



IZA

IZA Research Report No. 35

Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland

(erstellt für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr)

Holger Hinte
Ulf Rinne
Klaus F. Zimmermann

Juni 2011

Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland



Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)

Holger Hinte
(IZA)

Dr. Ulf Rinne
(IZA)

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(IZA, Universität Bonn)

**Gutachten im Auftrag des
Sächsischen Staatsministeriums
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**
(vorgelegt im Januar 2011)

Projektleitung und Kontakt:

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Direktor
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
53113 Bonn
Tel.: 0228/3894-200
E-Mail: direktor@iza.org
www.iza.org



Bonn, im Januar 2011

Für umfangreiche Recherchearbeiten danken die Verfasser dieser Studie Margard Ody und Daniela Geppert. Die in dieser Studie zum Ausdruck kommenden Auffassungen sind diejenigen der Autoren und stimmen nicht notwendigerweise mit der Position des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr überein.

Das Wichtigste in Kürze

1. Die sich dynamisch verändernden ökonomischen und gesellschaftlichen Realitäten erfordern eine grundsätzliche Neuausrichtung der deutschen Zuwanderungs- und Integrationspolitik. Der demografische Wandel, der sich in einem Fachkräftemangel und Finanzierungsgapsen der sozialen Sicherungssysteme manifestieren wird, sowie die unbestreitbaren Defizite der bisherigen Zuwandererintegration machen Reformen unausweichlich. Eine aktiv steuernde, ökonomisch orientierte und dosierte Zuwanderungspolitik ist in diesem Zusammenhang als zentraler Baustein anzusehen, um die Erwerbsgesellschaft auf die Herausforderungen der gravierenden demografischen Veränderungen vorzubereiten.
2. Das vorliegende Gutachten entwickelt vor diesem Hintergrund einen Vorschlag für ein kombiniertes Punkte- und Quotensystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung. Das Kernstück des umfassenden Gesamtkonzeptes bildet dabei eine Drei-Säulen-Strategie, die sowohl den Zuzug Hochqualifizierter, die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte mit nachgefragten Qualifikation als auch temporäre Arbeitsmigration zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfes aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse steuert.
3. Eine zielgerechte, qualitative Lenkung von Zuwanderung kann nur auf Basis eines Auswahlsystems erfolgen, das klare Kriterien benennt und die Bewertung eingehender Zuwanderungsanträge nicht in behördliches Ermessen stellt, sondern über eine Punktevergabe allen Beteiligten gegenüber transparent macht.
4. Das oberste Gebot der politischen Vermittelbarkeit eines Auswahlsystems ist die Berechenbarkeit des Verfahrens. Deshalb sollte neben ein Punktesystem eine Quotierung der Zuwanderung treten. Kann überzeugend dargelegt werden, dass das System nicht zu mehr, sondern eher zu weniger, dafür aber besser qualifizierter Zuwanderung führt, wird dies die Akzeptanz einer solchen Politik entscheidend stärken.

Zuwanderung aktiv gestalten, statt passiv hinnehmen:

Drei-Säulen-Strategie für Deutschland

5. Die internationalen Erfahrungen mit Punktesystemen und die spezifischen Gegebenheiten des deutschen Arbeitsmarktes machen es plausibel, bei der Einführung eines Punktesystems sowie flankierender kurz- und langfristiger Steuerungselemente einer Drei-Säulen-Strategie zu folgen, die drei Zielgruppen bedarfsorientierter Zuwanderung anspricht.
6. 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, aber gleichzeitig auch eine hohe ökonomische und damit auch soziale Integrationswahrscheinlichkeit implizieren. Deshalb kommt es bei dieser Zielgruppe nur nachgeordnet auf berufsspezifische Kenntnisse oder ein Arbeitsplatzangebot an. Die Punktevergabe im Rahmen dieser Säule gewichtet allgemeines Humankapital und eine akademische Ausbildung vergleichsweise hoch. Das Konzept zielt an dieser Stelle explizit auch auf ausländische Absolventen deutscher Hochschulen, an deren Verbleib im Land ein überragendes Interesse besteht.

7. Die zweite Säule ermöglicht und steuert die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte, die unterhalb der akademischen Qualifikation rangierende Ausbildungsabschlüsse und Fähigkeiten mitbringen, für die ein mittel- bis langfristiger Bedarf bzw. Engpass zu erwarten ist. Die Akzentuierung der Punktevergabe weist deutliche Unterschiede zur ersten Säule auf: So erhalten etwa berufsspezifische Qualifikationen in gefragten Berufsfeldern ein relativ hohes Gewicht. Bis zur Verfügbarkeit angemessener Indikatorensysteme zur Engpassdiagnose können mit Hilfe geringer Quoten Erfahrungen mit den aufzubauenden Diagnoseinstrumenten gesammelt werden: Zugleich sollte das Kriterium „Arbeitsplatzangebot“ obligatorisch sein, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

8. Das vorgeschlagene Punktesystem honoriert nicht nur deutsche Sprachkenntnisse, sondern schafft auch die Möglichkeit, mit guten Englischkenntnissen im Auswahlverfahren erfolgreich zu sein. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse findet in diesem Fall über die obligatorische Teilnahme an Integrationskursen statt, die stärker auf die Belange des Arbeitsmarktes zugeschnitten werden sollten.

9. Generell ist mit dem Erreichen einer Mindestpunktzahl (erster Schwellenwert) kein Rechtsanspruch auf Einreise verknüpft. Die Genehmigung der Zuwanderung richtet sich nach Maßgabe einer regelmäßig vorzugebenden Höchstquote. Innerhalb der Quotierung kommen die besten Bewerbungen zum Zug, wobei nur oberhalb eines zweiten, sehr hoch angesetzten Schwellenwerts ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht vergeben wird.

10. Empfohlen wird, 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. Für die dritte Säule sollte in einer Erprobungsphase zunächst ein bewusst knappes Kontingent von 10.000-20.000 temporär einreisenden Arbeitsmigranten vorgegeben werden, das auf verschiedene zu erprobende Engpassdiagnosemodelle verteilt werden kann. Enge Quotierungen dienen auch dazu, die nötigen Anreize für die betriebliche Ausbildung aufrecht zu erhalten.

11. Die dritte Säule ermöglicht temporäre Zuwanderung zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfes aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse nach Arbeitskräften. Im Rahmen dieser Säule ist die Zuwanderung strikt befristet. Die Arbeitserlaubnis ist an

ein Arbeitsplatzangebot gebunden und wird zunächst für die Dauer des Arbeitsvertrages gewährt, jedoch maximal für 3 Jahre. Im Verlauf dieser Zeit ist eine Bewerbung im Punkteverfahren möglich. Von den Unternehmen, die eine offene Stelle mit einem temporären Zuwanderer dieser Kategorie besetzen möchten, wird eine Gebühr erhoben.

12. Mit der Einführung eines kombinierten Punkte- und Quotensystems ist ein Beitrag zur Entbürokratisierung verbunden. Eine Vielzahl von Einzelgesetzen und Verordnungen werden mit der Einführung des Punktesystems hinfällig. Damit entfällt auch der bürokratische Aufwand zu deren Handhabung in der Praxis. Zudem ist der hohe Aufwand im Rahmen der bisherigen Vorrangprüfungen nicht mehr erforderlich oder kann in die Form einer vereinfachten Globalprüfung umgewandelt werden. Die Bearbeitung des einzelnen Zuwanderungsantrags kann dank des Punktesystems weitgehend standardisiert und damit beschleunigt werden.

13. Das vorgeschlagene Punktesystem kann pragmatisch in das geltende Zuwanderungsgesetz aufgenommen werden. Dort war es in dessen ursprünglich vom Deutschen Bundestag verabschiedeter, später vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärter Fassung ohnehin bereits enthalten. Es erscheint zudem sinnvoll, im Regelfall jährlich eine Rechtsverordnung der Bundesregierung zu erlassen, an deren Formulierung im Vorfeld eine interministerielle Arbeitsgruppe von Bund und Ländern beteiligt ist. In der Verordnung ist neben der Punktegewichtung und etwaigen Korrekturen ursprünglich vorgenommener Klassifizierungen auch die jeweils geltende Quote und Engpassdiagnose bekannt zu machen. Die Verordnung kann sich auf die Empfehlungen des von der Bundesregierung einzusetzenden Expertengremiums stützen, das die gesellschaftlichen Gruppen im Entscheidungsfindungsprozess repräsentiert.

14. Eine besondere Herausforderung stellt im Kontext eines Punktesystems die Bewertung der Qualifikation und Berufsabschlüsse von Zuwanderungsbewerbern dar. Dieses Problem tritt jedoch auch derzeit zutage, allerdings erst nachgeordnet im Bemühen um eine erfolgreiche Zuwandererintegration. Die jüngsten Initiativen der Bundesregierung zur zielgenaueren Anerkennung von Bildungsabschlüssen sind daher dringend notwendig und ausdrücklich zu begrüßen. Dies gilt auch für die Bemühungen zum Aufbau eines umfassenden Arbeitsmarkt-Monitorings zur Diagnose von Engpasskonstellationen. Auch sie sind von erheblicher Relevanz für eine ökonomisch gesteuerte Zuwanderung und den Bildungssektor, bedürfen jedoch einer sorgfältigen Erprobung, um die Gefahr einer zu kurzfristigen Perspektive zu minimieren.

Vorschlag für eine Punkte-Auswahlsystem (IZA-Konzept Säulen 1 und 2)

Säule 1: Hochqualifizierte

(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	10 Punkte
Lebenspartner: Einreise nach Deutschland	5 Punkte
Qualifikation des Lebenspartners	bis 5 Punkte
Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland	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 30 Punkte zu erreichen, um in Säule 1 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft – mit deren fortschreitender Implementierung – verstärken 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 teilweise noch in der Umsetzung befindlichen Vergleichsmaßstäbe jedoch noch problematisch.

