

WISO

DISKURS

05/2017

Uwe Hunger und Sascha Krannich

EINWANDERUNG NEU GESTALTEN – TRANSPARENT, ATTRAKTIV, EINFACH

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über die Autoren dieser Ausgabe

PD Dr. Uwe Hunger ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und vertritt dort zurzeit die Professur für Deutsche und Europäische Sozialpolitik. Kontakt: hunger@uni-muenster.de.

Dr. Sascha Krannich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungskolleg der Universität Siegen. Kontakt: sascha.krannich@uni-siegen.de.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Günther Schultze ist Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Uwe Hunger und Sascha Krannich

EINWANDERUNG NEU GESTALTEN – TRANSPARENT, ATTRAKTIV, EINFACH

| | |
|----|---|
| 5 | VORBEMERKUNG |
| 6 | ZUSAMMENFASSUNG |
| 7 | 1 FRAGESTELLUNG UND AUFBAU DER STUDIE |
| 9 | 2 METHODISCHES VORGEHEN |
| 10 | 3 ERGEBNISSE: DER STATUS QUO |
| 10 | 3.1 Grundsätzliche Ausrichtung |
| 11 | 3.2 Arbeitsmarktbezogene Einwanderungsregelungen gemäß Beschäftigungsverordnung (BeschV) |
| 11 | 3.2.1 Zuwanderung von Fachkräften (§§ 2-9 BeschV) |
| 14 | 3.2.2 Vorübergehende Beschäftigung (§§ 10-15c BeschV) |
| 15 | 3.2.3 Entsandte Arbeitnehmer_innen (§§ 16-21 BeschV) |
| 15 | 3.2.4 Besondere Berufs- oder Personengruppen (§§ 22-28 BeschV) |
| 16 | 3.2.5 Sonstiges (§§ 29-30 BeschV) |
| 16 | 3.2.6 Beschäftigung bei Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen sowie von Personen mit Duldung und Asylbewerbern (§ 31, 32 BeschV) |
| 17 | 3.3 Darüber hinausgehende arbeitsmarktbezogene Einwanderungsregelungen gemäß Aufenthaltsgesetz (AufenthG) |
| 17 | 3.3.1 Ausbildung und Qualifizierung (§§ 16, 17 AufenthG) |
| 18 | 3.3.2 Arbeitsplatzsuche (§§ 16-18 AufenthG) |
| 19 | 3.3.3 Selbstständigkeit (§ 21 AufenthG) |
| 19 | 3.3.4 Niederlassungserlaubnis (§§ 9, 18b, 19, 19a AufenthG) |
| 21 | 4 DISKUSSION DER REFORMMÖGLICHKEITEN |
| 21 | 4.1 Weiterentwicklung des Status quo |
| 24 | 4.2 Ergänzung des Status quo um ein Punktesystem |
| 30 | 4.3 Transformation des Status quo in ein generelles Punktesystem |
| 35 | 4.4 Fazit |
| 37 | Tabellenverzeichnis |
| 38 | Abbildungsverzeichnis |
| 38 | Abkürzungsverzeichnis |
| 39 | Literaturverzeichnis |
| 41 | Anhang |

VORBEMERKUNG

Über Jahrzehnte ist in Deutschland ein unüberschaubares System unterschiedlicher Einwanderungsregelungen gewachsen. Mit dem wegweisenden Zuwanderungsgesetz von 2005 sind erste Schritte unternommen worden, Arbeitsmigrant_innen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Allerdings gelang es damals nicht, ein Punktesystem zur Steuerung der ökonomisch motivierten Zuwanderungen nach Deutschland zu etablieren. Es dominierte die falsche Vorstellung, dass Einwanderung ein Nullsummenspiel sei: Jeder Einwanderer und jede Einwanderin, der oder die einen Arbeitsplatz besetze, nehme diesen einem Einheimischen weg. Die Folge seien höhere Arbeitslosenraten. Nicht erkannt wurde der positive Einfluss von Einwanderungen auf gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte. Finden qualifizierte und hochqualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer adäquate Arbeitsplätze, erhöht dies das Wirtschaftswachstum und führt so zu einem Anstieg der Beschäftigungsmöglichkeiten insgesamt.

Auch die Folgen des demografischen Wandels in Deutschland für die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und damit auch für die Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme wurden lange geleugnet. Inzwischen ist erkannt worden, dass sinkende Geburtenraten in Deutschland zu einer abnehmenden Bevölkerungszahl führen. Ein politischer Handlungsbedarf ergibt sich vor allem aus der Tatsache, dass eine größer werdende Zahl alter Menschen einer abnehmenden Zahl junger Menschen gegenübersteht. Ohne Zuwanderungen und einer progressiven Familienpolitik, mit dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, wird das Erwerbspersonenpotenzial drastisch sinken. Die Zuwanderung vieler Flüchtlinge in den Jahren 2015 und 2016 kann das grundlegende demografische Problem Deutschlands nur temporär lindern, aber nicht lösen.

In den letzten Jahren hat es zahlreiche Gesetzesänderungen gegeben, die vor allem Hochqualifizierten die Möglichkeit eröffneten, in Deutschland zu arbeiten. Entstanden ist so ein Flickenteppich an unterschiedlichen Regelungen, der sowohl für Unternehmer_innen als auch für Zuwanderungswillige nur noch schwer durchschaubar ist. Die Regelungen sind überwiegend „angebotsorientiert“, d.h., dass der Nachweis eines Arbeitsplatzes in Deutschland für die Einreise er-

forderlich ist. Die Folge ist, dass die Effekte dieser Gesetzesliberalisierungen relativ gering sind. Im Vergleich zu anderen Einwanderungsländern zeigen nur relativ wenige qualifizierte und hochqualifizierte junge Menschen Interesse, nach Deutschland einzuwandern.

Deshalb ist eine Reform der Einwanderungsregelungen für Deutschland unter Berücksichtigung europäischer Richtlinien zwingend geboten. Aufbauend auf einem Gutachten, das die Punktesysteme anderer Einwanderungsländer zur Steuerung der Arbeitsmigrationen untersuchte, entwickeln Uwe Hunger und Sascha Krannich in dieser Expertise Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Einwanderungsrechtes. Eine neue Einwanderungspolitik Deutschlands kann aber nur erfolgreich sein, wenn es nachhaltige Integrationsangebote für Einwanderer und Einwanderinnen und ihre Familien gibt. Politik und Gesellschaft müssen sie willkommen heißen und Einwanderung als Chance und Potenzial für die Entwicklung unserer Gesellschaft begreifen. Wir hoffen, dass diese Expertise zu einer sachlichen Diskussion dieses wichtigen Zukunftsthemas beiträgt.

GÜNTHER SCHULTZE

Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie analysiert die bestehenden arbeitsmarktbezogenen Einwanderungsregelungen in die Bundesrepublik Deutschland und diskutiert im Anschluss verschiedene Reformmöglichkeiten im Hinblick auf ihre jeweiligen Vor- und Nachteile. Ein Problem der derzeit geltenden Regelungen besteht darin, dass die Einwanderungsvorschriften in Deutschland zwar insbesondere für Hochqualifizierte recht liberal sind, dies aber kaum bei potenziell interessierten Einwandererinnen und Einwanderern bekannt ist. Ein Grund hierfür besteht in den sehr komplexen Regelungen und der unübersichtlichen Darstellung der geltenden Gesetzeslage. Die Studie beschreibt 46 Einzelregelungen, die jeweils auf bestimmte Gruppen zugeschnitten sind. Die Komplexität der Regelungen wird mittlerweile kaum noch von Fachleuten überblickt.

Im Mittelpunkt der Reformdiskussionen steht daher seit einigen Jahren eine mögliche Vereinfachung der Regelungen durch die Einführung eines sog. Punktesystems, mit dem Einwanderer und Einwanderinnen lediglich nach bestimmten Kriterien ausgewählt würden. Der Vorteil eines solchen Systems würde vor allem in einer größeren Einheitlichkeit und einer einfacheren Darstellung nach außen bestehen. Konkret werden im Diskussionsteil der Studie drei Reformalternativen thematisiert: 1) Die Weiterentwicklung des Status quo ohne ein Punktesystem, 2) die Einführung eines Punktesystems ergänzend zum Status quo, das sich also z. B. an Hochqualifizierte und/oder Mangelberufe richten könnte und bei dem die bisherigen Regelungen zur Arbeitsmigration parallel weiter gelten würden, sowie 3) die Transformation des Status quo in ein generelles Punktesystem, bei dem die bisherigen Regelungen in ein neues universelles punktebasiertes Einwanderungssystem übergehen würden, das dann allein auf Kriterien basieren würde.

Die Studie macht dabei deutlich, dass alle drei Reformmöglichkeiten den Status quo der Einwanderungsregelungen verbessern würden: Bei einer Weiterentwicklung des Status quo ohne ein zusätzliches Punktesystem käme es vor allem darauf an, die bestehenden Regelungen zu vereinheitlichen und konsistenter nach außen zu präsentieren. Allerdings könnten von diesem Lösungsweg wohl nur leichte Verbesserungen erwartet werden, da ja auch die letzten Liberalisierungen und Vereinheitlichungen die Zuwanderungszahlen von Hoch-

qualifizierten nur unwesentlich erhöht haben. Ein ergänzendes Punktesystem, das sich speziell an Hochqualifizierte und/oder Mangelberufe wendet, könnte dagegen die Attraktivität des Einwanderungslandes Deutschland schon merklich erhöhen, allerdings würde ein solcher Lösungsweg kaum zur Vereinheitlichung und Transparenz der Einwanderungsregelungen im Bereich der Arbeitsmigration beitragen, da letztlich wieder nur ein zusätzliches Element in das Gesetzeswerk eingefügt und die bestehende Unübersichtlichkeit dadurch sogar noch weiter vergrößert würde. Letztlich würde nur die Transformation in ein generelles Punktesystem zu einer echten Vereinheitlichung und Transparenz der Arbeitsmigration in Deutschland beitragen.

Vor diesem Hintergrund wird zum Ende der Studie ein konkreter Vorschlag erarbeitet, wie eine solche Transformation gelingen könnte. Hierbei wird ein Modell entwickelt, das an die bestehenden Traditionen und Grundsätze der Arbeitszuwanderung nach Deutschland anknüpft, aber eine einheitliche, transparente und allein auf Kriterien basierte Zuwanderungsregelung vorsieht. Konkret wird ein Modell mit fünf Kriterien (Arbeitsplatzzusage, Alter, Berufserfahrung, Sprache und Qualifikation) vorgeschlagen, das sich streng an den wirtschaftlichen und demografischen Bedürfnissen der Bundesrepublik Deutschland orientiert.

1

FRAGESTELLUNG UND AUFBAU DER STUDIE

Neben der aktuellen Debatte um die Steuerung und Regelung der Asylmigration nach Deutschland rückt wieder mehr und mehr die Diskussion über eine Reform der arbeitsmarktbezogenen Einwanderungsgesetzgebung in den Mittelpunkt. Hintergrund dieser Diskussion ist der tiefgreifende demografische Wandel in Deutschland, der ohne massive Zuwanderung in den nächsten Jahrzehnten zu einer drastischen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung führen wird. So kommt eine Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2050 das sog. Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland um über 16 Millionen Menschen zurückgehen wird, sofern keine Zuwanderung stattfinden würde und die Erwerbsquoten, z. B. von Frauen, nicht gesteigert würden (Fuchs et al. 2015). Dies würde einer Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials von mehr als einem Drittel entsprechen (Fuchs et al. 2015). Auch bei einer intensiven Steigerung der Erwerbsquote von Frauen und einer deutlich besseren Ausschöpfung anderer sog. inländischer Potenziale (Arbeitslose, Bildungsabbrecher_innen etc.) wird die Bundesrepublik Deutschland nicht ohne größere Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften auskommen, will es seine wirtschaftliche Stärke auch in Zukunft behalten. Die Größenordnung der notwendigen Nettozuwanderung beziffert die Studie dabei zwischen 275.000 und knapp 500.000 pro Jahr allein aus Drittstaaten (Fuchs et al. 2015). Dabei werden vor allem akademisch qualifizierte Arbeitskräfte in den sog. MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) sowie in Medizinberufen gesucht. Aber auch durch eine Berufsausbildung qualifizierte Arbeitskräfte, wie Pflegepersonal oder Handwerker_innen, werden, insbesondere in ländlichen Gebieten, auf dem deutschen Arbeitsmarkt immer rarer. Bereits heute herrscht in vielen dieser Bereiche ein deutlicher Arbeitskräftemangel (ManpowerGroup 2015), nicht zuletzt, weil um einen Teil dieser Berufsgruppen ein weltweiter Wettbewerb herrscht (vgl. SVR 2012; Humpert 2015).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die gegenwärtigen Regelungen zur arbeitsmarktbezogenen Einwanderung nach Deutschland ausreichend sind, um die recht hohen Anforderungen an die Quantität und Qualität

der zukünftigen Zuwanderung nach Deutschland zu erfüllen, oder ob es weiterer Reformen bedarf. Zwar hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) der Bundesrepublik Deutschland jüngst attestiert, insbesondere in Bezug auf Hochqualifizierte „eine der liberalsten Zuwanderungssysteme [...] aller Industrieländer“ zu haben (OECD 2015), jedoch sind die Zahlen der Zuwanderinnen und Zuwanderer, die diese liberalen Regelungen auch tatsächlich in Anspruch nehmen und nach Deutschland einwandern, relativ gering. So belief sich z. B. die Zahl der Hochqualifizierten, die mit einer sog. Blauen Karte EU, also der Visumskategorie, mit der die EU Hochqualifizierte aus aller Welt anziehen will, nach Deutschland eingewandert sind, im Jahr 2015 gerade einmal auf 6.800. Dies ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern, wie etwa Kanada oder den USA, ein sehr kleiner Wert und auch angesichts der oben angesprochenen Größenordnung zukünftig notwendiger Zuwanderung gering. Die Hauptkritik am bestehenden System der Arbeitszuwanderung bezieht sich vor allem auf die Komplexität und der daraus resultierenden mangelnden Transparenz nach innen und außen. Als Ziel einer Reform wird daher eine Vereinfachung und damit eine größere Nachvollziehbarkeit der Regelungen genannt, in erster Linie, um die Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland im Ausland besser vermarkten zu können, aber auch, um inländischen Arbeitgebern ihre Möglichkeiten besser bekannt zu machen.

Im Mittelpunkt der Reformdiskussionen steht dabei das Für und Wider eines sog. Punktesystems. Klassische Einwanderungsländer wie Kanada, Australien und Neuseeland wählen nach diesem sog. humankapitalorientierten Verfahren bereits seit vielen Jahren – recht erfolgreich – insbesondere ihre hochqualifizierten Zuwanderer und Zuwanderinnen aus (vgl. Hunger/Krannich 2015). Auch immer mehr europäische Einwanderungsländer, wie Dänemark, die Niederlande, Österreich, Tschechien, Österreich und mit Abstrichen auch Großbritannien, haben in den vergangenen Jahren ein Punktesystem für bestimmte Zuwanderungsgruppen eingeführt, um Hochqualifizierte anzuwerben. Befürworter_innen sagen, dass ein Punktesystem nach außen besser zu vermarkten sei, weil es einfacher und transparenter als die meist komplizierten nachfrageorientierten und nach Berufsgruppen

differenzierten Arbeitsmarktsysteme sei (vgl. etwa Hinte et al. 2015). Bei Punktesystemen sei das Prozedere für alle potenziellen Zuwanderer und Zuwanderinnen gleich. Zudem könne ein Punktesystem mehr auf die demografischen Bedürfnisse einer Volkswirtschaft ausgerichtet werden, da in einem Punktesystem die Auswahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern nach Kriterien (wie Alter, Qualifikation, Berufserfahrung etc.) erfolgt, für die jeweils Punkte vergeben werden, und grundsätzlich die Möglichkeit bestehe, auch ohne ein festes Arbeitsplatzangebot einwandern zu dürfen, sofern ein bestimmter Punktwert erreicht wird. Mit dem Punktesystem würde Einwanderung folglich mehr zur Angebotsseite hin ausgerichtet werden, während das aktuelle deutsche Einwanderungssystem streng nachfrageorientiert ist, also eine Einreise zu Erwerbszwecken nur bei einem entsprechenden Arbeitsplatzangebot möglich ist (eine Ausnahme bildet allerdings die begrenzte Möglichkeit, zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einzureisen). Kritiker_innen warnen dagegen vor einer weniger zielgenauen Steuerung der Arbeitsmigration (vgl. Kolb 2008, 2016), da es ohne eine feste Arbeitsplatzzusage zu einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko bzw. zu einer Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus der Zuwanderer und Zuwanderinnen kommen könnte (vgl. Schmidtke 2008; Thränhardt 2014).

Die vorliegende Studie knüpft an diese Diskussion an und versucht die möglichen Reformalternativen gegenüberzustellen und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile aufzuzeigen. Hierfür gehen wir zunächst noch einmal auf den Status quo der Arbeitszuwanderung nach Deutschland ein und benennen die Stärken und Schwächen der bestehenden Regelungen (Kapitel 3). Auf dieser Basis werden im Anschluss die Reformmöglichkeiten diskutiert (Kapitel 4). Konkret wird hierbei zwischen drei Alternativen unterschieden: 1) Der Möglichkeit einer Weiterentwicklung des Status quo ohne ein Punktesystem, 2) der Einführung eines Punktesystems ergänzend zum Status quo, das z. B. nur für Hochqualifizierte und/oder Mangelberufe gelten könnte und bei dem die bisherigen Regelungen parallel weiter gelten würden, sowie 3) der Transformation des Status quo in ein generelles Punktesystem, bei dem also die bisherigen Regelungen in ein neues universelles punktebasiertes Einwanderungssystem übergehen würden, das dann auf Kriterien basieren würde.

Bevor wir die Ergebnisse der Analyse darstellen, soll zuvor noch angemerkt werden, dass wir uns nachfolgend ausschließlich auf die Regelung der Zuwanderung aus Drittstaaten zum Zweck der Erwerbsarbeit und Ausbildung beziehen. Es ist darauf hinzuweisen, dass auch andere Zuwanderungsformen, wie die EU-Binnenmigration, die heute eine wesentliche Form ökonomisch motivierter Zuwanderung nach Deutschland darstellt, und die oben erwähnte Asylmigration eine Quelle der Arbeitszuwanderung ausmachen. Gleiches gilt auch für die Migration im Kontext der Familienzusammenführung. Diese Formen der Zuwanderung sind jedoch entweder im Hinblick auf die demografische Entwicklung nicht ausreichend (EU-Binnenmigration) oder nur bedingt steuerbar und auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auszurichten (Asyl- und Familienmigration), weshalb der Arbeitsmigration aus Drittstaaten eben eine so besondere Bedeutung zukommt.

2

METHODISCHES VORGEHEN

Die Studie basiert dabei im Wesentlichen auf zwei Untersuchungsschritten: erstens auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse der einschlägigen Gesetzestexte und Verwaltungsvorschriften in Deutschland und anderen Ländern, sowie zweitens auf der Durchführung von Expert_inneninterviews. Bei der Literatur- und Dokumentenanalyse stand vor allem die Auseinandersetzung mit den Einwanderungsregelungen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken in Deutschland im Mittelpunkt. Dabei wurden insbesondere das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und die Beschäftigungsverordnung (BeschV) analysiert, in denen die wesentlichen Regelungen zur Arbeitsmigration nach Deutschland normiert sind. Zusätzlich wurden zu einzelnen Fragen weitere Verordnungen und Vorschriften hinzugezogen, wie z. B. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (VwV-AufenthG), die Durchführungsanweisungen zur Beschäftigungsverordnung und Regelungen zu bereits bestehenden Punktesystemen. Zudem wurde die einschlägige wissenschaftliche Literatur zur Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland und anderen Ländern analysiert, insbesondere im Hinblick auf die Analyse der bestehenden Regelungen (etwa zur Blauen Karte EU, vgl. BAMF 2016a) oder zur Einführung eines Punktesystems in Deutschland bzw. der Erfahrungen aus anderen Ländern. Expert_inneninterviews wurden durchgeführt, um die Analyse abzusichern und offene Fragen zu klären. Alle Interviews wurden persönlich (face-to-face oder per Telefon) im Sommer 2015 und im Frühjahr 2016 durchgeführt. Hierbei handelte es sich um Vertreter_innen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen aus Politik, Verwaltung, Sozialpartnerschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft sowie Experten_innen in den anderen Ländern mit Punktesystem (vgl. die Liste der Interviewpartner_innen im Anhang). Nachfolgend wollen wir die wesentlichen Ergebnisse unserer Analysen für die derzeitigen Regelungen zur Erwerbs- und Ausbildungsmigration nach Deutschland und den Möglichkeiten und Grenzen zur Reform der Einwanderungsregelung in Deutschland darstellen. Beginnen wollen wir mit einer Analyse des Status quo.

