

Holger Hinte, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann: Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht und wie ein solches System aussehen kann, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2016, 17(1): 68-87.

Pre-publication Version

Holger Hinte, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann

Punkte machen?!

Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht und wie ein solches System aussehen kann*

Zusammenfassung: Die deutsche Zuwanderungsdiskussion ist in Bewegung. Eine zentrale Frage ist, ob eine angemessene Reaktion auf den zunehmenden Mangel an Fachkräften weitere Verbesserungen im Zuwanderungsrecht wie etwa die Einführung eines aktiven Auswahlverfahrens für Zuwanderer aus nichteuropäischen Staaten („Punktesystem“) erfordert. Der vorliegende Beitrag plädiert für eine derartige Reform und unterbreitet einen konkreten Gestaltungsvorschlag unter Einbeziehung eines Punktesystems. Nach Ansicht der Autoren kann ein solches Konzept einen doppelt positiven Effekt erzielen und ist damit der bestehenden, insgesamt noch zu intransparenten Gesetzgebung überlegen: Erstens wird deutlich, für welche Fachkräfte sich Deutschland öffnet. Zweitens wird klar, dass Deutschland die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt aus Drittstaaten aktiv selbst gestaltet und sie nicht nur passiv hinnimmt.

JEL-Klassifikation: F22, J21, J61, K37, O15.

Schlüsselwörter: Zuwanderungspolitik, Zuwanderungsgesetz, Auswahlverfahren, Punktesystem, Fachkräftemangel, demografischer Wandel.

* Der vorliegende Beitrag erneuert und erweitert einen von den Autoren bereits 2011 vorgelegten Vorschlag, der als *IZA Research Report* Nr. 35 erschienen ist und im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr erstellt wurde. Eine frühere Version des vorliegenden Beitrages ist als *IZA Standpunkte* Nr. 79 erschienen. Die Autoren danken zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise und hilfreiche Anregungen sowie Simon Kessel und Lars Meierwisch für umfangreiche Recherchearbeiten.

Holger Hinte: Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), E-Mail: hinte@iza.org

Ulf Rinne: Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), E-Mail: rinne@iza.org

Klaus F. Zimmermann (korrespondierender Autor): Harvard University und Universität Bonn, E-Mail: klaus.f.zimmermann@gmail.com

1. Einleitung

Deutschland hat seine Zuwanderungsgesetzgebung in den letzten Jahren deutlich modernisiert. Vorbei sind die Zeiten, als primär über den Status als „Einwanderungsland“ kontrovers debattiert wurde und es de facto kaum legale Zuwanderungsmöglichkeiten jenseits der bekannten Kanäle für Familienangehörige, Werkvertragsarbeitnehmer und Saisonarbeitskräfte gab. Dennoch mehren sich die Stimmen, die mit Blick auf den einsetzenden Mangel an Fachkräften in einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes die Einführung eines Punktesystems zur Auswahl geeigneter Zuwanderer aus nichteuropäischen Staaten fordern (vgl. u.a. Zimmermann, 2014a; Sinn, 2015). Auf der anderen Seite lehnen Gegner eines solchen Steuerungssystems dieses inzwischen selten kategorisch ab. Sie verweisen vielmehr darauf, dass Deutschland nach den wiederholten Reformen der letzten Jahre bereits über ein sehr großzügiges Zuwanderungsgesetz verfüge, das faktisch wie ein Auswahlssystem wirke (vgl. u.a. SVR, 2015). Es gelte lediglich, das bestehende Angebot im Ausland noch besser bekannt zu machen. Auch wird darauf verwiesen, dass sich „klassische“ Einwanderungsländer wie Kanada und Australien zuletzt vermeintlich von ihren eigenen Punktesystemen entfernt hätten.

Ist ein Punktesystem also nicht mehr zeitgemäß und auch für Deutschland keine attraktive Option? Der vorliegende Beitrag widerspricht dieser Einschätzung und erläutert, warum das bestehende Gesetzeswerk gestrafft und um ein Punktesystem erweitert werden sollte. Deutschland kann zwar auch dann nach wie vor einen Großteil der Zuwanderung nicht steuern (z.B. EU-Binnenmigration, Zuzug von Asylbewerbern), aber es könnte sich aktiver als bislang im Wettbewerb der Standorte um gesuchte Fachkräfte aus Drittstaaten etablieren und zugleich die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern weiter stärken. Der Beitrag erneuert und erweitert vor diesem Hintergrund einen von den Autoren bereits im Jahr 2011 vorgelegtes Konzept zur konkreten Ausgestaltung eines differenzierten Auswahlsystems für Fachkräfte (Hinte et al., 2011). Einem internationalen Trend entsprechend (vgl. SVR, 2015) stellt der Vorschlag eine Hybridlösung dar, die ein Punktesystem beinhaltet. So werden unterschiedliche Zielgruppen angesprochen: Während in kurzfristiger Perspektive vor allem Kriterien wie eine Qualifikation in einem Mangelberuf oder ein konkretes Arbeitsplatzangebot entscheidend sind, rücken in langfristiger Perspektive allgemeine Humankapitalaspekte und Integrationsfragen in den Vordergrund. Der Vorschlag etabliert so eine klare und notwendige Unterscheidung zwischen temporärer Zuwanderung bei kurzfristigen Arbeitsmarktengpässen und einem Daueraufenthalt zur Bewältigung der langfristigen Folgen des demografischen Wandels.

Der vorliegende Beitrag beschreibt in Abschnitt 2 zunächst die aktuelle deutsche Zuwanderungsgesetzgebung und aktuelle Zahlen zur Zuwanderung. Vor diesem Hintergrund folgt in Abschnitt 3 eine Erörterung der Vor- und Nachteile eines aktiven Auswahlsystems für ausländische Fachkräfte, bevor in Abschnitt 4 neuere Erfahrungen der „klassischen“ Einwanderungsländer Kanada und Australien mit derartigen Systemen skizziert werden. In Abschnitt 5 wird schließlich ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung eines differenzierten Auswahlsystems unterbreitet. Der Beitrag endet mit einem Fazit in Abschnitt 6.

2. Status Quo

Obgleich Deutschland inzwischen zu den OECD-Ländern mit den geringsten Hürden für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte gezählt wird (OECD, 2013), verdeutlicht ein Blick auf die Zahlen das eigentliche Problem: Offensichtlich ist das Zuwanderungsangebot für die Zielgruppe nichteuropäischer Fachkräfte nach wie vor nicht attraktiv genug, um „die Besten“ in größerer Zahl für Deutschland zu gewinnen. Nachstehend wird dieser Widerspruch zwischen der aktuellen Zuwanderungsgesetzgebung und den tatsächlichen Zahlen zur Zuwanderung genauer betrachtet.

2.1. Zuwanderungsangebot und Gesetzgebung

Deutschland verfügt heute über vergleichsweise großzügige Angebote, die sich ausdrücklich an internationale Fachkräfte richten.¹ Die Paragraphen 18 bis 21 des „Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)“ treffen dazu zahlreiche Regelungen; und in Form der auf EU-Initiative eingeführten „Blue Card“ (als §19a in das deutsche Aufenthaltsgesetz integriert) sollte ein plakativer Anreiz für qualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten, d.h. aus dem Nicht-EU-Ausland, gegeben werden. Mit diesem Instrumentarium trägt die deutsche Zuwanderungspolitik nach vielen Jahren der Diskussion inzwischen erkennbar dem Umstand Rechnung, dass ohne die Zuwanderung von Arbeitskräften die Bewältigung der Folgen des jetzt unmittelbar bevorstehenden demografischen Wandels noch weit schwerer fallen würde.

Im Besitz eines Arbeitsplatzangebots steht qualifizierten Immigrationswilligen dann der Weg nach Deutschland weit offen, wenn sie in Mangelberufen qualifiziert sind, die in der Beschäftigungsverordnung aufgeführt sind (und dort im Grundsatz jederzeit nach Arbeitsmarktlage angepasst werden können). Aktuell betrifft dies vor allem das weite Feld akademischer Berufe, die Arbeitsfelder Wissenschaft und Forschung sowie – bei entsprechender Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit – explizit IT-Fachkräfte, leitende Angestellte, Spezialisten und Pflegepersonal (§ 18 Aufenthaltsgesetz). Wissenschaftliches Fachpersonal in herausgehobener Funktion kann darüber hinaus auch ohne konkretes Arbeitsplatzangebot eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erhalten (§ 19).

Auch die Regelungen zur Ausstellung einer „Blauen Karte EU“ (§ 19a) zielen – jenseits manchen bürokratischen Beiwerks – prinzipiell in die richtige Richtung, indem Migranten aus Drittstaaten bei Nachweis eines Hochschulabschlusses oder einer mindestens fünfjährigen Berufserfahrung sowie eines vom deutschen Arbeitgeber angebotenen Jahreseinkommens von mindestens 48.400 Euro zunächst für die Dauer des Arbeitsvertrags (plus drei Monate) und (erstmalig) maximal vier Jahre nach Deutschland kommen können. Das Mindesteinkommen reduziert sich bei Fachkräften etwa aus dem Bereich der Naturwissenschaften, Informatik, Technik und Medizin auf 37.752 Euro – die Zustimmung der Bundesagentur vorausgesetzt. Der

¹ Vgl. u.a. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013) für eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen. In diesem Beitrag werden die Begriffe „Zuwanderung“ und „Einwanderung“, „Zuwanderer“ und „Einwanderer“ sowie „Immigranten“ und „Migranten“ synonym verwendet.

befristete Aufenthalt im Rahmen der Blauen Karte kann dabei im Falle nur einfacher deutscher Sprachkenntnisse nach 33-monatiger Beitragszahlung in die Sozialversicherungen, bei ausreichenden Sprachkenntnissen (nachgewiesen etwa durch Besuch eines Integrationskurses) dagegen schon nach 21 Monaten in eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden. Inhaber von Blauen Karten eines anderen EU-Staates können die deutsche Karte erst dann beantragen, wenn sie zuvor mindestens 18 Monate mit der vorher ausgestellten Blauen Karte in der EU gelebt haben.²

Daneben können Wissenschaftler, selbständige Unternehmer und Freiberufler weitere Sonderregelungen zur Einreise in Anspruch nehmen (§ 20, 21 Aufenthaltsgesetz). Zudem erteilt Deutschland ausländischen Hochschulabsolventen unkompliziert sechsmonatige Visa zur Arbeitsplatzsuche, sofern sie während dieser Zeit ihren Lebensunterhalt selbst sicherstellen können; im Falle des Erfolgs wird ein solches Visum vor Ort durch ein längerfristiges oder unbefristetes Aufenthaltsrecht abgelöst.

Warum dann noch ein Plädoyer für weitere Reformen und die Einführung eines Punktesystems in das deutsche Zuwanderungskonzept? Erübrigt sich eine solche Strategie nicht angesichts des doch breiten Spektrums der bestehenden Gesetzgebung? Wäre ein Punktesystem lediglich eine weitere bürokratische Zutat, die zu neuer Komplexität und einer neuerlichen zeitlichen Verlängerung der liberalisierten und stark beschleunigten Verfahrenswege in Deutschland beitragen würde, so bestünde heute in der Tat kein Grund mehr für die Empfehlung eines Punktesystems. Doch zur Bewertung des aktuellen deutschen Zuwanderungsangebots genügt es nicht, allein auf die gegebenen Möglichkeiten hinzuweisen. Gewiss, sie sind vielfältiger Natur, doch sie verbergen sich hinter einem Gesetzeswerk, das ungeachtet der bemerkenswerten Fortschritte, die mittlerweile erreicht worden sind, nicht „aus seiner Haut“ kann: Das Regelwerk wirkt komplizierter als es in guten Teilen ist und versinnbildlicht nicht die nötige Offenheit und Klarheit, die aber erforderlich wäre, um tatsächlich erfolgreich zu sein. Ein Gesetzes- und Verordnungstext allein reicht nicht aus, um die notwendige Überzeugungsarbeit zu leisten, die aber gerade mit Blick auf die Vorgeschichte Deutschlands als zögerliches Einwanderungszielland umso notwendiger ist.