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

Säule 2: Qualifizierte Fachkräfte

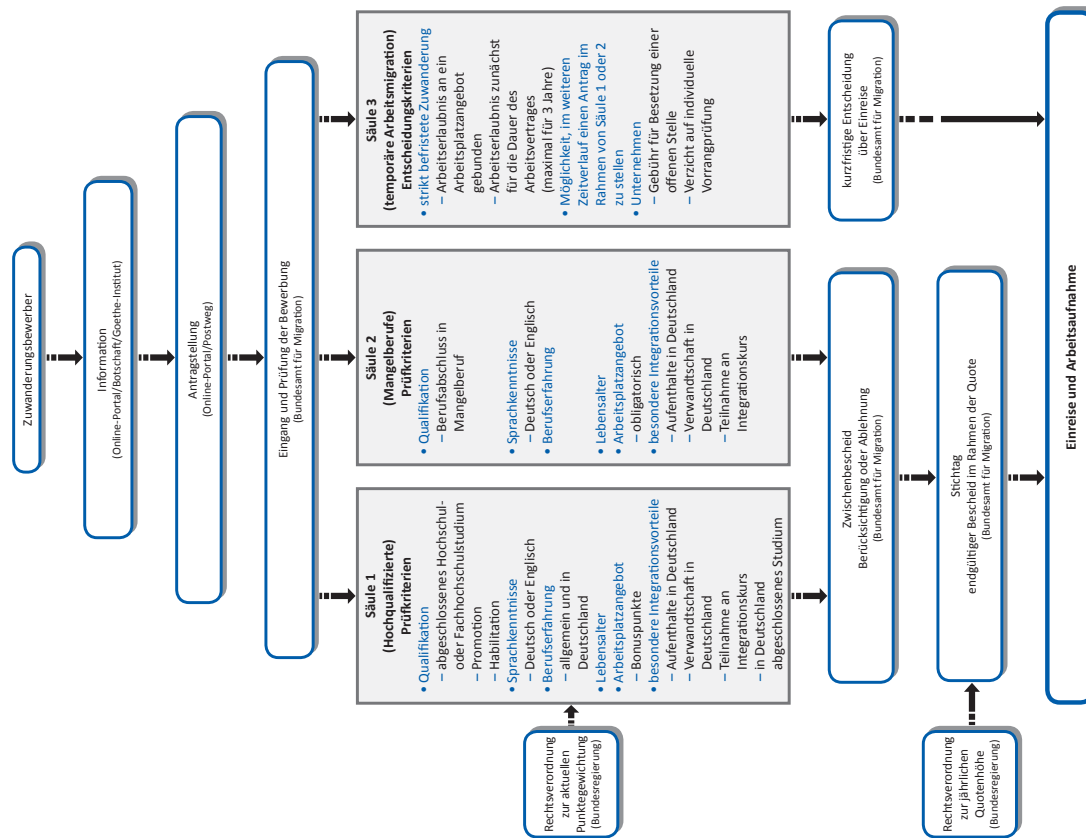
(1) Qualifikation (Berufsabschluss in Mangelberuf)	15 bis 35 Punkte**/***
Abschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit AA	30 Punkte
Abschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit A	25 Punkte
Abschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit B	20 Punkte
Abschlossene 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	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 – mit deren fortschreitender Implementierung – verstärken an den Maßstäben des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) und des Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung (ECVET) orientieren können. Derzeit erscheint die zuverlässige Anwendung der teilweise 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 jeweiligen Engpasses.

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

Verfahrensablauf im Drei-Säulen-Modell (IZA-Konzept)



Gewichtung der Auswahlkriterien in verschiedenen Punktesystemen

	IZA		FDP	Kommission Zuwanderung	Kanada	Australien	UK		Dänemark	Österreich	
	Säule 1 (HQ)	Säule 2 (FK)					Säule 1 (HQ)	Säule 2 (FK)		Säule 1 (HQ)	Säule 2/3 (FK)
Im jeweiligen Modell vergebene Punkte je Kategorie (Absolutwerte)											
Qualifikation	50	35	35	25	25	60	45	15	105	40	30
Sprachkenntnisse	10	15	25	20	24	30	10	10	30	15	15
Berufserfahrung	10	15	30	10	21	10	—	—	15	20	10
Lebensalter	10	10	25	20	10	30	20	—	15	20	20
Arbeitsplatzangebot	10	15	—	—	10	—	—	50	—	—	—
Integrationsvorteile	10	10	20	15	10	45	10	—	15	10	—
Finanzielles*	—	—	—	—	—	—	90	35	—	—	—
Maximalpunkte	100	100	165	100	100	175	175	110	180	100	75
Schwellenwert	60	60	71	—	67	120	95	70	100	70	50
Kategorien: Anteil Maximalpunkte (in Prozent)											
Qualifikation	50.0%	35.0%	21.2%	25.0%	25.0%	34.3%	25.7%	13.6%	58.3%	40.0%	40.0%
Sprachkenntnisse	10.0%	15.0%	15.2%	20.0%	24.0%	17.1%	5.7%	9.1%	16.7%	15.0%	20.0%
Berufserfahrung	10.0%	15.0%	18.2%	10.0%	21.0%	5.7%	—	—	8.3%	20.0%	13.3%
Lebensalter	10.0%	10.0%	15.2%	20.0%	10.0%	17.1%	11.4%	—	8.3%	20.0%	26.7%
Arbeitsplatzangebot	10.0%	15.0%	—	—	10.0%	—	—	45.5%	—	—	—
Integrationsvorteile	10.0%	10.0%	12.1%	15.0%	10.0%	25.7%	5.7%	—	8.3%	10.0%	—
Kategorien: Anteil Schwellenwert (in Prozent)											
Qualifikation	83.3%	58.3%	49.3%	—	37.3%	50.0%	47.4%	21.4%	105.0%	57.1%	60.0%
Sprachkenntnisse	16.7%	25.0%	35.2%	—	35.8%	25.0%	10.5%	14.3%	30.0%	21.4%	30.0%
Berufserfahrung	16.7%	25.0%	42.3%	—	31.3%	8.3%	—	—	15.0%	28.6%	20.0%
Lebensalter	16.7%	16.7%	35.2%	—	14.9%	25.0%	21.1%	—	15.0%	28.6%	40.0%
Arbeitsplatzangebot	16.7%	25.0%	—	—	14.9%	—	—	71.4%	—	—	—
Integrationsvorteile	16.7%	16.7%	28.2%	—	14.9%	37.5%	10.5%	—	15.0%	14.3%	—

Anmerkungen: HQ: Hochqualifizierte; FK: Fachkräfte. Der Vorschlag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ sieht keinen Schwellenwert vor.

* Die Kategorie „Finanzielles“ ist nur im Punktesystems Großbritanniens vorgesehen und bleibt daher bei der Berechnung der prozentualen Anteile unberücksichtigt.

Deutscher Nachholbedarf: Klassische Punktesysteme und neuere europäische Initiativen

15. Die traditionellen Einwanderungsländer Australien und Kanada verfügen über einen großen Erfahrungsschatz bei der Strukturierung und kontinuierlichen bedarfsorientierten Anpassung von Punktesystemen für Zuwanderer. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung werden die Systeme beider Länder nicht ausschließlich zur Steuerung langfristiger Zuwanderung eingesetzt, sondern beinhalten teilweise Elemente zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfs aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse nach Arbeitskräften. Deshalb ist eine Analyse der von diesen Staaten praktizierten Systeme und ihrer ökonomischen Wirkung für die deutsche Diskussion besonders relevant. Obwohl auch Australien und Kanada in mancher Hinsicht vor die Problematik defizitärer ökonomischer Integration gestellt sind, ist dies insgesamt in geringerem Maße der Fall als in Ländern mit ungesteuerter Zuwanderung.

16. Neben den klassischen Einwanderungsländern geht inzwischen auch eine wachsende Zahl von EU-Staaten dazu über, die eigenen volkswirtschaftlichen Interessen stärker in den Fokus ihrer Zuwanderungspolitik zu rücken und sich dabei auch die Vorteile von Auswahlsystemen für Zuwanderer zunutze zu machen. So verfügt etwa Großbritannien inzwischen über ein mehrgliedriges Punktesystem, das andere bis dahin geltenden Zuwanderungsmöglichkeiten abgelöst und einen noch stärkeren ökonomischen Akzent gesetzt hat. Eine neuere Initiative der österreichischen Bundesregierung für ein Auswahlsystem für Zuwanderer sieht deutliche Erleichterungen für den Zuzug von Einwanderern mit höherer und mittlerer Qualifikation vor, wobei für letztere Gruppe eine auffallend schlanke und unbürokratische Form der Identifikation von Mangelberufen beabsichtigt ist. Deutschland steht in dieser Hinsicht vor einem nicht unerheblichen Nachholbedarf, den es mit Blick auf den sich künftig verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte aufzuholen gilt.

17. Europäische Initiativen wie zuletzt die *Blue Card* können eine aktiv gestaltende deutsche Zuwanderungspolitik nicht ersetzen. Nicht zuletzt auf deutsches Betreiben ist die *Blue Card* in ihrer Attraktivität schon vor Einführung stark beschnitten worden und richtet sich jeweils nach dem geltenden nationalen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrecht. Ein deutscher Vorstoß in Richtung eines Punktesystems würde auch der notwendigen Stärkung der Europäischen Union als Zielregion für gesuchte Fachkräfte neue Impulse geben.

Transparenz und Berechenbarkeit: Anforderungen an ein Punktesystem in Deutschland

18. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Staaten und der insbesondere in demografischer Hinsicht erforderlichen Politikkorrekturen sind die Anforderungen ein neues, durch ein Punktesystem organisiertes ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland

offenkundig. Die in diesem Gutachten vorgeschlagene Drei-Säulen-Strategie wird den nachfolgend skizzierten Anforderungen gerecht.

19. Das System muss eine lang- und kurzfristige Dimension enthalten. Allgemeine Qualifikationen im Sinne einer Humankapitalorientierung sind dabei für die Entscheidung über einen Daueraufenthalt zentral.

20. Eine Differenzierung zwischen permanenter und temporärer Arbeitsmigration ist Ausgangsbasis des neuen Systems. Die Arbeitsmärkte sind zunehmend von schwankenden Bedarfslagen gekennzeichnet, die Bedeutung befristeter Wanderungsentscheidungen nimmt zu und es treten neue Formen von Ketten- und zirkulärer Migration auf. Es ist deshalb ein Konzept erforderlich, das permanente und temporäre Arbeitsmigration in einem separaten Verfahren regelt, um den unterschiedlichen Anforderungen an die jeweilige Zielgruppe gerecht zu werden.

21. Wesentlicher Bestandteil des Systems muss das Bestreben sein, Hochqualifizierte mit akademischer Ausbildung und Fachkräfte der mittleren Qualifikationsstufen zu gewinnen. Auf beiden Ebenen ist zukünftig mit wachsenden Engpässen zu rechnen, die das Bildungssystem nicht auffangen können. Gleichzeitig muss das Konzept darauf hinwirken, einfach qualifizierte oder ungelernete Arbeitsmigration aus Drittstaaten stark einzuschränken oder zu vermeiden.

22. Die Einreise von Unternehmern und Investoren sollte außerhalb eines Punktesystems geregelt bleiben. Ihre geringe Zahl und ihr hoher Wert für Deutschland machen entgegenkommende Einzelfallregelungen zur besseren Option.

23. Das System muss generell für Bewerbungen aus dem In- und Ausland offen sein. Damit steht es unter bestimmten Voraussetzungen auch hier legal lebenden Flüchtlingen und in Fällen eines lediglich geduldeten Aufenthalts als Option zur Verfügung.

24. Die Einführung eines Punktesystems ist ein Gebot ökonomischer Fairness: Es sorgt dafür, dass auch kleine und mittlere Unternehmen als die eigentlichen deutschen Arbeitsmarktaktoren leichter ihren Fachkräftebedarf decken können.

25. Die neue deutsche Zuwanderungsstrategie muss eine maximale Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Regelwerks anstreben, um den dynamischen Veränderungsprozessen der Arbeitsmärkte gewachsen zu sein. Das Punktesystem muss einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, in deren Verlauf Anpassungen im Hinblick auf gesammelte Erfahrungen und veränderte Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden können.

26. Vor allem im Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit und öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses sollte eine besonders hohe Berechenbarkeit durch die regelmäßige Vorgabe

von nicht zu überschreitenden Höchstquoten für die einzelnen Zuwanderergruppen gewährleistet werden.

27. Ohne die Verwirklichung größtmöglicher Transparenz nach innen und außen wird das Konzept keinen nachhaltigen Erfolg erzielen. Die Kriterien für die Punktevergabe, deren Gewichtung und aktuelle Modifizierung müssen offen gelegt 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. Ferner muss ein attraktives Zugangportal für Wanderungswillige geschaffen werden, das alle relevanten Informationen über Zuwanderungsbedingungen und Integrationsperspektiven zusammenstellt, auch den Regionen Raum zur Selbstdarstellung gibt und vor allem eine Selbsteinschätzung der eigenen Zuwanderungschancen erlaubt.