3

ERGEBNISSE: DER STATUS QUO

Die Regelungen zur Erwerbsmigration nach Deutschland sind, wie bereits erwähnt, in zwei zentralen Gesetzestexten niedergelegt, nämlich im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und in der Beschäftigungsverordnung (BeschV). Beide Dokumente werden durch weitere Verordnungen und Verwaltungsvorschriften (wie die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz und den Durchführungsanweisungen zur Beschäftigungsverordnung) ergänzt. In der Beschäftigtenverordnung werden alle relevanten (abhängigen) Beschäftigungsmöglichkeiten von Ausländer_innen in Deutschland definiert und geregelt, unter welchen Voraussetzungen hier eine Ausländer_innenbeschäftigung stattfinden darf. Lediglich Formen der selbstständigen Tätigkeit und darüber hinausgehende Fragen der Niederlassungsmöglichkeiten von beschäftigten Ausländer_innen sowie Möglichkeiten der Einreise zur Arbeitsplatzsuche und zu Ausbildungszwecken werden außerhalb der Beschäftigtenverordnung im Aufenthaltsgesetz geregelt. Die folgende Darstellung der gesetzlichen Grundlagen der Beschäftigung von Ausländer_innen stellt zunächst die Beschäftigungsmöglichkeiten gemäß der Beschäftigtenverordnung (3.2) dar und geht anschließend auf darüber hinausgehende Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes (3.3) ein. Dabei versuchen wir die Regelungen möglichst in ihrer Komplexität abzubilden, wenngleich aus Vereinfachungsgründen an einigen Stellen auf eine vollständige Darstellung der detailreichen Regelungen verzichtet werden muss. Hier sei auf die Originaltexte verwiesen. Die komplexe Darstellung macht aber schon deutlich, dass die oben angesprochene Kritik an der Vielschichtigkeit der Regelungen und die Forderung nach entsprechenden Reformen nicht ganz unberechtigt sind. Bevor wir auf die einzelnen Regelungen eingehen, möchten wir vorher noch einige Anmerkungen zur grundsätzlichen Ausrichtung der aktuellen arbeitsmarktbezogenen Einwanderungsregelung machen.

3.1 GRUNDSÄTZLICHE AUSRICHTUNG

Grundsätzlich ist die Ausgestaltung der Zuwanderungsmöglichkeiten zu Erwerbszwecken, wie es in den Gesetzestexten

ten heißt, „an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und den Erfordernissen des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ (§ 18 AufenthG) ausgerichtet. Das Hauptkriterium ist „die Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen“. Ausländische Arbeitskräfte dürfen demnach nur auf den deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden, wenn „keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere mit Blick auf einzelne Regionen und Wirtschaftszweige“ (§ 18 AufenthG), zu erwarten sind.

Bei der Überwachung und Umsetzung dieser Grundsätze und der konkreten Ausgestaltung der Arbeitszuwanderung nach Deutschland kommt der Bundesagentur für Arbeit (BA) eine zentrale Rolle zu. Sie muss jede Beschäftigung eines Ausländers/einer Ausländerin auf dem deutschen Arbeitsmarkt auf ihre Arbeitsmarktverträglichkeit hin überprüfen und zustimmen. Zwar kann auf die Zustimmung in bestimmten Fällen, in denen für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige festgestellt wurde, „dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist“ (§ 18 AufenthG), verzichtet werden. Es ist aber grundsätzlich immer das Einvernehmen mit der BA herzustellen.

Grundvoraussetzung für eine Zustimmung der BA ist dabei immer, dass die Bewerber_innen grundsätzlich eine Arbeitsplatzzusage bzw. die Bestätigung einer vorübergehenden Aufnahme bei einer/einem deutschen Arbeitgeber_in (z. B. Praktikum) bzw. die Zulassung zu einer Bildungs- oder Ausbildungseinrichtung in Deutschland vorweisen können. Von dieser grundsätzlichen Voraussetzung einer Arbeitsplatzzusage wird seit 2012 nur in dem Punkt abgewichen, als dass zum Zweck der Arbeitsplatzsuche nun auch Zuwanderinnen und Zuwanderer für eine bestimmte Zeit und unter bestimmten Umständen (entsprechende Qualifikation, Sicherung ihres Lebensunterhalts) auch ohne ein konkretes Arbeitsplatzangebot ins Land kommen bzw. hier bleiben dürfen, wenn sie zuvor schon in Deutschland waren (zu Erwerbszwecken oder zum Studium o.ä.). Man spricht von sog. „Visa zur Arbeitsplatzsuche“ (vgl. § 18c AufenthG).

Für welche Berufe eine Zustimmungspflicht notwendig ist, ist in der o.g. Beschäftigungsverordnung festgelegt. Ins-

gesamt werden hier mehr als 46 verschiedene sog. Beschäftigungstatbestände unterschieden, für die teilweise unterschiedliche Voraussetzungen und Bedingungen gelten, auf die im nächsten Teil noch genauer eingegangen wird. Grundsätzlich hat die BA das Recht, ihre Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung von Ausländer_innen auf dem deutschen Arbeitsmarkt auf einzelne berufliche Tätigkeiten (Berufe) zu beschränken oder auszuweiten. Hierzu gehört heute z. B., dass vorrangig Zuwanderungsmöglichkeiten für akademisch qualifizierte Fachkräfte vorgesehen sind und beruflich qualifizierte Arbeitskräfte nur in begründeten Einzelfällen, „wenn an der Beschäftigung ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht“ (§ 18 (4) AufenthG), zugelassen werden. In diesem Zusammenhang hat sie die Möglichkeit, sog. Mangelberufe zu definieren (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG, § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV), für die eine Arbeitszuwanderung erleichtert werden kann (vgl. dazu weiter unten).

Was das konkrete Zustimmungsverfahren angeht, so führt die BA – in Zusammenarbeit mit anderen Behörden – in den Fällen, in denen eine Zustimmung vorgesehen ist, eine mehr oder weniger aufwändige Prüfung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsbedingungen durch und macht von dem Ergebnis seine Zustimmung oder Ablehnung abhängig. In einem ersten Schritt prüft die BA in Verbindung mit der Zentralstelle für Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), ob die Voraussetzungen für eine Ausländer_innenbeschäftigung grundsätzlich erfüllt werden (berufliche Tätigkeit, Region etc.) und beauftragt im zweiten Schritt die lokale Arbeitsagentur (am Beschäftigungsort) mit der Überprüfung der Arbeitsmarktverträglichkeit vor Ort. Konkret wird hierbei zunächst eine sog. globale Arbeitsmarktprüfung durchgeführt, bei der festgestellt wird, ob die Beschäftigung des Ausländers/der Ausländerin negative Auswirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt hätte (Arbeitsmarktprüfung). Ist dies nicht der Fall, schließt sich eine sog. Vorrangprüfung an, in der überprüft wird, „ob für einen bestimmten Arbeitsplatz bevorrechtigte Bewerber_innen zur Verfügung stehen“. Bevorrechtigte Bewerber_innen sind entweder deutsche Arbeitnehmer_innen oder Ausländer_innen, „die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind“ oder „die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben“.

Im Falle eines positiven Ergebnisses werden in einem letzten Schritt noch die Arbeitsbedingungen der geplanten Ausländer_innenbeschäftigung überprüft. Hierbei sind je nach Beruf und Branche unterschiedliche Voraussetzungen zu erfüllen (vgl. dazu weiter unten). Grundsätzlich ist in Deutschland aber von einem sog. Gleichbehandlungsgrundsatz auszugehen, nach dem für in- und ausländische Arbeitnehmer_innen die gleichen Arbeitsbedingungen gelten (§ 39 Abs. 2 Satz 1 AufenthG). In der Praxis bedeutet dies u. a., dass die Arbeitgeber_innen gegenüber der BA nachweisen müssen, dass die ausländischen Beschäftigten, etwa im Hinblick auf die Arbeitszeiten oder Löhne (man spricht hier von sog. „ortsüblichen Löhnen“), gleich behandelt werden (BA 2016b). Dies geschieht etwa durch die Vorlage des vorgesehenen Arbeitsvertrags. In Bezug auf die vorgesehene Arbeitskraft steht zudem in vielen Fällen eine sog. Vergleich-

barkeitsprüfung von ausländischen Qualifikationen an. Im Einzelfall kann sowohl auf die Vorrangprüfung als auch auf die Überprüfung der Arbeitsbedingungen verzichtet werden.

Bei einer positiven Entscheidung wird eine Aufenthaltserlaubnis in der Regel für die Dauer der Beschäftigung und längstens für drei Jahre ausgestellt. Wie wir nachfolgend sehen werden, gibt es aber einige Abweichungen von dieser Regel. So können z. B. Hochqualifizierte im Rahmen der sog. Blauen Karte EU auch eine Aufenthaltserlaubnis für vier Jahre erhalten. In wenigen Fällen kann besonders Qualifizierten auch direkt eine Niederlassungserlaubnis für einen unbegrenzten Aufenthalt erteilt werden. Ein einfaches Visum reicht in der Regel für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht aus. Nachfolgend wollen wir die einzelnen Zuwanderungsregelungen für die Beschäftigung und den Aufenthalt von Ausländer_innen in Deutschland darstellen.

3.2 ARBEITSMARKTBEZOGENE EINWANDERUNGSREGELUNGEN GEMÄSS BESCHÄFTIGUNGSVERORDNUNG (BESCHV)

3.2.1 ZUWANDERUNG VON FACHKRÄFTEN (§§ 2-9 BESCHV)

In Paragraph 2 BeschV wird zunächst die Zuwanderung von „Hochqualifizierten“ geregelt. Als Hochqualifizierte gelten dabei Fachkräfte mit einem deutschen, anerkannten ausländischen oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss oder – für bestimmte Berufe, die in einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales festgelegt werden (z. B. IT-Berufe) – mit einer vergleichbaren Qualifikation, die durch eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesen wird. Für diese Bewerber_innengruppe gelten unterschiedliche Bestimmungen, je nachdem, wo der Hochschulabschluss erworben wurde (Inland oder Ausland) und wie hoch das vorgesehene Einkommen ist. Grundsätzlich ist es aber so, dass allen ausländischen Akademiker_innen, die eine Arbeitsplatzzusage eines Unternehmens in Deutschland vorweisen können, die Einreise zur Arbeitsaufnahme erlaubt werden kann, unabhängig von ihrem Beruf und einem Mindesteinkommen. Unterschiede bestehen aber vor allem in den gewährten Aufenthaltsrechten und in der Rolle der BA, die in einigen Fällen noch zustimmen und eine entsprechende Arbeitsmarktprüfung durchführen muss, und in anderen Fällen außen vor ist.

Im Mittelpunkt des Paragraphen 2 steht die Einwanderungsmöglichkeit für Hochqualifizierte im Rahmen der sog. Blauen Karte EU (i.V.m. § 19a AufenthG). Zielgruppe dieses zum 1. August 2012 eingeführten Aufenthaltstitels sind akademische Fachkräfte mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium. Wie oben bereits angedeutet, gehen die Aufenthaltsrechte im Rahmen einer Blauen Karte EU weiter als bei den sonst üblichen Aufenthaltserlaubnissen zu Erwerbszwecken. So können Inhaber_innen einer Blauen Karte EU eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu vier Jahren erhalten, während sonst die Maximalgrenze bei drei Jahren liegt. Nach knapp drei Jahren besteht im Rahmen der Blauen Karte EU zudem die Möglichkeit, eine unbefristete Niederlassungser-

laubnis zu beantragen (bei guten Deutschkenntnissen sogar bereits nach knapp zwei Jahren), während ansonsten eine fünfjährige Wartefrist vorgesehen ist. Zudem existieren im Rahmen der Blauen Karte EU einige Erleichterungen in Bezug auf die Familienzusammenführung. So wird z. B. von Ehepartner_innen und den Kindern von Inhaber_innen der Blauen Karte EU kein Nachweis über die deutsche Sprache verlangt, was sonst üblich ist. Damit wird versucht, den Aufenthaltstatus im Rahmen einer Blauen Karte EU möglichst attraktiv zu gestalten.

Um eine Blaue Karte EU zu erhalten, muss ein gewisses Mindesteinkommen nachgewiesen werden. Im Jahr 2016 waren dies mindestens 49.600 Euro, was zwei Dritteln der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung entsprach. In einigen Berufen, in denen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein besonderer Mangel besteht, reicht auch ein etwas geringeres Jahreseinkommen, und zwar in Höhe von knapp 39.000 EUR (52 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung). Dies gilt derzeit für Naturwissenschaftler_innen, Mathematiker_innen und Ingenieur_innen (sog. Berufsgruppe 21) sowie für Ärzte (Gruppe 221) und Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie (Gruppe 25). Man spricht in diesem Fall von sog. Mangelberufen, die von der BA festgelegt werden. Blickt man auf die Zahlen für ausgestellte Blaue Karten EU, so sieht man, dass die Zahlen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind und sich im Jahr 2015 auf insgesamt 14.468 beliefen (vgl. Tabelle 1). Erwähnenswert ist dabei jedoch, dass nur etwa 40 Prozent (6.792) aller ausgestellten Blauen Karten EU an Zuwanderinnen und Zuwanderer ging, die aus dem Ausland zureisten. Die Mehrheit der Fälle betraf Bewerber_innen, die sich bereits zum Zeitpunkt der Bewerbung in Deutschland aufhielten, entweder als Studierende oder als bereits Erwerbstätige (im Rahmen einer anderen Beschäftigung) (vgl. BAMF 2016a).¹

Für Bewerber_innen mit Hochschulabschluss, die nicht die für eine Blaue Karte EU erforderlichen Mindesteinkommensgrenzen erreichen, gibt es nach Paragraph 2 Abs. 3 BeschV noch eine weitere Möglichkeit, in Deutschland zu arbeiten, und zwar nicht auf der Basis der Blauen Karte EU, sondern auf Basis einer einfachen Aufenthaltserlaubnis, die für maximal drei Jahre ausgestellt wird. Hierfür sind, wie gesagt, keine Mindesteinkommen einzuhalten, vielmehr müssen das Gehalt und die sonstigen Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen. Zudem ist nur eine Tätigkeit erlaubt, die den erworbenen beruflichen Qualifikationen entspricht. Wurde der Hochschulabschluss im Ausland erworben, muss die BA noch zustimmen. Ansonsten reichen eine Arbeitsplatzzusage und die Einhaltung der allgemeinen Arbeitsbedingungen aus, was auch nicht noch einmal von der BA bzw. der zuständigen Arbeitsagentur überprüft wird. Insgesamt wurden im Jahr 2015 knapp 5.000 (exakt 4.962) Aufenthaltserlaubnisse nach Paragraph 2 Abs. 3 BeschV ausgestellt.

Schließlich gibt es in Paragraph 2 Abs. 1 Nr. 1 BeschV für herausgehobene Hochqualifizierte, insbesondere Wissenschaftler_innen mit besonderen fachlichen Kenntnissen, noch die Möglichkeit, eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis zu erlangen (§ 19 AufenthG). Voraussetzungen sind hierfür vor allem die Integration in bundesdeutsche Lebensverhältnisse und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe. Dieser Form der Hochqualifiziertenzuwanderung muss die BA nicht extra zustimmen. In diesem Rahmen ist auch nur die kleine Zahl von 31 Personen eingereist.

Paragraph 3 BeschV regelt darüber hinaus den Sonderfall der (hochqualifizierten) Beschäftigung auf Vorstands-, Direktions- oder Geschäftsleitungsebene bzw. im Rahmen anderer Tätigkeiten „in leitender Position, die für die Entwicklung des Unternehmens von entscheidender Bedeutung“ sind (§ 3 BeschV). Für diese Art der Beschäftigung bedarf es keiner Zustimmung der BA, aber es werden die allgemeinen Voraussetzungen durch die zuständige Ausländerbehörde überprüft.

Einen ähnlichen Fall regelt Paragraph 4 BeschV in Bezug auf die Beschäftigung von „Leitenden Angestellten und Spezialisten“. Der Unterschied zum vorhergehenden Fall besteht darin, dass die Leitungsbefugnisse in diesem Fall nicht ganz so weitreichend sein müssen. So reicht es in diesem Fall, dass nur „Spezialkenntnisse“ über das Unternehmen vorliegen müssen und dass eine „qualifizierte Beschäftigung“ vorgesehen ist oder die Beschäftigung „in einem auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen gegründeten deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen“ stattfindet. Allerdings ist dies in den Anträgen möglichst exakt darzulegen (vgl. Gesamtmetall 2015), zumal diese Form der Beschäftigung der Zustimmungspflicht der BA unterliegt. Im Jahr 2015 wurden in diesem Rahmen insgesamt 1.205 Zustimmungen ausgesprochen. Auch hier gingen die meisten Aufenthaltserlaubnisse an Bewerber_innen aus China (23,6 Prozent), Indien (19,4 Prozent) und Russland (11,0 Prozent) (vgl. BAMF 2016a).

Ein weiterer Kanal der Zuwanderung von Hochqualifizierten besteht schließlich nach Paragraph 5 BeschV in Verbindung mit Paragraph 20 AufenthG für ausländische Wissenschaftler_innen, die an deutschen (anerkannten) Forschungseinrichtungen ein Forschungsprojekt (oder Teile davon) durchführen wollen. Voraussetzung für die Zulassung, die keiner Zustimmung der BA, sondern nur des örtlichen Ausländeramtes bedarf, ist lediglich eine Aufnahmevereinbarung zwischen dem ausländischen Forscher/der Forscherin und einer anerkannten Forschungseinrichtung in Deutschland. Im Jahr 2015 erhielten 409 Forscher_innen eine entsprechende Zulassung. Die meisten von ihnen kamen aus China, den USA und Indien (vgl. BAMF 2016a). Insgesamt addiert sich die Zahl der (erfassten) ausländischen Hochqualifizierten, die im Jahr 2015 auf den deutschen Arbeitsmarkt zugelassen wurden, auf rund 21.000.

Deutlich eingeschränkter sind dagegen die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländer_innen mit einer qualifizierten (nicht-akademischen) Berufsausbildung. Hier ist zunächst zu unterscheiden, ob die Berufsausbildung im Inland (§ 6 BeschV, Abs. 1) oder im Ausland (§ 6 BeschV, Abs. 2) absolviert wurde. Im Falle einer im Inland absolvierten (mindestens zweijährigen) Ausbildung (in einem staatlich aner-

¹ Davon entfiel etwas weniger als die Hälfte auf die sog. Mangelberufe (ca. 44 Prozent). Der Rest betraf sog. Regelberufe (mit einem Mindestgehalt von 2/3 der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung).

Tabelle 1

Zulassungen von Hochqualifizierten 2012-2015

| Art der Zuwanderung | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|--------|--------|--------|
| Akademische Fachkräfte (§ 2 BeschV i.V.m. 19a AufenthG, Blaue Karte EU) | 630 | 11.290 | 11.848 | 14.468 |
| Akademische Fachkräfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BeschV i.V.m. § 19 AufenthG, besonders Hochqualifizierte mit Niederlassungserlaubnis) | 191 | 187 | 168 | 117 |
| Akademische Fachkräfte (§ 2 Abs. 3 BeschV, niedrigere Gehaltsschwellen) | 6.580 | 3.669 | 4.182 | 4.962 |
| Akademische Fachkräfte (§ 4 BeschV, leitende Angestellte und Spezialisten) | 2.167 | 2.435 | 1.515 | 1.205 |
| Akademische Fachkräfte (§ 5 BeschV, Forscher_innen) | 366 | 444 | 397 | 409 |
| Insgesamt | 9.934 | 18.025 | 18.110 | 21.161 |

Quelle: BA 2013-2016a, BAMF 2016a.

kannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf) gelten recht liberale Regelungen. So hat eine/ein Drittstaatler_in seit 2013 grundsätzlich die Möglichkeit, einer ihrer/seiner beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung in Deutschland anzunehmen und auszuüben (§ 6 Abs. 1 BeschV), sofern die BA zustimmt. Allerdings ist dies noch ein recht seltener Fall. Im Jahr 2015 waren es nur 744 Azubis, die von dieser Regelung Gebrauch gemacht haben.

Wurde die Ausbildung im Ausland absolviert, besteht zwar grundsätzlich ebenfalls die Möglichkeit, in Deutschland eine der beruflichen Qualifikation entsprechende Beschäftigung anzunehmen, jedoch sind die Möglichkeiten wesentlich eingeschränkter. Grundsätzlich kommt eine Beschäftigung hier nur in zwei Fällen in Frage: Entweder handelt es sich bei dem betreffenden Ausbildungsberuf um einen (nicht-akademischen) Mangelberuf oder die BA hat für den Ausbildungsberuf ein Abkommen mit einem anderen Staat abgeschlossen, in dessen Rahmen die Arbeitszuwanderung erfolgt. Was ein (nicht-akademischer) Mangelberuf ist, wird auch (wie bei den akademischen Mangelberufen) von der BA definiert und halbjährlich in einer sog. „Positivliste“ veröffentlicht. Derzeit sind dies z. B. Pflege- und Metallberufe (z. B. Mechatroniker_innen). In Bezug auf die internationalen Abkommen können „am Bedarf orientierte Zulassungszahlen“, also Höchstgrenzen, festgelegt werden, derzeit bestehen Abkommen mit Bosnien-Herzegowina und Georgien in Bezug auf Pflegekräfte.² In beiden Fällen muss die BA der Beschäftigung

² Auch hier gilt allerdings, dass nicht aus Ländern angeworben werden soll, in denen selbst ein Mangel an medizinischem Personal besteht (wie derzeit etwa in vielen afrikanischen Ländern) (vgl. BAMF 2016a).

zustimmen. Im Jahr 2015 kamen insgesamt 2.921 Menschen über diesen Weg nach Deutschland, davon 2.263 im Rahmen internationaler Abkommen.

Zudem haben Drittstaatler_innen mit einer im Ausland absolvierten Ausbildung nach Paragraph 8 BeschV die Möglichkeit, ihre im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Deutschland anerkennen zu lassen und hierfür an einer entsprechenden Bildungsmaßnahme teilzunehmen, sofern dies für die Anerkennung erforderlich ist. Auch hier ist eine Zustimmung der BA notwendig. Die Aufenthaltserlaubnis kann bis zu 18 Monate ausgesprochen werden. Im Jahr 2015 betraf dies 466 Fälle.