Die viel zitierte „Willkommenskultur“ beginnt in erster Instanz schon bei der Präsentation der Zuwanderungsoptionen und der Möglichkeit für jeden Interessierten, die eigenen Erfolgchancen bereits im Heimatland transparent einschätzen zu können. Auch hier hat sich in Deutschland in der Tat viel getan. Das Online-Portal „Make it in Germany“ (www.make-it-in-germany.com) stellt in verständlicher Sprache die Wege nach Deutschland vor und ist sichtbar um ein Signal der Gastfreundlichkeit bemüht – das sich fraglos noch verstärken ließe, würden die dort bereit gestellten Informationen nicht allein in deutscher und englischer Sprache angeboten.³ Per „Quick Check“ ist sogar die Möglichkeit gegeben, sich gezielt anhand des eigenen Einreisegrundes (Beschäftigung, Ausbildung, Studium) ein erstes Bild von den gegebenen Möglichkeiten zu machen. Doch bricht die Information just an der Stelle ab, wo es im Falle anderer, „großer“ Einwanderungsländer erst interessant wird – bei der konkreten Einschätzung der eigenen Erfolgchancen als Fachkraft. Dies lässt sich etwa in Australien

² Vgl. dazu auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b).

³ Vgl. Constant und Rinne (2013) für eine ähnliche Diskussion.

binnen kurzer Zeit online sehr bequem nachvollziehen und abschätzen.⁴ Hier belässt es das deutsche Online-Portal mangels Alternative bei der (sinnvollen und gut aufbereiteten) Information über Engpassberufe in Deutschland und bietet den Zugang zu einer (ebenfalls gut präsentierten) deutschlandweiten Jobbörse an. Letztlich aber bleibt zwangsläufig weitgehend diffus, ob die jeweiligen Nutzer des Portals tatsächlich eine Einreisegenehmigung erhalten würden. Damit ist Deutschland in Bezug auf die Zuwanderung von Fachkräften aus nichteuropäischen Staaten sehr wohl im Nachteil.

2.2. Zahlen zur Zuwanderung

Deutschland und Europa stehen vor großen demografischen Veränderungen, die zu massiven Schrumpfungs- und Alterungsprozessen führen. Erforderlich ist deshalb eine Offensive Deutschlands, damit im international härter werdenden Wettbewerb um knappe Humankapitalressourcen der durch frühere Versäumnisse verursachte Rückstand aufgeholt und neuen Herausforderungen Stand gehalten werden kann.⁵ Die aktuellen Zahlen zur Zuwanderung verdeutlichen den Nachholbedarf.

Zunächst ist jedoch festzustellen, dass sich der Wanderungssaldo nach Deutschland zuletzt deutlich erhöht hat. Tabelle 1 zeigt, dass dies sowohl auf die EU-Binnenmigration als auch auf die Zuwanderung aus Drittstaaten zutrifft.

Tabelle 1: Zuwanderung nach Deutschland, 2010–2013.

	2010	2011	2012	2013
Binnenmigration von EU-Bürgern (Wanderungssaldo)	+94.627	+207.596	+263.687	+285.614
Zuzüge	398.451	532.395	623.407	707.771
Fortzüge	303.824	324.799	359.720	422.157
Zuwanderer aus Drittstaaten (Wanderungssaldo)	+93.603	+125.063	+164.105	+216.944
Zuzüge	232.007	265.728	305.595	362.984
Fortzüge	138.404	140.665	141.490	146.040

Quelle: Bundesministerium des Innern (2015), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a).

⁴ In Kanada ist das online verfügbare Informationsangebot aktuell allerdings weniger transparent.

⁵ Die stärksten Anstrengungen im Wettbewerb um Humankapital unternimmt gegenwärtig China, das sich langfristig zum Land mit dem größten Zuwanderungsbedarf entwickelt (vgl. Constant et al., 2013).

Insbesondere die EU-Binnenmigration nach Deutschland hat sich zuletzt deutlich erhöht. Wie Tabelle 1 zeigt, stand im Jahr 2013 einer Zahl von knapp 710.000 Zuzügen aus EU-Staaten eine Auswanderung von über 420.000 Personen gegenüber.⁶ Diese Entwicklung ist positiv zu bewerten, denn eine der wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Union ist die freie Mobilität ihrer Bürger über die nationalen Grenzen hinweg. Allerdings sorgen nach wie vor Barrieren wie Sprache, Kultur, Netzwerke, Übertragbarkeit von Transferansprüchen, Immobilienbesitz oder auch Informationsdefizite dafür, dass die grenzüberschreitende Mobilität nicht das Ausmaß hat, welches sie aus ökonomischer Sicht im Sinne eines bestmöglichen Ressourceneinsatzes haben sollte.⁷ Angesichts der nach wie vor erheblichen Unterschiede zwischen den Regionen bezüglich Einkommen, Arbeitslosigkeit und weiteren ökonomischen Variablen könnte eine erhöhte Mobilität deutliche Entlastungen sowohl für die Herkunfts- als auch die Zielländer von Arbeitsmigranten mit sich bringen. Wanderungsentscheidungen werden allerdings sehr rational getroffen. Aufgrund der offenbar nach wie vor hohen materiellen und immateriellen Kosten von Migration fällt diese Entscheidung begrifflicherweise oft gegen eine Wanderung aus: Viele Menschen bleiben aus individuell nachvollziehbaren Gründen lieber in ihrer Region arbeitslos oder ohne Ausbildung als (vorübergehend) anderweitig in der EU eine Arbeit oder Ausbildung aufzunehmen.⁸

In begrenztem Umfang stellt die EU-Binnenmigration dennoch eine Reaktion auf das Wohlstandsgefälle innerhalb der Europäischen Union dar und hat sich unter dem Eindruck der weltweiten Rezession und der Eurokrise in Richtung Deutschland intensiviert (vgl. Jauer et al., 2014). Gerade weil die Freizügigkeit jederzeit eine Rückkehr oder Weiterwanderung gestattet, planen viele europäische Immigranten jedoch zunächst keinen Daueraufenthalt.⁹ Es scheint aus heutiger Perspektive daher wahrscheinlich, dass sich nach der Überwindung der derzeitigen ökonomischen Krisensituationen in einigen EU-Staaten der ohnehin hohe Anteil von Rückwanderungen (vgl. Tabelle 1) weiter erhöht.

Deshalb muss eine auf die gezielte Bewältigung von auftretenden Fachkräfteengpässen ausgerichtete Zuwanderungspolitik konzeptionell zwei Absichten verfolgen: Kurzfristig auftretende Arbeitsmarktengpässe können durch temporär einreisende Arbeitskräfte aufgefangen werden. Der langfristigen, demografisch bedingten und bereits unausweichlichen Schrumpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials lässt sich hingegen nicht sinnvoll mit temporärer Zuwanderung begegnen. Hier kann nur versucht werden, auch mit den Mitteln einer auf dauerhafte Zuwanderung zielenden Politik andere Maßnahmen zur besseren

⁶ Die Zuwanderungsstatistik zu EU-Bürgern umfasst nach Einstellung der Programme für Saisonarbeitskräfte in Landwirtschaft und Tourismus auch diese befristet einreisenden Migranten.

⁷ Es ist allerdings schwierig, ein „optimales Ausmaß“ von Mobilität zu definieren (vgl. auch Krause et al., 2014). Darüber hinaus sei angemerkt, dass in einem perfekten Gleichgewicht ohne Barrieren und bei einem vollkommenen Ausgleich der Faktorpreise keine Mobilität zu beobachten wäre. Es könnte auch sein, dass das derzeitige Ausmaß der EU-Binnenmigration ein Gleichgewicht darstellt, in dem die noch zu beobachtenden Lohndifferenziale gerade die Wanderungskosten widerspiegeln.

⁸ Die europäische Dimension der Mobilitätsthematik wird u.a. in Zimmermann (2014b) erörtert.

⁹ Vgl. etwa Brücker et al. (2014) für eine empirische Analyse der neuen Migrationsmuster. Die Autoren stellen darin fest, dass traditionelle Migrationsbiografien zunehmend von neuen Mustern abgelöst werden, in denen Menschen Migrationserfahrungen in mehreren Ländern sammeln. Dies gilt besonders für Personen aus Staaten, die der EU bereits vor dem 1. Mai 2004 angehört haben.

Aktivierung inländischer Potenziale (z.B. eine weitere Verlängerung der Lebensarbeitszeit und noch mehr Frauenbeschäftigung durch neue Formen der Flexibilität) zu unterstützen. Deshalb kommt der Zuwanderung aus Drittstaaten künftig aller Voraussicht nach eine größere Bedeutung zu als heute.¹⁰ Auf diese Konstellation muss die Politik vorbereitet sein und Instrumentarien erproben, die helfen, mehr Fachkräfte aus nichteuropäischen Staaten für Deutschland zu gewinnen. Erfolgreich zu nennen ist eine Zuwanderungspolitik erst dann, wenn sie qualitativ wie quantitativ im Rahmen des Möglichen so gut steuert, dass geeignete Fachkräfte in ausreichender Zahl ins Land kommen. Davon kann in Deutschland nach wie vor nicht die Rede sein, wie ein Blick auf die Zahlen der letzten Jahre deutlich macht.

Tabelle 1 zeigt zwar einen erheblichen Anstieg der Zuwanderer aus Drittstaaten, so dass zuletzt im Jahr 2013 im Saldo mehr als 210.000 Personen aus dem nichteuropäischen Ausland nach Deutschland eingereist sind. Sieht man bei dieser Zahl jedoch vom Familiennachzug (rund 45.000 Personen im Jahr 2013), dem Zuzug von Asylbewerbern bzw. Flüchtlingen (rund 110.000 Personen im Jahr 2013) sowie von Bildungsausländern (rund 86.000 Personen im Jahr 2013) ab und betrachtet allein die Zahl der zu Erwerbszwecken eingereisten Drittstaatsangehörigen, so wird der Nachholbedarf deutlich erkennbar. Tabelle 2 zeigt, dass sich die Addition der nach den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes (§§ 18-21) eingereisten Fachkräfte auf lediglich knapp 34.000 Personen im Jahr 2013 beläuft. Sie weist damit sogar eine leicht rückläufige Tendenz auf. Der Anteil der Fachkräfte unter allen Zuwanderern aus dem nichteuropäischen Ausland betrug im Durchschnitt der Jahre 2009–2013 mit rund 22.500 Personen jährlich etwa sieben Prozent.

Es ist klar, dass bei diesen Zahlen nicht ernsthaft von bedarfsorientierten Größenordnungen gesprochen werden kann. Seriöse Schätzungen zur Entwicklung der demografischen Veränderungen in Deutschland gehen von einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland in Millionenhöhe binnen der nächsten 15–20 Jahre aus. Je nach angenommenem Szenario, bereits unter Berücksichtigung der Rente mit 67, einer nochmals gesteigerten Erwerbsbeteiligung und einem positiven Wanderungssaldo, fällt der Schwund unterschiedlich aus und erreicht Größenordnungen von minus 5 Millionen oder mehr.¹¹

Auch die Entwicklung der Zahl erteilter „Blauer Karten EU“ ist nur auf den ersten Blick hoch: Tabelle 3 zeigt, dass in der Summe bis Ende September 2014 zwar insgesamt gut 24.000 Personen eine „Blaue Karte EU“ erhalten haben. Allerdings waren fast zwei Drittel dieser Personen bereits zuvor nach Deutschland eingereist und wurden – vor allem als ausländische Studienabsolventen – im Nachhinein mit der Blauen Karte ausgestattet, so dass von der Gesamtzahl nur rund 9.000 Personen als „neue“ Zuwanderer bezeichnet werden können.

¹⁰ Zimmermann (2014a) diskutiert die Bedeutung von Arbeitskräftemobilität für eine funktionierende deutsche Volkswirtschaft wie auch für den europäischen Wirtschaftsraum insgesamt.

¹¹ Vgl. u.a. Möller und Walwei (2013), Vogler-Ludwig et al. (2014) sowie Dräger (2014).