28. Auch wenn auf lange Sicht von einem dynamisch wachsenden Zuwanderungsbedarf ausgegangen werden kann, sollte die Einführung einer qualitativ und quantitativ steuernden Zuwanderungskomponente zunächst mit bewusst niedrig angesetzten Höchstquoten agieren. Diese Strategie dient der Erprobung der gewählten Verfahren und muss deshalb auch so kommuniziert werden. Deutschland sollte nicht damit rechnen, schon in einer frühen Phase der Implementierung des Punktesystems auf ein großes Zuwanderungsinteresse der gesuchten Fachkräfte zu stoßen.

29. Auch die deutschen Regionen werden von der Umsetzung der vorgeschlagenen Drei-Säulen-Strategie profitieren. Das entwickelte Punktesystem beinhaltet eine indirekte regionale Komponente, indem es das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots honoriert. Zusätzliche direkte Akzente erscheinen nicht angebracht. Die aussichtsreichste Form einer regionalen Steuerung von Arbeitsmigration wird darin gesehen, die Standortattraktivität des jeweiligen Bundeslandes als solche zu steigern.

30. Es ist erforderlich, einen gesellschaftlichen Diskurs zur Notwendigkeit von Arbeitsmigration anzustoßen und die öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses in einer frühen Phase abzusichern. Auf Grundlage einer objektiven Datendarstellung muss die Diskussion über ökonomisch gesteuerte Zuwanderung in Deutschland systematisch intensiviert werden. Ohne eine professionelle und international wettbewerbsfähige Präsentation der neuen Zuwanderungsmöglichkeiten über ein transparent gestaltetes Informations- und Werbeportal darf das Punkte-Auswahlsystem nicht gestartet werden, weil es sich sonst von vornherein selbst schwächt und im Leistungsvergleich mit anderen internationalen Angeboten verliert. Es muss ein Aktionspaket zur glaubwürdigen Präsentation der neuen Möglichkeiten und Spielregeln geschnürt werden. Der aus der Realisierung des Konzepts zu erwartende ökonomische Nutzen wird umso größer sein, je besser es gelingt, den Kurswechsel Deutschlands international zu vermitteln.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Die neuere politische Diskussion um ein Punktesystem: Überblick und Bewertung.....	5
2.1	Kurzdarstellung der deutschen Debatte	5
2.2	Kurzbewertung des deutschen Gesetzgebungs- und Diskussionsstandes aus ökonomischer Sicht.....	10
3	Klassische Punktesysteme: Die Erfahrungen Australiens und Kanadas	15
3.1	Kanada: Kombiniertes humankapital- und bedarfsorientierter Ansatz	15
3.2	Australien: Berufsspezifische Selektion	20
4	Neue europäische Punktesysteme: Großbritannien, Dänemark, Österreich	23
4.1	Großbritannien: Fünf-Säulen-Konzept	25
4.2	Dänemark: Punktesystem als Bestandteil einer Greencard-Regelung	29
4.3	Österreich: Neue Initiative der „Rot-Weiß-Roten Karte“	31
5	Handlungsoptionen für Deutschland	35
5.1	Unterscheidung zwischen befristeter und dauerhafter Arbeitsmigration	35
5.2	Möglichkeiten einer kurzfristigen Bedarfssteuerung.....	36
5.3	Langfristige Steuerung über Punktesystem und Quotierung	39
5.4	Beitrag zur Entbürokratisierung durch ein Punktesystem	41
6	Vorschlag für ein Punktesystem im Rahmen eines ökonomischen Zuwanderungskonzepts	43
6.1	Drei-Säulen-Strategie	47
6.2	Punktekriterien und Punktevergabe	49
6.3	Quotierung, zeitliche Durchführung, Einreisemodalitäten und Durchlässigkeit des Systems	53
6.4	Regionale Bedeutung und Ausgestaltungsmöglichkeiten.....	57
7	Hinweise zur Einführung eines Punktesystems	60
7.1	Ansatzpunkte für die rechtliche Umsetzung.....	60
7.2	Politische Vorbereitungen und Informationsarbeit	62
8	Zusammenfassung: Alles spricht für ein Punktesystem	65

ANHANG: Übersichten zu verschiedenen Punktesystemen	72
Übersicht 1: Punktesystem nach dem FDP-Positionspapier	72
Übersicht 2: Punktesystem der Unabhängigen Kommission Zuwanderung.....	73
Übersicht 3: Mangelberufsliste Kanada	74
Übersicht 4: Punktesystem Kanada.....	75
Übersicht 5: Punktesystem Australien (skilled migrants)	76
Übersicht 6: Punktesystem Großbritannien.....	77
Übersicht 7: Punktesystem Dänemark.....	78
Übersicht 8: Punktesystem Österreich.....	79
Übersicht 9: Gewichtung der Auswahlkategorien in verschiedenen Punktesystemen	81
Literaturverzeichnis	82
Online-Referenzen internationale Punktesysteme	84

1 Einleitung

Die deutsche Zuwanderungs- und Integrationspolitik steht vor der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Neuorientierung. Immer deutlicher wird, dass sie in ihrer gegenwärtigen Organisation und Ausrichtung nur noch bedingt geeignet ist, mit den sich dynamisch verändernden ökonomischen und gesellschaftlichen Realitäten Schritt zu halten. Insbesondere der demografische Wandel, der sich in Fachkräftemangel – nicht nur auf der Ebene akademischer Bildung, sondern ebenso im mittleren Qualifikationsbereich – und Finanzierungsengpässen der sozialen Sicherungssysteme manifestieren wird, aber auch die unbestreitbaren Defizite in der Zuwandererintegration erfordern eine Weiterentwicklung des vorhandenen Instrumentariums hin zu einer stärker ökonomisch motivierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. Für die wirtschaftliche und soziale Zukunft des Landes ist eine offene Debatte um das Für und Wider entsprechender Reformen von erheblicher Bedeutung. Eine aktiv steuernde Zuwanderungspolitik kann Reformen an anderer Stelle – in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie insbesondere in der Bildungspolitik – keinesfalls ersetzen, wohl aber einen bedeutsamen Beitrag dazu leisten, die Erwerbsgesellschaft besser auf die Herausforderungen der gravierenden demografischen Veränderungen vorzubereiten. Auch die Erfahrungen der jüngsten weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer bemerkenswert raschen Überwindung in Deutschland haben implizit verdeutlicht, wie sinnvoll ein unmittelbar dosierbarer zuwanderungspolitischer Steuerungsmechanismus im Falle sich gravierend ändernder ökonomischer Rahmenbedingungen sein kann.

Der heraufziehende demografische Wandel hat nicht allein eine quantitative Dimension. Der nicht mehr vermeidbare, erhebliche Rückgang von Gesamt- und Erwerbsbevölkerung könnte im Grundsatz durch massive gestaltende Eingriffe jenseits der Zuwanderungspolitik jedenfalls partiell bewältigt werden. Mit einer nochmaligen deutlichen Verlängerung der Lebensarbeitszeit, starker Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie durch Rationalisierung und technologischen Produktivitätsfortschritt kann zumindest ein Teil des demografischen Engpasses aufgefangen werden. Doch eine solche Sichtweise überschätzt die Durchsetzbarkeit einschneidender politischer Reformen an dieser Stelle; gleichzeitig unterschätzt sie die erheblichen zeitlichen Verzögerungen bis zur Wirksamkeit derartiger Vorhaben. Zudem wird in dieser Perspektive die negative Dynamik von beschleunigten Alterungsprozessen und eines Verlusts an Innovationsfähigkeit ignoriert. Eine dosierte, primär auf junge Fachkräfte gerichtete Migrations- und Integrationspolitik ist deshalb für Deutschland von erheblicher, auch strategischer Bedeutung. Die zunehmende Verbreitung von Elementen aktiver Steuerung in der internationalen Zuwanderungspolitik unterstreicht dies.

Die derzeitige Ausgestaltung der deutschen Zuwanderungspolitik verhindert aus verschiedenen Gründen, dass vorhandene Potenziale genutzt und neue Potenziale erschlossen werden.¹ So findet Zuwanderung nach wie vor weitgehend ungesteuert statt und begünstigt damit tendenziell die Einreise geringer qualifizierter Zuwanderer, während sich höher qualifizierte Zuwanderungswillige mangels adäquater und transparenter Angebote im Zweifel für andere Zielländer entscheiden. Die geltenden Vorschriften des Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes wie auch des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes bieten zwar einige Anknüpfungspunkte für weitere Reformen, haben aber bislang noch keine nennenswerte Wirkung im Hinblick auf den gewünschten Zuzug hoch qualifizierter Einwanderer entfaltet. Neben der Rigidität von Einzelregelungen (etwa zum erforderlichen Mindesteinkommen) ist ein Grund hierfür auch darin zu suchen, dass Deutschland sich als attraktives Zielland noch nicht in Stellung gebracht hat und darauf verzichtet, die bestehenden zuwanderungsgesetzlichen Einreiseangebote besser publik zu machen. Gleichzeitig wird auch auf eine Limitierung des Zuzugs in Form vorgegebener Höchstreisesezahlen verzichtet. Eine quantitative und qualitative Steuerung fehlt mithin fast völlig – doch genau dieser Lenkungsmechanismus wäre notwendig, um ein nachvollziehbares und zugleich positive ökonomische Wirkungen entfaltendes Zuwanderungskonzept zu realisieren.

International haben sich in dieser Hinsicht längst so genannte „Punktesysteme“ etabliert, die für einen recht umfangreichen Katalog persönlicher und qualifikationsbezogener Eigenschaften des jeweiligen Zuwanderungsbewerbers vor dessen Einreise eine Bewertung vornehmen und erst ab einer erreichten Mindestpunktzahl nach Maßgabe eines Quotenregimes die Einwanderung ermöglichen. Während auf diese Weise einerseits gering qualifizierter Zuwanderung entgegen gewirkt wird, sendet das Punktesystem, wie es beispielsweise Kanada und Australien praktizieren, andererseits sehr deutliche Signale in Richtung gesuchter höher qualifizierter Bewerber. Im Detail sind diese Systeme je nach Land sehr unterschiedlich ausgestaltet und auch in ihrer Wirkungsweise unterschiedlich zu beurteilen. Sie sind keinesfalls geeignet, ohne deutliche Anpassungen auf die deutschen Verhältnisse übertragen zu werden. Wohl aber illustrieren sie die breiten und dabei flexibel handhabbaren Gestaltungs- und Einsatzmöglichkeiten, die mit diesem Zuwanderungsmodell verbunden sind. Sie sind hinsichtlich einer bedarfsgerechten Steuerung von Zuwanderung – unter Berücksichtigung der auch ihnen anhaftenden Schwächen – allen anderen Konzepten weit überlegen und lassen sich vergleichsweise rasch und unbürokratisch implementieren und erproben.

¹ Vgl. dazu ausführlicher Hinte, Holger und Klaus F. Zimmermann (2010): Agenda Zuwanderung. Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration. IZA Standpunkte Nr. 32. Bonn.

