für Arbeit einstellen zu können (derzeit 66 000 Euro pro Jahr)
- j) schnelleres Zulassungs- / Arbeitsgenehmigungsverfahren bei der Bundesagentur für Arbeit
- k) Ausnahme bestimmter Berufe von der Notwendigkeit eines Zulassungs- / Arbeitsgenehmigungsverfahrens bei der Bundesagentur für Arbeit (Mangel-liste)
- l) Einreiseerlaubnis für qualifizierte Arbeitsuchende ohne vorliegendes Arbeitsangebot, sodass Arbeitgeber sie in Deutschland ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand einstellen können
- m) Einreiseerlaubnis für qualifizierte Arbeitsuchende mit vorliegendem Arbeitsangebot ohne die Notwendigkeit einer Zustimmung/Arbeitsgenehmigung durch die Bundesagentur für Arbeit

21) Sonstige, bisher nicht aufgeführte Maßnahmen

Wenn Sie eine Maßnahme für förderlich halten, die in der Auflistung nicht angeführt wird, tragen Sie diese bitte hier ein.

22) Welche Kriterien sollten im Rahmen der gesetzlichen Zuwanderungsregelungen Ihrer Ansicht nach bei der Auswahl von qualifizierten Arbeitsmigranten eine Rolle spielen?

Bitte geben Sie für jede der folgenden Optionen an, wie wichtig sie aus Ihrer Sicht für die Auswahl von Arbeitsmigranten wäre. Bitte bewerten Sie auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig).

- a) Qualifikationsniveau
- b) Spezialisierung in einem Beruf mit Fachkräftemangel
- c) Studium oder Berufsausbildung in Deutschland abgeschlossen
- d) Berufserfahrung
- e) Alter
- f) Deutschkenntnisse
- g) Englischkenntnisse
- h) Qualifikation des Ehepartners / der Ehepartnerin
- i) Einstellungsversprechen eines Arbeitgebers

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

OECD Publishing sorgt dafür, dass die Ergebnisse der statistischen Analysen und der Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards weite Verbreitung finden.

Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte DEUTSCHLAND

Bei der Reihe *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte* handelt es sich um Länderstudien der OECD zur Arbeitsmigrationspolitik. In diesen Länderberichten wird jeweils analysiert, ob das betreffende Land die Arbeitsmigrationspolitik wirkungsvoll und effizient zur Deckung seines Arbeitskräftebedarfs nutzt, ohne dadurch dem inländischen Arbeitsmarkt zu schaden. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der gesteuerten Arbeitsmigration, die der direkten und unmittelbaren Kontrolle durch die Politik unterliegt.

Inhalt

Zusammenfassung

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Einleitung

Kapitel 1 Kontext der Arbeitsmigration

Kapitel 2 Entwicklung und Merkmale der Arbeitsmigration nach Deutschland

Kapitel 3 Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik

Kapitel 4 Wichtige Aspekte der gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen

Kapitel 5 Wichtige Aspekte von Angebot und Nachfrage

Weitere Publikationen zu diesem Thema

International Migration Outlook (2012)

Recruiting Immigrant Workers: Sweden (2012)

Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden (2007)

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de>.

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.oecd-ilibrary.org.

2013

OECD publishing

www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-19173-0
81 2013 10 5 P