Tabelle 2: Erwerbsmigration nach Deutschland im Überblick, 2009–2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
Erwerbsmigration insgesamt	26.386	29.768	38.083	38.745	33.648
Fachkräfte	16.149	19.359	25.946	27.349	23.997
- nach § 18 IV AufenthG (qualifizierte Berufe)	14.816	17.889	23.912	23.191	17.185
- Akademische Berufe	2.418	3.336	6.536	6.580	3.669
- IKT-Fachkräfte	2.465	2.347	2.021	1.089	291
- Leitende Angestellte, Spezialisten	2.212	2.118	2.230	2.167	2.435
- Personalaustausch	4.592	6.143	7.509	7.538	7.916
- Sonstige Fachkräfte	3.129	3.945	5.616	5.817	2.874
- nach § 19 AufenthG (Hochqualifizierte)	169	219	370	244	27
- nach § 19a AufenthG, (Blaue Karte EU) Regelberufe	-	-	-	1.387	2.786
- nach § 19a AufenthG, (Blaue Karte EU) Mangelberufe	-	-	-	803	1.865
- nach § 20 AufenthG (Forschung)	140	211	317	366	444
- nach § 21 AufenthG (selbstständige Tätigkeit)	1.024	1.040	1.347	1.358	1.690
Sonstige Arbeitskräfte (z.B. Au-Pair-Beschäftigte, Internationale Abkommen, Grenzarbeitnehmer)	10.237	10.409	12.137	1.396	9.651

Quelle: Bundesministerium des Innern (2015), eigene Berechnungen.

Aus diesen äußerst überschaubaren Zahlen sollte jedoch nicht der Rückschluss gezogen werden, dass der von den Unternehmen erkannte Fachkräftebedarf offenbar nicht größer sei. Die Zahl der erteilten Zuwanderungsgenehmigungen spiegelt nicht etwa die unmittelbare Fachkräftelücke wider, sondern nur einen kleinen Ausschnitt des tatsächlichen Bedarfs. Viele Unternehmen tun sich weiterhin schwer, eine vorausschauende Personalplanung zu entwickeln. Im Falle kleinerer Unternehmen scheitern Bestrebungen zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte zudem nicht selten an dem dafür zu betreibenden hohen Aufwand.¹² Die Zahl der unbesetzten Stellen in Deutschland steigt seit Jahren kontinuierlich an, ebenso nimmt die Zahl freier Ausbildungsplätze zu.¹³ Grund sind unter anderem die markanten demografischen Verschiebungen, die unabwendbar dafür sorgen, dass das inländische Auszubildenden- und Arbeitskräfteangebot schwindet.

¹² Vgl. Constant und Rinne (2013) für eine Darstellung der bisherigen Rekrutierungsbemühungen deutscher Unternehmen im Ausland.

¹³ So hat sich etwa die Nichtbesetzungsquote von Fachkräftestellen zwischen 2005 und 2011 nahezu verdoppelt (vgl. Bechmann et al., 2012). Zudem konnten im Jahr 2013 rund 40% der Betriebe die von ihnen angebotenen Ausbildungsstellen teilweise oder vollständig nicht besetzen, und es ist insgesamt ein deutlicher Anstieg der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten und zum Ende des Ausbildungsjahres unbesetzten Ausbildungsplätze zu verzeichnen (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2014).

Tabelle 3: Entwicklung der Zuwanderung nach § 19a Zuwanderungsgesetz („Blaue Karte EU“), 2012–2014.

	2012 (ab August)		2013		2014 (bis Q3)		Summe
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Inhaber einer Blauen Karte EU (gesamt)	4.018	100	11.290	100	9.056	100	24.364
Neu Eingereiste	1.557	39	4.127	37	3.156	35	8.840
- Nach § 19a AufenthG, Regelberufe	1.027	26	2.522	22	1.905	21	5.454
- Nach § 19a AufenthG, Mangelberufe	530	13	1.605	14	1.251	14	3.386
Zuvor Eingereiste	2.461	51	7.163	63	5.900	65	15.524
- Nach § 19a AufenthG, Regelberufe	1.372	34	3.628	32	2.624	29	7.624
- Nach § 19a AufenthG, Mangelberufe	1.089	27	3.535	31	3.276	36	7.900

Anmerkung: Die leicht abweichenden Angaben im Vergleich zu Tabelle 2 resultieren daraus, dass für den „Migrationsbericht“ jeweils Bestandszahlen addiert werden und auch rückwirkend zu Beginn des Folgejahrs ausgestellte Blaue Karten erfasst werden. Dagegen erfasst der „Wanderungsmonitor“ nur tatsächlich im Jahresverlauf erteilte Blaue Karten und fällt damit systematisch stets niedriger aus.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b).

3. Vor- und Nachteile eines aktiven Auswahlsystems

Es wird nicht ausreichen, Fachkräfte aus Drittstaaten wie bisher in nur geringfügigem Umfang für Deutschland zu gewinnen. Hinzu kommt, dass Europa als Ganzes – wie auch die meisten westlichen Industriestaaten – vor erheblichen demografischen Herausforderungen steht. Damit wird auch die Konkurrenz um ausländische Fachkräfte weiter zunehmen und es werden diejenigen Staaten im Vorteil sein, die bis dahin klare und klar vermittelte „Spielregeln“ für die Zuwanderung von Arbeitskräften etabliert, kontinuierlich und aktiv um diese Zielgruppe geworben und sich einen Ruf als attraktives Zielland erarbeitet haben.

Nimmt man die gegenwärtige Statistik und insbesondere die Resonanz auf das Angebot der „Blauen Karte EU“ zum Maßstab, so muss leider konstatiert werden, dass das Interesse von überdurchschnittlich gut qualifizierten Fachkräften an Deutschland bislang eher gering ist. Nicht von ungefähr bewertet die OECD zwar die inzwischen geltenden deutschen Zuwanderungsangebote im internationalen Vergleich ausgesprochen positiv, konstatiert aber zugleich, dass dies im Ausland offenbar noch nicht so wahrgenommen wird, sondern die Regelungen im Gegenteil nach wie vor als zu komplex und restriktiv empfunden werden (OECD, 2013). Die geringe Zahl von Fachkräften aus Drittstaaten, die über die vom Gesetzgeber unterdessen geöffneten Zuwanderungskanäle nach Deutschland kommen, ist jedenfalls das Gegenteil eines Belegs für die These, dass die Bundesrepublik im Wettbewerb um Fachkräfte bereits ausreichend gut aufgestellt sei und es keiner Reform bedürfe.

Ein aktives Auswahlssystem (im engeren Sinn: ein Punktesystem) bietet eine geeignete Möglichkeit, einerseits die Auswahl von Migranten zu „professionalisieren“ und auf der anderen Seite überhaupt erst durch die damit verbundene Signalwirkung dafür zu sorgen, dass sich – zumindest mittel- bis langfristig – eine ausreichend große Zahl von Bewerbern für das deutsche Angebot interessiert.¹⁴ Denn es wäre vermessen anzunehmen, lediglich durch entsprechende Werbemaßnahmen ließe sich das mäßige Zuwanderungsinteresse von Drittstaatsangehörigen rasch fundamental steigern. Dazu ist die „Vorgeschichte“ Deutschlands als eher reserviert bis ablehnend agierender Standort für Zuwanderungswillige noch zu lebendig.¹⁵ Hinzu kommt die Sprachbarriere, die Deutschland von vornherein gegenüber den englischsprachigen Einwanderungsländern ins Hintertreffen bringt. Klar ist, dass auch mit der Einführung eines Punktesystems dieser Wettbewerbsnachteil nicht verschwinden wird.

Vor diesem Hintergrund wird es einige Zeit und Geduld erfordern, bis Deutschland als echte Alternative zu den klassischen Zielländern wie USA, Kanada und Australien international wahrgenommen wird, die ihrerseits vor einem wachsenden Fachkräftebedarf stehen. Auf kürzere Sicht ist jedenfalls nicht davon auszugehen, dass – mit oder ohne Punktesystem – eine Steigerung der Bewerberzahlen im erforderlichen Umfang eintreten wird. Umso ratsamer erscheint es, mit einem Punktesystem jetzt rasch ein alternatives Verfahren unbürokratisch einzuführen und zu erproben. Nur so kann sich letztlich zeigen, ob es für Deutschland ein effektives Verfahren darstellen kann. Dazu wäre bei entsprechender politischer Durchsetzungsfähigkeit der amtierenden großen Koalition gar kein langwieriges Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Selten war die Konstellation zur Etablierung eines Punktesystems in Deutschland günstiger als sie es derzeit ist, sowohl mit Blick auf die klaren politischen Mehrheitsverhältnisse wie auch angesichts der ökonomischen Stärke Deutschlands in einem ansonsten sehr schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld.

Es ist jedoch nicht zielführend, sich einer Illusion hinzugeben und davon auszugehen, mit der Einführung eines Punktesystems seien sämtliche Probleme für alle Zeit gelöst.¹⁶ Die Erfahrungen verschiedener Länder haben gezeigt, dass es auch bei aktiven Auswahlssystemen zu Fehlsteuerungen kommen kann. Die Lernfähigkeit und Flexibilität eines Punktesystems erweist sich gerade dann als Stärke. Zu diesen negativen Erfahrungen zählt zum Beispiel das Auftreten eines teilweise erheblichen Rückstaus von Anträgen mit der Folge, dass Änderungen des Systems erst mit zeitlicher Verzögerung in Kraft treten können und nicht unerhebliche Wartezeiten für Zuwanderer resultieren.¹⁷ Auch Integrationsprobleme verschwinden nicht von selbst, und es kann auch weiterhin zu einer Beschäftigung von Zuwanderern unterhalb ihres Qualifikationsniveaus kommen.¹⁸ Schließlich kann unter Umständen eine Diskriminierung von

¹⁴ Vgl. etwa Brau (2011) für eine Diskussion der Signalwirkung von Punktesystemen und deren möglicher Effekte auf die Akzeptanz von Zuwanderung im Kontext der Einführung eines derartigen Auswahlsystems in Großbritannien im Jahr 2008.

¹⁵ Aus unserer Sicht ist daher das zu bewerbende „Produkt“ in erster Instanz zu reformieren, bevor entsprechende Werbemaßnahmen ergriffen werden.

¹⁶ Tani (2014) beleuchtet die Erfahrungen mit Punktesystemen zur Auswahl von Einwanderern aus einer internationalen Perspektive und geht ebenfalls auf ihre Vor- und Nachteile ein.

¹⁷ Vgl. etwa Tilson et al. (2012) zu den Erfahrungen in Kanada.

¹⁸ Vgl. etwa O’Shea (2009), Picot und Sweetman (2012) und Reitz (2013).

Zuwanderungsbewerbern aus bestimmten Herkunftsländern eintreten, und durch eine „falsche“ Gewichtung einzelner Kriterien, für die Punkte vergeben werden, könnten Personen zuwandern, für die eigentlich keine Präferenz vorliegt.¹⁹

Fest steht jedoch, dass sich die demografische Konstellation innerhalb der nächsten Jahre kontinuierlich weiter zuspitzen wird. Selbst alle denkbaren Erfolge auf anderem Gebiet – sei es bei der Geburtenentwicklung, sei es bei der Frauenerwerbstätigkeit durch massive Investitionen in eine hochwertige, flexible Infrastruktur zur Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen oder sei es durch weitere Zumutungen im Bereich der Lebensarbeitszeit – können dies bestenfalls teilweise auffangen. Die Wirkung solcher Politikmaßnahmen setzt außerdem häufig zu stark zeitlich versetzt ein, als dass von ihnen eine rasche Entlastung zu erwarten wäre.²⁰ Die in den letzten Jahren erfreulicherweise erreichten Steigerungen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren haben Deutschland im internationalen Vergleich weit nach vorne gebracht. Das heißt aber auch, dass hier weitere Zugewinne immer schwerer zu erreichen sein werden.

Umso mehr steht die Politik vor der Aufgabe, andere Optionen zur Linderung der demografischen Umwälzungen bestmöglich zu nutzen. Es führt kein Weg an einer offensiven Strategie zur Gewinnung einer hinreichenden Zahl von gut qualifizierten Zuwanderern vorbei. Das geltende Zuwanderungsgesetz hat die nötigen Freiräume dafür geschaffen, das Ziel aber bei weitem noch nicht erreicht. In dieser Phase auf Zeit zu spielen und von vornherein ein Punktesystem auszuschließen, ist eine riskante Strategie. Denn selbst wenn sich der aktuelle Zuwanderungstrend mit vergleichsweise hoher EU-Binnenmigration weiter fortsetzt, wird der Bevölkerungsrückgang zwar geringer ausfallen als noch vor einigen Jahren prognostiziert, aber die Alterung der Bevölkerung ist kaum mehr aufzuhalten.²¹ Deshalb wird eine größere Lücke im Arbeitskräfteangebot entstehen, die es vor allem für die schrumpfenden und alternden Regionen im ländlichen Raum immer schwieriger machen wird, Beschäftigung anzubieten und eine gute Infrastruktur zu gewährleisten bzw. auszulasten. Es ist anzunehmen, dass dann auch zum Instrument einer Verlängerung der regulären Wochenarbeitszeit gegriffen werden müsste, um Produktivitätsverluste durch Personalmangel aufzufangen.²²

Bei einem erneuten Rückgang der EU-Binnenmigration drohen noch empfindlichere Einbußen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zum Zeitpunkt der besonders raschen demografischen Schrumpfung ab dem Jahr 2025 wäre es vermutlich zu spät, in aller Eile doch noch mit Hilfe neuer Zuwanderungsinitiativen Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen zu wollen. Deshalb wäre

¹⁹ Vgl. für eine Diskussion einer möglichen Diskriminierung von Zuwanderern aus bestimmten Herkunftsländern z.B. Kapitel 5.2.3 in Zimmermann et al. (2002) und die darin zitierte Literatur. Eine „falsche“ Gewichtung von Punktekriterien wird ebenfalls in Zimmermann et al. (2002, S. 202 ff.) anhand der Erfahrungen Neuseelands mit älteren Zuwanderern beschrieben.