Die Zuwanderung nach Deutschland erfolgt heute überwiegend am Bedarf vorbei bzw. deckt ihn nur zufällig. Als Folgeerscheinung leidet die öffentliche Akzeptanz von Zuwanderung: Es herrscht ein Eindruck weitgehender Unberechenbarkeit und fehlender Transparenz. Weder über den Umfang noch die qualitative Zusammensetzung einer Zuwanderungskohorte kann vor deren Einreise eine auch nur annähernd sichere Aussage getroffen werden. Ungeachtet der in den letzten Jahren veränderten gesetzlichen Grundlagen weiß zu Jahresbeginn de facto niemand, wie viele Zuwanderer mit welcher Qualifikationen und welchen Integrationsperspektiven im Jahresverlauf einreisen werden. Diesen unbefriedigenden und ökonomisch widersinnigen Zustand rasch zu beenden, ist Aufgabe einer vorausschauend agierenden Politik.

Im Rahmen einer Gesamtstrategie wird sie es im Übrigen nicht dabei belassen können, allein den Zuzug von Neuzuwanderern qualitativ zu steuern. Eine Aufgabe von nicht zu unterschätzender Bedeutung besteht gleichzeitig auch darin, die Ursachen für den beachtlichen Fortzug inländischer Fachkräfte und den häufig dauerhaften Verlust von im Ausland studierenden Deutschen zu analysieren und Vermeidungsstrategien zu entwickeln. Aktuell verlassen mehr Hochqualifizierte das Land als über die Bestimmungen des geltenden Zuwanderungsgesetzes neu „gewonnen“ werden können.

Der volkswirtschaftliche Nutzen einer bedarfsgerecht steuernden Migrationspolitik ist wissenschaftlich unstrittig, mag er auch weiterhin politisch umstritten sein. Für die öffentliche Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern wäre eine Abkehr von der primär passiven Hinnahme von Zuwanderung zu ihrer aktiven Gestaltung von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Vor allem in Kombination mit einer quantitativen Begrenzung würde ein solches System diejenige Transparenz, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit schaffen, an der es der deutschen Zuwanderungspolitik gegenwärtig noch mangelt.

Es ist ein verbreiteter, politisch mitunter instrumentalisierter Irrglaube, eine Orientierung der Zuwanderung an den erkannten Bedarfslagen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt bedinge ein „Mehr“ an Immigration und eine Belastung öffentlicher Haushalte. Die öffentliche Resonanz einer solchen Argumentation ist kein Beleg ihrer Richtigkeit, wohl aber eines Nachholbedarfs im Bereich politischer Information und Aufklärung über die Wirkungsweise eines selektiv organisierten Zuwanderungsverfahrens. De facto wird erst ein System aus plausiblen Auswahlkriterien in Verknüpfung mit festen – zunächst bewusst niedrig angesetzten – Einreisequoten die Gewähr dafür bieten können, dass Zuwanderung nicht mehr am Bedarf vorbei, sondern bedarfsorientiert zugelassen und organisiert wird. Es ist dabei ein Gebot politisch-ökonomischer Vernunft, andere Zuwanderungskanäle zugunsten eines solchen Verfahrens zu verengen oder ganz zu schließen.

Deutschland wird sich darauf einstellen müssen, im internationalen Wettbewerb um knapper werdende Humankapitalressourcen nicht ohne politische Reformen bestehen zu können. Jenseits diverser Bestrebungen zur Rechtsharmonisierung und ökonomischen Kanalisierung von Arbeitsmigration auf EU-Ebene – etwa durch die *Blue Card* – ist ein neuer deutscher Kurs in Richtung einer aktiven Auswahl von Arbeitsmigranten überfällig. Die von deutscher Seite ungenutzt gebliebenen Chancen zur Gewinnung höher qualifizierter Zuwanderer im Zuge der EU-Osterweiterung sowie nicht zuletzt auch die gesetzgeberischen Aktivitäten in anderen EU-Staaten (Großbritannien, Dänemark, Österreich), mit denen dort qualitative Steuerungssysteme etabliert bzw. initiiert wurden, dokumentieren den deutschen Nachholbedarf zusätzlich.

Die heutige Ausgangslage einer gegenüber früheren Jahrzehnten von Grund auf veränderten und „entschärften“ Zuwanderungssituation mit allenfalls geringfügig positiven, tendenziell aber zuletzt eher negativen Wanderungssalden aus Zu- und Fortzügen bietet eine realistische Chance zur Neupositionierung und Konsolidierung der deutschen Zuwanderungspolitik. Eine neue Politik kann gerade in der gegenwärtigen Konstellation des Wanderungsgeschehens in der Gesellschaft um mehr Unterstützung für eine Strategie werben, die die langfristigen Interessen des Landes mit Blick auf den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt rückt, Zuwanderung aktiv und dabei transparent gestaltet und so zugleich die Grundlagen für eine noch erfolgreichere Zuwandererintegration schafft.

Eine fundamentale Aufgabe besteht dabei nicht nur in der Definition von Auswahlkriterien und deren Gewichtung, sondern auch in der Systematisierung der Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse. Durch eklatante Defizite in diesem Bereich verschenkt Deutschland hier seit langer Zeit viele Humankapital-Ressourcen. Deshalb sind die aktuellen Bestrebungen zur Modernisierung von Anerkennungsverfahren überfällig und zugleich eine wichtige Voraussetzung für die Effektivität einer ökonomisch reformierten Migrationspolitik.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Überlegungen möchte die vorliegende Untersuchung einen Diskussionsbeitrag zur künftigen Ausrichtung der deutschen Zuwanderungspolitik leisten und legt hierzu einen konkretisierten Gestaltungsvorschlag für die Einführung eines Punktesystems vor. Die Studie fasst in einem ersten Schritt zunächst den deutschen Diskussionsstand der jüngsten Vergangenheit bewertend zusammen. In einem nächsten Schritt werden die zuwanderungsgesetzlichen Regelwerke ausgewählter Staaten dargestellt und vergleichend analysiert. Vor der Skizzierung eines möglichen deutschen Punktesystems zur aktiven Auswahl von Zuwanderern erfolgt eine Diskussion denkbarer Handlungsoptionen. Auf Basis dieser alternativen Modellansätze werden die wesentlichen Vorteile eines Punkte-

systems herausgearbeitet. Im Anschluss entwickelt die Studie einen Vorschlag zur Strukturierung und Akzentuierung eines auf die deutschen Verhältnisse anwendbaren Punktesystems und liefert unter anderem auch erste Hinweise zur rechtlichen Umsetzung.

2 Die neuere politische Diskussion um ein Punktesystem: Überblick und Bewertung

Dieser Abschnitt beleuchtet in einem ersten Teil anhand exemplarischer Initiativen aus dem politischen Raum die jüngste Entwicklung in der deutschen Debatte um ein Punktesystem vor und nach Inkrafttreten des Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes im Jahr 2005. Anschließend wird eine Einschätzung des erreichten Diskussionsstandes aus ökonomischer Sicht vorgenommen.

2.1 Kurzdarstellung der deutschen Debatte

Mit der in mehrjähriger politischer Diskussion vorbereiteten Einigung auf das seit 2005 geltende, erste umfassendere Zuwanderungs- und Integrationsgesetz hat Deutschland rückblickend einen epochalen Kurswechsel vollzogen. Auch wenn der ursprünglich vorgesehene Kern dieser neuen Gesetzgebung – das Punktesystem – dem politischen Prozess letztlich zum Opfer fiel und aus ökonomischer Sicht nicht von einer qualitativen Verbesserung der Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen gesprochen werden kann,² sollte der durch das Gesetz erreichte Fortschritt im Hinblick auf die Vorbereitung notwendiger weiterer Reformschritte nicht unterschätzt werden. Das Gesetz hat wesentlich zu einer Versachlichung der Debatte um den Status Deutschlands als „Einwanderungsland“ beigetragen und sich eindeutig zur Vorteilhaftigkeit des Zuzugs qualifizierter Einwanderer bekannt. Obwohl dabei der Aspekt der Zuwanderungsbegrenzung überbetont und die Anforderungen an zuzugswillige Arbeitskräfte im Ganzen zu praxisfern formuliert wurden, als dass sie ein ernsthaftes Zuwanderungsinteresse hätten entfachen können, ist der grundsätzliche Wert des Gesetzes als „Eingangstor“ für eine moderne Zuwanderungsgesetzgebung dennoch nicht gering zu veranschlagen.

Wichtige intellektuelle Vorarbeiten für das Gesetz waren im Vorfeld insbesondere von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung der Bundesregierung (und den sie beratenden wissenschaftlichen Institutionen) geleistet worden, die in ihrem umfangreichen Bericht nach-

² Vgl. dazu als frühe Einschätzung des Zuwanderungsgesetzes als eines bürokratisch überfrachteten Gesetzeswerkes mit allerdings nennenswertem Entwicklungspotenzial Zimmermann, Klaus F. und Holger Hinte (2005): *Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich*. Berlin et al., S. 231-243.

drücklich für die Verwirklichung eines Punktesystems plädiert und auch darüber hinaus wertvolle konzeptionelle Anregungen für die Gesetzgebung geliefert hatte.³ Auch der im weiteren Verlauf vom Bundesministerium des Innern eingerichtete Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration lieferte in seinem ersten – und zugleich letzten – Jahresbericht (2004) überzeugende Grundsatz-Argumente für ein Punktesystem und plädierte zudem für ein indikatorengestütztes Analysesystem zur Identifikation von Arbeitsmarktengpässen, die es auch durch Zuwanderung zu beheben gelte.⁴ Spätestens seit diesen elementaren Beiträgen ist das Punktesystem aus der deutschen Debatte um die künftige Gestaltung der Zuwanderung nicht mehr wegzudenken – und scheint dennoch weit von einer Realisierung entfernt.

Die großen Volksparteien dokumentieren auf Ebene der Bundespolitik in ihrer Meinungsbildung zu einer aktiven Steuerung der Zuwanderung über ein Punktesystem eine auffällige Unentschlossenheit. Weder verfügen sie über ausgereifte konzeptionelle Entwürfe noch thematisieren sie diese Frage jenseits von Einzelmeinungen bislang offensiv. Als jüngstes Beispiel (Januar 2011) dieser Unentschlossenheit kann beispielsweise der Entwurf eines SPD-Fortschrittsprogramms gelten, das sich ebenso wie ein Arbeitsprogramm der SPD-Bundesfraktion zu „Deutschland 2020“ jeder Stellungnahme zur Notwendigkeit aktiver Migrationspolitik enthält.⁵ Auch die CDU hat an dieser Stelle bislang kein markantes Profil entwickelt. Die aktuelle „Mainzer Erklärung“ des CDU-Bundesvorstands legt zwar die Absicht dar, „dort, wo es nicht ausreichend gelingt, den Bedarf mit eigenen Fachkräften zu decken, [...] die Zuwanderung gezielt [zu] steuern“, vermeidet aber jede weitere Festlegung im Sinne einer aktiven Auswahl von Arbeitsmigranten.⁶

³ Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin.

⁴ Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration. Berlin.

⁵ Vgl. SPD (2011): Neuer Fortschritt und mehr Demokratie. Entwurf für ein SPD-Fortschrittsprogramm (Vorlage zur Jahresauftaktklausur am 10. und 11. Januar 2011):

http://www.spd.de/scalableImageBlob/8088/data/2011_entwurf_fortschrittsprogramm-data.pdf

sowie SPD (2011): Arbeitsprogramm der SPD-Bundesfraktion zu „Deutschland 2020“:

http://www.spd.de/scalableImageBlob/8180/data/fraktion_arbeitsprogramm2011-data.pdf. Beide Initiativen

fallen insoweit deutlich hinter ein sehr ausgewogen und überlegt argumentierendes Eckpunktepapier einer Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion aus dem Jahr 2008 zurück; vgl. SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.)