Eine Sonderrolle nehmen in diesem Zusammenhang Absolvent_innen deutscher Auslandsschulen ein, die in Paragraph 7 BeschV behandelt werden. Sofern ihre im Ausland erworbene Ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf als gleichwertig anerkannt wurde, können sie ohne Zustimmung der BA für eine ihrer beruflichen Ausbildung entsprechenden Beschäftigung zugelassen werden. Gleiches gilt im Übrigen auch für Absolvent_innen von Hochschulen im Ausland, sofern ihr Hochschulabschluss als vergleichbar eingestuft wurde. Weitere Sonderregelungen bestehen für Drittstaatler_innen, die bereits Vorbeschäftigungszeiten oder einen längeren Voraufenthalt aufweisen können. Sie können ohne Zustimmung der BA zugelassen werden, wenn sie eine Blaue Karte EU oder eine deutsche Aufenthaltserlaubnis besitzen und „1. zwei Jahre rechtmäßig eine versicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesgebiet ausgeübt haben oder 2. sich seit drei Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten“ (§ 8 BeschV).

Tabelle 2

Zulassungen von beruflich Qualifizierten 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|-------|-------|
| Ausbildung im Inland (§ 6 Abs. 1 BeschV) | 85 | 260 | 432 | 744 |
| Ausbildung im Ausland (Vermittlungsabsprachen) (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV) | – | 273 | 1.136 | 2.263 |
| Ausbildung im Ausland – Mangelberufe (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV) | – | 51 | 311 | 658 |
| Anerkennung (§ 8 BeschV) | 36 | 52 | 171 | 466 |
| Insgesamt | 121 | 636 | 2.050 | 4.131 |

Quelle: BA 2013-2016a, BAMF 2016a.

Im Vergleich zu Hochqualifizierten zeigt sich, dass die Zahlen in diesem Segment insgesamt wesentlich geringer ausfallen, wenngleich auch hier eine Aufwärtsbewegung deutlich wird. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtzahl der Zuwanderungen von beruflich Qualifizierten in 2015 mehr als verdoppelt. Allerdings sind diese Zuwanderungsformen auch noch jungen Datums.

3.2.2 VORÜBERGEHENDE BESCHÄFTIGUNG (§§ 10-15 BESCHV)

Im zweiten Teil der Beschäftigungsverordnung werden in den Paragraphen 10 bis 15 verschiedene „vorübergehende Beschäftigungsformen“ geregelt. Hierbei handelt es sich zunächst um Beschäftigungen im Rahmen eines internationalen Personalaustausches oder Auslandsprojektes (§ 10 BeschV). Diese Regelung ergänzt dabei den oben schon angesprochenen Fall der (konzerninternen) Beschäftigung auf Geschäftsleitungsebene (§ 3 BeschV) bzw. von „Spezialist_innen“ (§ 4), indem auch weniger herausgehobene Beschäftigungsformen geregelt werden und zwar: 1) der internationale Personalaustausch innerhalb eines Unternehmens bzw. Konzerns und 2) die Beschäftigung im Rahmen von Auslandsprojekten. Beim ersten Fall handelt es sich um einen klassischen Personalaustausch, d.h. für den ausländischen Beschäftigten geht in der Regel ein inländischer Beschäftigter zur gleichen Zeit ins Ausland (Gesamtmetall 2015). In beiden Fällen wird eine Hochschulbildung bzw. vergleichbare Qualifikation vorausgesetzt, und es kann eine Beschäftigung von bis zu drei Jahren beantragt werden. Zudem ist eine Zustimmung der BA erforderlich. Im Jahr 2015 erteilte die BA 9.111 Mal ihre Zustimmungen zu dieser Beschäftigungsform.³ Damit sind in dieser Kategorie mehr Fachkräfte aus dem Ausland eingereist als im Rahmen der Blauen Karte EU (vgl. oben). Interessanterweise kamen mehr als 60 Prozent der Fachkräfte wiederum aus Indien (5.548) (vgl. BAMF 2016a).

Paragraph 11 ermöglicht zudem die Beschäftigung von ausländischen Lehrkräften zur Erteilung muttersprachlichen

Unterrichts (§ 11 Abs. 1 BeschV) sowie von Spezialitätenköchen bzw. -köchinnen (§ 11 Abs. 2 BeschV). Für beide Beschäftigungsarten ist die Zustimmung der BA erforderlich. Allerdings wird nur bei der Beschäftigung von Spezialitätenköch_innen eine Vorrangprüfung durchgeführt. Während Lehrkräften eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu fünf Jahren erteilt werden kann, können Spezialitätenköche und -köchinnen maximal bis zu vier Jahren beschäftigt werden. Eine Verlängerung der Beschäftigung ist in beiden Fällen ausgeschlossen. Im Jahr 2015 wurden für Lehrkräfte zur Erteilung muttersprachlichen Unterrichts 217 Zustimmungen erteilt und für Spezialitätenköch_innen 3.436.

Die Beschäftigung von ausländischen Au-Pairs wird in Paragraph 12 BeschV geregelt. Hiernach dürfen die potenziellen Beschäftigten nicht älter als 26 Jahre sein und müssen Grundkenntnisse der deutschen Sprache aufweisen. In der Gastfamilie muss zudem Deutsch als Muttersprache gesprochen werden. Die Zustimmung wird nur einmalig und für maximal ein Jahr ausgesprochen. Eine Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung findet nicht statt. In diesem Rahmen wurden in den letzten Jahren jeweils ca. 7.000 Zustimmungen ausgesprochen (2015: 7.701), die meisten davon an Ukrainer_innen (1.200) und Georgier_innen (904) (vgl. BAMF 2015).

Paragraph 13 BeschV regelt die Ausübung einer Beschäftigung als Hausangestellte oder Hausangestellter entsprechend des sog. Wiener Übereinkommens über diplomatische und konsularische Beziehungen. Gemeint sind hier Arbeitgeber_innen, die selbst nach Deutschland entsandt wurden und nach gewisser Zeit wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren. Voraussetzung für eine Beschäftigung als Hausangestellte_r ist die vorherige Beschäftigung in dem Haushalt zur Betreuung eines Kindes unter 16 Jahren oder eines pflegebedürftigen Haushaltsmitgliedes für mindestens ein Jahr. Eine Zustimmung der BA ist notwendig, wird aber ohne Vorrangprüfung ausgesprochen. Die Aufenthaltsgenehmigung der Beschäftigten richtet sich nach der Dauer des Aufenthalts des/der Arbeitgebers/Arbeitgeberin, kann aber längstens fünf Jahre ausgesprochen werden. Im Jahr 2015 betraf dies aber insgesamt nur 34 Beschäftigte.

Paragraph 14 begründet darüber hinaus die Möglichkeit der Beschäftigung von Personen im Rahmen eines gesetzlich geregelten oder auf einem Programm der Europäischen Union beruhenden Freiwilligendienstes (§ 14 Abs. 1 Nr. 1

³ Die überwältigende Mehrheit der Zulassungen fällt dabei auf internationale Personalaustausche (2012: 95 Prozent).

Tabelle 3
Zulassungen von vorübergehend Beschäftigten 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Internationaler Personalaustausch/ Auslandsprojekte (§ 10 BeschV) | 7.233 | 7.815 | 9.351 | 9.111 |
| Sprachlehrer_innen (§ 11 Abs. 1 BeschV) | 165 | 256 | 246 | 217 |
| Spezialitätenköch_innen (§ 11 Abs. 2 BeschV) | 3.056 | 2.621 | 3.600 | 3.436 |
| Au-Pairs (§ 12 BeschV) | 6.330 | 6.736 | 7.289 | 7.701 |
| Hausangestellte von Entsandten (§ 13 BeschV) | 24 | 25 | 29 | 34 |
| Saisonarbeiter_innen (§ 15a BeschV) und Schausteller_innen (§ 15b BeschV) | 3.593 | 0 | 0 | 0 |
| Haushaltshilfen (§ 15c BeschV) | 534 | 0 | 0 | 0 |
| Insgesamt | 20.885 | 17.453 | 20.515 | 20.499 |

Quelle: BA 2016a, BAMF 2014, 2016a.

BeschV), vorwiegend karitativer oder religiöser Beschäftigungen (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 BeschV) oder von durch die BA vermittelte Ferienbeschäftigungen von Schüler_innen und Studierenden ausländischer Hochschulen und Fachschulen, wobei Tätigkeiten von bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten nicht als Beschäftigung gelten. Bei all diesen Beschäftigungsformen ist keine Zustimmung der BA notwendig, d.h. es wird auch keine Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung durchgeführt. Ebenfalls keiner Zustimmung bedarf die Beschäftigung im Rahmen eines Praktikums zu Weiterbildungszwecken nach Paragraph 15 BeschV. Die Paragraphen 15a, b und c BeschV regeln zudem vorübergehende Beschäftigungen, die auf bilaterale Absprachen der BA mit Arbeitsverwaltungen verschiedener Entsendeländer basieren. Sie wurden in den vergangenen Jahren ausgiebig genutzt, spielen aktuell jedoch keine Rolle mehr, da die Absprachen ausgelaufen sind.

3.2.3 ENTSANDTE ARBEITNEHMER_INNEN (§§ 16-21 BESCHV)

Im nächsten Teil der Beschäftigungsverordnung sind sog. Arbeitnehmer_innenentsendungen geregelt. In Paragraph 16 BeschV werden zunächst Arbeitnehmerentsendungen im Rahmen von Geschäftsreisen behandelt. Paragraph 17 BeschV bestimmt die Regelungen zu Entsendungen zu Weiterbildungszwecken aus einem ausländischen Teil eines Konzerns in Deutschland. Journalistische Tätigkeiten werden in Paragraph 18 BeschV gesondert aufgeführt. Vorübergehende Entsendungen ins Inland zur Erfüllung eines Werkvertrages werden in Paragraph 19 BeschV geregelt. Bestimmungen für den grenzüberschreitenden Güter- und Personenbeförderungsverkehr auf Straßen und Schienen finden sich in Paragraph 20. Zustimmungspflichtig sind nur längerfristige Entsendungen. Im Jahr 2015 hat die BA 112 solcher Zustimmungen ausgesprochen (vgl. BAMF 2016a).

3.2.4 BESONDERE BERUFS- ODER PERSONENGRUPPEN (§§ 22-28 BESCHV)

Die Paragraphen 22 bis 28 BeschV regeln weitere Beschäftigungsformen von Drittstaatler_innen, die entweder einzelne Berufsgruppen betreffen, wie Künstler- und Sportler_innen (§§ 22-25 BeschV), oder sich auf Beschäftigte aus bestimmten Herkunftsländern oder besondere Personengruppen wie Geduldete beziehen (§§ 26-28 BeschV). Zum Teil werden hier sowohl Arbeitnehmer_innenentsendungen als auch Beschäftigungen beschrieben, so dass sich Überschneidungen zum vorhergehenden Teil ergeben. Erwähnenswert ist

vor allem die Beschäftigung von Staatsangehörigen aus bestimmten Herkunftsländern (Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland, San Marino sowie den Vereinigten Staaten von Amerika (§ 26 BeschV, Abs. 1) und Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien (§ 26 BeschV, Abs. 2), die grundsätzlich für jede Beschäftigung bei einem deutschen Unternehmen zugelassen werden können, und zwar unabhängig von der Art der Beschäftigung und der Qualifikation der Bewerber_innen. Allerdings ist eine Zustimmung der BA notwendig, und zwar sowohl auf der Basis einer Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung als auch einer Prüfung der Arbeitsbedingungen.

Für Staatsangehörige aus der ersten Gruppe (Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland, San Marino sowie den Vereinigten Staaten von Amerika) wurde 2015 insgesamt 7.885 Beschäftigungen zugestimmt, wobei erwähnt werden muss, dass Beschäftigte aus beiden privilegierten Gruppen sich auch für Arbeitsvisa in anderen Kategorien (Blaue Karte EU etc.) bewerben und dort auch zum Zuge kommen können. Ggf. ist dann auch eine weniger aufwändige Arbeitsmarktprüfung (z. B. ohne Vorrangprüfung) notwendig (wie bei der Blauen Karte EU – bei einigen Berufen und entsprechender Qualifikation). Die meisten Aufenthaltserlaubnisse davon gingen an Staatsangehörige aus den Vereinigten Staaten (3.383) (vgl. BAMF 2016a). Die Regelung für Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien (§ 26 BeschV, Abs. 2) wurde erst im Rahmen der „Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“ vom 28. Oktober 2015 in Kraft gesetzt (vgl. BAMF 2016a) und ist bis Ende 2020 befristet. In den letzten zwei Monaten 2015 wurden in diesem Rahmen bereits 414 Zustimmungen erteilt. Von Januar bis Oktober 2016 lag die Zahl bei über 32.000 (exakt 32.782) (vgl. BAMF 2016a). Hintergrund dieser Regelung ist die starke Zunahme von Asylanträgen von Angehörigen dieser Staaten in den Jahren 2014 und 2015 (vgl. Burkert/ Haase 2017).

Paragraph 23 BeschV regelt noch eine Sonderform der Ausländer_innenbeschäftigung, die sog. Grenzgänger_innen. Dabei handelt es sich um Ausländer_innen, die an einem zur Bundesrepublik Deutschland angrenzenden Staat wohnen und in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten wollen. In diesen Fällen kann die BA einer Beschäftigung unabhängig von der Qualifikation und der Art der Beschäftigung (Branche/Art der Tätigkeit) zustimmen. Im Jahr 2015 betraf dies jedoch insgesamt nur 126 Fälle, im Jahr 2014 sogar nur 85. Paragraph 28 BeschV regelt schließlich die Mög-

Tabelle 4
Zulassungen von längerfristig Entsandten 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|
| Längerfristig Entsandte (§ 19 BeschV) | 432 | 169 | 207 | 112 |

Quelle: BA 2015, 2016a.

lichkeit des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt von sog. „Deutschen Volkszugehörigen, die einen Aufnahmebescheid nach dem Bundesvertriebenengesetz besitzen“. Ihnen kann „die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer vorübergehenden Beschäftigung erteilt werden“ (§ 28 BeschV). Dies betrifft aber nicht mehr viele Fälle. Sie werden im BAMF-Wanderungsbericht nicht mehr ausgewiesen.

3.2.5 SONSTIGES (§§ 29-30 BESCHV)

Unter der Rubrik „Sonstiges“ werden weitere Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen internationaler Abkommen geregelt (§ 29 BeschV). Hierbei handelt es sich insbesondere um Arbeitnehmer_innenentsendungen im Rahmen sog. Werkvertragsabkommen (§ 29, Abs. 1 BeschV) und auf der Grundlage des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation bzw. anderer für Deutschland völkerrechtlich verbindlicher Freihandelsabkommen der EU oder der EU und ihrer Mitgliedstaaten (§ 29, Abs. 5 BeschV). In Bezug auf die Werkvertragsabkommen geht die BA für das Jahr 2015 von knapp 6.500 Neuzulassungen im Jahresdurchschnitt aus.⁴ Im Rahmen der WHO- und anderer Freihandels-

abkommen wurden laut BAMF im gleichen Jahr 4.249 Zustimmungen erteilt (BAMF 2016a). Während die meisten Werkvertragsarbeitnehmer_innen aus den Partnerländern Serbien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und der Türkei kamen, stammte die überwältigende Mehrheit (81,5 Prozent) der WHO-/Freihandelsabkommen aus Indien (Hunger 2000). Darüber hinaus werden Entsendungen im Rahmen internationaler Fach- oder Weltausstellungen zur Vorbereitung, Durchführung oder Beendigung des nationalen Ausstellungsbeitrages in Paragraph 29 Abs. 4 BeschV geregelt. Dies betrifft aber nur wenige Fälle (vgl. Tabelle 6). Schließlich eröffnet Paragraph 29 Abs. 2 BeschV noch die Möglichkeit der Beschäftigung von Ausländer_innen im Rahmen sog. Gastarbeitnehmer_innenabkommen, was seit 2012 jedoch kaum noch Relevanz hat. So wurden im Jahr 2015 nur 15 Zustimmungen erteilt – bei drei Ablehnungen.

3.2.6 BESCHÄFTIGUNG BEI AUFENTHALT AUS VÖLKERRECHTLICHEN, HUMANITÄREN ODER POLITISCHEN GRÜNDEN SOWIE VON PERSONEN MIT DULDUNG UND ASYLBEWERBERN (§ 31, 32 BESCHV)

Die Paragraphen 31 und 32 der Beschäftigungsverordnung regeln abschließend den Arbeitsmarktzugang von Personen mit einem (positiv) abgeschlossenen Asylverfahren (§ 31

⁴ In den 1990er Jahren wurden noch bis zu 100.000 Arbeitnehmer_innen zugelassen, was zu massiven Arbeitsmarktproblemen vor allem in der Bauwirtschaft führte (vgl. Hunger 2000).

Tabelle 5
Zulassungen von besonderen Berufs- oder Personengruppen 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|--------|
| Künstler_innen (§ 25 BeschV) | 1.776 | 1.765 | 1.391 | 1.373 |
| Staatsangehörige aus Andorra u. a. (§ 26 BeschV, Abs. 1) | 5.731 | 3.228 | 6.902 | 7.848 |
| Staatsangehörige aus Albanien u. a.* (§ 26 BeschV, Abs. 2) | - | - | - | 414*** |
| Grenzgänger_innen (§ 27 BeschV) | 169 | 118** | 85 | 126 |
| Insgesamt | 7.676 | 5.111 | 8.378 | 9.761 |

* Keine Erfassung vor 2015.
** Nur Juli bis Dezember.
*** Nur November und Dezember.

Quelle: BA 2013-2016, BAMF 2016a.

Tabelle 6
Zulassungen von „sonstigen“ im Rahmen von internationalen Abkommen
Entsandten und Beschäftigten 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Werkvertragsarbeitnehmer_innen (§ 29 Abs. 1 BeschV) | 11.793 | 11.278 | 6.847 | 6.436 |
| davon entsandte Führungskräfte (§ 29 Abs. 1 BeschV) | 42 | 12 | 19 | 7 |
| WHO/Europaabkommen (§ 29 Abs. 5 BeschV) | 17* | 954 | 3.556 | 4.249 |
| Internationale Fach- oder Weltausstellungen und andere Abkommen (§ 29 Abs. 4 BeschV) | | ** | ** | 429 |
| Gastarbeitnehmer_innen (§ 29 Abs. 2 BeschV) | 445 | 12 | 10 | 15 |
| Insgesamt | 12.280 | 12.256 | 10.432 | 11.136 |

* Assoziierungsabkommen EWG-Türkei.
** Angabe der BA: Daten unterliegen grundsätzlich der Geheimhaltung nach § 16 BStatG.

Quelle: BAMF 2016a, BA 2013-2016a.

Tabelle 7

Zulassungen von Asylbewerber_innen und Personen mit Duldung 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|--------|
| Personen mit Aufenthaltsgestattung | 3.389 | 4.337 | 8.303 | 32.329 |
| davon mit 15 Monate Aufenthalt (§ 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV) | * | * | 597** | 17.986 |
| davon 3 Monate Aufenthalt (§ 32 Abs. 1 BeschV) | * | * | *** | 13.940 |
| davon mit 3 Monate Aufenthalt in Mangelberufen (§ 2 Abs. 2 BeschV) oder einer betrieblichen Aus- und Weiterbildung bzw. Tätigkeit zur Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation (§ 32 Abs. 5 Nr. 1 BeschV) | * | * | 282** | 312 |
| Personen mit Duldung | 2.681 | 2.396 | 2.184 | 7.100 |
| davon 15 Monate Aufenthalt (§ 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV) | * | * | 199** | 4.647 |
| davon mit 3 Monate Aufenthalt (§ 32 Abs. 1 BeschV) | * | * | 30** | 2.373 |
| davon mit 3 Monate Aufenthalt in Mangelberufen (§ 2 Abs. 2 BeschV) oder einer betrieblichen Aus- und Weiterbildung bzw. Tätigkeit zur Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation (§ 32 Abs. 5 Nr. 1 BeschV) | * | * | | 80 |
| Härtefallregelung (§ 37 BeschV) | 139 | 60 | 105 | 45 |
| Insgesamt | 3.989 | 2.662 | 3.046 | 39.383 |

* nicht ausgewiesen.

** nur November bis Dezember.

*** Angabe der BA: Daten unterliegen grundsätzlich der Geheimhaltung nach § 16 BStatG.

Quelle: BA 2013-2016a.

BeschV) und Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden bzw. deren Asylgesuch abgelehnt wurde, die aber wegen eines Abschiebehindernisses im Herkunftsland nicht ausgewiesen werden dürfen (Geduldete) (§ 32 BeschV). In Bezug auf Personen, deren Asylverfahren abgeschlossen ist und die (zumindest vorübergehend) Schutz in der Bundesrepublik erhalten, stellt Paragraph 31 BeschV fest, dass eine Beschäftigung grundsätzlich nach einer Wartezeit von drei Monaten möglich ist. Es bedarf hierfür keiner Zustimmung der BA, sondern lediglich der Erlaubnis der örtlichen Ausländerbehörde. In diesen Fällen ist jede Art der Beschäftigung grundsätzlich möglich. Ausländer_innen, die „sich seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten“, dürfen ebenfalls nach einer Wartezeit von drei Monaten eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen, allerdings ist hierfür in der Regel die Zustimmung der BA notwendig. Die Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung wird dabei grundsätzlich in den gleichen Fällen wie bei einer anderen Ausländer_innenbeschäftigung durchgeführt (vgl. oben). Insgesamt stimmte die BA im Jahr 2015 in diesem Kontext knapp 40.000 Beschäftigungen zu. Dies umfasste auch 45 sog. Härtefälle (§ 37 BeschV).