²⁰ So verweist etwa der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, S. 34) in diesem Zusammenhang auf die „Trägheit demografischer Prozesse“. Gegenläufige Politikmaßnahmen weisen häufig eine ähnliche Trägheit auf – insbesondere, wenn sie bei den ursächlichen Gründen ansetzen.

²¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015) für eine aktuelle Bevölkerungsprognose, welche die jüngsten Zuwanderungszahlen berücksichtigt. Vgl. Statistisches Bundesamt (2011) für eine frühere Prognose.

²² Schneider (2013) liefert eine Analyse der möglichen Effekte von Arbeitszeitverlängerungen im demografischen Kontext.

es sinnvoll, ein aktives Auswahlverfahren ohne weiteren Zeitverzug und damit noch rechtzeitig genug zu etablieren, bevor der demografische Wandel weiter an Dynamik gewinnt. Das deutsche Konzept eines Punktesystems muss jedoch auch nach einer möglichen Einführung systematisch erprobt und – sofern es sich nicht wider Erwarten als nicht praktikabel für Deutschland herausstellt – schrittweise so modifiziert werden, dass es den größtmöglichen Nutzen für die Gesellschaft verspricht und Fehlsteuerungen (wie oben geschildert) vermieden werden. Spätestens ab dem Jahr 2025 sollte dann idealerweise ein unter potenziellen Arbeitsmigranten weltweit bekanntes und akzeptiertes Angebot fest etabliert sein.

Womöglich ist aber mit Blick auf Deutschlands ebenfalls historisch gewachsene Einwanderungstradition ein anderer Aspekt noch weit wichtiger: Anders als ein mehr oder weniger bürokratisch verklausuliertes Zuwanderungssystem, das weder nach innen noch nach außen einfach zu kommunizieren ist, würde ein aktives Auswahlssystem auch nach innen positiv wirken. Denn je mehr Deutschland sein Interesse auf die Gewinnung ausländischer Fachkräfte richten muss, umso wichtiger wird die Zustimmung der inländischen Bevölkerung.

Die Akzeptanz der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten ist in Deutschland wie in fast allen EU-Staaten eher schwach ausgeprägt, wie das jüngste Eurobarometer im Auftrag der EU-Kommission einmal mehr zeigt.²³ Wenn aktuell 61 Prozent der Deutschen Zuwanderung aus Drittstaaten ungeachtet der sehr guten ökonomischen Entwicklung des Landes ablehnen, so ist dies nur zum Teil auf eine Vermischung von Asyl- und Migrationsthematik und eine starke Skepsis gegenüber der Asylpolitik bzw. den inzwischen wieder stark steigenden Flüchtlingszahlen in Deutschland zurückzuführen. Hierin drückt sich fraglos auch eine Unsicherheit aus, die aufgrund einer viel zu lange Zeit unaufrichtigen Zuwanderungspolitik zustande kommt: Obwohl Deutschland lange seinen Status als Einwanderungsland verleugnet hat, erfolgte Zuwanderung in erheblichem Umfang. Und obwohl die Bundesrepublik mittlerweile eine deutlich ökonomisch orientierte Zuwanderungsstrategie in Bezug auf Drittstaatsangehörige verfolgt und zugleich die Zahl der Neuzuwanderer aus diesen Herkunftsländern eher gering ist, herrscht verbreitet der Eindruck vor, die Zuwanderung erfolge insgesamt unkontrolliert und unberechenbar zu Lasten der inländischen Bevölkerung.

Für die Politik sind solche regelmäßigen Befunde von hoher Relevanz. Sie machen deutlich, dass es noch erheblicher Überzeugungsarbeit bedarf, um die Akzeptanz von Zuwanderung in Deutschland und Europa weiter zu stärken. Dabei kommt es darauf an, sowohl den Nutzen der – nicht steuerbaren – Zuwanderung aus den EU-Staaten darzustellen als auch plausibel zu machen, dass deshalb die gezielte Immigration von Fachkräften aus Drittstaaten nicht etwa überflüssig oder gar schädlich ist. Gerade das Instrument eines Punktesystems liefert in dieser Hinsicht ein klares Signal auch nach innen.

Zusammenfassend bietet ein Punktesystem also eine Reihe von Vorteilen. Zentral ist dabei, dass es insgesamt für mehr Offenheit und Glaubwürdigkeit nach außen und innen sorgen würde und das deutsche Zuwanderungsangebot für interessierte Bewerber transparenter machte. Die Zahl

²³ Vgl. EU-Kommission (Hrsg., 2015): Die öffentliche Meinung in der EU – Befragung November 2014 (Standard Eurobarometer 82), http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_anx_en.pdf (abgerufen am 17. Juli 2015). Es wird zum Teil jedoch auch beschrieben, dass die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung zuletzt gestiegen sei (vgl. etwa Berlin-Institut, 2014, S. 6).

der Interessenten am deutschen Angebot dürfte auf diese Weise sukzessive steigen. Nebenbei würde ein aktives Auswahlssystem Deutschland demonstrativ im Konzert der mit diesem Instrument seit vielen Jahren sehr selbstbewusst umgehenden Staaten etablieren – ganz gleich, wie vergleichbar die Regelungen im Detail auch wären. Auch das würde zu einer verbesserten Wahrnehmung innerhalb der Zielgruppe führen. Je offener sich Deutschland zu seinem Status als Einwanderungsland bekennt und es seine Angebote transparent macht, desto eher wird es sich als attraktive Alternative positionieren.

Dabei ist letztlich unerheblich, ob und in welchem Umfang sich ein deutsches Auswahlssystem von den Erfahrungen Kanadas oder auch Australiens inspirieren lassen will. Der nachfolgende Abschnitt skizziert dennoch in knapper Form die jüngsten Veränderungen in den Auswahlssystemen beider Staaten und erörtert vor diesem Hintergrund, inwieweit diese Systeme möglicherweise eine Orientierung für ein deutsches Verfahren darstellen können.

4. Lernen von Kanada und Australien?

Das Steuerungsinstrumentarium der „klassischen“ Einwanderungsländer Australien und Kanada unterliegt kontinuierlichen Veränderungen, basiert dabei aber seit Jahrzehnten auf dem gleichen, gesellschaftlich breit akzeptierten Grundsatz: keine Zuwanderung in den Arbeitsmarkt ohne den Nachweis der für erforderlich gehaltenen Mindestanforderungen in Bezug auf Qualifikation, Berufserfahrung, Arbeitsplatzangebot, Lebensalter und Sprachkenntnisse.²⁴ Je nach der eigenen Interessens- und Wirtschaftslage wurden und werden dabei die Akzente variiert, um das bestmögliche Arbeitsergebnis zu erzielen. Zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem intendierten Ziel der Arbeitsmigration und einer aktuell anders verlaufenden konjunkturellen Entwicklung oder der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, ist ein Punktesystem wie kein anderes staatliches Verfahren zu Steuerung der Zuwanderung in der Lage, flexibel und kurzfristig die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Diese Flexibilität demonstrieren die Erfahrungen beider Länder sehr deutlich.

4.1. Kanada: „Express Entry“ für Fachkräfte mit Arbeitsplatzangebot

Aktuell setzt das kanadische Fachkräfte-Auswahlssystem („Federal Skilled Workers Programme“) einen dominierenden Schwerpunkt auf ein konkretes Arbeitsplatzangebot. Insgesamt plant Kanada für das Jahr 2015 mit 47.000 bis 51.000 Visa für „Federal Skilled Workers“. Seit Januar 2015 greift unter anderem auch für diese Gruppe ein neues System unter der Bezeichnung „Express Entry“, das in Kombination mit einem „Comprehensive Ranking System (CRS)“ zum Ziel hat, die Verfahren wesentlich zu beschleunigen. Neben dem offensichtlichen Status als Fachkraft ist ein Mindestmaß an englischen bzw. französischen Sprachkenntnissen obligatorisch, um überhaupt das Verfahren durchlaufen zu können.

²⁴ Vgl. die ausführliche Darstellung und Bewertung der in beiden Ländern bis zum Jahr 2011 geltenden Regelwerke in Hinte et al. (2011). Seitdem haben die Systeme sowohl in Kanada als auch in Australien teils deutliche Veränderungen erfahren.

Mit dieser Reform hat Kanada sein Punktesystem im Vergleich zu früheren Korrekturen tatsächlich rigoros reformiert. Im Rahmen des CRS-Kriterienkatalogs entfallen allein 600 von 1200 möglichen Punkten auf das Kriterium Arbeitsplatzangebot. Alternativ möglich und mit 600 Punkten bewertet ist dabei auch die Nominierung eines Bewerbers durch die zuständige Behörde einer Provinz. In der Addition aller Humankapital-Kriterien (Lebensalter, Bildung, Sprache, Arbeitserfahrung in Kanada) ergeben sich die übrigen 600 Punkte.²⁵

Das Zulassungsverfahren selbst ist zweistufig: Nach der Ermittlung des Punkteergebnisses werden unregelmäßig mehrmals pro Jahr – in der Reihenfolge der besten Punkteergebnisse und orientiert an quantitativen Höchstgrenzen („Quoten“) – Einladungen zur Teilnahme an der nächsten Verfahrensstufe verschickt. Im Verlauf dieser zweiten Stufe können sich die Kandidaten dann mit ihren persönlichen Unterlagen für ein Visum bewerben. Dabei müssen sie nur noch pro forma das traditionelle Punktesystem durchlaufen (und darin 67 von 100 möglichen Punkten erreichen). Das alte Punktesystem dürfte für diesen Personenkreis in Kürze wohl ganz entfallen.

Das kurze Ziehungsintervall ist erforderlich, um qualifizierten Kandidaten die Bewerbung um ein Visum sehr zeitnah zu ermöglichen und zugleich zu gewährleisten, dass noch nicht zum Zuge gekommene Bewerber weiterhin ihre Chance erkennen. Bisher wird es auf diese Weise zwar Bewerbern ohne Jobangebot praktisch unmöglich gemacht, innerhalb des CRS in erster Instanz erfolgreich zu sein. Allerdings bleiben alle nicht berücksichtigten Bewerber im „Pool“, so dass sie gegebenenfalls später noch zum Zuge kommen können – etwa dann, wenn sie von einem kanadischen Unternehmen im laufenden Verfahren ein Arbeitsplatzangebot erhalten. Konkret bedeutet das für die kanadischen Unternehmen, dass sie sich aus einem Kandidatenbestand im Bedarfsfall die für sie geeigneten Interessenten auswählen und ihnen einen Arbeitsplatz anbieten können. Diese genießen damit ihrerseits den entscheidenden Vorteil eines Arbeitsplatzangebots. Somit ist es auch für Kandidaten ohne aktuelles Arbeitsplatzangebot nach wie vor aussichtsreich, sich über das Punktesystem für die Zulassung zum Bewerberverfahren zu qualifizieren.

Kanada hebt also sein eigenes Punktesystem nicht aus. Es wurde vielmehr so restrukturiert, dass Kandidaten mit Arbeitsplatzangebot punkteteknisch einen uneinholbaren Vorsprung haben. Kanadas souveräne Entscheidung, das Punktesystem in diesem Sinne zu modifizieren, ist ein Beispiel dafür, dass sich ein solches Auswahlverfahren jederzeit an gegebene ökonomische oder gesellschaftliche Anforderungen anpassen lässt. Es ist jedoch denkbar, dass schon in kurzer Frist die hohe Punktzahl für ein Jobangebot wieder herabgesetzt wird, sollte sich zeigen, dass es zu Fehlsteuerungen kommt. Das neue System ist erst seit kurzer Zeit in Kraft, so dass noch keine belastbaren Erfahrungswerte vorliegen.²⁶

²⁵ Vgl. Government of Canada: Skilled Immigrants (Express Entry), <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/index.asp> (abgerufen am 17. Juli 2015).