(2008): Eckpunkte für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und Europa. Dokumente 05/09. Berlin

(http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_datei/0,,10921,00.pdf).

⁶ CDU (2011): Mainzer Erklärung: Im Interesse der Menschen – Für eine moderne Standortpolitik. Beschluss des Bundesvorstands der CDU Deutschlands anlässlich der Klausurtagung am 14. und 15. Januar 2011 in Mainz: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/110115-Mainzer-Erklärung.pdf>.

Die Gewerkschaften treten dem Thema trotz prinzipiell positiver Haltung⁷ derzeit eher ausweichend gegenüber und fokussieren stärker auf den Themenbereich der Integration, während die Arbeitgeberverbände traditionell pro Zuwanderung und Punktesystem argumentieren, ohne dabei konkrete Regelungsvorschläge zu entwickeln.⁸

Dagegen haben sich CSU, Grüne und FDP erst jüngst erneut klar positioniert. So bekräftigte die CSU zu Jahresanfang 2011 – obwohl sie zugleich ausdrücklich selbst für eine Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung eintritt und einen „Bedarf an Arbeitsmigration“ anerkennt – einmal mehr ihre grundsätzliche Ablehnung eines Punktesystems: „Es wäre ein bürokratisches Monstrum und würde zu Fehlentwicklungen wie einer Zuwanderung von Arbeitskräften ‚auf Halde‘ führen“.⁹

Demgegenüber legte die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Oktober 2010 dem Deutschen Bundestag zwei Beschlussanträge vor, die neben verschiedenen anderen Bausteinen zur Vermeidung eines Fachkräftemangels auch den gezielten Zuzug von Arbeitskräften unter anderem über den Weg eines Punktesystems vorsehen: „Hierfür soll auf Grundlage einer Bedarfsanalyse ein Qualifikationsprofil entwickelt und mit Punkten entsprechend bewertet werden, wobei zumindest die Kriterien Alter, Familienstand, Sprachkenntnisse, Bildungsabschluss und Berufserfahrung berücksichtigt werden sollen. Ausländerinnen und Ausländern, die durch dieses Auswahlverfahren ihre Qualifikation und Integrationsfähigkeit unter Beweis gestellt haben, ist in Deutschland eine dauerhafte Einwanderungsperspektive zu eröffnen“.¹⁰ Eine weitere inhaltliche Konkretisierung nimmt dabei der Antrag „Fachkräfte-Einwanderung durch ein Punktesystem regeln“ vor, der den Kriterienkatalog um den Gesichtspunkt der „Herkunft aus einem Entwicklungsland“ ergänzt und einen Verfahrensvorschlag zur organisatorischen Abwicklung des Auswahl- und Quotierungsverfahrens über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge liefert.¹¹ Während dem Verfahrensvorschlag aus Sicht dieser Studie grundsätzlich zugestimmt werden kann, erscheint die Bevorzugung von

⁷ Vgl. u.a. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.) (2008): Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik – DGB-Stellungnahme zu den Richtlinienentwürfen der EU-Kommission (*Blue Card* und Rahmenrichtlinie). Beschluss des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes vom 21. April 2008. Berlin.

⁸ Vgl. u.a. Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (2008): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter. Berlin.

⁹ CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag (2011): Die Zukunft unseres Sozialstaats sichern. Beschluss der XXXV. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 5.-7. Januar 2011 in Wildbad Kreuth.

¹⁰ Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag (Drucksache 17/3198, 6.10.2010).

¹¹ Fachkräfte-Einwanderung durch ein Punktesystem regeln. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag (Drucksache 17/3862, 23.11.2010).

Zuwanderungsbewerbern aus Entwicklungsländern – wie ohnehin generell das Kriterium „Herkunftsland“ innerhalb eines Punktesystems – problematisch. Gerade weil ein Punktesystem letztlich auf die dauerhafte Zuwanderung zielt, sollte es jedenfalls nicht der Ort für entwicklungspolitische Maßnahmen sein. Darüber hinaus spezifiziert auch diese politische Initiative der Grünen das geforderte Punktesystem nicht näher.

Hingegen findet sich ein vergleichsweise detaillierter Vorschlag in einem bereits Ende 2008 mit der parlamentarischen Mehrheit der Großen Koalition abgelehnten Antrag der FDP-Bundestagsfraktion. Darin skizzieren die Liberalen in Anlehnung an das in Großbritannien praktizierte Modell und auf Basis eines früheren Positionspapiers der FDP-Fraktion ein Drei-Säulen-Punktesystem. Es zielt sowohl auf die Gewinnung von Spitzenkräften (ohne quantitative Beschränkung) und Hochqualifizierten (bei Arbeitsplatzangebot und mit verkürzter Vorrangprüfung) als auch auf ausländische Studienabsolventen in Deutschland, die sich ebenfalls im Rahmen des Punktesystems für einen Daueraufenthalt qualifizieren können sollen. Der Punktekatalog selbst soll nach den FDP-Vorstellungen „unter Hinzuziehung von Sachverständigen“ erarbeitet werden, „regelmäßig sachverständig überprüft und durch ein flexibles Instrument (möglicherweise eine Verordnung) geregelt werden“.¹²

Neben diesem einzigen derart detailliert entworfenen Modell auf bundespolitischer Ebene aus der jüngeren Vergangenheit und Beiträgen der Wissenschaft,¹³ stellt der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung bis heute die gründlichste argumentative Herleitung und Darstellung eines möglichen deutschen Punktesystems im politischen Raum dar. Seit diesen beiden konzeptionellen Entwürfen ist von den politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen kein vergleichbar umfassender Versuch der Konkretisierung eines Punktesystems für die Anwendung in Deutschland mehr unternommen worden. Auch der Koalitionsvertrag der amtierenden Regierungskoalition lässt an dieser Stelle eine klare Aussage vermissen: „Wir wollen die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte steigern und die Zuwanderung nach Deutschland steuern. [...] Der Zugang von ausländischen Hochqualifizierten und Fachkräften zum deutschen Arbeitsmarkt muss systematisch an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarkts ausgerichtet und nach zusammenhängenden, klaren, transparenten und gewichteten Kriterien wie beispielsweise Bedarf, Qualifizierung und Integrationsfä-

¹² Zuwanderung durch ein Punktesystem steuern – Fachkräftemangel wirksam bekämpfen. Antrag der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag (Drucksache 16/8492, 12.3.2008); FDP-Bundestagsfraktion (2007): Moderne Steuerung der Zuwanderung – Mit einem Punktesystem den Fachkräftemangel beheben (Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 23.10.2007). Berlin. Vgl. dazu Abschnitt 2.2 dieser Studie.

¹³ Vgl. u.a. Zimmermann, Klaus F., Thomas K. Bauer, Holger Bonin, René Fahr und Holger Hinte (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit: Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, Berlin et al.

higkeiten gestaltet werden.“¹⁴ Bei optimistischer Betrachtung wäre dies als ein Hinweis auf die Absicht der Koalition zur Schaffung eines Auswahlverfahrens für die Zulassung interessierter Zuwanderungsbewerber zu interpretieren. Realistischer erscheint aber wohl, dass hier lediglich Detailanpassungen des geltenden Zuwanderungsgesetzes gemeint bzw. zu erwarten sind.¹⁵

Ein möglicher Ansatzpunkt könnte dabei das so genannte „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ sein, das mit Wirkung zum Jahresanfang 2009 in Kraft trat. Die Ablehnung des oben erwähnten FDP-Antrags durch den Deutschen Bundestag Ende 2008 erfolgte im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über dieses Gesetz, mit dem ein „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“¹⁶ umgesetzt werden sollte. Das Gesetz korrigierte die Bestimmungen des im Gesamtpaket des Zuwanderungsgesetzes enthaltenen Aufenthaltsgesetzes vor allem in einem zentralen Punkt: Das für die Erteilung einer von Beginn an uneingeschränkten Niederlassungserlaubnis nachzuweisende Mindesteinkommen hoch qualifizierter Zuwanderer wurde von dem ursprünglich fixierten Betrag in Höhe des Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung auf das Niveau der Bemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung herabgesetzt und somit faktisch um mehr als 25 Prozent reduziert. Davon versprach sich der Gesetzgeber eine Signalwirkung für den Zuzug gesuchter Fachkräfte. Gleichzeitig wurden auf dem Ordnungswege durchaus weit reichende Regelungen zur vorrangprüfungsfreien Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Akademiker aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten getroffen. Darüber hinaus wurde die Entwicklung eines Arbeitsmarkt-Monitorings zur besseren Bedarfseinschätzung beschlossen.

Mit diesem „Aktionsprogramm“ hat der Gesetzgeber nicht nur in kurzer Folge erneut selbst auf den wachsenden Fachkräftebedarf hingewiesen, sondern sich – nolens volens – weiter in Richtung einer künftigen qualitativen Steuerung der Arbeitsmigration über ein Punktesystem bewegt: Bleiben die erwünschten Wirkungen der rechtlichen Neuregelungen aus, wofür die

¹⁴ Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Zitiert nach Fassung <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>, S. 22f.

¹⁵ Vgl. Brüderle, Rainer (2010): Deutschland muss ein Chancenland werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. 10. 2010. Der Bundesminister für Wirtschaft plädiert in diesem Beitrag für die Einführung eines Punktesystems. Ein im November 2010 vorgelegtes „Eckpunktepapier“ der FDP-Bundestagsfraktion vermeidet dagegen diese Forderung; vgl. <http://www.fdp-fraktion.de/Eckpunktepapier-zur-Fachkraefte-Zuwanderung/1578c1738i1p6/index.html>.

¹⁶ http://www.bmas.de/portal/26948/property=pdf/2008_07_16_aktionsprogramm_fachkraefte.pdf. Gesetz zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz): [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*\[@attr_id=%27bgbl108s2846.pdf%27\]](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*[@attr_id=%27bgbl108s2846.pdf%27]).

bisherigen Erfahrungen eines denkbar marginalen Fachkräftezuzugs über diesen Kanal sprechen,¹⁷ sind der Politik nur wenige Optionen unterhalb der Ebene einer solchen Steuerung anhand von Auswahlkriterien in die Hände gegeben.