3.3 DARÜBER HINAUSGEHENDE ARBEITSMARKTBEZOGENE EINWANDERUNGSREGELUNGEN GEMÄSS AUFENTHALTSGESETZ (AUFENTHG)

Über die Beschäftigungsverordnung hinaus wird im Aufenthaltsgesetz eine Reihe von Zugängen zum deutschen Arbeitsmarkt geschaffen, die keine direkte Beschäftigung

sind, aber den Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnen und einen Weg zu einer längerfristigen Zuwanderung ebnen. Es handelt sich hierbei vor allem um Einwanderungsmöglichkeiten zum Zweck der Ausbildung und Qualifizierung (§§ 16, 17 AufenthG) sowie zur Arbeitsplatzsuche (§§ 16-18 AufenthG) und zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG). In den Paragraphen 9, 18b, 19 und 19a AufenthG werden zudem die Bestimmungen für eine dauerhafte Niederlassung geregelt. Mittlerweile ist insbesondere die Zuwanderung zu Ausbildungs- und Studienzwecken ein wichtiger Kanal für die Erwerbszuwanderung geworden, da viele Studierende nach Beendigung ihres Studiums in Deutschland bleiben und einen ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz suchen dürfen (vgl. weiter unten § 18c AufenthG).

3.3.1 AUSBILDUNG UND QUALIFIZIERUNG (§§ 16, 17 AUFENTHG)

Die Paragraphen 16 und 17 AufenthG regeln zunächst die Einreise von Ausländer_innen aus Drittstaaten zur Aufnahme eines Studiums (§ 16 AufenthG) bzw. einer Ausbildung in Deutschland (§ 17 AufenthG). Zur Einreise zu Studienzwecken sind für Drittstaatler_innen in der Regel grundsätzlich nur ein Visum sowie eine entsprechende Zulassung von der Ausbildungseinrichtung sowie Nachweise über Kenntnisse in der Ausbildungssprache nötig. Im Studienjahr 2014/15 sind in diesem Rahmen ca. 95.000 ausländische Studierende aus dem Ausland nach Deutschland eingereist.⁵ Dies ent-

⁵ Diese Zahl umfasst allerdings auch Studierende aus EU-Staaten. Ca. 2/3 entfielen davon auf Drittstaaten.

Tabelle 8
Zulassungen zum Zweck der Aus- und Weiterbildung 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------|--------|---------|---------|
| Einreise zum Studium bzw. Studienbewerbung (§ 16 (1) AufenthG) | 79.537 | 86.170 | 92.916 | 99.087 |
| Sprachkursteilnehmer und Schulbesucher (§ 16 (5 und 5a) AufenthG) | 5.723 | 5.797 | 6.112 | 6.728 |
| Betriebliche Aus- und Weiterbildungen (§ 17 AufenthG) | 5.373 | 5.555 | 6.001 | 7.771 |
| – davon Ausbildungen | * | * | 2.870 | 5.185 |
| – davon Weiterbildung | * | * | 3.131 | 2.586 |
| Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 17a AufenthG) | 36 | 52 | 171 | 114 |
| Insgesamt | 90.669 | 97.574 | 111.201 | 121.471 |

* nicht für das ganze Jahr ausgewiesen.

Quelle: BAMF 2016.

spricht einer Zunahme von rund 40 Prozent im Vergleich zum Wert zehn Jahre zuvor (2004/05: 57.210). Insgesamt nimmt die Bundesrepublik Deutschland damit inzwischen weltweit die viertmeisten ausländischen Studierenden an seinen Hochschulen auf (nach den USA, Großbritannien und Frankreich, vgl. BAMF 2016a). Die größte Zahl der internationalen Studierenden kam dabei aus China (ca. zehn Prozent) und Indien (ca. fünf Prozent). (vgl. BAMF 2016a). In Bezug auf die Studienfächer kann festgestellt werden, dass die größte Gruppe der internationalen Studierenden Ingenieurwissenschaften belegen (bei indischen Studierende sind es z. B. 75 Prozent), gefolgt von Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (vgl. BAMF 2016a).

Die Einreise von Drittstaatler_innen zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung (§ 17 AufenthG) ist dagegen – ähnlich wie bei der Einreise zur Aufnahme einer Beschäftigung – strenger geregelt. So ist die Einreise zum Zweck einer betrieblichen Ausbildung (§ 17 Abs. 1 AufenthG) fast nur möglich, wenn die BA zuvor zugestimmt hat bzw. eine entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarung zur Einreise von Auszubildenden existiert, die keiner Zustimmung bedarf, was derzeit jedoch nicht der Fall ist (vgl. BAMF 2016a). Nur bei Absolvent_innen deutscher Auslandsschulen ist keine Zustimmung nötig. Die Aufenthaltserlaubnis wird in der Regel für die Dauer der Ausbildung gewährt. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 5.185 Zustimmungen für betriebliche Ausbildungen erteilt. Die meisten Einreisen betrafen Staatsangehörige aus Bosnien-Herzegowina (724) und den USA (569) (vgl. BAMF 2016a: 108). Eine Einreise ist auch dann möglich, wenn der Aufenthalt dazu dienen soll, eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation in Deutschland anzuerkennen bzw. hierfür in Deutschland noch notwendige Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen durchzuführen (inkl. einer sich daran anschließenden Prüfung) (§ 17a Abs. 1-3, 5 AufenthG). Im Jahr 2015 wurden laut BAMF „231 Zustimmungen zur Ausübung einer praktischen Tätigkeit als Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erteilt“ (BAMF 2016a).

Eine betriebliche Weiterbildung ist ebenfalls zustimmungspflichtig. Im Gegensatz zum internationalen Personalaustausch (s.o.) wird bei der Weiterbildung ein Beschäftigungs-

verhältnis mit dem Weiterbildungsbetrieb begründet. Die Aufenthaltserlaubnis wird in der Regel für die Dauer, die zur Erreichung des Weiterbildungszieles erforderlich ist, ausgestellt. Dabei ist Voraussetzung, dass die betreffenden Beschäftigten über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen (vgl. Gesamtmetall 2015). Im Jahr 2015 wurden insgesamt 2.586 betriebliche Weiterbildungen genehmigt.

3.3.2 ARBEITSPLATZSUCHE (§§ 16-18 AUFENTHG)

Die oben angesprochene Möglichkeit der Einwanderung zur Arbeitsplatzsuche bzw. der Verlängerung des Aufenthalts in Deutschland zur Suche eines „dem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes“ besteht sowohl für ausländische Hochschulabsolvent_innen, und zwar egal ob sie ihren Hochschulabschluss in Deutschland (§ 16 (4) AufenthG) oder im Ausland erworben haben (§ 18c AufenthG), als auch für beruflich Qualifizierte, sofern sie ihre Berufsausbildung erfolgreich in Deutschland anerkennen lassen konnten (§ 17a (4) AufenthG) bzw. ihre Ausbildung sogar im Bundesgebiet absolviert haben (§ 16 (5b) AufenthG und § 17a (3) AufenthG). Jedoch haben die verschiedenen Gruppen unterschiedlich lange Zeit dazu. So wird Absolvent_innen inländischer Hochschulen der längste Zeitraum von bis zu 18 Monaten gewährt (§ 16 Absatz 4 AufenthG). während Absolvent_innen ausländischer Hochschulen nur einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten haben (§ 18c AufenthG). Diese Regelung gilt auch für ausländische Hochschulabsolvent_innen, die sich bereits zum Zweck der Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet aufhalten und deren Beschäftigungsverhältnis ausgelaufen ist (§ 18c Abs. 3 AufenthG). Ausländer_innen mit einer Ausbildung (s.o.) können bis zu einem Jahr in Deutschland bleiben (§ 17a Abs. 4 AufenthG). In der Praxis haben die Regelungen für beruflich Qualifizierte jedoch kaum eine Relevanz. Im Jahr 2015 erhielten nur 58 Menschen eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche. Anders sieht es dagegen bei akademisch Qualifizierten aus. Hier nahmen von den 26.064 ausländischen Studierenden (nur Bildungsausländer_innen aus Drittstaaten), die ihr Studium an einer Hochschule in Deutschland erfolgreich abgeschlossen hatten, rund 5.000 diese Möglichkeit in Anspruch (vgl. BAMF

Tabelle 9

Zulassungen zum Zweck der Arbeitsplatzsuche 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Arbeitsplatzsuche nach dem Studium (Hochschulabschluss in Deutschland) (§ 16 Abs. 4 AufenthG) | 2.068 | 4.544 | 4.990 | 5.182 |
| Arbeitsplatzsuche nach dem Studium (Hochschulabschluss im Ausland) (§ 16 Abs. 4 AufenthG) | | | | 1.613 |
| Arbeitsplatzsuche nach schulischer oder betrieblicher Ausbildung (§§ 16 Abs. 5 b und 17 Abs. 3 AufenthG) | 4 | 24 | 64 | 58 |
| Insgesamt | 2.072 | 4.568 | 5.054 | 6.853 |

Quelle: BAMF 2016a.

Tabelle 10

Aus Drittstaaten eingereiste Selbstständige 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Selbstständige Tätigkeit (§ 21 AufenthG) | 1.358 | 1.690 | 1.781 | 1.782 |

Quelle: BAMF 2016a.

2016a). Insgesamt besaßen zum Jahresende 2015 gut 7.500 ausländische Hochschulabsolvent_innen eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (vgl. BAMF 2016a). Die meisten von ihnen hatten eine chinesische Staatsangehörigkeit, gefolgt von Inder_innen und Russ_innen (BAMF 2016a). Damit ist die Studierendenzuwanderung inzwischen auch zu einem wichtigen Kanal der Erwerbszuwanderung bzw. Fachkräftesicherung geworden.⁶

3.3.3 SELBSTSTÄNDIGKEIT (§ 21 AUFENTHG)

Selbstständig Erwerbstätige können schließlich nach § 21 AufenthG eine Aufenthaltsgenehmigung für Deutschland bekommen. Grundvoraussetzung ist, dass ihre wirtschaftliche Tätigkeit „im Interesse der Bundesrepublik Deutschland“ liegt. Die Entscheidung hierüber erfolgt im Einzelfall und unter Federführung der Ausländerbehörde, die ihrerseits verschiedene Behörden zurate zieht, wie die IHK oder ggf. Berufsverbände usw. (vgl. Gesamtmetall 2015). Dabei wird grundsätzlich keine Mindestinvestitionssumme verlangt oder eine Mindestzahl an zu schaffenden Arbeitsplätzen erwartet. Voraussetzung ist lediglich ein von den verschiedenen Stellen „geprüfter“ Businessplan, d.h. es muss durch verschiedene Behörden oder Institutionen bestätigt werden, dass es sich um eine tragfähige Geschäftsidee handelt, die ausreichend finanziert ist und einen positiven Effekt auf die regionale Wirtschaft erwarten lässt. Ggf. wird auch nach

dem Beitrag für Innovation und Forschung gefragt (§ 21 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Außerdem ist die unternehmerische Erfahrung des/der Bewerbenden von Bedeutung. Eine Altersgrenze besteht nicht, allerdings muss ab einem Alter von 45 Jahren eine angemessene Altersvorsorge nachgewiesen werden. Die Aufenthaltsgenehmigung wird für längstens drei Jahre ausgestellt. Nach drei Jahren erfolgreicher selbstständiger Tätigkeit besteht die Möglichkeit, eine Niederlassungserlaubnis zu beantragen (§ 21 Abs. 4 AufenthG). Im Jahr 2015 wurden insgesamt 1.782 Aufenthaltserlaubnisse an neu einreisende Selbstständige ausgestellt. Mehr als zwei Drittel betrafen dabei freiberufliche Tätigkeiten (vgl. BAMF 2015).

Eine besondere Zielgruppe stellen darüber hinaus ausländische Absolvent_innen deutscher Hochschulen und an deutschen Hochschulen tätige Wissenschaftler_innen dar (§ 21 Abs. 2a AufenthG). Für sie bestehen erleichterte Voraussetzungen, wenn ihre selbstständige Tätigkeit in Zusammenhang mit den in der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnissen oder der Tätigkeit als Forscher_in oder Wissenschaftler_in steht. In diesem Fall entfallen die oben beschriebenen aufwändigen Prüfungen. Allerdings betrifft dies jährlich nur eine sehr kleine Gruppe von weniger als 100 Menschen.

3.3.4 NIEDERLASSUNGSERLAUBNIS (§§ 9, 18B, 19, 19A AUFENTHG)

Neben den geschilderten Wegen der befristeten Arbeitszuwanderung gibt es eine Ausnahme zur unbefristeten Arbeitszuwanderung. Dies betrifft hoch qualifizierte Ausländer_innen „mit besonderen fachlichen Kenntnissen“. In der Praxis handelt sich hierbei um sog. Schlüsselpositionen, die für die wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtig sind.

⁶ Folgt man einer BAMF-Studie aus dem Jahr 2013, ist davon auszugehen, dass die meisten Absolvent_innen, die in Deutschland einen Arbeitsplatz suchen, auch erfolgreich sind. Im Jahr 2013 waren es knapp 80 Prozent, davon hatten 87 Prozent innerhalb eines Jahres und weitere sechs Prozent innerhalb der folgenden sechs Monate einen Arbeitsplatz gefunden (vgl. BAMF 2016a).

Tabelle 11
**Erteilte Niederlassungserlaubnisse für privilegierte Arbeitszuwandererinnen
 und Arbeitszuwanderer 2012-2015**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| 3 Jahre selbstständige Tätigkeit | 182 | 167 | 200 | 191 |
| Niederlassungserlaubnis Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG) | 693 | 2.411 | 2.548 | 3.434 |
| Besondere Qualifikationen und Tätigkeiten; Integration und Lebensunterhaltssicherung ohne staatliche Hilfe (Prognose) (§ 19 AufenthG) | 191 | 187 | 168 | 117 |
| Hochschulabschluss und min. 2 Jahre AE zu Erwerbszwecken sowie 24 Monate Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung (§ 18b AufenthG) | 826 | 2.939 | 3.019 | 1.688 |
| Insgesamt | 1.892 | 5.704 | 5.935 | 5.430 |

* Werte nur von Januar bis September.

Quelle: BA 2016a, BAMF 2016a.

Nach Paragraph 19 Absatz 2 AufenthG sind dies insbesondere Wissenschaftler_innen „mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder Lehrpersonen in herausgehobener Funktion“ oder wissenschaftliche Mitarbeiter_innen „in herausgehobener Funktion“ (§ 19 Abs. 2 AufenthG). Diese Personengruppe kann nach Paragraph 19 AufenthG direkt eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis erlangen, ohne Zustimmung der BA. Allerdings betraf dies im Jahr 2015 nur 31 Personen.

Darüber hinaus werden in den Paragraphen 18b, 19a und 21 AufenthG die Schwellen zur Niederlassungserlaubnis für drei Gruppen gesenkt. Hierbei handelt es sich zum einen um Absolvent_innen einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule oder vergleichbaren Ausbildungseinrichtung in Deutschland (§ 18b AufenthG) und zum anderen um Inhaber_innen der Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG). So können Hochschulabsolvent_innen aus Deutschland, statt nach den sonst obligatorischen fünf Jahren, bereits nach zwei Jahren einen Antrag auf Niederlassungserlaubnis stellen. Inhaber_innen der Blauen Karte EU können immerhin nach knapp drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis beantragen. Im Jahr 2015 wurden 1.688 Niederlassungserlaubnisse an Hochschulabsolvent_innen aus Deutschland und 3.576 an Inhaber_innen der Blauen Karte EU erteilt (vgl. BAMF 2016a). Darüber hinaus können Selbstständige, wie schon angedeutet, nach Paragraph 21 AufenthG nach einer verkürzten Frist von drei Jahren (erfolgreicher selbstständiger Tätigkeit, s.o.) eine Niederlassungserlaubnis beantragen. Im Jahr 2015 taten dies 191 Menschen.

4

DISKUSSION DER REFORMMÖGLICHKEITEN

4.1 WEITERENTWICKLUNG DES STATUS QUO

Wie wir gesehen haben, gestaltet sich der Status quo der arbeitsmarktbezogenen Einwanderungsregelungen nach Deutschland sehr komplex und vielschichtig. Es gibt eine Vielzahl von gesetzlichen Möglichkeiten, um als Arbeitsmigrant_in (oder Bildungsmigrant_in) nach Deutschland einzuwandern. Insgesamt kommt man dabei auf 46 verschiedene Formen der Erwerbsmigration, wobei bei einigen Zuwanderungsformen sogar noch einmal verschiedene Unterformen unterschieden werden müssen, so dass man bei anderen Zählweisen auch auf weit mehr kommen könnte. Die Zuwanderungswege reichen von der hochqualifizierten Beschäftigung (§ 2 BeschV) und der Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung (§ 6 BeschV) über den internationalen Personalaustausch (§ 10 BeschV), die Beschäftigung von Lehrkräften zur Erteilung muttersprachlichen Unterrichts, Spezialitätenköch_innen (§ 11 BeschV), Au-Pairs (§ 12 BeschV) und Hausangestellten (§ 13 BeschV), Praktika zu Weiterbildungszwecken (§ 15 BeschV), Saisonarbeit (§ 15a BeschV), Geschäftsreisen (§ 16 BeschV), konzerninternen Entsendung und Gastarbeiter_innen (§ 29 Abs. 2 BeschV) bis hin zur Niederlassungserlaubnis für Wissenschaftler_innen mit besonderen fachlichen Kenntnissen (§ 19 AufenthG). Hinzu kommen Einreisemöglichkeiten zwecks Weiterbildung oder zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG).

Für jede Beschäftigungsform existieren zudem unterschiedliche Kriterien und Voraussetzungen. Zählt man alle verschiedenen Kriterien, die in den verschiedenen Paragraphen in der Beschäftigungsverordnung und im Aufenthaltsgesetz genannt werden, zusammen, kommt man ebenfalls auf über 40 verschiedene Kriterien. Hierbei handelt es sich um

- persönliche Eigenschaften wie Alter, Sprachkenntnisse, Wohnverhältnisse, Sicherung des Lebensunterhalts und ggf. Leumund;
- Angaben zur geplanten beruflichen Tätigkeit, wie z. B. zur Branche, die Art und die Einbettung der Tätigkeit in den aufnehmenden Betrieb (Praktikum, Entsendung), Angemessenheit in Bezug auf den Berufsabschluss, berufliche Stellung des Beschäftigten oder der Umfang der Tätigkeit;

- Angaben zur Qualifikation, wie Schulausbildung (Absolvent_in deutscher Auslandsschule), Berufsausbildung, Hochschulabschluss und Berufserfahrung oder besondere Qualifikationen (wie unternehmensspezifische Spezialkenntnisse) usw.;
- Angaben zum Arbeitgeber, wie Sitz des Unternehmens (im In- oder Ausland), Branche, konkretes Arbeitsplatzangebot (inkl. des vereinbarten Arbeitsentgelts, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen), Art des Arbeitsverhältnisses (z. B. in Bezug auf ein Leiharbeitnehmerverhältnis, Arbeitsvermittlung etc.), vorherige Beschäftigungen (z. B. als Hausangestellte), Arbeitssprache (z. B. bei Au-Pairs in den Gastfamilien) sowie
- Angaben zum Herkunftsland, Aufenthaltsstatus und evtl. Voraufenthalte, wie die geographische Lage (z. B. an das Bundesgebiet angrenzend), mögliche Vereinbarungen mit anderen Staaten (internationale Abkommen wie Werkvertrags- oder Gastarbeiterabkommen) oder Bevorzugung bestimmter Staaten (wie z. B. Bosnien-Herzegowina, Serbien oder Mazedonien), oder der Ort der Antragstellung für das Visum.

Die Kriterien werden bei den einzelnen Zuwanderungsgruppen, wie wir gesehen haben, uneinheitlich angewendet, d.h. in Bezug auf das Alter wird z. B. einmal die Vollendung des 16. Lebensjahrs verlangt, und einmal, dass die Beschäftigten (Au-pairs) unter 27 Jahre alt sind. Bei Selbstständigen, die älter als 45 Jahre sind, soll die Aufenthaltserlaubnis nur erteilt werden, wenn sie über eine angemessene Altersversorgung verfügen. In Bezug auf die Sprache werden einmal „einfache Kenntnisse der deutschen Sprache“ verlangt, einmal „Grundkenntnisse der deutschen Sprache“, einmal „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ und einmal ein „Nachweis von Kenntnissen in der Ausbildungssprache“ (der Ausbildungseinrichtung). Auch die Aufenthaltsdauern sind von Fall zu Fall verschieden: Sie reichen von Aufenthaltserlaubnissen zu Erwerbszwecken von unter einem Jahr („90 Tage innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten“ (Arbeitnehmerentsendungen) oder „sechs, acht und neun Monaten im Kalenderjahr“ (Obst-, Gemüse-, Wein-, Hopfen-

und Tabakanbau) über Aufenthaltserlaubnisse von einem (z. B. Forschungsaufenthalt), anderthalb (z. B. Weiterbildung), zwei (z. B. Grenzgänger_innen), drei (z. B. Hochqualifizierte), vier (z. B. Blaue Karte EU) und fünf Jahren (Sprachlehrer_innen) bis hin zu einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis (Forscher_innen). Auch die Rolle der BA ist uneinheitlich. Sie reicht von einer Zustimmungspflicht der BA (und ggf. der obersten Landesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle) mitsamt einer Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung sowie der Überprüfung der Arbeitsbedingungen bis hin zu einer einfachen Anzeige der Beschäftigung. Zudem gibt es zwei verschiedene Mindesteinkommen bei der Blauen Karte EU und zwei Listen für sog. Mangelberufe, die in Deutschland besonders nachgefragt sind: Die eine Liste bezieht sich auf die Blaue Karte EU, beschreibt also „Mangelberufe“ für Hochqualifizierte, die andere Liste bezieht sich auf Mangelberufe für Ausbildungsberufe und wird Positivliste genannt.