²⁶ Bis Anfang Juli waren im Jahr 2015 insgesamt zehn Ziehungen erfolgt. Dabei lag die niedrigste Punktzahl eines berücksichtigten Kandidaten im Durchschnitt bei 634 Punkten. Bei fünf Ziehungen lag diese Punktzahl jedoch unter 500 Punkten, so dass zumindest theoretisch auch Bewerber ohne Jobangebot zum Zuge kamen. Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/express-entry/rounds.asp> (abgerufen am 7. Juli 2015).

4.2. Australien: Wettbewerb der Fachkräfte für Mangelberufe

Wie Kanada hat auch Australien in jüngster Zeit seine Auswahlssysteme für Zuwanderer reformiert und damit veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen angepasst. Derzeit ist das Verfahren für Fachkräfte („Skilled Independent“) zweistufig.²⁷ Zunächst können Interessenten online an einem sehr klar strukturierten und einfach zugänglichen Punktetest teilnehmen und ihr Resultat übermitteln. Im Unterschied zum bis 2011 geltenden System, das dabei hohe Punktzahlen für den Nachweis einer Berufsausbildung in einem Mangelberuf vorsah, ist heute die Qualifikation für einen solchen Beruf zwingende Voraussetzung, um überhaupt am Verfahren teilnehmen zu können. Anders als in Kanada liegt der dominante Schwerpunkt bei der Auswahl nicht auf dem Nachweis eines Arbeitsplatzangebots, sondern auf den Humankapitaleigenschaften. Arbeitsplatzangebote werden daher aktuell auch nicht mit Zusatzpunkten honoriert. Gleichzeitig wurde jedoch eine strikte Altersgrenze von 50 Jahren eingeführt und fehlende grundlegende Englischkenntnisse sind nun ein Ausschlusskriterium.

Im nächsten Schritt laden die australischen Behörden – verteilt auf mehrere Stichtage im Jahr – die jeweils besten Kandidaten zum weiteren Zulassungsverfahren ein. Infolgedessen können jederzeit neue Bewerber die „alten“ überrunden oder auch zunächst nicht erfolgreiche Bewerber in weiteren Runden noch den Zuschlag erhalten. Für das Jahr 2015 ist, wie in den Vorjahren auch, ein Kontingent von 44.000 Plätzen vorgesehen. Im Rahmen dieses Kontingents wurden im Jahr 2014 allen Bewerbern, die den vorgesehenen Schwellenwert (60 von 115 Punkten) innerhalb des Punktesystems erreicht haben, im weiteren Verlauf zeitlich unbefristete Visa ausgestellt. Damit orientiert sich Australien auch weiterhin – im Gegensatz zu Kanada – allein an den persönlichen Qualifikationen der Interessenten und vertraut darauf, dass diese sich aufgrund der verengten Zugangsvoraussetzungen und des hohen Punktergebnisses problemlos in den australischen Arbeitsmarkt integrieren.

Australien hat in diesem Zusammenhang auch die Klassifikation von Mangelberufen deutlich überarbeitet und von ursprünglich rund 400 auf aktuell 180 Berufe reduziert. Zugleich wurde mit „Skills Australia“ eine Behörde etabliert, die kontinuierlich ermittelt, in welchen Berufen es perspektivisch an Fachkräften mangelt. Parallel existiert nach wie vor ein gesonderter Zuwanderungskanal, mit dem Australien einem kurzfristigen Fachkräftebedarf Rechnung trägt. Hier können Arbeitgeber gegen Gebührenezahlung („Sponsoring“) befristete Visa für ausländische Arbeitskräfte beantragen. Auch die Zuwanderung von Unternehmern, Existenzgründern und Investoren regelt Australien separat mit zunächst auf fünf Jahre befristeten Visa, die im Erfolgsfall in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus umgewandelt werden können. Das Gesamtsystem wird darüber hinaus – auch hier demonstriert Australien souveränes Selbstbewusstsein – regelmäßig kritisch evaluiert und wissenschaftlich begleitet.

4.3. Lehren für Deutschland: Größere Akzeptanz von Zuwanderung

Der Blick auf die Erfahrungen in Kanada und Australien macht zweierlei deutlich. Zum einen zeigt sich, dass es den „Königsweg“ eines universellen Auswahlsystems für ausländische Fachkräfte nicht gibt. Trotz vieler historisch gewachsener Parallelen weichen die Systeme in

²⁷ Vgl. Australian Government, Department of Immigration and Border Protection: Working in Australia, <http://www.border.gov.au/Trav/Work> (abgerufen am 17. Juli 2015).

Kanada und Australien heute recht stark voneinander ab und nehmen Rücksicht auf abweichende landesspezifische Eigenheiten sowie nicht zuletzt auch auf politische Mehrheitsverhältnisse. Hinzu kommt, dass Flächenstaaten wie Kanada und Australien aus geographischen und geschichtlichen Gründen kaum geeignet sind, eine einfache Blaupause für Deutschland abzugeben. Die Systeme beider Staaten fußen letztlich auf ganz anderen Voraussetzungen als sie in Deutschland gegeben sind, wo eben nicht im Grundsatz die gesamte Zuwanderung steuerbar ist.

Zum anderen wird aber auch deutlich, dass Deutschland bereits Grundelemente eines Punktesystems in sein Zuwanderungsgesetz integriert hat. Die Verfahrensweisen Deutschlands und Kanadas sind zwar weder organisatorisch noch in ihrer Außenwirkung vergleichbar, weisen aber inhaltlich gewisse Parallelen auf. So wie Deutschland Zuwanderungsbewerber mit Arbeitsplatzangebot privilegiert, tut dies heute auch Kanada. Dies allein ist freilich weder ein Argument für noch gegen die Einführung eines Punktesystems in Deutschland. Was Deutschland aber in der Tat von beiden Staaten lernen kann, ist die selbstbewusste Souveränität im Umgang mit der eigenen Zuwanderungsgeschichte und dem Instrumentarium eines flexiblen, anpassungsfähigen Auswahlverfahrens. Dort wird es eben nicht als Schwäche, sondern als Stärke empfunden, wenn ein Regelwerk so flexibel gestaltet ist, dass es jederzeit nach Maßgabe der Arbeitsmarktentwicklung korrigiert werden kann. Darin ist ein Punktesystem den geltenden deutschen Gesetzesbestimmungen in jedem Fall weit überlegen.

Für Zuwanderungsbewerber aus dem nichteuropäischen Ausland wäre die Einführung eines Punktesystems in Deutschland schon deshalb wertvoll, weil sie sich auf diese Weise leicht im Vorfeld ein Bild machen können, auf welche Aspekte dabei hierzulande besonderer Wert gelegt wird und welche Eigenleistungen wie etwa frühzeitigen Spracherwerb erbracht werden können, um die eigenen Chancen im Wettbewerb zu steigern. Allein dies dürfte die Nachfrage mittelfristig wachsen lassen.

Es versteht sich von selbst, dass ein System zur aktiveren Gewinnung von Fachkräften für Deutschland zugleich auch ein attraktives Integrationsangebot machen muss, das Perspektiven bis hin zu einer unter bestimmten Voraussetzungen (Aufenthaltszeit, Spracherwerb) besonders raschen Einbürgerung aufzeigt. Die aktuell geltenden Einbürgerungsbestimmungen sehen dies bereits vor, sollten aber noch vermittelt werden. Je transparenter und gastfreundlicher auch diese Angebote bereits im Vorfeld, etwa über das unverzichtbare Online-Portal, kommuniziert werden, umso eher können sie Wanderungsentscheidungen von Fachkräften im Interesse Deutschlands beeinflussen.²⁸ Ein attraktives Integrationsangebot ist daneben auch hilfreich, hochqualifizierte und tendenziell weiterhin sehr mobile Zuwanderer längerfristig an Deutschland zu binden.

Den Kerngedanken der Punktesysteme beider Länder sollte Deutschland deshalb aufnehmen. Die Arbeitsmärkte entwickeln sich weltweit im Zeichen von vernetzter Produktion, digitaler Revolution und globalisiertem Handel immer dynamischer. Das Gleiche gilt für internationale Wanderungsbewegungen, die durch viele Varianten temporärer, permanenter oder auch zirkulärer Migration geprägt sind. Die jahrzehntelange Praxis Australiens und Kanadas zeigt, dass gerade Punktesysteme besonders geeignet sind, rasch auf veränderte Gegebenheiten zu reagieren. Dazu macht der folgende Abschnitt einen konkreten Gestaltungsvorschlag.

²⁸ Hierauf soll an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden. Vgl. dazu u.a. Hinte (2013).

5. Ein neues Zuwanderungskonzept für Deutschland

Bereits seit Beginn des Jahres 2011 liegt ein sehr konkreter Vorschlag unter Einbeziehung eines Punktesystems zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland vor.²⁹ Dieses System stellen wir hier mit einigen Anpassungen zur Diskussion – nicht zuletzt, weil das damalige Konzept bereits Lösungsvorschläge für eine Vielzahl von Streitpunkten der aktuellen Debatte beinhaltet.³⁰ Waren die Umsetzungsbedingungen seinerzeit aus Sicht der Politik noch nicht gegeben, verlangt die heutige ökonomische Konstellation mehr denn je nach einer neuen zuwanderungspolitischen Offensive unter Einbindung eines aktiven Auswahlsystems für Arbeitsmigranten. Der nachfolgende konzeptionelle Vorschlag ließe sich rasch umsetzen und flexibel erproben.

5.1. Konzept mit kurz- und langfristiger Dimension

Grundsätzlich differenziert das Konzept zwischen permanenter und temporärer Arbeitsmigration. Während ein kurzfristiger Bedarf durch einen (zunächst) befristeten Zuzug von Fachkräften gedeckt werden kann, ist eine Dauerzuwanderung von qualifizierten Einwanderern zur Linderung der Folgen des demografischen Wandels erforderlich. Für eine dauerhafte Einreise sollten allgemeine Qualifikationen im Rahmen eines Punktesystems bewertet werden, denn der langfristige Bedarf in einem Beruf ist nicht sicher abschätzbar. Hier muss der Anpassungsflexibilität eines generell qualifizierten Bewerbers vertraut werden. Für eine befristete Einreise sollte hingegen der Nachweis eines Jobangebots maßgeblich sein. Das Punktesystem selbst muss in diesem Zusammenhang jedoch für eine Durchlässigkeit des Verfahrens sorgen: Auch temporäre Arbeitsmigranten sollten im weiteren Zeitverlauf – ebenso wie Asylbewerber und Flüchtlinge³¹ – im Rahmen des Punktesystems einen Antrag auf dauerhafte Einreise stellen können.

Wesentlicher Bestandteil des Systems muss das Bestreben sein, im internationalen Wettbewerb um gesuchte Fachkräfte weit erfolgreicher als bislang Hochqualifizierte mit akademischer Ausbildung und Fachkräfte der mittleren Qualifikationsstufen für Deutschland zu gewinnen. Denn auf beiden Ebenen ist zukünftig mit wachsenden Engpässen zu rechnen, die das Bildungssystem ebenso wenig auffangen können wie die sich nicht immer nach Marktgesetzen entwickelnde EU-Binnenmigration. Gleichzeitig kann das Konzept aber auch darauf hinwirken, einfach qualifizierte oder ungelernete Arbeitsmigration aus Drittstaaten einzuschränken oder zu vermeiden, wenn hier kein Bedarf erkennbar wird. Ein kombiniertes Punkte- und Quotensystem mit einer kurz- und langfristigen Dimension stellt ein geeignetes Mittel dar, diese Ziele zu erreichen.

²⁹ Vgl. Hinte et al. (2011).

³⁰ Eine Anpassung besteht etwa darin, dass das aktuelle Konzept zusätzlich Bonuspunkte für vorherige Aufenthalte in der EU vorsieht (Säulen 1 und 2), um so einen Impuls für die EU-Binnenmobilität zu geben.

³¹ Vgl. Rinne und Zimmermann (2015).

5.2. Drei-Säulen-Strategie für unterschiedliche Zielgruppen

Das nachfolgend dargestellte Konzept beruht auf einer Drei-Säulen-Strategie, mit der gezielt drei Gruppen von Fachkräften aus dem außereuropäischen Ausland angesprochen werden.