Bemerkenswerterweise hat sich mit dieser Sichtweise zu Jahresanfang 2011 erstmals auch die Bundesagentur für Arbeit in ungewohnter Deutlichkeit positioniert. In ihrer Publikation „Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland“ fächert sie die Optionen zur Bewältigung der bevorstehenden Engpasskonstellationen auf und schlägt explizit die Einführung eines Punktesystems vor: „Der Vorteil dieses Modells liegt in seiner großen Transparenz, die auch als Signal des Willkommens verstanden werden könnte“.¹⁸

2.2 Kurzbewertung des deutschen Gesetzgebungs- und Diskussionsstandes aus ökonomischer Sicht

Grundsätzlich ist die wachsende Bedeutung ökonomischer Argumente im Verlauf der deutschen Zuwanderungsdebatte sehr zu begrüßen. Zunehmend wird erkannt, dass auch zuwanderungspolitisch eine Antwort auf die demografischen Veränderungen gefunden werden muss und Zuwanderung einen volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet. Zuwanderung anhand der eigenen volkswirtschaftlichen Interessen auszurichten und entsprechend zu lenken, ist das fundamentale Erfolgsprinzip klassischer Einwanderungsländer und stellt bis heute sicher, dass sie – im Vergleich zu europäischen Staaten und hier gerade auch zu Deutschland – einen überdurchschnittlich hohen Anteil gut qualifizierter Zuwanderer für sich gewinnen können. Sieht man von der alles überragenden Tragweite der demografischen Veränderungsprozesse einmal ab, so leuchtet unmittelbar ein, dass der im Vergleich zu den traditionellen Einwanderungsländern hohe Anteil geringer qualifizierter Zuwanderer in Deutschland wie auch in der Europäischen Union insgesamt den prinzipiell dennoch positiven Nutzen der Arbeitskräftemigration nicht voll zur Geltung kommen lässt.¹⁹ Gelingt es hingegen, den Anteil höher qualifizierter Einwanderer zu vergrößern – womit explizit keine Ausweitung der Gesamtzuwanderung verbunden sein muss und darf –, resultieren daraus wünschenswerte positive

¹⁷ Eine sorgfältige Evaluation sowohl des Effekts der Absenkung der Mindesteinkommensgrenze als auch der Öffnung des Arbeitsmarkts für Akademiker aus den neuen EU-Staaten steht allerdings noch aus.

¹⁸ Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg, S. 37.

¹⁹ Dass die Zuwanderung nach Deutschland auch unter den geltenden rechtlichen, eben noch zu wenig ökonomisch motivierten Regelungen einen erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet, wurde wiederholt belegt. Vgl. für eine besonders aufschlussreiche, in Form einer Generationenbilanzierung vorgenommene Berechnung der Finanzierungsbeiträge von Ausländern zu den öffentlichen Haushalten z.B. Bonin, Holger (2006), Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen. Eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444, Bonn.

Gesamteffekte für die heimische Wirtschaft, und auch der fiskalische Nutzen des Beitrags von Zuwanderern zu den öffentlichen Haushalten wird klar steigen.

Eine gezielt dosierte Beschäftigung gut qualifizierter Zuwanderer sorgt nicht etwa für Belastungen am heimischen Arbeitsmarkt, sondern schafft in Form oft untersuchter Komplementäreffekte auch neue Berufsperspektiven für geringer qualifizierte Arbeitnehmer, die weiterhin die eigentliche Problemgruppe des deutschen Arbeitsmarkts darstellen. Der Import von Humankapital durch Zuwanderung führt zu insgesamt größerer Wohlfahrt, indem mehr Güter und Dienstleistungen produziert werden können. Gleichzeitig bewirkt er auch eine gerechtere Verteilung der Ansprüche an diese Marktergebnisse. Durch die Zuwanderung qualifizierter Arbeit wird diese insgesamt preiswerter, weniger qualifizierte Arbeit hingegen wird relativ knapper und deshalb besser entlohnt.²⁰

Gemessen an den Überlegungen der ökonomischen Theorie schneiden die den Zuzug von qualifizierten Arbeitnehmern regelnden Vorschriften des Zuwanderungsgesetzes auch in der durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz korrigierten und ergänzten Neufassung insgesamt wenig günstig ab. Weder beinhaltet das Gesetz ein Element qualitativer Auswahl, noch gelingt es ihm, den Zuzug von Hochqualifizierten durch ein unbürokratisches Zulassungsverfahren attraktiv zu machen. Dem Interesse potenzieller Zuwanderer steht nicht allein die weiterhin zu hoch angesetzte Mindesteinkommensgrenze im Weg, sondern auch ein generell zu komplexes, nicht transparentes Regelwerk, das zudem bis heute international zu wenig bekannt ist. Letzteres gilt umso mehr für die auf dem Verordnungsweg vorgenommenen Erleichterungen für den Zuzug von Akademikern aus den neuen EU-Staaten. Obwohl sie quantitativ nicht limitiert sind und de facto schon seit 2009 nahezu Freizügigkeit für diese Gruppe verwirklichen, ist die Resonanz überschaubar.

Dies sollte die Politik als Hinweis auf ein doppeltes Versäumnis richtig einschätzen: Zum einen bedarf jede um Zuwanderer werbende Politikmaßnahme einer entsprechenden Publizität und öffentlichen „Vermarktung“, insbesondere in den Herkunftsländern der gesuchten Fachkräfte. Fehlt diese offensive Selbstdarstellung – beispielsweise auch über ein umfassend informierendes Internet-Portal –, ist der Erfolg der Maßnahme von vornherein kritisch zu beurteilen und sehr fraglich. Zum anderen sollten die Spätfolgen einer zu lange verfehlten Migrationspolitik in diesem Zusammenhang sehr ernst genommen werden. Deutschland zählt ausweislich, nicht nur des bescheidenen Interesses an den zuletzt geschaffenen Zu-

²⁰ Dies wurde in Zimmermann, Klaus F. und Martin Kahanec (2009), *International Migration, Ethnicity and Economic Inequality*, in: Salverda, W., B. Nolan und T.M. Smeeding (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford, S. 455-490 umfassend dokumentiert und dargelegt.

wanderungsangeboten wegen, ganz offenbar nicht zu den primären Zielländern qualifizierter Wanderungswilliger. Mit seiner Strategie maximaler Hinauszögerung der vollen Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa hat Deutschland auch in der jüngsten Vergangenheit so deutliche Signale zur Fortsetzung seiner eher auf Vermeidung denn auf aktive Gestaltung orientierten Zuwanderungspolitik gesetzt, dass ein Kurswechsel erst über einen längeren Zeitraum hinweg an Bekanntheit und Glaubhaftigkeit gewinnen muss, bevor er zu einem gesteigerten Zuwanderungsinteresse der nicht nur von Deutschland allein gesuchten Fachkräfte führen wird.

Der FDP-Antrag aus dem Jahr 2008 und das ihm zugrunde liegende Positionspapier der liberalen Bundestagsfraktion skizzieren mit einem Drei-Säulen-Modell ein recht klares Konzept: Für Hochqualifizierte (1. Säule) soll bei Erreichen einer Mindestpunktzahl eine sofortige, zunächst auf zwei Jahre befristete Einreise- und Arbeitserlaubnis ohne Quotierung oder konkretes Arbeitsplatzangebot erteilt werden. Bei Vorliegen eines konkreten Jobangebots und entsprechendem Sprachnachweis kann sofort eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt werden, in anderen Fällen soll der Spracherwerb nach Ablauf von zwei Aufenthaltsjahren überprüft und davon der weitere Aufenthaltsstatus abhängig gemacht werden. Qualifizierte Bewerber (2. Säule) sollen bei Erreichen einer für diese Gruppe gültigen, niedrigeren Mindestpunktzahl zudem einen Arbeitsplatz entsprechend der im Punktesystem nachgewiesenen Qualifikation nachweisen müssen sowie eine verkürzte Überprüfung auf Verfügbarkeit einheimischer Arbeitnehmer (Vorrangprüfung) durchlaufen. Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für diesen Personenkreis ist dabei anfänglich ebenfalls auf zwei Jahre befristet und zudem auf bestimmte Mangelbranchen beschränkt (ohne dass das Verfahren zu deren Identifikation näher erläutert würde). Schließlich sieht das Konzept der FDP vor, im Rahmen von Sonderfallregelungen (3. Säule) insbesondere auf ausländische Studienabsolventen in Deutschland abzielen. Sie sollen sich innerhalb des Punktesystems für einen Daueraufenthalt dann qualifizieren können, wenn sie die der 2. Säule entsprechende Mindestpunktzahl erreichen und binnen zwei Jahren Arbeitsplatz und Spracherwerb nachweisen. Ferner sollen nach den Vorstellungen der FDP Einschränkungen hinsichtlich der Studienfächer dafür Sorge tragen, dass nur Bewerber in erkannten Mangelberufen zum Zuge kommen.

Bezieht man die im zugrunde liegenden FDP-Positionspapier enthaltenden beispielhaften Vorschläge für eine Gewichtung der Punktevergabe in die Betrachtung mit ein (siehe Übersicht 1), erscheinen die Überlegungen aus ökonomischer Sicht zu großen Teilen plausibel. Dies gilt für eine befristete Arbeitsgenehmigung für im Punktesystem erfolgreiche Hochqualifizierte auch ohne feste Arbeitsplatzzusicherung ebenso wie für die Möglichkeit einer sofortigen unbefristeten Niederlassungserlaubnis bei Nachweis eines Jobangebots und hinrei-

chender Sprachkenntnisse. Die aus der Praxis Großbritanniens abgeleitete (und dort kostenpflichtige) Zertifizierung potenzieller Arbeitgeber dient im FDP-Modell einerseits der Verpflichtung der einstellenden Unternehmen zur Teilnahme an Meldeverfahren und zur Kostenübernahme bei etwaigen Rückführungsmaßnahmen, andererseits soll die Zertifizierung die beschleunigte Abwicklung von Zulassungsverfahren für Arbeitsmigranten erlauben. Der hierfür zu betreibende Aufwand dürfte allerdings durchaus erheblich sein. Ökonomisch positiv ist in dem Konzept die privilegierte Behandlung ausländischer Studienabsolventen zu bewerten. Hinsichtlich der Punktegewichtung wirken die Staffelungen bei Qualifikation, Sprachkenntnissen und Lebensalter hinreichend stimmig. Dagegen wirkt die Gewichtung von Punkten für ein im Herkunftsland vor Antragstellung erzielt Einkommen zu stark – dieser Ansatz zur Bewerberklassifizierung unterschätzt zudem den für eine faire Bewertung zu betreibenden Aufwand hinsichtlich eines Vergleichs divergierender internationaler Lohnniveaus. Kritisch zu sehen ist überdies das Festhalten an einer – wenn auch stark verkürzten – Vorrangprüfung, deren unbürokratischer Charakter zwar betont wird, bei der aber unklar bleibt, ob sie im Sinne einer Globalprüfung oder aber individuell und damit wiederum ermessensoffen erfolgen soll. Auch die vorgesehene Ermittlung des branchenspezifischen Fachkräftebedarfs bleibt diffus. Im Ganzen handelt es sich bei dem Konzept jedoch um eine weiterhin sehr brauchbare Diskussionsgrundlage.