Hinzu kommt, dass die Vorschriften über verschiedene Gesetze und Verordnungen „verstreut“ sind und der Aufbau der Paragraphen teilweise kontraintuitiv ist (so wird in § 19 AufenthG ein Unterfall von § 19a beschrieben). Auch werden einzelne Paragraphen an unterschiedlichen Stellen wörtlich wiederholt, ohne dass der Unterschied unmittelbar deutlich wird. So heißt es z. B. in den Paragraphen 16 (5b) und 17 (3) AufenthG wortgleich: „Nach erfolgreichem Abschluss der qualifizierten Berufsausbildung kann die Aufenthaltserlaubnis bis zu einem Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes, sofern er nach den Bestimmungen der §§ 18 und 21 von Ausländerinnen und Ausländern besetzt werden darf, verlängert werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Paragraph 9 findet keine Anwendung.“ Ferner können auch nicht für jede einzelne Zuwanderungsgruppe Zahlen angegeben werden (s.o.). So werden

einzelne Gruppen (die einer Zustimmung der BA bedürfen) nur von der BA erfasst, andere Gruppen ausschließlich vom BAMF. So kommt es zustande, dass es zu einzelnen Gruppen, wie z. B. Schaustellergehilf_innen (§ 15b BeschV) oder Journalist_innen (§ 18 BeschV) keine Zahlen gibt (es gibt lediglich eine Sammelkategorie nach § 18 (4) bzw. § 42 AufenthG).

Wie aus der Darstellung oben deutlich wurde, handelt es sich bei den Kategorien in der geltenden Beschäftigungsverordnung auch nicht um trennscharfe Rubriken. So umfasst die Rubrik 3 „Entsandte Arbeitnehmer_innen“ bei genauerer Betrachtung nicht unbedingt nur entsandte Arbeitnehmer_innen, sondern auch bei deutschen Unternehmen (zu Weiterbildungszwecken) beschäftigte Arbeitnehmer_innen. Umgekehrt finden sich Fälle von Arbeitnehmer_innenentsendung in Rubrik 5 „Sonstiges“. Zudem kann es sich z. B. bei Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung (Rubrik 6) oder Angehörige bestimmter Staatsangehöriger durchaus auch um Fachkräfte (im Sinne der Rubrik 1) handeln. Sie werden aber nicht als solche geführt und statistisch erfasst. Diese „Unordnung“ ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass im Laufe der Jahre immer weitere Fälle in die Verordnung aufgenommen und teilweise einfach in die bestehenden Rubriken einsortiert wurden. Aus der Praxis wird zudem berichtet, dass die Abgrenzung verschiedener, zum Teil sehr ähnlicher Kategorien, wie z. B. die „Tätigkeit eines leitenden Angestellten nach § 3 Nr. 4 BeschV“ und die „Tätigkeit eines (sonstigen) leitenden Angestellten [...] gemäß § 4 Nr. 1 BeschV“ (Gesamtmittel 2015), sehr schwer fallen kann. Für beide Kategorien gelten unterschiedliche Voraussetzungen, was z. B. die Zustimmungspflicht und andere Voraussetzungen angeht (vgl. Gesamtmittel 2015). Schließlich geben auch nicht die Zahlen der gegenwärtigen Regelung Recht. Wie die Darstellung im Ergebnisteil gezeigt hat, besitzt Deutschland zwar in vielerlei Hinsicht durchaus liberale Einwanderungsbestimmungen (insbesondere im Hinblick auf Hochqualifi-

Tabelle 12
Zulassungen zum deutschen Arbeitsmarkt nach Personengruppen (Status quo) 2012-2015

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Hochqualifizierte | 9.934 | 18.025 | 18.110 | 21.161 |
| Beruflich Qualifizierte | 121 | 636 | 2.050 | 4.131 |
| Vorübergehend Beschäftigte (Au-Pairs etc.) | 20.885 | 17.453 | 20.515 | 20.499 |
| Längerfristig Entsandte | 432 | 169 | 207 | 112 |
| Besondere Berufs- oder Personengruppen (Künstler_innen, Grenzgänger_innen, ausgewählte Staatsangehörige) | 7.676 | 5.111 | 8.378 | 9.761 |
| „Sonstige“ im Rahmen von internationalen Abkommen entsandte und beschäftigte Arbeitnehmer_innen | 12.280 | 12.256 | 10.432 | 11.136 |
| Asylbewerber_innen und Personen mit Duldung | 3.989 | 2.662 | 3.046 | 39.383 |
| Aus- und Weiterbildung | 90.669 | 97.574 | 111.201 | 121.471 |
| Arbeitsplatzsuche | 2.072 | 4.568 | 5.054 | 6.853 |
| Selbstständige | 1.358 | 1.690 | 1.781 | 1.782 |
| Niederlassungserlaubnisse | 1.892 | 5.704 | 5.935 | 5.430 |
| Insgesamt | 151.308 | 165.848 | 186.709 | 241.719 |

Quelle: BA 2016a, BAMF 2016a.

zierte). Die Einwanderungszahlen sind jedoch gerade im Hinblick auf Hochqualifizierte recht klein und reichen mit Blick auf den anstehenden demografischen Wandel bei weitem nicht aus. Tabelle 12 fasst noch einmal die kumulierten Zahlen der einzelnen Zuwanderungsgruppen nach BeschV und AufenthG zusammen (für die einzelnen Gruppen vgl. auch Tabelle 1 bis 11 in Kapitel 3).

Hieraus wird deutlich, dass an verschiedenen Punkten der derzeitigen Regelungen zur Erwerbsmigration durchaus Reformbedarf besteht. Die derzeitige komplexe und unübersichtliche Rechtslage macht es selbst für Fachleute schwer, den Überblick zu behalten und die Vorteile der derzeitigen Regelung positiv nach außen darzustellen. Man kann sich leicht vorstellen, dass auch interessierte potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer Schwierigkeiten haben, die Möglichkeiten nach Deutschland einzuwandern zu überblicken und für sich zu nutzen. Ein erster Reformschritt innerhalb des bestehenden Systems müsste also darin bestehen, den Status quo deutlich übersichtlicher darzustellen und eine größere Vereinheitlichung und ggf. auch weitere Liberalisierungen anzustreben.

So wäre es sicherlich sinnvoll, die bereits bestehenden Zuwanderungsformen in Zukunft in trennscharfe und nachvollziehbare Rubriken einzuteilen, unter denen sich die Menschen in Deutschland und in der Welt auch etwas vorstellen können. Angesichts der bestehenden Regelungen würde sich z. B. folgende Aufteilung anbieten:

1. Fachkräftezuwanderung;
2. Einwanderung zur Arbeitsplatzsuche;
3. Einreise zu Ausbildungs- und Studienzwecken;
4. weitere Formen der vorübergehenden Arbeitszuwanderung und
5. Niederlassungsmöglichkeiten.

Unter der Rubrik „Fachkräftezuwanderung“ könnten dann all jene Regelungen laufen, in der es tatsächlich um Fachkräftebeschäftigung geht, also auch Beschäftigungen von bestimmten Staatsangehörigen oder anderen Personengruppen, die als Fachkräfte in Deutschland beschäftigt werden sollen. Bisher sind diese Gruppen über verschiedene andere Rubriken verteilt. In Bezug auf hochqualifizierte Tätigkeiten müssten zudem klare Erläuterungen zu den verschiedenen Möglichkeiten der Hochqualifiziertenbeschäftigung gegeben werden. Bislang wird in der Öffentlichkeit (und auch bei einem großen Teil der Unternehmen) mit Hochqualifiziertenzuwanderung vor allem die Blaue Karte EU verbunden. Wie wir bei der Analyse des Status quo gesehen haben, existieren aber noch eine Reihe anderer Möglichkeiten, die zum Teil auch einen größeren Umfang aufweisen. Hier wird es darauf ankommen, die verschiedenen Kanäle transparent(er) zu machen und nach Möglichkeit auch zu vereinheitlichen. So ist es für viele Nutzer_innen verwirrend, dass es für verschiedene Berufe unterschiedliche Mindestanforderungen gibt und diese auch immer wieder geändert werden. Bei einer Untersuchung zur Fachkräftesicherung in Südwestfalen im Jahr 2015 sind wir z. B. auch immer wieder auf einen veralteten Kenntnisstand bei den Arbeitgebern gestoßen (falsche Vorstellungen über den Mindestlohn, keine Kenntnis von Alternativen etc., vgl. Hunger et al. 2015). Hier würde ein einheitlicher Mindestlohn (und nicht zwei

verschiedene) für akademische Berufe sicher hilfreich sein. Einfacher wäre es noch, wenn man einfach überall auf den ortsüblichen Lohn abstellen würde.

Auch die verschiedenen Anforderungen, was die Zustimmung durch die BA und auch die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen nach der Einreise angeht, erleichtern die Zuwanderung nach Deutschland in diesem Segment nicht gerade. So ist es von außen nicht ersichtlich, warum bei einer Einreisegruppe (Blaue Karte EU) deutlich liberalere Bestimmungen im Hinblick auf die Einreise von Familienangehörigen gelten als bei der anderen, obwohl möglicherweise in der gleichen Branche gearbeitet wird und nur der Verdienst unterschiedlich ist. Folglich könnten die einheitlichen Einreisebestimmungen für alle Familienmitglieder von Hochqualifizierten, insbesondere was die Sprachanforderungen betrifft, eine deutliche Verbesserung des Einwanderungspakets Deutschland nach außen bedeuten. So könnten z. B. verpflichtende Sprachkurse für alle Familienmitglieder erst nach Einreise einsetzen. Auch eine für alle einheitliche Aufenthaltsdauer wäre einfacher nach außen zu vermitteln.

Gleiches gilt, wie wir oben gesehen haben, auch für beruflich Qualifizierte, deren Einwanderungszahlen noch deutlich unter denen von Hochqualifizierten liegen, obwohl der Bedarf in vielen Berufen deutlich höher ist (insb. im Pflege- und Metallbereich). Auch hier haben wir in der oben zitierten Studie festgestellt (vgl. Hunger et al. 2015), dass die bereits jetzt bestehenden Möglichkeiten bei vielen Unternehmen bisher noch kaum bekannt sind. Daher ist es auch hier wichtig, eine größere Transparenz und Klarheit in der Darstellung zu schaffen. In diesem Zusammenhang scheinen auch Erleichterungen bei der Visa-Vergabe dringend notwendig. Zum Teil nimmt der Prozess heute, wie uns unsere Interviewpartner_innen schilderten, bis zu zwei Jahre in Anspruch (z. B. bei Bewerber_innen aus der Türkei), was eine vernünftige Personalplanung für Unternehmen unmöglich macht. Ebenso könnte ein sog. „Spurwechsel“ erleichtert werden, der es z. B. Asylbewerber_innen ermöglicht, auch hochqualifizierte Beschäftigungen mit den entsprechenden Aufenthaltsperspektiven anzunehmen. Gleiches gilt auch in Bezug auf Studierende, die nach geltender Rechtslage vor Abschluss ihres Studiums nicht in ein Arbeitsverhältnis wechseln dürfen, selbst wenn sie einen entsprechenden Arbeitsvertrag vorlegen könnten. Auch die Regelungen zur Selbstständigenmigration könnten in diesem Rahmen behandelt werden.

Darüber hinaus könnten die Einreisemöglichkeiten ohne Arbeitsplatzzusage erweitert werden. Wie oben geschildert, gibt es die Möglichkeit nach Deutschland ohne Arbeitsplatzzusage nach §18c AufenthG einzuwandern. Bisher gilt dies allerdings vor allem für ausländische Absolvent_innen eines Hochschulstudiums und eine kleine Zahl von Auszubildenden, die in Deutschland eine Ausbildung absolviert haben. Angesichts der demografischen Entwicklung und der daraus resultierenden steigenden Nachfrage in einigen Bereichen, wie z. B. in der Pflege, könnte man – innerhalb des bestehenden Systems – diese Möglichkeiten in Zukunft auch auf nicht-akademische Berufe ausweiten. In diesem Zuge könne man den Mindestbetrag für den Lebensunterhalt, der mit 1.000 Euro pro Monat plus notwendige Versicherungen (wie z. B. Krankenversicherung) möglicherweise eine (zu)

hohe finanzielle Hürde für Fachkräfte aus sog. Entwicklungs- und Schwellenländern darstellt, herabsetzen. Außerdem könnte man eine geringfügige Beschäftigung während der sechsmonatigen Arbeitsplatzsuche in Deutschland erlauben, damit der eigene Lebensunterhalt leichter sichergestellt werden kann. Auch eine Vereinheitlichung der Zeiten für die Arbeitsplatzsuche könnte zur Vereinfachung des bestehenden Systems beitragen. So ist es für viele schwer nachzuvollziehen, dass einer Gruppe sechs Monate Suchzeit gewährt wird, (Hochschulabsolvent_innen aus dem Ausland), einer anderen zwölf (Absolvent_innen einer Ausbildung in Deutschland) und einer dritten 18 Monate (Absolvent_innen von deutschen Hochschulen). Angesichts der hohen Zuwanderungszahlen im Kontext der Ausbildungs- und Weiterbildung (s.o.) ist dies inzwischen zu einem wichtigen Kanal der Erwerbszuwanderung geworden. Universitäten und Hochschulen werden damit immer mehr zu Einwanderungs- und Integrationsagenturen, was im Moment auch noch nicht ausreichend reflektiert wird. So zeigen Studien, dass es gerade bei der sozialen Integration von internationalen Studierenden noch mangelt (vgl. etwa DAAD 2014).

Alle weiteren Formen der vorübergehenden Zuwanderung zu Erwerbszwecken (von der Entsendung von Arbeitnehmer_innen (§ 29 Abs. 5 BeschV) über Au-Pairs (§ 12 BeschV), Saisonarbeiter_innen (§ 15a BeschV), Haushaltshilfen (§ 15c BeschV), Schaustellergehilf_innen (§ 15b BeschV) bis hin zu Grenzgänger_innen (§ 27 BeschV), Praktikant_innen zu Weiterbildungszwecken (§ 15 BeschV), Freiwilligendienstleister_innen vorwiegend aus karitativen oder religiösen Gründen Beschäftigten und Ferienbeschäftigten (§ 14 BeschV, Abs. 1-2), Werkvertrags- (§ 29, Abs. 1 BeschV) und Gastarbeiter_innen (§ 29 Abs. 2 BeschV) sowie Berufssportler_innen, Fotomodellen, Mannequins usw. (§ 22 BeschV) sollten schließlich in einer eigenen Rubrik behandelt werden, und nach Möglichkeit sollten auch hier gewisse Standards, was etwa die Voraussetzungen der Zustimmungspflicht der BA oder die Länge der Aufenthaltsdauer betrifft, etabliert werden.

Schließlich könnten auch die Anforderungen an einen Daueraufenthalt in Deutschland weiter gesenkt werden, um die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland zu erhöhen. So könnte eine Niederlassungserlaubnis für Akademiker_innen und Fachkräfte einheitlich nach drei Jahren vergeben werden. Auch Erleichterungen bei der Einbürgerung würden in diese Richtung wirken. All dies könnte man im Rahmen des bestehenden Systems ändern.

Insgesamt würden diese Änderungen sicher auch die Darstellung nach außen deutlich erleichtern.⁷ Es bleibt jedoch die Frage, ob diese Reformen tatsächlich ausreichen würden, das geschilderte Grundproblem der Komplexität, Unübersichtlichkeit und Dopplung der bestehenden Einwanderungsstrukturen zu überwinden. Aus diesem Grund

wird parallel zur Reformdiskussion des Status quo über die Alternative nachgedacht, ergänzend zu dem bestehenden System, ein neues Punktesystem einzuführen, das sich speziell an besonders auf dem Arbeitsmarkt nachgefragte Gruppen richtet, wie Hochqualifizierte und/oder Mangelberufe. Wie dies aussehen könnte, soll im Folgenden umrissen werden.

4.2 ERGÄNZUNG DES STATUS QUO UM EIN PUNKTESYSTEM

Die Grundidee eines ergänzenden Punktesystems besteht darin, den geschilderten Bestand an Einwanderungsregeln mehr oder weniger beizubehalten (und ggf. zu optimieren) und eine weitere, ergänzende Regelung zu schaffen, mit der dann weitere Migrant_innen angesprochen werden sollen. Dieser neue Zuwanderungskanal sollte, wie in der Einleitung angeklungen, auf der Basis vorher definierter Kriterien und einer entsprechenden Gewichtung erfolgen und sich speziell nach demografischen Zielen ausrichten (Alter, Qualifikation etc.). Wie eingangs geschildert, haben inzwischen bereits eine Reihe von Industriestaaten diesen Weg eingeschlagen und entsprechende Einwanderungsregelungen auf Punktebasis eingeführt, die in vielen Fällen ergänzend zu klassischen Einwanderungswegen gelten. Als Paradebeispiel kann hierfür Australien angeführt werden, das bereits seit mehreren Jahrzehnten – recht erfolgreich – ein Punktesystem speziell für hochqualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen unterhält.⁸ Mit diesem System, das intensiv im Ausland beworben wird (vgl. hierzu Hunger/Krannich 2015), schafft es Australien jedes Jahr, ca. 50.000 hochqualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen anzuwerben, was bei einer Gesamteinwohner_innenzahl von 24 Millionen ein beachtlicher Umfang ist. Ähnlich sieht es in Neuseeland aus, das ebenfalls ein ergänzendes, speziell auf Hochqualifizierte ausgerichtetes Punktesystem unterhält. Im Jahr 2014 wurden durch dieses Punktesystem 26.000 Hochqualifizierte ausgewählt (bei einer Gesamteinwohner_innenzahl von rund 4,5 Millionen, vgl. Immigration New Zealand 2015). Das Besondere an den Punktesystemen in beiden Ländern ist, dass eine Arbeitsplatzzusage, im Gegensatz zum aktuellen deutschen System, keine Voraussetzung für die Einwanderung mehr ist.

Aber auch in Deutschland wurden bereits erste Erfahrungen mit einer punktebasierten Einwanderung gemacht, und zwar im Zuge der Einwanderung jüdischer Kontingentflüchtlinge aus den Nachfolgeländern der ehemaligen Sowjetunion. Dies ist zwar wenig bekannt, aber bereits im Jahr 2007 wurde hier ein Punktesystem eingeführt, um die jüdische Zuwanderung stärker nach demografischen und ökonomischen Gesichtspunkten zu steuern (vgl. Deutscher Bundestag 2015). Dabei wurden vor allem die Kriterien „Alter“, „Deutschkenntnisse“, „Qualifikation“ und „Berufserfahrung“ relativ hoch gewichtet, während eine Arbeitsplatzzusage nur eine untergeordnete Rolle spielte (vgl. Tabelle

⁷ Betrachtet man heute die verschiedenen Präsentationsportale des Bundes (vgl. „Make it in Germany“, BAMF, BMAS, BMI) in Bezug auf die Einwanderung nach Deutschland, so stellt man fest, dass die Darstellungen uneinheitlich sind und es kaum gelingt, alle Zuwanderungswege nach Deutschland übersichtlich und nachvollziehbar darzulegen, was einen Teil des oben angesprochenen mangelnden Erfolgs des jetzigen Systems erklären könnte.

⁸ Australien führte 1979 als zweites Land nach Kanada ein Punktesystem ein. Neben dem Punktesystem für Hochqualifizierte gibt es „klassische“ Regelungen für andere Arbeitsmigrant_innen.

13). Auch für eine Qualifikation in einem Mangelberuf wurden Extrapunkte vergeben, ebenso wie für Verwandtschaft oder Voraufenthalte in Deutschland (Deutscher Bundestag 2015, BAMF 2016a). Die Kriterien wurden vom Beirat „Jüdische Zuwanderung“ festgelegt, der aus Vertreter_innen der Bundesländer, des Auswärtigen Amtes, des BMI, des BAMF, des Zentralrates der Juden in Deutschland sowie der Union Progressiver Juden (UpJ) in Deutschland besteht. Seit der Einführung des Punktesystems wurden durchschnittlich ca. 1.000 jüdische Zuwanderer und Zuwanderinnen pro Jahr nach diesem Verfahren ausgewählt (BAMF 2016a). Das Punktesystem wird von den Beteiligten als sehr effektiv beschrieben. Viele junge und gutausgebildete jüdische Einwanderer und Einwanderinnen konnten nach den Angaben unserer Interviewpartner_innen vom BAMF und der UpJ schnell in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden.