Die erste Säule zielt auf die Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter ab. Diese Gruppe verfügt über flexible und übertragbare Qualifikationen und Fähigkeiten, die vor dem Hintergrund einer sich schnell wandelnden Wissensgesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnen und gleichzeitig eine hohe ökonomische und soziale Integrationswahrscheinlichkeit mit sich bringen. Deshalb kommt es bei dieser Zielgruppe nur in zweiter Linie auf berufsspezifische Kenntnisse oder ein Arbeitsplatzangebot an. Stattdessen werden bei der Punktevergabe im Rahmen dieser Säule das allgemeine Humankapital und eine akademische Ausbildung besonders hoch bewertet.

Die zweite Säule steuert die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte, die unterhalb der akademischen Qualifikation rangierende Ausbildungsabschlüsse und Fähigkeiten mitbringen, für die ebenfalls ein mittel- bis langfristiger Bedarf bzw. Engpass zu erwarten ist. Die Akzentuierung der Punktevergabe weist deutliche Unterschiede zur ersten Säule auf: So erhalten hier etwa berufsspezifische Qualifikationen in gefragten Berufsfeldern ein relativ hohes Gewicht. Da Deutschland bislang noch kein verlässliches Instrument zur Engpassdiagnose zur Verfügung steht, sollte bis auf weiteres ein nachvollziehbares Arbeitsplatzangebot die Grundvoraussetzung für den Zugang zum Verfahren sein.³²

Die dritte Säule ermöglicht eine temporäre Zuwanderung von Fachkräften, damit ein kurzfristig auftretender und mutmaßlich auch nur befristet entstehender Arbeitskräftebedarf gedeckt werden kann. Im Rahmen dieser Säule ist die Zuwanderung deshalb strikt befristet und basiert nicht auf einem Punktesystem. Die Einreiseerlaubnis ist ausschließlich an ein Arbeitsplatzangebot gebunden und wird zunächst für die Dauer des Arbeitsvertrages gewährt, jedoch maximal für drei Jahre. Im Verlauf dieser Zeit ist dabei jederzeit eine Bewerbung im Punkte-Verfahren möglich, so dass auch hier die Durchlässigkeit des Systems gewährleistet ist.

5.3. Maximale Transparenz, Berechenbarkeit und Flexibilität

Ein Punktesystem stellt, wie oben dargestellt, Transparenz nach innen und außen sicher. Ergänzt wird das Verfahren durch eine Quotierung, die für die ebenso notwendige Berechenbarkeit sorgt. Die Zulassung innerhalb des Punktesystems begründet also keinen Einreiseanspruch, sondern dieser richtet sich vielmehr nach der Ausschöpfung eines vorgegebenen Kontingents, das politisch gesetzt wird. Besteht das politische Ziel zum Beispiel in der Begrenzung der Gesamtzuwanderung bei gleichzeitiger qualitativer Aufwertung, wird man die Quoten zunächst eher niedrig ansetzen. Besteht das politische Ziel jedoch in einer maximalen Ausschöpfung eines potenziell gegebenen Zuwanderungsinteresses von qualifizierten Migranten, so wird man von Beginn an mit höher angesetzten Quoten operieren wollen, um zu signalisieren, dass Deutschland sich deutlich für Arbeitsmigration öffnet.

³² Aus diesem Grund sollte potenziellen Zuwanderern dieser Säule ein kurzfristiges Visum zur Arbeitsplatzsuche erteilt werden. Die bestehende Regelung für Hochschulabsolventen sollte also auf qualifizierte Fachkräfte („Nicht-Akademiker“) ausgeweitet werden.

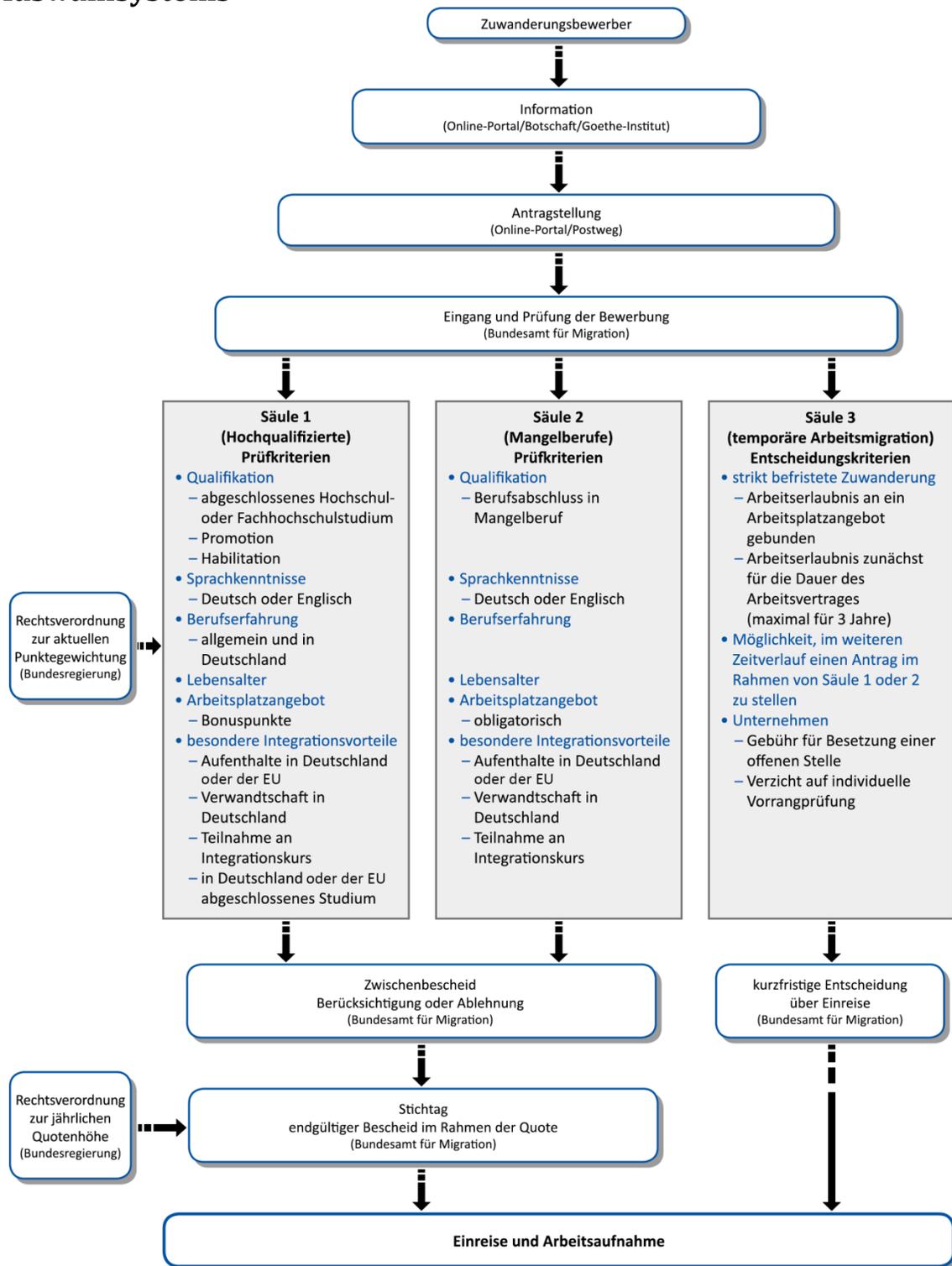
In unserer damaligen Studie haben wir empfohlen, in einer ersten, zweijährigen Phase eine Gesamtquote für Säule 1 und 2 des Modells in Höhe von 100.000 Personen (je 50.000) zu fixieren, die im weiteren zeitlichen Verlauf sukzessive angehoben werden kann (vgl. Hinte et al., 2011). Analog zur Praxis Kanadas und Australiens sollten dabei volljährige, miteinreisende Familienangehörige mit angerechnet werden (ohne dass faktisch eine Quotierung stattfindet). Nach derzeitigem Stand ist davon auszugehen, dass Deutschland diese Größenordnungen vorläufig nicht erreichen wird. Für die dritte Säule könnte in einer Erprobungsphase zunächst ein bewusst knappes Kontingent von 10.000 bis 20.000 temporär einreisenden Arbeitsmigranten vorgegeben werden, um auch dieses Instrument in kleinem Rahmen zu erproben. Diese vergleichsweise enge Quotierung dient im Übrigen auch dazu, die nötigen Anreize für die betriebliche Ausbildung aufrecht zu erhalten.³³

Für die Antragstellung selbst sollte angelehnt an die Praxis insbesondere Australiens bevorzugt ein Online-Verfahren zum Einsatz kommen (einschließlich der Möglichkeit, Dokumente zur Vorabprüfung hochzuladen). Deutsche Auslandsdienststellen, die heute bereits zahlreiche Informationen für interessierte Bewerber bereithalten, aber auch die Goethe-Institute, können als Anlaufstellen dienen und neben Beratungsdienstleistungen auch selbst den Onlinezugang zum Verfahren ermöglichen. Ebenso müssen einfache Regelungen zur Antragstellung im Inland – z.B. für die im Rahmen der dritten Säule zunächst befristet eingewanderten Arbeitskräfte – gefunden werden. Abbildung 1 veranschaulicht den möglichen Verfahrensablauf im Detail. Das eigentliche Punktesystem der ersten und zweiten Säule sieht hier – als Diskussionsgrundlage zu verstehen – zwei verschiedene Schwellenwerte vor. Das Erreichen des ersten Schwellenwerts (in unserem Vorschlag 60% der Maximalpunkte) bewirkt eine Zulassung zum Verfahren, aber keinen Rechtsanspruch auf Einreise. Die endgültige Genehmigung richtet sich, wie oben geschildert, nach Maßgabe eines politisch vorgegebenen Kontingentes. Hingegen bewirkt das Erreichen des zweiten Schwellenwerts (in unserem Vorschlag 80% der Maximalpunkte) die Vergabe eines sofortigen Daueraufenthaltsrechts. Zwischen der Antragstellung und dem Bescheid durch das zuständige Bundesamt für Migration (und Flüchtlinge), ob die Mindestpunktezahl erreicht wurde und das Verfahren weiter fortgesetzt wird, sollte nur ein knapper Zeitraum von wenigen Wochen liegen. Dies verringert Unsicherheiten und das Risiko, dass insbesondere hochqualifizierte Interessenten inzwischen mit Anträgen in anderen Zuwanderungsländern erfolgreich sind.

Für die endgültige Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Rahmen des Punktesystems wird eine Stichtagsregelung vorgeschlagen, wie sie Kanada und Australien praktizieren. Es werden alle Bewerbungen berücksichtigt, welche die erste Hürde genommen haben (Erreichen des ersten Schwellenwertes) und zwischen zwei Stichtagen eingegangen sind. Diese Bewerbungen werden qualitativ gereiht, d.h. in absteigender Punktzahl, und die besten Bewerber bis zum Ausschöpfen der vorher definierten Quote werden endgültig akzeptiert. Eine nicht ausgeschöpfte Quote sollte nicht zur Aufweichung des Auswahlprinzips und zu einer Herabsetzung der Anforderungen führen. Umgekehrt sollten nicht zum Zuge gekommene Bewerber mit hoher Punktzahl zum nächsten Stichtag Berücksichtigung finden und (auf eigenen Wunsch) auf eine Warteliste rücken.

³³ Die enge Quotierung bewirkt eine relative Knappheit von Zuwanderern und sorgt so für Ungewissheit auch auf Unternehmensseite. Letztere können sich nicht sicher sein, dass Bewerbende tatsächlich zum Zug kommen.

Abbildung 1: Vorschlag zum Verfahrensablauf eines aktiven Auswahlsystems



Quelle: Hinte et al. (2011).

Anmerkung: Der ursprüngliche Vorschlag wurde in zwei Aspekten ergänzt. Es ist nun vorgesehen, auch für frühere und derzeitige Aufenthalte in der EU (Säulen 1/2) sowie für ein in der EU abgeschlossenes Studium (Säule 1) Punkte zu vergeben.