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung hat in ihrem Konzept aus dem Jahr 2001 zahlreiche grundlegende Anforderungen an ein Punktesystem formuliert, die im weiteren Verlauf dieser Studie nur bekräftigt werden können. Richtigerweise verweist die Kommission in ihrem Bericht darauf, dass sich ein Punkte-Auswahlsystem ausdrücklich an langfristigen Perspektiven und Anforderungen und nicht am kurzfristigen berufsbezogenen Arbeitskräftebedarf orientieren und seine Kriterien entsprechend festlegen muss. Eine vorrangige Identifikation „passender“ Zuwanderungsbewerber anhand von Mangelberufen wäre in der Tat ein zu kurzfristig angesetztes Steuerungselement. Angesichts sich rasch wandelnder Berufsbilder und struktureller Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt mag damit zwar die vorübergehende Illusion eines passgenauen Zuwanderereinsatzes verbunden sein, doch aus ökonomischer Sicht sollte mehr Wert auf eine nachhaltige Verwendbarkeit der allgemeinen Qualifikationen von Zuwanderern statt auf möglicherweise rasch veraltendes Spezialwissen gelegt werden.²¹

Zu Recht legt die Kommission deshalb Wert auf die besondere Gewichtung der Kriterien Ausbildungsabschluss, Berufserfahrung und Zusatzqualifikation, Sprachkenntnisse, Lebensalter und besondere Anpassungsfähigkeit, wobei auch sie innerhalb einer Maximalpunktzahl

²¹ Vgl. dazu auch die Bewertung der australischen und kanadischen Punktesysteme in den Abschnitten 3.1 -3.2.

von 100 das Ausbildungsniveau besonders hoch mit bis zu 30 Punkten gewichtet (siehe Übersicht 2). Dagegen erachtet sie das Kriterium von Berufserfahrung nicht als zwingend, so dass in ihrem Konzept, anders als im FDP-Modell, junge Hochschulabgänger besonders bevorzugt werden. Pragmatisch ist der Ansatz der Kommission hinsichtlich der Bewertung von Sprachkenntnissen. Sie sollen nicht zur zwingenden Voraussetzung erhoben, sondern nur mit Bonuspunkten versehen werden, wohl aber soll erfolgreichen Zuwanderungsbewerbern ein obligatorischer Sprachkursbesuch vor Einreise nach Deutschland abverlangt werden. In der Tat spricht aus ökonomischer Sicht wenig für eine rigidere Spracherwerbsanforderung vor Stellung eines Zuwanderungsantrages, weil sie zu einer negativen Selbstselektion prinzipiell aussichtsreicher Bewerber führen wird, die nicht über Deutschkenntnisse verfügen. Im Bemühen um die politische Mehrheitsfindung für ein Punktesystem mag man ein strikteres Vorgehen für sinnvoll erachten, ökonomisch ratsam wäre es nicht. Vielmehr kann die inzwischen geschaffene Integrationskurs-Infrastruktur gezielt auch für den Spracherwerb neuer Arbeitsmigranten im Rahmen eines Punktesystems genutzt werden, wobei hier sehr wohl auch Modelle der Kostenbeteiligung bzw. -übernahme durch die Arbeitgeber der Zuwanderer vorstellbar sind.

Im Unterschied zu anderen Konzepten trifft die Unabhängige Kommission Zuwanderung überdies eine zentrale und wichtige Unterscheidung zwischen der Anbahnung dauerhafter und der Regelung befristeter Arbeitsmigration, schafft aber zugleich eine zweckmäßige Durchlässigkeit zwischen den Verfahren. Während der Kommission zufolge das Punktesystem seiner Intention nach ausschließlich auf dauerhafte Zuwanderung abzielen soll, schlägt sie daneben einen eng quotierten Kanal für temporär angelegte Zuwanderung vor. Hier sollen nicht Punkte je nach Persönlichkeitsmerkmalen des Bewerbers vergeben werden, sondern zeitlich von vornherein auf maximal fünf Jahre begrenzte Zuwanderungsgenehmigungen dann erteilt werden, wenn ein eigens für diesen Zweck zu schaffendes Engpass-Diagnoseverfahren einen akuten Zuwanderungsbedarf in bestimmten Branchen ermittelt hat. Die Kommission hat auch zu diesem Verfahren detaillierte Vorschläge alternativer Handlungsmodelle vorgelegt. Ihr Ansatz sieht zudem vor, dass befristet eingereiste Zuwanderer im Verlauf ihres Aufenthalts in Deutschland einen Antrag im Rahmen des Punktesystems stellen und dabei etwaige Integrationsvorteile in die Waagschale werfen können.

Diesem Konzept pflichtet die vorliegende Studie ausdrücklich bei. Sich kurzfristig verändernde Bedarfssituationen am Arbeitsmarkt sollten strikt von dem primär demografisch getriebenen, langfristigen Fachkräftebedarf unterschieden und in Form separater Zuwanderungsmodule bewältigt werden. Dabei kann der Übergang von der befristeten zur dauerhaften Immigration einen starken Anreiz bieten, in offensichtliche Mangelsegmente des Arbeits-

marktes zuzuwandern. Es zählt zu den weiteren Stärken des Punktesystems, dass es diese Durchlässigkeit jederzeit unbürokratisch zulässt.

Mit den wichtigen, in diesem Abschnitt diskutierten Vorarbeiten ist seit Jahren bereits eine tragfähige Basis geschaffen, um zügig zu einem Gesetzentwurf für ein deutsches Punktesystem zu gelangen.

3 Klassische Punktesysteme: Die Erfahrungen Australiens und Kanadas

Die traditionellen Einwanderungsländer Australien und Kanada verfügen über einen großen Erfahrungsschatz bei der Strukturierung und kontinuierlichen bedarfsorientierten Anpassung von Punkte-Auswahlssystemen für Zuwanderer. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung werden die Systeme beider Länder nicht ausschließlich zur Steuerung langfristiger Zuwanderung eingesetzt, sondern beinhalten teilweise Elemente zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfs aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse nach Arbeitskräften. Deshalb ist eine Analyse der von diesen Staaten praktizierten Systeme und ihrer ökonomischen Wirkung für die deutsche Diskussion besonders relevant, auch wenn von vornherein einschränkend darauf hingewiesen werden muss, wie sehr sich die Verhältnisse eines Flächenstaates mit gewachsener Immigrationskultur von den europäischen und deutschen Gegebenheiten unterscheiden – eine „Passgenauigkeit“ des australischen oder kanadischen Modells darf deshalb keinesfalls erwartet werden. Auch sind die Erfahrungen beider Staaten mit den eigenen Steuerungsmechanismen keineswegs durchgängig positiv – auch Australien und Kanada sind in mancher Hinsicht vor die Problematik defizitärer ökonomischer Integration gestellt, wenn dies auch insgesamt in geringerem Maße der Fall ist als in Ländern mit ungesteuerter Immigration. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich aus dem Studium dieser Systeme Handlungsempfehlungen für ein deutsches Punktesystem und seine Implementierung ableiten.

3.1 Kanada: Kombiniertes humankapital- und bedarfsorientierter Ansatz

Relativ zur Bevölkerung des Landes (ca. 34 Millionen) hat Kanada die weltweit höchsten Zuwanderungszahlen. So werden durchschnittlich etwa 250.000 Einwanderer pro Jahr angeworben, und zusätzlich reisen fast 200.000 Einwanderer über den Weg befristeter Aufenthaltsgenehmigungen nach Kanada. Insgesamt betrug der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung im Jahr 2006 fast 20 Prozent. Diese Entwicklungen lassen sich nicht zuletzt mit dem im Jahr 1967 eingeführten und 2001 umfassend reformierten kanadischen Punktesys-

tem in Verbindung bringen.²² Kanada verfolgt im Kern ein humankapitalbasiertes Auswahlverfahren und wirbt seine Zuwanderer primär auf einer generellen Basis von Qualifikationen, Fähigkeiten und Erfahrungen an.²³ Das Punktesystem wird dabei mit einer Quotenregelung verknüpft, die Knappheit schafft und nur die besten Bewerbungen zum Zuge kommen lässt, ihnen jedoch von Beginn an – ein Markenzeichen dieser zentralen Säule des ökonomischen Zuwanderungsmodells Kanadas – ein Daueraufenthaltsrecht zugesteht. Grundsätzlich ermöglicht das kanadische System qualifizierte Zuwanderung nach Maßgabe der jeweils gültigen Quote auch ohne Nachweis eines vorliegenden Arbeitsplatzes. Kann eine Arbeitsplatzzusage nachgewiesen werden, führt dies lediglich zur Vergabe zusätzlicher Punkte.

Dies sollte jedoch nicht zu dem Trugschluss verleiten, das kanadische Modell verlasse sich ausschließlich auf die Selbstregulierung des Marktes und setze allein darauf, mit einer gezielten Auswahl „der Besten“ zugleich auch die beste Gewähr für deren erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zu schaffen. Dies ist zwar weiterhin die zugrunde liegende Überzeugung der kanadischen Migrations- und Integrationspolitik, doch die auch in Kanada nicht zu leugnenden, obschon vergleichsweise geringeren Integrationsprobleme sowie nicht zuletzt die Auswirkungen der jüngsten Finanz- und Weltwirtschaftskrise haben Änderungen nach sich gezogen. So wurden zuletzt unter anderem die Regelungen zur Bewertung von Berufserfahrungen innerhalb des Punktesystems strenger gefasst, und es finden engere Quotierungen Anwendung. Für *Federal Skilled Worker Visa* – der im Zusammenhang dieser Studie wichtigste ökonomische Zuwanderungskanal im kanadischen Modell²⁴ – kommt seit 2008 nur noch in Betracht, wer berufliche Erfahrungen in einem oder mehreren der behördlicherseits identifizierten Engpassberufen nachweisen kann (was nicht zwingend einen entsprechenden Bildungsabschluss voraussetzt). Davon wird nur abgesehen, wenn bereits ein Arbeitsplatz (*arranged employment*) vorhanden ist.²⁵ Die Berufsliste umfasst gegenwärtig 29 Tätigkeiten (siehe Übersicht 3). Ferner wurde 2010 erstmals für jede identifizierte Mangelberufsgruppe eine Höchstzahl von 20.000 Zuwanderungsbewerbungen eingeführt – nicht zu verwechseln mit der übergeordneten Einwanderungsquote – und innerhalb dieses Kontingents zudem die Zahl der tatsächlich weiter zu verfolgenden Bewerbungen auf 1.000 je Berufsgruppe be-

²² Vgl. zu einer Bewertung der 2001 erfolgten Reform Schmidtke, Oliver (2008): Die Einwanderungspolitik Kanadas – beispielgebend für Deutschland? in: Thränhardt, D. (Hrsg.): Entwicklung und Migration. Berlin, S. 51-78.

²³ Vgl. für eine kritische Gesamteinschätzung u.a. Kolb, Holger (2008): Punktesystem, Einwanderungsplanwirtschaft und marktwirtschaftliche Alternativen oder: Was kann Deutschland von Kanada lernen?, in: Brendel, P. und A. Kreienbring (Hrsg.): Kanada und Deutschland: Migration und Integration im Vergleich. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Schriftenreihe Migration, Flüchtlinge und Integration, Bd. 15, S. 56-77.

²⁴ Die Regelungen für Investoren und andere Zuwanderergruppen bleiben hier außer Betracht.

²⁵ Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp>.

schränkt. Wird die Höchstgrenze an Bewerbungen im Zeitverlauf erreicht, sind weitere Bewerbungen erst wieder mit Beginn des nächsten Jahresturnus möglich.

Das Punktesystem selbst berücksichtigt Qualifikationsniveau, Berufserfahrung, Sprachkompetenz, Lebensalter und Integrationsfähigkeit der Bewerber (siehe Übersicht 4). Die eigenen Chancen können durch einen anonymen Online-Selbsttest eingeschätzt werden.²⁶ Dabei liegen Ausbildung (25 Punkte), Sprachniveau (24) und Berufserfahrung (21) in der Gewichtung nahezu gleichauf, während im Vergleich dazu die Punktezahlen für Alter, Arbeitsplatzangebot und Integrationsperspektive (je 10 Punkte) niedrig angesetzt sind. Der hohe Punktwert von Sprachkenntnissen, die durch Teilnahme an zertifizierten Tests nachzuweisen sind, reflektiert dabei nicht zuletzt die Tatsache, dass von Anfang an ein Daueraufenthaltsrecht angeboten wird. Eine etwaige Sprachkompetenz in beiden Landessprachen wird zusätzlich honoriert. Vergleichsweise feingliedrig ist die Vergabe von Punkten für das Bildungsniveau gestaltet. Hier wird nicht allein der Abschluss als solcher, sondern ebenso die Gesamtdauer der Schul- und Studienzeiten bewertet.