Zusätzlich hat das BMAS im Oktober 2016 ein sog. Punktebasiertes Modell für ausländische Fachkräfte (PUMA) für einen Testlauf auf regionaler Ebene (in Baden-Württemberg) gestartet. Mit dem Zusatzprogramm soll vor allem Nicht-Akademiker_innen, die nicht einen Mangelberuf ausüben, ein Zugang zum baden-württembergischen Arbeitsmarkt eröffnet werden (vgl. BMAS 2016). Allerdings ist für die Auswahl weiterhin eine Arbeitsplatzzusage notwendig. In Frage kommen auch nur Bewerber_innen, die in dem Modell 100 Punkte erreicht haben. Die Punkte werden da-

bei für Deutschkenntnisse, Voraufenthalte sowie Verwandtschaftsbeziehungen nach Deutschland vergeben. Allein durch Deutschkenntnisse auf B2-Niveau können bereits die erforderlichen 100 Punkte erzielt werden (vgl. Tabelle 14). Liegen keine so guten Deutschkenntnisse vor, lassen sich die Punkte über die anderen Kategorien sammeln. So gibt es für Deutschkenntnisse auf B1-Niveau immerhin noch 50 Punkte und für Deutschkenntnisse auf A2-Niveau 25. Voraufenthalte in Deutschland werden zudem mit 50 Punkten „vergütet“ bzw. alternativ ein Bildungs- oder Erwerbsaufenthalt im EU-Ausland mit 25. Für nachgewiesene Verwandtschaftsbeziehungen nach Deutschland (Verwandtschaft bis 2. Grades und mit einer Daueraufenthaltsberechtigung) können weitere 50 Punkte erzielt werden (BMAS 2016). Bewerber_innen, die noch nicht über eine Arbeitsplatzzusage verfügen, aber im Punkteverfahren die Mindestpunktzahl von 100 erreichen, werden in einen Online-Kandidat_innen-Pool der ZAV aufgenommen, auf den baden-württembergische Arbeitgeber_innen zugreifen können, um ihnen ggf. später ein Arbeitsplatzangebot zu machen (BMAS 2016). Durch dieses Verfahren soll die Zeit zwischen der Bewerber_innenauswahl durch den Arbeitgeber und der Einreise deutlich verkürzt werden. Baden-Württemberg wurde als „Testregion“ ausgewählt, weil es einerseits über eine sehr gute Arbeitsmarktlage und andererseits bereits über eine gute soziale Integrationsinfrastruktur in Form von elf

Tabelle 13

Punktesystem für jüdische Zuwanderer_innen

| Kriterien | Punkte |
|---|------------------------|
| Alter | Maximale Punktzahl: 25 |
| bis 25 Jahre | 25 |
| ab 50 Jahre (bis 49 Jahre pro Jahr ein Punkt Abzug) | 0 |
| Deutschkenntnisse | Maximale Punktzahl: 25 |
| C1/C2 | 25 |
| B1/B2 | 15 |
| A1/A2 | 5 |
| keine | 0 |
| Bildungsstand | Maximale Punktzahl: 20 |
| Hochschulabschluss | 20 |
| Allgemeiner Berufsabschluss | 20 |
| Berufserfahrungen | Maximale Punktzahl: 10 |
| allgemeine Berufserfahrung (mind. 3 Jahre) | 10 |
| Arbeitsplatzangebot | Maximale Punktzahl: 5 |
| Arbeitsplatzangebot von einem deutschen Unternehmen | 5 |
| Weitere Kriterien für Bonuspunkte | Maximale Punktzahl: 20 |
| Unter 30 Jahre und Hochschulabschluss | 5 |
| Mangelberufe in Deutschland | 5 |
| Verwandtschaft in Deutschland | 5 |
| Kinder in Deutschland | 15 |
| Mitarbeit in einer jüdischen Organisation | 10 |
| Studienzeit in Deutschland | 10 |
| Mindestpunktzahl | 50 |

Quelle: BAMF 2006; Deutscher Bundestag 2006; BAMF 2016b.

Tabelle 14
Punktevergabe im PUMA-System

| Kriterien | Punkte |
|---|-------------------------|
| Deutschkenntnisse | Maximale Punktzahl: 100 |
| B2 | 100 |
| B1 | 50 |
| A2 | 25 |
| Voraufenthalte | Maximale Punktzahl: 50 |
| Voraufenthalt in Deutschland | 50 |
| Bildungs- oder Erwerbsaufenthalt in der EU | 25 |
| Verwandtschaft | Maximale Punktzahl: 50 |
| Verwandtschaft in Deutschland (bis 2. Grades, daueraufenthaltsberechtigt) | 50 |
| Mindestpunktzahl | 100 |

Quelle: BMAS 2016.

sog. Welcome-Center für ausländische Fachkräfte verfügt, die über das gesamte Bundesland verteilt sind. Das Modell gilt daher als Testprojekt des BMAS und der BA für ein mögliches bundesweites Punktesystem. Es soll zunächst eine Laufzeit von drei Jahren haben und mit einem Kontingent von insgesamt 3.000 Arbeitsmigrant_innen starten.

Darüber hinaus wurden eine Reihe weiterer Vorschläge ausgearbeitet, wie ein neues, bundesweit geltendes Punktesystem aussehen könnte, um die zukünftige Fachkräftezuwanderung nach Deutschland effektiver zu machen. Einer der differenziertesten Vorschläge ist in diesem Zusammenhang vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) vorgelegt worden (vgl. vgl. Hinte et al. 2015). Hiernach sollen gleich zwei parallel laufende Punktesysteme eingeführt werden, und zwar eines für Hochqualifizierte und eines für nicht-akademische Mangelberufe. Die Punktesysteme sollen die bestehenden Regelungen für beide Zielgruppen ersetzen, während die temporäre Arbeitsmigration weiterhin (ohne Punktesystem) nach den gegenwärtigen Richtlinien reguliert werden sollte. In dem Bereich der temporären Arbeitsmigration soll auch ein Arbeitsplatzangebot nach wie vor eine Grundvoraussetzung für die Einreise bleiben. Demgegenüber soll sich die Auswahl von Hochqualifizierten und Beschäftigten in Mangelberufen in Zukunft stärker an humankapitalorientierten Kriterien wie die Qualifikation des Bewerbers/der Bewerberin orientieren.

Demzufolge ist ein Arbeitsplatzangebot bei beiden Modellen (Hochqualifizierte und Mangelberufe) nicht mehr zwingend vorgeschrieben. Allerdings wird es bei nicht-akademischen Mangelberufen deutlich höher bewertet als bei Hochqualifizierten (vgl. Tabelle 15). Neben der Qualifikation und dem Arbeitsplatzangebot spielen in beiden Punktesystemen Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Lebensalter und „besondere Integrationsvorteile“ (Voraufenthalte, Verwandtschaftsbeziehungen u.ä.) eine Rolle. Für den Anfang schlägt das IZA ein jährliches Kontingent von 100.000 Zuwanderinnen und Zuwanderern vor (für beide Punktesysteme zusammen), das in der Folgezeit kontinuierlich vom BAMF überprüft und ggf. angepasst werden soll. Nach dem IZA-Vorschlag

würden zudem diejenigen Bewerber_innen, die einen Schwellenwert 1 erreichen, einen sofortigen Daueraufenthalt bekommen, während Bewerber_innen mit einem niedrigeren Score (Schwellenwert 2) zunächst eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten.

Auch der DGB beschäftigt sich bereits seit einigen Jahren mit den Vor- und Nachteilen eines Punktesystems zur Steuerung der Erwerbsmigration. Er hat dazu bereits vor einigen Jahren ein Modell entwickelt, das in den letzten Jahren immer wieder überarbeitet und weiterentwickelt wurde. In dem aktuellen Vorschlag von 2016 (vgl. DGB 2016) ist ein Punktesystem vorgesehen, das sich sowohl an akademisch und beruflich Qualifizierte richtet und ebenfalls eine Arbeitsplatzzusage nicht mehr zwingend vorsieht. Vielmehr werden die meisten Punkte für demografierelevante und humankapitalbezogene Kriterien wie Alter, Qualifikation, Berufserfahrungen und Deutschkenntnisse vergeben (vgl. Tabelle 17). Für ein Arbeitsplatzangebot von einem deutschen Unternehmen soll es nur noch „Bonuspunkte“ geben und es macht insgesamt nur noch weniger als zehn Prozent in der Gesamtbewertung aus (vgl. DGB 2016). Gleiches gilt für eine Ausbildung in einem Mangelberuf. Auch für bestimmte Herkunftsländer werden Bonuspunkte vergeben.

Insgesamt wäre das demografieorientierte Punktesystem Teil eines neuen Einwanderungssystems, das neben der demografiebezogenen Säule noch drei weitere Säulen umfasst, nämlich 1) Erwerbstätige, die aufgrund eines konkreten Beschäftigungsangebots einreisen, 2) Erwerbstätige im Anschluss an eine Hochschul- oder Berufsausbildung und 3) Erwerbstätige, die von einem im Ausland ansässigen Unternehmen entsandt oder eine vorübergehende Beschäftigung ausüben (DGB 2016: 2). Konkret wird bei den ersten beiden Kategorien noch zwischen Hochqualifizierten (1a und 2a), Inhaber_innen einer Blauen Karte EU (1b und 2b) sowie Erwerbstätigkeiten mit (1c und 2c) und ohne Berufsausbildung (1d) unterschieden. Für diese Gruppen sollen die derzeitigen Regelungen bestehen bleiben (ggf. in modifizierter Form). Bei der dritten Kategorie (Entsante und vorübergehende Beschäftigung) wird zwischen temporärer und zirku-

Tabelle 15
IZA-Vorschlag für ein ergänzendes Punktesystem für Hochqualifizierte

| Kriterien | Punkte |
|--|------------------------|
| Qualifikation (Berufsabschluss in Mangelberuf) | Maximale Punktzahl: 50 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit AA | 30 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit A | 35 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit B | 40 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit C | 50 |
| Sprachkenntnisse | Maximale Punktzahl: 10 |
| Deutsch B1 | 10 |
| Deutsch A2 | 5 |
| Englisch B2 | 5 |
| Berufserfahrung | Maximale Punktzahl: 10 |
| Ausbildungsadäquate Berufserfahrung in Deutschland (je Jahr) | 10 |
| Ausbildungsadäquate Berufserfahrung (je Jahr) | 2 |
| Alter | Maximale Punktzahl: 10 |
| 21-39 Jahre | 10 |
| 40-49 Jahre | 5 |
| Arbeitsplatzangebot | Maximale Punktzahl: 10 |
| Arbeitsplatzangebot | 10 |
| Integration | Maximale Punktzahl: 10 |
| Abschluss eines Studiums in Deutschland | 10 |
| Lebenspartner: Einreise nach Deutschland | 5 |
| Qualifikation des Lebenspartners | bis 5 |
| Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder EU | bis 5 |
| Verwandtschaft in Deutschland | bis 5 |
| Erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs | 5 |
| Schwellenwert 1 (Zulassung zum Verfahren): | 60 |
| Schwellenwert 2 (sofortiger Daueraufenthalt): | 80 |

Quelle: IZA (Hinte et al.).

Tabelle 16
IZA-Vorschlag für ein ergänzendes Punktesystem für nicht-akademische Mangelberufe

| Kriterien | Punkte |
|--|------------------------|
| Qualifikation (Berufsabschluss in Mangelberuf) | Maximale Punktzahl: 30 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit AA | 30 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit A | 25 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit B | 20 |
| Berufsabschluss in Mangelberuf: Dringlichkeit C | 15 |
| Sprachkenntnisse | Maximale Punktzahl: 15 |
| Deutsch B1 | 15 |
| Deutsch A2 | 8 |
| Englisch B2 | 5 |
| Berufserfahrung | Maximale Punktzahl: 15 |
| Ausbildungsadäquate Berufserfahrung in Deutschland (je Jahr) | 5 |
| Ausbildungsadäquate Berufserfahrung (je Jahr) | 2 |
| Alter | Maximale Punktzahl: 10 |
| 21-39 Jahre | 10 |
| 40-49 Jahre | 5 |
| Arbeitsplatzangebot | Maximale Punktzahl: 15 |
| Arbeitsplatzangebot | 15 |
| Integration | Maximale Punktzahl: 10 |
| Lebenspartner: Einreise nach Deutschland | 5 |
| Qualifikation des Lebenspartners | bis 5 |
| Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder EU | bis 5 |
| Verwandtschaft in Deutschland | bis 5 |
| Erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs | 5 |
| Schwellenwert 1 (Zulassung zum Verfahren): | 60 |
| Schwellenwert 2 (sofortiger Daueraufenthalt): | 80 |

Quelle: IZA (Hinte et al. 2015).

Tabelle 17
**DGB-Vorschlag für ein arbeitsplatzunabhängiges, ergänzendes Punktesystem
 (akademisch und beruflich Qualifizierte)**

| Kriterien | Punkte |
|--|------------------------|
| Alter | Maximale Punktzahl: 25 |
| Alter | 0-25 |
| Bildungsabschlüsse | Maximale Punktzahl: 30 |
| Allgemeine Bildungsabschlüsse | 0-15 |
| Berufliche Bildungsabschlüsse | 0-15 |
| Berufserfahrung | Maximale Punktzahl: 10 |
| Berufserfahrung | 0-10 |
| Sprachkenntnisse | Maximale Punktzahl: 15 |
| Sprachkenntnisse | 0-15 |
| Integration | Maximale Punktzahl: 15 |
| Erfolgreicher Abschluss des Integrationskurses | 0-10 |
| Sonstige integrationsfördernde Faktoren | 0-5 |
| Persönliche Einschätzung | Maximale Punktzahl: 5 |
| Persönliche Einschätzung | 0-5 |
| Bonuspunkte | Maximale Punktzahl: 25 |
| Arbeitsplatzangebot | 10 |
| Beruf mit Arbeitskräftemangel | 10 |
| Herkunftsland | 5 |

Quelle: DGB 2016.

lärer Beschäftigung (3a) sowie Entsendung und konzerninternem Personaltransfer (3b) unterschieden. Zusätzlich soll ein Beirat bestehend aus Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gebildet werden, der für die jährliche Erstellung der Mangelberufsliste sowie eines Kontingents verantwortlich ist. Zudem soll eine wissenschaftliche Kommission das Punktesystem regelmäßig evaluieren, um mögliche Probleme frühzeitig erkennen und beheben zu können (DGB 2016: 39). Ausgewählte Bewerber_innen sollten nach den Vorstellungen des DGB von Beginn an eine klare Perspektive für ein Daueraufenthaltsrecht bekommen, aber zunächst erst einmal eine Aufenthaltserlaubnis von zwei Jahren mit einem anschließenden möglichen Daueraufenthaltsrecht (DGB 2015, DGB 2016: 2). Für das arbeitsplatzunabhängige Punktesystem soll die Zustimmung der BA grundsätzlich wegfallen (DGB 2016: 16).

Schließlich hat zuletzt auch die SPD-Bundestagsfraktion im November 2016 ein detailliertes Konzept für ein ergänzendes Punktesystem vorgelegt, das, ähnlich wie beim IZA-Vorschlag, auf zwei parallel laufenden Punktesystemen basiert (SPD-Bundestagsfraktion 2016). Die beiden vorgeschlagenen Punktesysteme beruhen auf den gleichen fünf Kriterien, die auch vom IZA vorgeschlagen wurden – Qualifikation, Sprachkenntnisse, Arbeitsplatzangebot, Alter und Integrationsaspekte – die allerdings teilweise unterschiedlich gewichtet werden. Ein Arbeitsplatzangebot in Deutschland ist nicht zwingend notwendig, um über eines der beiden Punktesysteme einwandern zu können, ist aber dennoch mit 25 Punkten in beiden Systemen recht hoch bewertet. Wer kein Arbeitsplatzangebot vorweisen kann, muss in allen anderen vier Kriterien hohe Punktzahlen erzielen, um die Mindestpunktzahl von 65 (bei Hochqualifizierten) bzw.

60 (bei „sonstig Qualifizierten“) zu erreichen. Bei Hochqualifizierten wird im Hinblick auf die Qualifikation zwischen BA- (20 Punkte), MA- (25) und Promotionsabschlüssen (30) differenziert. Für Abschlüsse in Mangelberufen werden fünf Zusatzpunkte vergeben. Bei den sonstig Qualifizierten wird zwischen Ausbildungen in Mangelberufen (hier Engpassberufe genannt) (30) und Nicht-Mangelberufen (20) unterschieden. Bei den Sprachkenntnissen wird gleichermaßen zwischen guten bis sehr guten Deutschkenntnissen (mind. B1, zehn Punkte), Grundkenntnissen der deutschen Sprache (A2, fünf Punkte) und guten bis sehr guten Englischkenntnissen (mind. B1, fünf Punkte) unterschieden. Integrationspunkte können über einen Studienabschluss (zehn Punkte), mind. sechsmonatige Berufserfahrung (zehn), ehrenamtliche Arbeit (fünf) und/oder verwandtschaftliche Beziehungen zu Deutschland (bis 2. Verwandtschaftsgrad) (fünf) erworben werden. Für jedes Jahr Berufserfahrung gibt es weitere zwei Punkte. Auch hier gibt es keine Unterschiede zwischen den Qualifikationsstufen. Gleiches gilt für die Altersklassen. Es wird in beiden Punktesystemen zwischen Menschen im Alter von 21 bis 39 und 40 bis 49 Jahren unterschieden, wobei die Jüngeren zehn und die Älteren fünf Punkte erhalten.

Besonderer Wert wird bei dem SPD-Bundestagsfraktionsentwurf zudem auf die Vereinfachung und Beschleunigung des Bewerbungsprozesses gelegt: Interessierte sollen sich hiernach über ein Onlineportal, das vom BMAS verwaltet werden soll, direkt bewerben. Entsprechend der erreichten Punktzahl bekommt der/die Bewerber_in einen Platz im Ranking, der jederzeit eingesehen werden kann. Bekommt der/die Bewerber_in ein Arbeitsplatzangebot von einem deutschen Unternehmen, dann rutscht sie/er im Ranking automatisch nach vorne. Das weitere Bewerbungsverfahren

Tabelle 18
Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für ein ergänzendes Punktesystem für Hochqualifizierte

| Kriterien | Punkte |
|---|------------------------|
| Qualifikation (Bildungs-/ Berufsabschluss) | Maximale Punktzahl: 35 |
| Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums (B.A./B.Sc.) | 20 |
| Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums (M.A./M.Sc.) | 25 |
| Promotion, Ph.D. | 30 |
| Vorliegen einer Qualifikation, die zur Ausübung eines Berufes berechtigt, der zu den Gruppen 21, 221 oder 25 nach der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ABl. L 292 vom 10.11.2009, S. 31) | 5 |
| Sprachkenntnisse⁹ | Maximale Punktzahl: 15 |
| Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse (mind. B1) | 10 |
| Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2) | 5 |
| Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B2) | 5 |
| Arbeitsplatzangebot | Maximale Punktzahl: 25 |
| Arbeitsplatzangebot für eine der Qualifikation entsprechende, sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung | 25 |
| Alter | Maximale Punktzahl: 10 |
| Altersgruppe 21-39 Jahre | 10 |
| Altersgruppe 40-49 Jahre | 5 |
| Integrationsaspekte | Maximale Punktzahl: 15 |
| Abschluss eines Studiums in Deutschland | 10 |
| Berufserfahrung, mindestens 6-monatige Berufserfahrung in Deutschland bzw. Studienaufenthalt im Inland | 10 |
| Berufserfahrung (pro Jahr) | 2 |
| Ehrenamtliches Engagement mind. 9 Monate in Deutschland | 5 |
| Verwandtschaft in Deutschland (bis 2. Grades) | 5 |
| Mindestpunktzahl | 65 |

Quelle: SPD-Bundestagsfraktion 2016.

– Unterlagen einreichen, Prüfen der notwendigen Qualifikationen, Visaanträge etc. – soll direkt über eine deutsche Auslandsvertretung vor Ort abgewickelt werden. Um letztendlich den Arbeitsplatz in Deutschland antreten zu dürfen, ist jedoch eine Zustimmung der BA notwendig. Auch für den Aufenthaltsstatus sind bestimmte Neuregelungen vorgesehen: Zuwanderinnen und Zuwanderer im Rahmen des Punktesystems sollen eine zunächst auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Nach drei Jahren ist die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, also eines unbefristeten Aufenthaltstitels möglich. Dies gilt auch für deren Familienmitglieder, sofern deren Lebensunterhalt gesichert ist. Für beide Punktesysteme zusammen ist zunächst ein Kontingent von 25.000 Personen für das erste Jahr vorgesehen. Danach soll der Bundestag das Kontingent nach arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen jährlich neu bestimmen. Laut der SPD-Bundestagsfraktion soll das Punktesystem noch im Jahr 2017 verabschiedet werden.

Diese konkreten Beispiele und Vorschläge zeigen, dass es bereits eine Reihe von guten Ansätzen für und teilweise

sogar, was wenig bekannt ist, von ersten (positiven) Erfahrungen mit Punktesystemen in Deutschland gibt. Zwar werden die Auswahl und die Gewichtung der Kriterien sehr unterschiedlich gehandhabt – so wird einmal die Arbeitsplatzzusage hoch bewertet (Baden-Württemberg) und einmal gering geschätzt (DGB), einmal spielt die Qualifikation eine große Rolle (SPD, IZA) und einmal überhaupt keine (Baden-Württemberg) – doch finden sich in den einzelnen Entwürfen sicher gute Ideen, wenn man zukünftig ein bundesweites Punktesystem in Deutschland einführen möchte. Auch wenn wir an dieser Stelle nicht in die Einzelkritik der vorgeschlagenen Maßnahmen gehen wollen, wird man bei dieser Lösung wohl doch einräumen müssen, dass man bei all den vorgestellten Modellen nicht wirklich der angestrebten Vereinheitlichung und Transparenz im deutschen Einwanderungsrecht näher kommen würde. Vielmehr würde man, da man ja bei der Mehrzahl der Vorschläge den Großteil der alten Regelungen weitgehend beibehält, die Vielzahl an Regelungen im deutschen Arbeitszuwanderungsrecht sogar noch weiter steigern und dem „Flickenteppich“ des deutschen Einwanderungsrechts noch ein weiteres Element hinzufügen. Die Frage bleibt also, wie man aus der Vielzahl der deutschen Einwanderungsregelungen nicht doch eine

⁹ Die Klassifizierung des Sprachniveaus orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

Tabelle 19
Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für ein ergänzendes Punktesystem für „sonstige Qualifizierte“

| Kriterien | Punkte |
|---|------------------------|
| Qualifikation (Bildungs-/ Berufsabschluss) | Maximale Punktzahl: 30 |
| Abgeschlossene Berufsausbildung in Engpassberuf ¹⁰ | 30 |
| Abgeschlossene Berufsausbildung | 20 |
| Sprachkenntnisse ¹¹ | Maximale Punktzahl: 20 |
| Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse (mind. B1) | 20 |
| Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2) | 10 |
| Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B2) | 5 |
| Arbeitsplatzangebot | Maximale Punktzahl: 25 |
| Arbeitsplatzangebot für eine der Qualifikation entsprechende, sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung | 25 |
| Alter | Maximale Punktzahl: 10 |
| Altersgruppe 21-39 Jahre | 10 |
| Altersgruppe 40-49 Jahre | 5 |
| Integrationsaspekte | Maximale Punktzahl: 15 |
| Abgeschlossene Berufsausbildung in Deutschland | 10 |
| Berufserfahrung, mindestens 6-monatige Berufserfahrung in Deutschland bzw. Ausbildungsaufenthalt im Inland | 10 |
| Berufserfahrung (pro Jahr) | 3 |
| Ehrenamtliches Engagement mind. 9 Monate in Deutschland | 5 |
| Verwandtschaft in Deutschland (bis 2. Grades) | 5 |
| Mindestpunktzahl | 60 |

Quelle: SPD-Bundestagsfraktion 2016.