Wichtig ist, dass die Information der erfolgreichen Bewerber unmittelbar erfolgt. Sie kann entweder mit der sofortigen Ausstellung eines befristet gültigen Einreisevisums verbunden werden oder dieses – im Sinne einer Vorbereitungszeit – für einen bestimmten Zeitpunkt verbindlich in Aussicht stellen. Für die Stichtage bietet sich ein halbjährlicher Rhythmus an (etwa zum 30. Juni und 31. Dezember eines Jahres). Bei kürzeren Intervallen steigt die Gefahr, dass qualitative Unterschiede in den berücksichtigten Bewerbungen entstehen, falls Qualität und Quantität der Bewerbungen im Zeitablauf stärker schwanken sollten.³⁴

Von Bedeutung im Hinblick auf die Attraktivität des Zuwanderungsangebots insgesamt sind im Übrigen auch die Regelungen zu Aufenthalt und Arbeitsaufnahme von festen Lebenspartnern. Das vorgeschlagene Punktesystem honoriert nicht nur die sofortige Miteinreise des Partners, weil hieraus durchweg stärkere Integrationsanreize resultieren, sondern ebenso dessen Qualifikation. Deshalb ist es auch nur folgerichtig, den Partner mit den gleichen Aufenthaltsrechten auszustatten und ihm bzw. ihr rasch eine eigenständige Daueraufhaltungsperspektive einzuräumen. Ebenfalls erscheint wichtig, dass das Punktesystem nicht nur deutsche Sprachkenntnisse honoriert, sondern auch die Möglichkeit geschaffen wird, mit guten Englischkenntnissen im Auswahlverfahren erfolgreich zu sein. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse findet in diesem Fall über die obligatorische Teilnahme an Integrationskursen statt, die insgesamt noch stärker auf die Belange des Arbeitsmarktes zugeschnitten werden sollten.

Von erheblicher Bedeutung ist ferner die Integrationsperspektive, die neu einreisenden Fachkräften im Rahmen des Auswahlsystems vermittelt wird. Dabei braucht nicht unbedingt der beschleunigte Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Arbeitsmigranten im Vordergrund zu stehen, zumal eine Diskriminierung anderer Zuwanderergruppen vermieden werden sollte.³⁵ Es erscheint jedoch zweckmäßig, den möglichen Ablauf bis zum Daueraufenthaltsrecht (falls nicht schon im Punktesystem erreicht) und der Einbürgerungsoption von Anfang an offen und transparent zu kommunizieren. Auch die zu erbringenden Integrationsleistungen sollten klar erkennbar sein – nicht zuletzt, um (zusätzliche) Anreize für entsprechende Anstrengungen zu setzen.

5.4. Mögliche Punktevergabe und Schwellenwerte

Im Zentrum eines jeden Punktesystems stehen die Punktekriterien und ihre Gewichtung. Im Rahmen des skizzierten Vorschlags für ein Drei-Säulen-Modell betrifft dies die ersten beiden Säulen. Für die dritte Säule ist kein Punktesystem notwendig, da hier die befristete Arbeitserlaubnis an ein Arbeitsplatzangebot gebunden ist. Für die ersten beiden Säulen

³⁴ So unterliegt aktuell etwa in Kanada die niedrigste berücksichtigte Punktzahl der Bewerbenden relativ großen Schwankungen, vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/express-entry/rounds.asp> (abgerufen am 7. Juli 2015). Bei den bisher im Jahr 2015 realisierten zehn Ziehungen, die jeweils im Abstand von etwa zwei Wochen erfolgten, reichte dieser Wert von 453 Punkten (Ziehungen am 27. März 2015 und 17. April 2015) bis 886 Punkte (Ziehung am 31. Januar 2015).

³⁵ Die Modernisierung von Einbürgerungsbestimmungen stellt jedoch generell ein wichtiges politisches Instrument dar, um die ökonomische Integration von Zuwanderern systematisch zu verbessern. Zahlreiche Studien zeigen einen klaren Zusammenhang zwischen der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts und verbesserten Arbeitsmarktaussichten von Zuwanderern (vgl. Gathmann, 2015, für eine Übersicht).

schlagen wir einen gemeinsamen Kriterienkatalog vor, der die wesentlichen Elemente einer auf Integration ausgerichteten und an ökonomischen Realitäten orientierten Zuwanderungsstrategie berücksichtigt. Darunter fallen folgende Kategorien: (1) Qualifikation, (2) Sprachkenntnisse, (3) Berufserfahrung, (4) Lebensalter, (5) Arbeitsplatzangebot, und (6) besondere Integrationsvorteile.

Insgesamt sind in den Punktesystemen der Säulen 1 und 2 jeweils maximal 100 Punkte zu erreichen, wobei 60 Punkte als Schwellenwert für die Berücksichtigung einer Bewerbung im weiteren Prozess oder ihren unmittelbaren Ausschluss (ohne Widerspruchsmöglichkeit) angesetzt sind. Für die sofortige Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts im Rahmen der vorgegebenen Quoten müssen in diesem Konzept in beiden Säulen mindestens 80 Punkte erzielt werden.³⁶ Diese Besonderheit schafft Anreize für besonders gut qualifizierte Bewerber und hebt das Konzept von anderen Modellen etwa in Kanada und Australien markant ab. Mit der Zuwanderungsgenehmigung muss eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis ohne jede „Vorrangprüfung“ oder sonstige behördliche Zustimmungspflicht verbunden sein – das Gesamtkonzept zielt ja ausschließlich auf solche Bewerber, die entweder schon ein Arbeitsplatzangebot vorweisen können oder aufgrund ihrer besonders hohen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein werden.³⁷

Die Gewichtung der Kriterienkataloge ist den unterschiedlichen Zielgruppen angepasst. Zur Zielgruppe der ersten Säule gehören hoch qualifizierter Migranten mit akademischem Abschluss und einer hohen Wahrscheinlichkeit einer ökonomischen und sozialen Integration. Dem Bereich Qualifikation kommt daher der mit Abstand höchste Stellenwert zu. Die anderen Bereiche erhalten ein geringeres Gewicht, jedoch ist es für das Erreichen der Schwellenwerte erforderlich, auch hier Punkte zu erzielen. Eine Berücksichtigung bisheriger oder perspektivischer Einkommensverhältnisse ist angesichts des unverhältnismäßig hohen Prüfaufwands ausdrücklich nicht vorgesehen. Hervorzuheben ist des Weiteren der breite Katalog anrechenbarer Integrationsvorteile, der auch einen Studienabschluss in Deutschland oder der EU sowie frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder der EU umfasst.

Für die zweite Säule findet der Kriterienkatalog der ersten Säule analog Anwendung, wobei sich die Gewichtung der Zielgruppe entsprechend verschiebt. Zwar erhält auch hier der Bereich Qualifikation die höchste Bedeutung, allerdings werden die maximal erreichbaren Punktzahlen in den Bereichen Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Arbeitsplatzangebot heraufgesetzt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe in stärkerem Maße auf diese Aspekte ankommen wird. Besonders akzentuiert wird die Bedeutung ausbildungsrelevanter Berufserfahrung in Deutschland. Im Ergebnis sinkt damit zwar im Vergleich zur ersten Säule die relative Bedeutung von Qualifikation, aber auch innerhalb dieser Säule müssen Bewerber eine Mindestpunktzahl in dieser Kategorie aufweisen, um im weiteren Verfahren berücksichtigt zu werden.

³⁶ Jenseits der Antragsprüfung im Rahmen von Punktesystem und Quotierung sollten im Rahmen des üblichen Vorgehens Dokumente zur Straffreiheit und eigenständigen Lebensunterhaltssicherung sowie ein Gesundheitszeugnis vorgelegt werden.

³⁷ Das Steuerungssystem muss seine Flexibilität beweisen, falls es zu Fehlsteuerungen kommt oder sich die Rahmenbedingungen ändern. Es sollte daher regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden. Dies ist eine wichtige Lehre aus den internationalen Erfahrungen (z.B. Kanada).

Eine konkrete Gestaltung eines Punktekataloges im Rahmen der Auswahl von Hochqualifizierten (erste Säule) könnte folgendermaßen aussehen:

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

* Im Bereich Qualifikation sind mind. 30 Punkte zu erreichen, um in Säule 1 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft verstärkt an den Maßstäben des Europäischen Systems zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS) und am Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) orientieren können. Derzeit erscheint die zuverlässige Anwendung der teils noch in der Umsetzung befindlichen Vergleichsmaßstäbe jedoch noch problematisch.

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

Quelle: Hinte et al. (2011).

Anmerkung: Der ursprüngliche Vorschlag wurde in zwei Aspekten ergänzt. Es ist nun vorgesehen, auch für frühere und derzeitige Aufenthalte in der EU sowie für ein in der EU abgeschlossenes Studium Punkte zu vergeben.

Für die Auswahl von Fachkräften mit Qualifikationen in anerkannten Mangelberufen (zweite Säule) wäre analog dieser Punktekatalog sinnvoll:

(1) Qualifikation (Berufsabschluss in Mangelberuf)	15 bis 35 Punkte*/**
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit AA	30 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit A	25 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit B	20 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit C	15 Punkte
(2) Sprachkenntnisse	bis zu 15 Punkte***
Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse(mind. B1)	15 Punkte
Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2)	8 Punkte
Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B1)	5 Punkte
(3) Berufserfahrung	bis zu 15 Punkte
Ausbildungsadäquate Berufserfahrung in Deutschland (pro Jahr)	5 Punkte
Ausbildungsadäquate Berufserfahrung (pro Jahr)	2 Punkte
(4) Lebensalter	bis zu 10 Punkte
Altersgruppe 21-39 Jahre	10 Punkte
Altersgruppe 40-49 Jahre	5 Punkte
(5) Arbeitsplatzangebot.....	15 Punkte
Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes in Deutschland	15 Punkte
(6) besondere Integrationsvorteile.....	bis zu 10 Punkte
Lebenspartner: Einreise nach Deutschland	5 Punkte
Qualifikation des Lebenspartners	bis 5 Punkte
Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland oder der EU	bis 5 Punkte
Verwandtschaft in Deutschland	bis 5 Punkte
Erfolgreiche Teilnahme Integrationskurs	5 Punkte
Maximal erreichbare Punktzahl	100 Punkte
Schwellenwert 1 (Zulassung zum Verfahren)	60 Punkte
Schwellenwert 2 (sofortiger Daueraufenthalt)	80 Punkte

* Im Bereich Qualifikation sind mindestens 15 Punkte zu erreichen, um in Säule 2 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft verstärkt an den Maßstäben des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) und des Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung (ECVET) orientieren können. Derzeit erscheint die zuverlässige Anwendung der teils noch in der Umsetzung befindlichen Vergleichsmaßstäbe jedoch noch problematisch, zumal die adäquate Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen dualen Systems der Berufsausbildung noch Schwierigkeiten bereitet.

** Mangelberufe (mit mittel- bis langfristigen Engpässen) sind mit einem geeigneten Indikatorensystem zu definieren. Die Dringlichkeit (AA/A/B/C) bestimmt sich nach der Dimension des Engpasses.

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

Quelle: Hinte et al. (2011).

Anmerkung: Der ursprüngliche Vorschlag wurde in einem Aspekt ergänzt. Es ist nun vorgesehen, auch für frühere und derzeitige Aufenthalte in der EU Punkte zu vergeben.

5.5. Regelmäßige Überprüfung von Kriterien und Kontingenten

Eine besondere Herausforderung bei der Umsetzung eines Punktesystems stellt die Bewertung der Qualifikation und Berufsabschlüsse von Zuwanderungsbewerbern dar. Dieses Problem tritt jedoch auch gegenwärtig zutage, allerdings erst nachgeordnet im Bemühen um eine erfolgreiche Zuwandererintegration. Dort treten derzeit dann häufig die Schwierigkeiten auf, die ein Auswahlssystem bereits im Vorfeld vermeiden muss. Die bisherigen Maßnahmen zur formalen Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen müssen in jedem Fall konsequent fortgesetzt werden und können im Rahmen eines Punkte-Auswahlverfahrens zur Anwendung kommen. Dies gilt auch für die Bemühungen zum Aufbau eines umfassenden „Arbeitsmarkt-Monitorings“ zur Diagnose von Engpasskonstellationen. Auch diese Anstrengungen sind von erheblicher Relevanz für ein Konzept ökonomisch gesteuerter Zuwanderung (und für den Bildungssektor), bedürfen jedoch zunächst einer sorgfältigen Erprobung, um eine zu kurzfristige Perspektive zu vermeiden.