Einheit formen kann, die in sich stimmig und nach innen wie nach außen gut vermittelbar wäre. Eine Möglichkeit, wie dies geschehen kann, besteht in der Transformation des jetzigen Einwanderungssystems in ein generelles Punktesystem, auf dessen Möglichkeiten und Grenzen wir im abschließenden Teil der Studie eingehen wollen.

4.3 TRANSFORMATION DES STATUS QUO IN EIN GENERELLES PUNKTESYSTEM

Beispielgebend für ein auf Punkten basiertes Einwanderungssystem ist Kanada, das bereits im Jahr 1967 als erstes Land weltweit ein einheitliches Punktesystem eingeführt hat und seitdem fast seine gesamte ökonomische Zuwanderung mit diesem System steuert. Gegenwärtig wandern über das Punktesystem jedes Jahr weit über 250.000 Arbeitsmigrant_innen nach Kanada ein davon waren im Jahr 2014 über 48.000 hochqualifiziert (bei rund 36 Millionen Einwohner_innen in Kanada). Natürlich kann das kanadische Punktesystem in seiner Gesamtheit nicht einfach eins zu eins auf Deutschland übertragen werden, jedoch zeichnen sich Punktesysteme gerade dadurch aus, dass durch gezielte Kriterienauswahl und spezifische Punktegewichtung die jeweili-

gen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Einwanderungsländer berücksichtigt werden können. So kann z. B. durch eine hohe Gewichtung der Arbeitsplatzzusage sichergestellt werden, dass vor allem Arbeitsmigrant_innen mit einer Jobgarantie einwandern und das Risiko einer Arbeitslosigkeit damit gering gehalten wird, insbesondere dann, wenn auch die Qualifikation des Bewerbers/der Bewerberin hoch bewertet wird. Insgesamt ist ein solches Punktesystem so zu gestalten, dass es einerseits nicht hinter den oben beschriebenen (liberalen) Status quo zurückfällt, andererseits aber eine höhere Transparenz und Nachvollziehbarkeit geschaffen wird und auch neue Möglichkeiten der Arbeitszuwanderung eröffnet, um den demografischen Anforderungen in Zukunft begegnen zu können. Die Kriterien sollten dabei so gewählt sein, dass sie flexibel an die Bedürfnisse des Einwanderungslandes Deutschland angepasst werden können. Im Folgenden schlagen wir ein Modell vor, das Elemente eines Nachfrageansatzes (Arbeitsplatzzusage deutscher Unternehmer) und eines Angebotsansatzes (Punktevergabe nach Humankapitalkriterien) miteinander kombiniert.

Das vorgeschlagene Punktesystem soll dabei ausschließlich für langfristige Arbeitszuwanderung von mehr als einem Jahr aus Drittstaaten gelten. Kurzfristige bzw. vorübergehende Arbeitszuwanderungen, die in der Regel nicht mehr als ein Jahr umfassen, wie zeitlich befristete Arbeitnehmer_innenentsendungen, Saisonarbeit oder Au-Pair-Beschäftigungen, sollten zukünftig in einer eigenen Verordnung zur vorübergehenden Beschäftigung geregelt werden. Hierbei kann an die bestehenden Verfahren angeknüpft werden,

¹⁰ Steuerung über die Positivliste gem. § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV.

¹¹ Die Klassifizierung des Sprachniveaus orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

wenngleich sie natürlich, wie oben angesprochen, weiter vereinfacht und vereinheitlicht werden können. Diese Regelung sollte auch für Arbeitszuwanderungen gelten, die über ein Jahr hinausgehen, aber eindeutig vorübergehenden Charakter haben, wie die Beschäftigung von Lehrkräften für den muttersprachlichen Unterricht, die Einstellung von Spezialitätenköch_innen oder die Entsendungen in multinationale Unternehmen (vgl. oben). Auch für Drittstaatler_innen, die sich bereits in Deutschland aufhalten, wie Auszubildende und Studierende, sollte eine eigene Verordnung geschaffen werden, die sich an den bisherigen Regelungen orientiert und die oben angesprochenen Reformvorschläge berücksichtigt, etwa im Hinblick auf die „Angemessenheit des Berufsangebots“ bei Hochschulabsolvent_innen (Bleibe-Verordnung). Auch Drittstaatler_innen, die sich in Deutschland selbstständig machen wollen, sollten in einem eigenen Verfahren behandelt werden (Selbstständigen-Verordnung). Für alle anderen Drittstaatsangehörige jedoch wird das neue Punktesystem das Haupteingangstor für die zukünftige Arbeitsmigration nach Deutschland sein.¹² Insgesamt ergeben sich damit vier Säulen der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung, die sich unter einem gemeinsamen Dach befinden (vgl. Abbildung 1).¹³

12 Eine Ausnahme könnte für in Deutschland lebende Geflüchtete gemacht werden, für die das neue Punktesystem den Einstieg in einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland eröffnen könnte. Zwar ist es wichtig, die Zuwanderungswege „Asyl“ und „Arbeit“ grundsätzlich voneinander zu trennen, aber hier kann durch die Möglichkeit eines Spurwechsels für Geflüchtete, die bereits lange in Deutschland leben (insb. Geduldete), eine Bleibeperspektive eröffnet werden.

13 Hierbei lehnen wir uns eng an den Vorschlag des DGB an (s.o.), jedoch mit dem Unterschied, dass in unserem Modell die bisherigen Regelungen für die neu einreisenden Drittstaatler_innen (Blaue Karte EU usw.) nicht weiter fortbestehen, sondern in dem neuen Punktesystem aufgehen.

Diese Kriterien reflektieren die verschiedenen Bedürfnisse der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf Demografie (Alter), Arbeitsmarktbedürfnissen (Qualifikation, Berufserfahrung), Sozialstaats erwägungen (Arbeitsplatzzusage) und Integrationsanforderungen (Sprache). Bei einer entsprechenden Punktegewichtung können die unterschiedlichen Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes und der Bundesrepublik Deutschland immer wieder neu ausgerichtet werden. Die vorgeschlagenen Kriterien sind zudem objektiv überprüfbar und haben sich auch schon in anderen Ländern in der Praxis bewährt.

Das Kriterium „Arbeitsplatzzusage“ nimmt in dem von uns vorgeschlagenen Modell eine zentrale Stellung ein und wird hoch bewertet. Liegt dem Bewerber/der Bewerberin eine Arbeitsplatzzusage in dem von ihm/ihr erlernten Beruf vor, kann in der Regel schon von einer erfolgreichen Arbeitsmigration ausgegangen werden. Allerdings soll eine Arbeitsplatzzusage anders als bisher keine notwendige Bedingung mehr für eine Einreise zu Erwerbszwecken nach Deutschland sein. Vielmehr sieht das Modell auch Wege der Zuwanderung ohne Arbeitsplatzzusage vor, auf die wir später noch eingehen. Insgesamt unterscheidet das Modell zwei Fälle:

1. eine Arbeitsplatzzusage in einem Mangelberuf und
2. eine Arbeitsplatzzusage in einem Nicht-Mangelberuf.

Eine „Arbeitsplatzzusage in einem Mangelberuf“ wird im Rahmen des Modells am höchsten bewertet, da diese Arbeitskräfte am dringendsten gebraucht werden. Hierfür werden 100 Punkte vergeben. Dies sorgt dafür, dass diese Gruppe bei einem späteren Ranking aller Bewerber_innen ganz oben steht. Für eine „Arbeitsplatzzusage in einem Nicht-Mangelberuf“ erhält man immerhin noch 40 Punkte. Bewerber_innen ohne Arbeitsplatzzusage gehen leer aus (vgl. Tabelle 20).



Tabelle 20
Gewichtung des Kriteriums „Arbeitsplatzzusage“ im Rahmen eines neuen Punktesystems

| Kriterien | Punkte |
|---|-----------------------|
| Arbeitsplatzzusage | Maximalpunktzahl: 100 |
| Arbeitsplatzzusage in einem Mangelberuf | 100 |
| Arbeitsplatzzusage in einem Nicht-Mangelberuf | 40 |

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 21
Gewichtung des Kriteriums „Qualifikation“ im Rahmen eines neuen Punktesystems

| Kriterien | Punkte |
|--|----------------------|
| Qualifikation | Maximalpunktzahl: 40 |
| Promotion | 20 |
| MA | 15 |
| Berufliche Ausbildung oder BA | 10 |
| Bonuspunkte: Qualifikation für Mangelberuf | 20 |

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 22
Gewichtung der Kriterien „Berufserfahrung“ im Rahmen eines neuen Punktesystems

| Kriterien | Punkte |
|-------------------------|---------------------------|
| Berufserfahrung | Maximalpunktzahl: 15 |
| mehr als 8 Jahre | 15 |
| 5-8 Jahre | 10 |
| 1-4 Jahre | 5 |
| Bonuspunkte: Elternzeit | 1 Punkt pro Jahr (max. 4) |

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 23
Gewichtung der Kriterien „Alter“ im Rahmen eines neuen Punktesystems

| Kriterien | Punkte |
|-------------|---------------------------------|
| Alter | Maximalpunktzahl: 20 |
| 18-35 Jahre | 20 |
| danach | -1 Punkt je weiterem Lebensjahr |

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 24
Gewichtung des Kriteriums „Sprache/Integration“ im Rahmen eines neuen Punktesystems

| Kriterien | Punkte |
|--|----------------------|
| Sprache (deutsche Sprachkenntnisse) | Maximalpunktzahl: 20 |
| B1-Niveau und höher | 20 |
| A2-Niveau | 10 |
| A1-Niveau | 5 |
| Bonuspunkte: Voraufenthalte und/oder Verwandtschaftsbeziehungen in Deutschland (bis 2. Grad) | 5 |

Quelle: eigene Darstellung.

„Mangelberufe“ werden darüber hinaus in dem neuen Modell nur noch in einer einzigen Liste erfasst, der sog. Mangelberufsliste, die sowohl akademische Berufe (insb. MINT und Medizin) als auch bestimmte durch eine Ausbildung erlernte Berufe umfasst. Diese Liste wird, wie bisher, halbjährlich von der Bundesagentur für Arbeit erstellt. Dabei werden auch unterschiedliche Mindestgehälter aufgegeben und nur noch für alle Berufe die jeweils geltenden ortsüblichen Arbeitsbedingungen und Einkommen zugrunde gelegt, die jedoch von der BA überprüft werden können. Die hohe Bewertung der Arbeitsplatzzusage (insb. in einem Mangelberuf) reflektiert vor allem die größere Rolle des Sozialstaates in Deutschland im Vergleich zu den genannten Ländern Kanada, Australien und Neuseeland und schützt damit zudem die inländische Solidargemeinschaft vor Kosten durch Arbeitslosigkeit (vgl. zu diesem Aspekt auch noch weiter unten).

Als zweites Kriterium wird die „Qualifikation“ der Bewerber_innen zugrunde gelegt. Dieses Kriterium orientiert sich vor allem an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes. Punkte werden einmal für formale Qualifikationen wie Berufsausbildung, Studienabschluss (BA, MA und Promotion) vergeben. Zusätzlich können Punkte erlangt werden, wenn es sich um eine Qualifikation für einen Mangelberuf handelt, wobei die gleiche Mangelberufsliste wie oben zugrunde gelegt wird (die gleichermaßen akademische Berufe wie Ausbildungsberufe umfasst). Im Rahmen des Modells ist das Kriterium mit 40 maximal erreichbaren Punkten ebenfalls relativ hoch bewertet. Eine Promotion in einem Mangelberuf wird dabei insgesamt mit 40 Punkten belohnt, während ein BA-Abschluss oder eine berufliche Ausbildung in einem Nicht-Mangelberuf nur zehn Punkte bringt. Ein MA-Abschluss liegt dazwischen mit 35 Punkten (Mangelberuf) bzw. 15 Punkten (Nicht-Mangelberuf) (vgl. Tabelle 21).

Das dritte Kriterium ist die „Berufserfahrung“, was sich ebenfalls vor allem an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientiert. So kann davon ausgegangen werden, dass eine längere Berufserfahrung im Ausland eine schnelle Arbeitsmarktintegration in Deutschland begünstigen wird. Insgesamt können hier maximal 15 Punkte erworben werden, wobei nur die Berufserfahrung berücksichtigt werden soll, die ab dem 18. Lebensjahr erworben wurde und ausschließlich auf den Ausbildungsberuf bezogen ist. Die Zeit der eigentlichen Ausbildung soll dabei jedoch nicht als Berufserfahrung gelten, um Studierende nicht zu benachteiligen. Zusätzlich ist es möglich, eventuelle Elternzeiten, die zu einer Reduktion der Anzahl an Berufsjahren geführt haben, durch Sonderpunkte zu kompensieren (ein Punkt pro Jahr, max. vier). Damit hat dieses Kriterium eine etwas geringere Gewichtung als die anderen beiden Kriterien. Zudem ist es in diesem Fall unerheblich, ob die Berufserfahrung in einem Mangelberuf erworben wurde oder nicht.

Das Kriterium „Alter“ reflektiert, wie gesagt, vor allem die demografischen Bedürfnisse der Bundesrepublik Deutschland. Angesichts der starken Alterung der Gesellschaft in Deutschland werden in dem Modell vor allem junge Zuwandererinnen und Zuwanderer bevorzugt angesprochen, was sich im vorgeschlagenen Punktesystem durch eine hohe Gewichtung junger Altersklassen widerspiegelt. Insgesamt können in dieser Kategorie bis zu 20 Punkte erzielt werden. Bis

zu einem Alter von 35 Jahren wird die Maximalpunktzahl vergeben. Älteren Bewerber_innen wird für jedes weitere Lebensjahr ein Punkt von den 20 Punkten abgezogen, d.h. ein Vierzigjähriger/eine Vierzigjährige erhalte z. B. noch 15 Punkte usw.

Das Kriterium „Sprache/Integration“ ist das fünfte Auswahlkriterium. Es fungiert als Prädiktor für eine gelingende Integration in Deutschland. Zugrunde gelegt wird hierbei der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen (GER) für Sprachen, wie dies auch in anderen Punktemodellen der Fall ist. Dabei gilt das B1-Niveau (selbstständige Sprachverwendung) als gute Voraussetzung für eine Erwerbstätigkeit in Deutschland. Es wird in dem Modell daher mit der Höchstpunktzahl von 20 versehen, auch wenn die Bewerber_innen höhere Niveaus aufweisen können.¹⁴ In dem Modell wird zudem noch zwischen den Niveaus A1 (Absolute Anfänger_innen) und A2 (Grundkenntnisse) unterschieden, wobei Anfänger_innenkenntnisse mit fünf und Grundkenntnisse mit zehn Punkten bewertet werden. Mangelnde Sprachkenntnisse können jedoch kompensiert werden, wenn bereits Beziehungen zu Deutschland bestehen, die entweder durch Voraufenthalte (von mindestens einem Jahr) und/oder Verwandtschaftsbeziehungen zu Deutschland nachgewiesen werden. Hierdurch können weitere fünf Zusatzpunkte erworben werden (vgl. Tabelle 24).

Um eine Chance auf eine Einreise nach Deutschland zu haben, müssen in diesem Modell mindestens 65 Punkte gesammelt werden. Wie die Beschreibung der Gewichtungen oben zeigt, erreichen bzw. übertreffen Bewerber_innen mit einer Arbeitsplatzzusage in einem Mangelberuf diesen Wert allein durch ihre Arbeitsplatzzusage (100 Punkte). Dadurch wird gewährleistet, dass sie im Punkteranking immer vor Bewerber_innen ohne Arbeitsplatzzusage bzw. mit Arbeitsplatzzusage in einem Mangelberuf landen.

Aber auch Bewerber_innen mit einer Arbeitsplatzzusage in einem Nicht-Mangelberuf (40 Punkte) können mit einer Berufsausbildung oder einem BA-Abschluss (zehn Punkte) den Schwellenwert erreichen, wenn sie z. B. erste Berufserfahrungen gesammelt haben (fünf Punkte), nicht über 50 Jahre sind (mind. fünf Punkte) und zumindest über rudimentäre Deutschkenntnisse verfügen (fünf Punkte) – und je besser ihre Deutschkenntnisse sind, je jünger sie sind und je größer ihre Berufserfahrung bzw. ihre Ausbildungsqualität ist, desto besser sind auch ihre Chancen, ausgewählt zu werden. Schließlich können sich durch die geschilderte Punkteverteilung auch Bewerber_innen ohne Arbeitsplatzzusage für eine Einreise qualifizieren. Dies kann etwa der Fall sein, wenn der Bewerber/die Bewerberin zur jüngsten Alterskohorte gehört (20 Punkte), eine Ausbildung in einem Mangelberuf vorweisen kann (30 Punkte) und Deutschkenntnisse auf A1-Niveau aufweist (zehn Punkte) und erste Berufserfahrung gesammelt hat (fünf Punkte). Auch können sich junge Bewerber_innen (20 Punkte) mit einer abgeschlossenen Promotion in einem Mangelberuf (40 Punkte) selbst bei minimalen Berufserfahrungen (fünf Punkte) oder minimalen Deutschkenntnissen (fünf Punkte) für eine Einreise

¹⁴ Ein C-Niveau kann fast nur erreicht werden, wenn Aufenthalte in dem betreffenden Land voraus gegangen sind. Für einen Berufseinstieg in Deutschland reicht in der Regel, wie gesagt, ein B1-Niveau.

über dieses Punktesystem qualifizieren, auch wenn keine Arbeitsplatzzusage besteht. In diesem Fall sind nicht einmal Berufserfahrungen notwendig (sie helfen aber, um im Punkte-ranking nach oben zu klettern).

Alle Bewerber_innen, die den vorgegeben Schwellenwert von 65 Punkten erreichen¹⁵, werden in einen Bewerber_innen-Pool aufgenommen, aus dem jedes Jahr ein bestimmtes Kontingent für den deutschen Arbeitsmarkt zugelassen wird.¹⁶ Die genaue Zahl der Arbeitsmarktzulassungen sollte dabei von Jahr zu Jahr neu festgelegt werden, und zwar auf Basis der allgemeinen Arbeitsmarkt- und demografischen Entwicklung. Hier sollte die BA federführend

15 In Anlehnung an den SPD-Vorschlag sollten Bewerber_innen, wenn sie die Punktevoraussetzungen erfüllen, eine Einladung zur Visumsantragsstellung in einer deutschen Vertretung in dem jeweiligen Land erhalten (vgl. SPD-Fraktion 2016: 33). Die Visa werden fortlaufend entsprechend der Platzierung im Ranking ausgegeben, bis das jährliche Kontingent ausgeschöpft ist. Nachdem alle notwendigen Unterlagen des Bewerbers/der Bewerberin in der deutschen Vertretung überprüft wurden (Reisepass, Lebenslauf, Berufs- und Universitätsabschlüsse etc.), wird das Visum zugeschickt und der Bewerber/die Bewerberin darf zum nächstmöglichen Zeitpunkt nach Deutschland einreisen.

16 Bewerber_innen, die nicht zum Zuge kommen, sollen nach dem Vorbild des baden-württembergischen Punktesystems für ein weiteres Jahr im Pool verbleiben, so dass interessierte Unternehmen im Inland (Nachfrageseite) Bewerber_innen aus dem Ausland (Angebotsseite) ein Angebot machen können und sie ggf. ein Jahr später einreisen können.

sein und Vorschläge für ein bestimmtes Kontingent machen, über das dann der Deutsche Bundestag abstimmen könnte. Die Festlegung des Kontingents könnte in Zusammenhang mit der Anpassung der Kriterien und ihrer Gewichtung (vgl. hierzu weiter unten) die bisher obligatorische Vorrangprüfung durch die BA ersetzen. Das Kontingent könnte auch auf die Umfänge anderer Wanderungsbewegungen nach Deutschland (insb. Fluchtmigration und Familienzusammenführung) abgestimmt werden, so dass z. B. in Jahren großer Flüchtlingszuwanderung (wie im Jahr 2015) die Kontingente bei Arbeitszuwanderer_innen aus Drittstaaten bewusst klein gehalten werden können, um so einer Gesamtzuwanderungssteuerung einen Schritt näher zu kommen. Dies würde bei transparenter Umsetzung möglicherweise auch in der Bevölkerung zu einer größeren Akzeptanz anderer Zuwanderungsformen (wie Asylzuwanderung) führen, da man an anderer Stelle „gegensteuern“ kann. Angesichts der demografischen Entwicklung wäre ein Kontingent von 100.000 Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten im ersten Jahr eine mögliche Zielgröße. Im Vergleich zum Status quo (s.o.) wäre dies ein Fortschritt. Ggf. können Sonderkontingente nur für einzelne Arbeitsmarktregionen ausgesprochen werden, wo der Mangel besonders groß ist.

Der Prozess der Modifizierung der Punktegewichtung und ggf. der Kriterien sollte zudem von einem neu zu schaffenden Beratungsgremium begleitet werden, das sich aus

Tabelle 25
Gesamtübersicht eines generellen Punktesystems

| Kriterien | Punkte |
|--|---------------------------------|
| Arbeitsplatzzusage | Maximalpunktzahl: 100 |
| Arbeitsplatzzusage in einem Mangelberuf | 100 |
| Arbeitsplatzzusage in einem Nicht-Mangelberuf | 40 |
| Qualifikation | Maximalpunktzahl: 40 |
| Promotion | 20 |
| MA | 15 |
| Berufliche Ausbildung oder BA | 10 |
| Bonuspunkte: Qualifikation für Mangelberuf | 20 |
| Berufserfahrung | Maximalpunktzahl: 15 |
| mehr als 8 Jahre | 15 |
| 5-8 Jahre | 10 |
| 1-4 Jahre | 5 |
| Bonuspunkte: Elternzeit | 1 Punkt pro Jahr (max. 4) |
| Alter | Maximalpunktzahl: 20 |
| 18-35 Jahre | 20 |
| danach | -1 Punkt je weiterem Lebensjahr |
| Sprache (deutsche Sprachkenntnisse) | Maximalpunktzahl: 20 |
| B1-Niveau und höher | 20 |
| A2-Niveau | 10 |
| A1-Niveau | 5 |
| Bonuspunkte: Voraufenthalte und/oder Verwandtschaftsbeziehungen in Deutschland (bis 2. Grad) | 5 |
| Mindestpunktzahl | 65 |

Quelle: eigene Darstellung

Vertreter_innen aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (inkl. migrantischer Gruppen) zusammensetzt und von einem unabhängigen wissenschaftlichen Beirat beraten wird. Dabei sollte die wissenschaftliche Begleitevaluation auch Fehler und Probleme des Systems aufdecken und konkrete Verbesserungsvorschläge machen. Dies betrifft insbesondere die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und Zuwanderinnen, die ohne konkrete Arbeitsmarktzusage nach Deutschland kommen.¹⁷ Da das neue System auch eine Verzahnung der verschiedenen Zuwanderungswege nach Deutschland vorsieht (Arbeitsmigration, Fluchtmigration etc.), erscheint es sinnvoll, im Zuge dieser Reform auch die Zuständigkeiten für Fragen der Migration und Integration stärker zu bündeln und ggf. in einem einzigen Ministerium zu konzentrieren (ggf. in einem neu zu schaffenden Bundesministerium für Einwanderung und Integration). Dies hätte auch den Vorteil, dass – anders als früher – die Zuwanderungssteuerung enger mit der Integrationsarbeit verknüpft werden könnte.

Im Zuge der Umstellung auf ein Punktesystem sollen auch weitere Vereinfachungen und Vereinheitlichungen in Bezug auf das Aufenthaltsrecht vorgenommen werden. Statt für jede Gruppe unterschiedliche Aufenthaltsdauern vorzusehen (vgl. oben), wäre es einfacher, in Zukunft allen über das Punktesystem Einreisenden eine Aufenthaltsdauer entsprechend der Länge ihres Arbeitsvertrages plus einem Jahr zu geben. Einreise- und Aufenthaltserlaubnisse von Arbeitskräften ohne Arbeitsplatzzusagen sollten pauschal für einen Zeitraum von zwei Jahren gegeben werden, wobei sie vor der Einreise nachweisen müssen, dass sie in diesem Zeitraum ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können. Hier sollten jedoch auch einfachere Regelungen gelten als gegenwärtig. Man kann hier z. B. an die Regelungen für internationale Studierende in Deutschland anknüpfen, die ein Mindestkapital von 8.700 Euro pro Studienjahr nachweisen müssen.¹⁸ Einreisende dürfen ihre Kernfamilien mitbringen, wenn der Lebensunterhalt für die gesamte Familie gesichert ist. Zudem sollten Zuwandernde generell nach fünf Jahren die Möglichkeit bekommen, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben.

Zudem ist in Zukunft eine engere Verzahnung der Zuwanderungssteuerung mit den Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration notwendig, um negative Effekte, wie wir es aus dem kanadischen System kennen, wo Einwander_innen häufig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus tätig waren, zu vermeiden. Hierfür existiert – anders als z. B. in Kanada – in Deutschland jedoch bereits ein umfangreiches Instrumentarium. Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang auch die sog. „Welcome Center“, die u. a. bereits in Baden-Württemberg geschaffen wurden und die beispielgebend für ganz Deutschland sein könnten. In die-

¹⁷ Ein ähnliches Beratungsgremium gibt es bereits in kleinerem Rahmen für das Punktesystem für jüdische Zuwanderung in Deutschland, das effektiv mit dem BAMF zusammenarbeitet und regelmäßig überprüft, ob die Punktekriterien und -gewichtung den gewünschten Zuwanderungszahlen entsprechen.

¹⁸ Dies entspräche auch in etwa den Regelungen für hochqualifizierte Einwanderinnen und Einwanderer in Kanada. Dort müssen die Bewerber_innen im Rahmen des Punktesystems ca. 8.000 Euro pro Jahr sowie ca. 2.000 Euro pro Jahr für ein Familienmitglied nachweisen.

sen Welcome-Centern werden gezielte Integrationsangebote gemacht, wie z. B. Sprachkurse, Fortbildungsmaßnahmen und Hilfestellungen bei der Wohnungs- und Arbeitsuche usw. Zudem koordinieren Mitarbeiter_innen in den Welcome Centern in Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen sogenannte Employment- und Mentoring-Programme, die sich sowohl an die Zuwanderinnen und Zuwanderer als auch an deren Familienangehörige richten, um sie bei ihrer Integration zu unterstützen.

Um in Zukunft mehr Einwanderer und Einwanderinnen für Deutschland begeistern zu können, wird es jedoch am Ende auch darauf ankommen, das Einwanderungsland Deutschland als „Gesamtpaket“ zu bewerben. Deutschland zeichnet sich nicht nur durch gute Arbeitsbedingungen aus, sondern durch eine insgesamt hohe Lebensqualität, getragen von stabilen politischen Rahmenbedingungen, einer guten Verkehrsinfrastruktur, vielseitigen Freizeitmöglichkeiten und vielem anderen mehr. Diese positive Darstellung nach außen ist ein nicht zu unterschätzender Faktor. Eine Umstellung auf ein Punktesystem könnte bei diesem Prozess sicher helfen. So könnten die neuen Einwanderungsmöglichkeiten auf einer informativen und übersichtlichen Internetseite dargestellt werden, auf der interessierte oder potenzielle Einwanderer und Einwanderinnen unverbindlich testen können, ob sie die entsprechenden Kriterien für eine Einwanderung zu Erwerbszwecken erfüllen oder (noch) nicht. Bei einem Noch-nicht-Erreichen des notwendigen Punktescores können Erläuterungen gegeben und Schritte aufgezeigt werden, wie eine erforderliche Punktezahl erreicht werden kann, sei es durch eine Verbesserung der Sprachkenntnisse oder durch berufliche Weiterqualifikation.

4.4 FAZIT

Insgesamt macht die Studie deutlich, dass durchaus alle drei Reformmöglichkeiten den Status quo der Einwanderungsregelungen verbessern würden: Bei einer Weiterentwicklung des Status quo ohne ein zusätzliches Punktesystem käme es vor allem darauf an, die bestehenden Regelungen zu vereinheitlichen und konsistenter nach außen zu präsentieren. Allerdings könnte von diesem Lösungsweg wohl nur eine leichte Verbesserung des Status quo erwartet werden, da ja auch die letzten Liberalisierungen und Vereinheitlichungen die Zuwanderungszahlen von Hochqualifizierten nur unwesentlich erhöht haben. Ein ergänzendes Punktesystem, das sich speziell an Hochqualifizierte und/oder Mangelberufe wendet, könnte dagegen die Attraktivität des Einwanderungslandes Deutschland schon merklicher erhöhen, allerdings würde ein solcher Lösungsweg kaum zur Vereinheitlichung und Transparenz der Einwanderungsregelungen im Bereich der Arbeitsmigration beitragen, da letztlich wieder nur ein zusätzliches Element in das Gesetzeswerk eingefügt würde und die bestehende Unübersichtlichkeit dadurch sogar noch weiter vergrößert würde. Letztlich könnte wohl nur die Transformation in ein generelles Punktesystem zu einer Vereinheitlichung und Transparenz der Arbeitsmigration in Deutschland beitragen.

Tabellenverzeichnis

- | | |
|---|--|
| <p>13 Tabelle 1 Zulassungen von Hochqualifizierten 2012-2015</p> <p>13 Tabelle 2 Zulassungen von beruflich Qualifizierten 2012-2015</p> <p>14 Tabelle 3 Zulassungen von vorübergehend Beschäftigten 2012-2015</p> <p>15 Tabelle 4 Zulassungen von längerfristig Entsandten 2012-2015</p> <p>16 Tabelle 5 Zulassungen von besonderen Berufs- oder Personengruppen 2012-2015</p> <p>16 Tabelle 6 Zulassungen von „sonstigen“ im Rahmen von internationalen Abkommen Entsandten und Beschäftigten 2012-2015</p> <p>17 Tabelle 7 Zulassungen von Asylbewerber_innen und Personen mit Duldung 2012-2015</p> <p>18 Tabelle 8 Zulassungen zum Zweck der Aus- und Weiterbildung 2012-2015</p> <p>19 Tabelle 9 Zulassungen zum Zweck der Arbeitsplatzsuche 2012-2015</p> <p>19 Tabelle 10 Aus Drittstaaten eingereiste Selbstständige 2012-2015</p> <p>20 Tabelle 11 Erteilte Niederlassungserlaubnisse für privilegierte Arbeitszuwandererinnen und Arbeitszuwanderer 2012-2015</p> <p>22 Tabelle 12 Zulassungen zum deutschen Arbeitsmarkt nach Personengruppen (Status quo) 2012-2015</p> <p>25 Tabelle 13 Punktesystem für jüdische Zuwanderer_innen</p> <p>26 Tabelle 14 Punktevergabe im PUMA-System</p> <p>27 Tabelle 15 IZA-Vorschlag für ein ergänzendes Punktesystem für Hochqualifizierte</p> <p>27 Tabelle 16 IZA-Vorschlag für ein ergänzendes Punktesystem für nicht-akademische Mangelberufe</p> <p>27 Tabelle 17 DGB-Vorschlag für ein arbeitsplatzunabhängiges, ergänzendes Punktesystem (akademisch und beruflich Qualifizierte)</p> <p>29 Tabelle 18 Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für ein ergänzendes Punktesystem für Hochqualifizierte</p> <p>30 Tabelle 19 Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für ein ergänzendes Punktesystem für „sonstige Qualifizierte“</p> | <p>32 Tabelle 20 Gewichtung des Kriteriums „Arbeitsplatzzusage“ im Rahmen eines neuen Punktesystems</p> <p>32 Tabelle 21 Gewichtung des Kriteriums „Qualifikation“ im Rahmen eines neuen Punktesystems</p> <p>32 Tabelle 22 Gewichtung der Kriterien „Berufserfahrung“ im Rahmen eines neuen Punktesystems</p> <p>32 Tabelle 23 Gewichtung der Kriterien „Alter“ im Rahmen eines neuen Punktesystems</p> <p>32 Tabelle 24 Gewichtung des Kriteriums „Sprache/Integration“ im Rahmen eines neuen Punktesystems</p> <p>34 Tabelle 25 Gesamtübersicht eines generellen Punktesystems</p> <p>41 Tabelle 26 Mangelberuf- und Positivliste (Status quo)</p> |
|---|--|

Abbildungsverzeichnis

- 31 Abbildung 1
**Vorschlag für eine Neuarchitektur der arbeitsmarkt-
 bezogenen Einwanderung nach Deutschland**

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|---|
| AufenthG | Aufenthaltsgesetz |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BeschV | Beschäftigungsverordnung |
| BStatG | Bundesstatistikgesetz |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| IT | Informationstechnologie |
| IZA | Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (Bonn) |
| MINT | Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| PUMA | Punktebasiertes Modell für ausländische Fachkräfte (Baden-Württemberg) |
| SVR | Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration |
| UpJ | Union progressiver Juden |
| VwV-AufenthG | Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthalts- gesetz |
| ZAV | Zentrale Auslands- und Fachvermittlung |
| ZdJ | Zentralrat der Juden |

Literaturverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit 2012: Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen-Nav.html> (10.1.2017).
- Bundesagentur für Arbeit 2013: Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen-Nav.html> (10.1.2017).
- Bundesagentur für Arbeit 2014: Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen-Nav.html> (10.1.2017).
- Bundesagentur für Arbeit 2015: Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen-Nav.html> (10.1.2017).
- Bundesagentur für Arbeit 2016a: Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen-Nav.html> (10.1.2017).
- Bundesagentur für Arbeit 2016b: Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen – Deutschland, Dezember 2015, Nürnberg, http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31954/SiteGlobals/Forms/Rubrikenuche/Rubrikenuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&resourceId=210358&input_=&pageLocale=de&topicId=17350®ion=&year_month=201512&year_month.GROUP=1&search=Suchen (15.6.2016).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2006: Migrationsbericht, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2012: Migrationsbericht, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2014: Migrationsbericht 2013, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2015: Migrationsbericht 2014, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2016a: Migrationsbericht 2015, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2016b: Zahlen zur Zuwanderung im Rahmen des Punktesystems für jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer, Nürnberg (internes Dokument).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2016: Erwerbstätigenzuwanderung, Berlin (internes Dokument).
- Burkert, Carola; Haase, Marianne 2017: Westbalkanregelung – Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Deutscher Bundestag 2006: Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Jerzy Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 16/2407, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2015: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Renate Künast, Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/6485, Berlin.
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) 2014: Ausländische Studierende fühlen sich in Deutschland wohl. Pressemitteilung, Bonn, <https://www.daad.de/presse/pressemitteilungen/de/31191-auslaendische-studierende-fuehlen-sich-in-deutschland-wohl/> (8.2.2017).
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2015: Thesen zur künftigen Gestaltung der Einwanderung von Erwerbstätigen, Berlin (internes Dokument).
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2016: Arbeitspapier, Eckpunkte für ein neues Einwanderungsrecht, Berlin (internes Dokument).
- Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Schneider, Lutz 2015: Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/zuwanderungsbedarf-aus-drittstaaten-in-deutschland-bis-2050/> (29.1.2017).
- Gesamtmittel 2015: Einsatz ausländischer Mitarbeiter, Sonderband, 6. Auflage, Berlin, http://www2.unternehmerverband.de/redaktion/cms/upload/PDF/assistenten/auslandseinsatz/Einsatz_auslaendischer_Mitarbeiter_in_DE.pdf (13.2.2017).
- Hinte, Holger; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus 2015: Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht, IZA Standpunkte, Nr. 79, Bonn.
- Humpert, Stephan 2015: Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 62, Nürnberg.
- Hunger, Uwe 2000: Der „rheinische Kapitalismus“ in der Defensive – Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden.
- Hunger, Uwe; Candan, Menderes 2015: Demografischer Wandel und regionale Entwicklungschancen (demorec), Forschungsbericht, Universität Siegen.
- Hunger, Uwe; Krannich, Sascha 2015: Einwanderungsregelungen im Vergleich – Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kolb, Holger 2008: Punktesystem, Einwanderungsplanwirtschaft und marktwirtschaftliche Alternativen oder: Was kann Deutschland von Kanada lernen?, in: Bendel, Petra; Krienbrink, Axel (Hrsg.): Kanada und Deutschland – Migration und Integration im Vergleich, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Schriftenreihe Migration, Flüchtlinge und Integration, Bd. 15, S. 56–77.
- Kolb, Holger 2016: Ein PUMA in Baden-Württemberg – Zur steuerungssystematischen Einordnung des „Punkteorientierten Modells für ausländische Fachkräfte“, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2016, S. 136–139.
- ManpowerGroup 2015: Studie Fachkräftemangel 2015, Eschborn, https://www.manpower.de/fileadmin/user_upload/2015_06_22_MPG_TalentShortageSurvey_Broschuere_Deutschland_8Seiten.pdf (23.1.2017).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 2015: Germany. Country fact sheet, http://www.oecd.org/gov/GAAG2013_CFS_DEU.pdf (14.7.2016).
- Schmidtke, Oliver 2008: Die Einwanderungspolitik Kanadas – beispielgebend für Deutschland?, Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Entwicklung und Migration, Berlin, S. 51–78.
- SPD-Bundestagsfraktion 2016: Entwurf eines Einwanderungsgesetzes, Berlin, <http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf> (10.1.2017).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2012: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin, http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2012/04/Studie_SVR-FB_Mobile_Talente.pdf (29.7.2016).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2015: Unter Einwanderungsländern – Deutschland im internationalen Vergleich – Jahresgutachten 2015, Berlin, <http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/Jahresgutachten-2015-SVR-webversion-mit-lesezeichen.pdf> (15.7.2015).
- Thränhardt, Dietrich 2014: Steps toward Universalism in Immigration Policies: Canada and Germany, RCIS Working Paper, Nr. 2, Toronto.

Gesetze und Verordnungen

AufenthG 2016: Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Berlin, www.juris.de (3.4.2016).

BeschV 2016: Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern, Berlin, www.juris.de (3.4.2016).

Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, Brüssel.

VwV-AufenthG 2016: Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, Berlin, www.juris.de (3.4.2016).

Internetseiten

Immigration New Zealand 2015: Skilled Migrant Category, Ort, <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/work/skilledmigrant/> (4.4.2016).

Interviewpartner_innen

Jean Angelov, Stellv. Bereichsleiter der CDU-Bundesgeschäftsstelle

Tillmann Lühr, Referent der SPD-Bundestagsfraktion

Christoph Tometten, Referent der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen

Thorben Albrecht, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

Birgit Kamphans, Referatsleiterin im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Marlene Neumann, Mitarbeiterin im Welcome Center Heilbronn-Franken und Mitglied des PUMA-Beirats

Volker Roßocha, Referent des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Alexander Wilhelm, Stellv. Abteilungsleiter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Irith Michelsohn, Geschäftsführerin der Union progressiver Juden (UpJ)

Holger Kolb, Leiter der Stabsstelle „Jahresgutachten“ beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Ulf Rinne, Stellvertretender Forschungsdirektor im Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Maia Welbourne, Mitarbeiterin in der Einwanderungsbehörde „Citizenship and Immigration Canada“, Kanada

Leslyanne Hawthorne (Professorin an der University of Melbourne), Australien

Richard Bedford (Professor an der University of Waikato), Neuseeland

Martin Ruhs (Professor an der Oxford University), Großbritannien

Margit Kreuzhuber (Mitarbeiterin in der Abteilung für Sozialpolitik und Gesundheit der Wirtschaftskammer), Österreich

Heinz Faßmann (Professor an der Universität Wien), Österreich

Anhang

Tabelle 26

Mangelberuf- und Positivliste (Status quo)

| Mangelberufe (Akademische Berufe) | Positivliste (Ausbildungsberufe)* |
|--|---|
| Mediziner_innen | Metallbau |
| MINT-Berufe | Schweiß-, Verbindungstechnik |
| | Berufe in der Mechatronik |
| | Berufe in der Automatisierungstechnik |
| | Berufe in der Bauelektrik |
| | Berufe in der Elektromaschinenteknik |
| | Berufe in der elektrischen Betriebstechnik |
| | Berufe Leitungsinallation, -wartung |
| | Berufe in der Elektrotechnik (ohne Spezialisierung) |
| | Aufsicht - Elektrotechnik |
| | Hochbau (o.S.) |
| | Beton- und Stahlbetonbau |
| | Maurerhandwerk |
| | Aufsicht – Hochbau |
| | Berufe in der Klempnerei (ohne Spezialisierung) |
| | Berufe Sanitär-, Heizungs-, Klimatechnik |
| | Berufe in der Kältetechnik |
| | Aufsichtskräfte – Klempnerei, Sanitär, Heizung, Klima |
| | Softwareentwicklung |
| | Programmierung |
| | Berufe im technischen Eisenbahnbetrieb |
| | Berufe in der Überwachung und Wartung der Eisenbahninfrastruktur |
| | Triebfahrzeugführer Eisenbahnverkehr |
| | Berufe Gesundheits-, Krankenpflege (ohne Spezialisierung) |
| | Berufe in der Fachkrankenpflege |
| | Berufe operations-/med.-techn. Assistenz |
| | Berufe in der Altenpflege |
| | Berufe in der Hörgeräteakustik |
| | Berufe in der Orthopädie-, Rehathechnik und Augenoptik (ausgenommen Medizin- und Zahntechnik) |

* Es gelten in den unterschiedlichen Berufen jeweils unterschiedliche Qualifikationsniveaus (Fachkraft, Spezialist_in, Meister_in).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

Impressum:

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9202, 030 26935-9229, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-826-8

Titelmotiv: ©Frank Rumpenhorst, dpa
Gestaltungskonzept: www.stetzer.de
Gestaltungsumsetzung: www.zumweissenroessl.de

**EU-Flüchtlingspolitik in der Krise – Blockaden, Entscheidungen, Lösungen
Politik für Europa #2017plus – 2017**

**Jugendmobilität: Europäische Zivilgesellschaft stärken
WISO direkt – 01/2017**

**Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?
WISO direkt – 02/2017**

**Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen – Arbeitsmarktpolitik
reformieren, Qualifikationen vermitteln
WISO Diskurs – 21/2016**

**Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2016**

**Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2016**

**Refugee policy in the European Union: Protect Human Rights!
WISO Diskurs – 03/2016**

**Flüchtlingspolitik der Europäischen Union: Menschenrechte wahren!
WISO Diskurs – 18/2016**

**Diskriminierungsschutz weiterentwickeln: Argumente für eine
Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes
WISO Diskurs – 16/2016**

**Einwanderungsregeln im Vergleich – Was Deutschland von anderen
Ländern lernen kann
WISO Diskurs – 2015**

**Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und
Versorgung von Flüchtlingen
WISO direkt – 2015**

**Auswirkungen des demografischen Wandels im Einwanderungsland
Deutschland
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus – 2015**

**Gesundheitsversorgung und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus – 2015**

**Das Aschenputtel-Konzept: die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins
Kröpfchen?
WISO direkt – 2015**

**Den demografischen Wandel durch Migration gestalten: Möglichkeiten,
Grenzen, Zukunftsperspektiven
WISO direkt – 2014**

**Interkulturelle Öffnung von politischen Organisationen
WISO direkt – 2014**