Die neue Zuwanderungsstrategie muss eine maximale Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Regelwerks anstreben, um den dynamischen Veränderungen der Arbeitsmärkte gewachsen zu sein.³⁸ Das Punktesystem muss daher einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, in deren Verlauf Anpassungen im Hinblick auf gesammelte Erfahrungen und veränderte Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden können. Daneben sollte im Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit und öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses eine hohe Berechenbarkeit durch die regelmäßige Vorgabe von nicht zu überschreitenden Höchstgrenzen für die einzelnen Zuwanderergruppen gewährleistet sein.

Ohne die Verwirklichung größtmöglicher Transparenz wird das Konzept keinen nachhaltigen Erfolg erzielen. Die Kriterien für die Punktevergabe, deren Gewichtung und aktuelle Modifizierung müssen offengelegt und offensiv vertreten werden. Auch die Zahl der eingehenden Bewerbungen nach Kategorie und der jeweils aktuellen Stand der Kontingentausschöpfung sollte über ein allgemein zugängliches Informationsportal dokumentiert werden. Von dem hohen Wert eines gastfreundlich gestalteten Zugangsportals für Wanderungswillige war oben schon die Rede. Es muss alle relevanten Informationen über Zuwanderungsbedingungen und Integrationsperspektiven zusammenstellen und vor allem eine Selbsteinschätzung der eigenen Zuwanderungschancen erlauben. Hier stellt die Internetpräsenz „Make it in Germany“ bereits einen guten Ansatzpunkt dar.

³⁸ Obgleich detaillierte juristische Aspekte hier nur am Rande beleuchtet werden können, scheint der Hinweis angebracht, dass das Gebot maximaler Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auch juristisch zu gewährleisten ist. Dies bedeutet, dass bei einer Neuordnung der jetzigen Einwanderungsregeln das neue Regelwerk nicht unnötig kompliziert gestaltet, sondern auch aus juristischer Perspektive gestrafft und vereinfacht werden sollte.

6. Fazit: Ein klares Zuwanderungs- und Integrationsangebot vermitteln

Es bedarf keiner ausführlichen Erwähnung, dass sich die hier dargestellten Möglichkeiten einer Reorganisation der Zuwanderung nach Deutschland ausschließlich auf den Teilbereich der Arbeitsmigration beziehen. Alle anderen Zuwanderungsgruppen wie etwa der Nachzug von Familienangehörigen, die Zuwanderung zu Ausbildungszwecken, der Zuzug von (Spät-) Aussiedlern und jüdischen Zuwanderern sowie insbesondere die Einreise von Asylsuchenden und Flüchtlingen bleiben dabei als weitere „Säulen“ unangetastet. Deutschland sollte nicht nur ein hohes Interesse an einer gestärkten ökonomischen Zuwanderungskomponente haben, sondern muss auch künftig seiner humanitären Verantwortung ohne Abstriche gerecht werden.

Das Konzept einer gesteuerten Arbeitsmigration dient somit nicht dazu, Zuwanderergruppen gegeneinander abzuwägen, sondern soll allein die ökonomische Komponente akzentuieren. In diesem Zusammenhang bietet ein Punktesystem gerade auch für die Gruppe von Flüchtlingen und Asylsuchenden eine realistische Perspektive, aus einem laufenden Anerkennungsverfahren heraus bei entsprechender Qualifikation in ein solches Auswahlssystem überzuwechseln. An dieser Stelle sollte Deutschland stark daran interessiert sein, gut qualifizierten Flüchtlingen alternative Perspektiven aufzuzeigen.

Parallel zu einem Punktesystem würde auch das Angebot der „Blauen Karte EU“ weiterbestehen, da es auf europäischem Recht beruht. Eine „Kollision“ mit einem neuen Auswahlssystem ist darin nicht zu sehen. Wie oben bereits erwähnt, bestand die ursprüngliche Intention der europäischen „Blue Card“ darin, die Mobilität von zugewanderten Arbeitskräften innerhalb der Europäischen Union zu stärken. Deshalb wäre es im Interesse einer möglichst günstigen Ressourcenverteilung in Europa nur wünschenswert, wenn noch mehr Drittstaatsangehörige von diesem Angebot Gebrauch machten. Intendiert ist dabei zunächst ein temporärer Aufenthalt. Dieser kann dann eigenständig oder formal auch über das Punktesystem bei Nachweis der entsprechenden Voraussetzungen in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden. Ob Neuzuwanderer sich über das Angebot der „Blauen Karte EU“ oder ein Auswahlssystem für Deutschland qualifizieren, bleibt für das grundsätzliche Prinzip einer bedarfsgerechten Steuerung letztlich unerheblich.

Zum Abschluss ist nochmals darauf hinzuweisen, dass ein offensiv nach außen und innen vertretenes Auswahlssystem für Fachkräfte ohne ein klar strukturiertes Integrationsangebot in seiner Wirkung zu verpuffen droht. Eine „Willkommenskultur“ zu etablieren, setzt nicht nur voraus, in erster Instanz glaubhaft zu machen, dass Deutschland sich für qualifizierte Zuwanderer öffnet. Ebenso wichtig ist die Darstellung einer stringenten Integrationsperspektive. Diesen Kurs hat die deutsche Integrationspolitik bereits erkennbar eingeschlagen. So schaffen vor allem die Einbürgerungsbestimmungen schon heute klare Integrationsanreize, indem etwa bei besonderen Integrationsleistungen die Frist bis zur Einbürgerung von regulär acht auf sechs Jahre verkürzt wird. Denkbar ist, hier sogar eine nochmalige Fristverkürzung zu prüfen, um diese Anreizwirkung weiter zu verstärken. Ein Punktesystem zielt erklärtermaßen auf dauerhafte Zuwanderung. Es kann aber nicht

verhindern, dass sich erfolgreich angeworbene Fachkräfte zu einem späteren Zeitpunkt zur Weiter- oder Rückwanderung entscheiden. Die rasche Einbürgerung sorgt an dieser Stelle für einen empirisch nachweisbaren „Klebeeffekt“: Zuwanderer im Besitz der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes tendieren weit weniger stark dazu, diesem Land eines Tages (dauerhaft) den Rücken zu kehren, obwohl ihnen der neue Pass eine Rückkehrgarantie vermittelt.

Allzu hohe Erwartungen hinsichtlich steigender Bewerberzahlen sollten kurzfristig auch mit einem Punktesystem nicht verknüpft werden. Deutschland sollte nicht damit rechnen, schon in einer frühen Phase einer aktiven deutschen Zuwanderungspolitik auf ein stark gesteigertes Zuwanderungsinteresse der gesuchten Fachkräfte zu stoßen. Einerseits ist der Nachholbedarf im Wettbewerb der Zuwanderungsländer zu groß. Andererseits wird sich dieser Wettbewerb vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen noch verschärfen, so dass gut qualifizierte Migranten die freie Auswahl haben. Damit ihre Wahl schließlich auf Deutschland fällt, sollte die deutsche Migrationspolitik ein klares, verständliches Auswahlssystem etablieren. Ein Punktesystem bietet keine Erfolgsgarantie, wohl aber bessere Erfolgchancen für Deutschland.

Literatur

- Bechmann, Sebastian, Vera Dahms, Nikolai Tschersich, Marek Frei, Ute Leber und Barbara Schwengler (2012): „Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft: Problemlagen und betriebliche Reaktionen,“ *IAB Forschungsbericht* 13/2012.
- Berlin-Institut (2014): *Neue Potenziale: Zur Lage der Integration in Deutschland*. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Bertelsmann Stiftung (2015): *Bevölkerungsprognose: Demographischer Wandel verstärkt Unterschiede zwischen Stadt und Land*. Gütersloh: Pressemitteilung vom 08.07.2015.
- Brau, Elise (2011): „UK Immigration: Motivations Behind the Introduction of the Points-Based System,“ *Migration Studies Unit Working Papers* No. 2011/01. London School of Economics and Political Science (LSE).
- Brücker, Herbert, Ingrid Tucci, Simone Bartsch, Martin Kroh, Parvati Trübswetter und Jürgen Schupp (2014): „Auf dem Weg nach Deutschland: Neue Muster der Migration“, *IAB-Kurzbericht* 21.1/2014. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013): *Bildung und Beruf in Deutschland. Eine Broschüre zu den rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a): *Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland (Jahresbericht 2014)*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b): *Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland (Januar bis September 2014)*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): *Berufsbildungsbericht 2014*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- Bundesministerium des Innern (2015): *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2013)*. Berlin: Bundesministerium des Innern (BMI).
- Constant, Amelie F. und Ulf Rinne (2013): „Labour Market Information for Migrants and Employers: The Case of Germany,“ *IZA Research Report* Nr. 50.
- Constant, Amelie F., Bienvenue N. Tien, Klaus F. Zimmermann und Jingzhou Meng (2013): „China's Latent Human Capital Investment: Achieving Milestones and Competing for the Top,“ *Journal of Contemporary China* 22(79), S. 109-130.
- Dräger, Vanessa (2014): „Zukünftige Fachkräfteengpässe in Deutschland?,“ *IZA Discussion Paper* Nr. 8434.

- Gathmann, Christina (2015): „Naturalization and citizenship: Who benefits?“, *IZA World of Labor* 2015: 125 [doi: 10.15185/izawol.125].
- Hinte, Holger (2013): „Zuwanderung und Integration: Baustein einer demografiefesten Politik“, in: Holger Hinte und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demographische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 282-322.
- Hinte, Holger, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann (2011): „Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland“, *IZA Research Report* Nr. 35.
- Jauer, Julia, Thomas Liebig, John P. Martin und Patrick A. Puhani (2014): „Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States“, *IZA Discussion Paper* Nr. 7921.
- Krause, Annabelle, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann (2014): „How Far Away Is a Single European Labor Market?“, *IZA Discussion Paper* Nr. 8383.
- Möller, Joachim und Ulrich Walwei (2013): „Konsequenzen des demografischen Wandels für die Arbeitswelt: Ende der Arbeitslosigkeit nicht in Sicht?“, in: Holger Hinte und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demographische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 114-141.
- OECD (2013): *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*. Berlin: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).
- O’Shea, Edwina (2009): *Missing the Point(s) – The declining fortunes of Canada’s economic immigration programme*. Washington DC: Transatlantic Academy Paper Series.
- Picot, Garnett und Arthur Sweetman (2012): „Making It in Canada: Immigration Outcomes and Policies“, *IRPP Study* No. 29.
- Reitz, Jeffrey G. (2013): „Closing the Gaps Between Skilled Immigration and Canadian Labor Markets: Emerging Policy Issues and Priorities“, in: T. Triadafilopoulos (Hrsg.): *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*. New York: Springer, S. 147-163.
- Rinne, Ulf und Klaus F. Zimmermann (2015): „Zutritt zur Festung Europa? Anforderungen an eine moderne Asyl- und Flüchtlingspolitik“, *Wirtschaftsdienst* 95(2), S. 114-120.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): *Herausforderungen des demografischen Wandels*. Expertise im Auftrag der Bundesregierung.
- Schneider, Hilmar (2013): „Arbeitszeitpolitik als Bedingung flexibler Lösungen im Lebensverlauf“, in: M. Hüther und G. Naegele (Hrsg.), *Demografiepolitik – Herausforderungen und Handlungsfelder*. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 283-298.
- Sinn, Hans-Werner (2015): „Ökonomische Effekte der Migration“, *ifo Schnelldienst* 68(1), S. 3-6.
- Statistisches Bundesamt (2011): *Demografischer Wandel in Deutschland – Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern*. Wiesbaden: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.
- SVR (2015): *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich (Jahresgutachten 2015)*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
- Tani, Massimiliano (2014): „Using a point system for selecting immigrants“, *IZA World of Labor* 2014: 24 [doi: 10.15185/izawol.24].
- Tilson, David et al. (2012): *Cutting the Queue: Reducing Canada’s Immigration Backlogs and Wait Times*. Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration. Ottawa: House of Commons.
- Vogler-Ludwig, Kurt, Nicola Düll und Ben Kriechel (2014): *Arbeitsmarkt 2030: Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum (Prognose 2014)*. Zusammenfassung der Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Zimmermann, Klaus F., Thomas K. Bauer, Holger Bonin, René Fahr und Holger Hinte (2002): *Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit – Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland*. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Zimmermann, Klaus F. (2014a): „Freiheit und Bedrängnis: Zuwanderung am Arbeitsmarkt“, *Wirtschaftsdienst* 94 (3), S. 172-176.
- Zimmermann, Klaus F. (2014b): „Migration, jobs and integration in Europe“, *Migration Policy Practice* 6(4), S. 4-16.