Als Mindestmaß plausibel zu machender, genereller Berufserfahrung auf bestimmten Qualifikationsstufen nach dem Standard der *National Occupation Classification* (NOC) wird ein Berufsjahr innerhalb des zurückliegenden Jahrzehnts angesetzt. Weitere Jahre schlagen nur mit wenigen Zusatzpunkten zu Buche. Hinsichtlich des Lebensalters trifft das kanadische System keine gezielte Differenzierung innerhalb der Altersgruppe der 21-49-Jährigen. Vielmehr erhalten auch noch 50-Jährige nahezu die maximale Punktzahl. Sollen Bonuspunkte für ein Arbeitsplatzangebot angerechnet werden, ist der potenzielle Arbeitgeber in der Pflicht, deutlich zu machen, dass die angebotene Tätigkeit den Anforderungen entspricht, die im Rahmen des Punktesystems gestellt werden. Die besondere Integrationsfähigkeit der Bewerber schätzt Kanada anhand fünf verschiedener Maßstäbe ein, für die jeweils 5 Punkte möglich, insgesamt aber nur 10 Punkte anrechenbar sind. Hervorzuheben ist hier die nochmalige Prämierung eines Arbeitsplatzangebots sowie die „Belohnung“ der Qualifikation eines etwaigen Lebenspartners. Daneben zählen frühere Aufenthalte oder Verwandtschaft im Land. Von insgesamt 100 möglichen Punkten sind 67 obligatorisch, um sich für das weitere Zulassungsverfahren zu qualifizieren. Im Rahmen der jährlichen Kontingentierung kommen nur die Bewerber mit den höchsten Punktzahlen (ohne Rücksicht auf das Herkunftsland) zum Zug. Ein Einreiserechtsanspruch entsteht nicht.

Schon das Daueraufenthaltsrecht vermittelt erfolgreichen Bewerbern weit reichende Rechte auf gesellschaftliche Teilhabe, die durch die Perspektive, unter bestimmten Voraussetzungen

²⁶ Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/assess/index.asp>.

bereits nach dreijährigem Aufenthalt die kanadische Staatsangehörigkeit beantragen zu können, noch aufgewertet werden und insgesamt zur hohen Glaubwürdigkeit des kanadischen Zuwanderungsangebots und der großen Nachfrage von Fachkräften beitragen. Zur Folge hat dies auch, dass sich Einwanderer in hohem Maß in das soziale und politische Leben des Landes einbringen.

Die oben skizzierten jüngsten Modifizierungen des Zuwanderungsverfahrens für Fachkräfte können in gewisser Weise als eine intelligente, partielle Rückkehr zu dem bis zum Jahr 2001 praktizierten Verfahren interpretiert werden, das die konkrete Bedarfskomponente stark betont hatte. Erfolgte im Jahr 2001 die Umstellung vor dem Hintergrund einer sich schnell wandelnden Wissensgesellschaft, in der flexible und übertragbare Qualifikationen und Fähigkeiten zunehmend an Bedeutung gewinnen und es weniger allein auf berufsspezifische Kenntnisse ankommt,²⁷ findet ein knappes Jahrzehnt später aufgrund geänderter Rahmenbedingungen eine – vollständig systemkonforme – neuerliche Modifizierung im Sinne eines kombinierten Verfahrens statt. Das heute geltende Regelwerk stellt den Versuch dar, die insgesamt bewährte, an allgemeinen Integrationsperspektiven auf dem Arbeitsmarkt abgestellte Anwerbestrategie mit einem Modul der unmittelbaren Bedarfssteuerung zu versehen. Es zählt zu den vorteilhaften Wesensmerkmalen eines Punktesystems, dass es diese Modifizierungen jederzeit unbürokratisch zulässt, ohne aufwändige Gesetzgebungsverfahren einleiten zu müssen.

Die kanadische Zuwanderungsgesetzgebung regelt auch die Einreise von Investoren und Existenzgründern über ein Punktesystem, das weitgehend demjenigen für Fachkräfte entspricht.²⁸ Temporäre Arbeitsmigration wird außerhalb des Punktesystems geregelt. Dabei greifen einerseits diverse Ausnahmetatbestände, die ein verkürztes Zulassungsverfahren gestatten, in der Mehrzahl der Fälle ist jedoch *Human Resources and Skills Development Canada* (HRSDC) für die Genehmigung der Arbeitsaufnahme zuständig, überprüft den Bedarf und teilt seine Entscheidung dem Arbeitgeber mit. Ein Übergang von der befristeten zur dauerhaften Immigration kann per Bewerbung auf den Status der *Canadian Experience Class* eingeleitet werden.²⁹

²⁷ Vgl. Bommes, Michael und Holger Kolb (2005): Germany, in: Niessen, J. und Y. Schibel (Hrsg.): *Immigration as a Labour Market Strategy: European and North American Perspectives*. Brüssel: Migration Policy Group, S. 65-88.

²⁸ Zu den Einzelheiten der Punktevergabe vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/investors/selection.asp>.

²⁹ Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/work/index.asp>.

In der Bundesquote des kanadischen Zuwanderungssystems sind geringe Anteile für die Provinzen bzw. Territorien des Landes reserviert. Auf Grundlage des *Provincial Nominee Program* wird den Regionen Eigenständigkeit für die Zulassung einer begrenzten Anzahl von qualifizierten Zuwanderern eingeräumt, denen bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Dauer-aufenthaltsrecht zugestanden werden kann. Die Provinzen und Territorien verfügen dazu über eigenständige Bewerbungsverfahren und leiten im Falle der Befürwortung den entsprechenden Antrag zur Visumsausstellung weiter. Insgesamt soll erreicht werden, Zuwanderern Anreize für eine bewusste Entscheidung zur Ansiedlung in strukturschwächeren Regionen zu geben. In der Bundesquote des Jahres 2005 sollten Zuwanderer, die über diesen Weg nach Kanada kommen, allerdings lediglich rund 4 Prozent ausmachen.

Das kanadische System insgesamt hat einen stabil hohen Grad an Akzeptanz in der kanadischen Bevölkerung erlangt, doch fehlt es nicht an Kritik. So wird bemängelt, dass es nicht immer gelingt, den Neuankömmlingen in Kanada sofort berufliche Positionen zu eröffnen, die ihren Qualifikationen entsprechen.³⁰ Des Weiteren stellt auch in Kanada, wie dies in vielen Zielländern von Migranten beobachtet werden kann, die praktische Anerkennung von Berufsabschlüssen, die im Herkunftsland erworben wurden, ein vergleichsweise großes Hindernis für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Einwanderern dar.³¹ Kritisch betrachtet wird auch die mangelnde Flexibilität kanadischer Arbeitgeber, die fast ausschließlich in Kanada erworbenes spezifisches Humankapital honorieren.³² Diese Einwände gegen die kanadische Zuwanderungs- und Integrationspolitik sind dabei letztlich jedoch nicht fundamental gegen das Punktesystem als solches gerichtet, sondern betreffen die Herausforderungen, die sich jeder Einwanderungsgesellschaft im Hinblick auf die möglichst optimale Ressourcennutzung und ökonomische wie soziale Eingliederung von Zuwanderern stellen. Dass auch Kanada trotz langjähriger Erfahrung auf diesem Gebiet an dieser Stelle noch Verbesserungspotenzial hat, zeigt vor allem, dass die Etablierung eines deutschen Punktesystems mit Blick auf notwendigerweise längere Erprobungszeit rasch in Angriff genommen werden sollte.

³⁰ Vgl. Schmidtke, Oliver (2008): Die Einwanderungspolitik Kanadas – beispielgebend für Deutschland? in: Thränhardt, D. (Hrsg.): *Entwicklung und Migration*. Berlin, S. 51-78.

³¹ Vgl. Triadafilopoulos, Triadafilos (2006): *A Model for Europe? An Appraisal of Canadian Integration Policies*, in: Baringhorst, S., U. Hunger und K. Schönwälder (Hrsg.): *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*. Wiesbaden, S. 79-94.

³² Vgl. Reitz, Jeffrey (2001): *Immigration Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research*, in: *Journal of International Migration and Integration* 2(3), S. 347-378.

3.2 Australien: Berufsspezifische Selektion

Australien verfügt als das klassische Einwanderungsland schlechthin (ein Viertel seiner Gesamtbevölkerung von ca. 19 Millionen Bürgern ist im Ausland geboren) über ein ungemein breit gefächertes und im Vergleich zum kanadischen Modell eher aufwändig organisiertes Zuwanderungssystem. Ursprünglich nach kanadischem Vorbild eingeführt, hat sich der zugewanderungspolitische Kurs Australiens längst von dem Kanadas entfernt und einen auf die besonderen Verhältnisse Australiens mit seinem starken Gegensatz der Regionen zugeschnittenen Weg zur Steuerung von Arbeitsmigration gefunden.³³ Eine Besonderheit des australischen Systems besteht darin, dass alle Einwanderer in den ersten beiden Jahren nach ihrer Ankunft von Sozialleistungen ausgeschlossen werden. Temporäre Zuwanderung von Arbeitskräften hat heute einen sehr hohen Stellenwert; gleichzeitig ist das System sehr durchlässig und sorgt dafür, dass ein hoher Anteil der permanenten Zuwanderer sich aus den Reihen ursprünglich befristet eingereister Arbeitskräfte rekrutiert.³⁴ Australien hat schon vor einem Jahrzehnt das große Potenzial ausländischer Absolventen heimischer Hochschulen erkannt und seine Politik systematisch darauf abgestellt, sie im Land zu halten. Sie können am Punktesystem teilnehmen, dessen Gewichtung es ihnen erlauben, fehlende Berufserfahrung durch Bestwerte bei Alter, Spracherwerb und Qualifikation leicht auszugleichen. Sie stellen inzwischen regelmäßig die größte Gruppe der zugelassenen Arbeitsmigranten mit Daueraufenthaltsstatus. Aus der starken strukturellen Veränderung der Zuwanderungsströme, die heute nicht mehr von Europäern, sondern von Immigranten asiatischer Herkunft dominiert werden, hat Australien die Konsequenz gezogen, den Stellenwert von Englischkenntnissen im Punktesystem auszubauen und die Niveaueanforderungen zu verschärfen.

Das australische System unterscheidet bei der Zuwanderung von Arbeitskräften unter anderem die Kategorien der Zuwanderung mit Arbeitsplatzangebot (*Employer Sponsored Workers*), die allgemeine Arbeitsmigration von Hochqualifizierten (*General Skilled Migration Program*) sowie Sonderverfahren für Spezialisten, Unternehmer, Pflegepersonal und regionale Beschäftigung. Zur Steigerung der Attraktivität regional zugeschnittener Zuwanderungsangebote wurde eine innovative *Skill Matching Database* eingeführt, in der sich entsprechend qualifizierte Zuwanderungsbewerber selbst für die Dauer von zwei Jahren registrieren können – auch parallel zu einer regulären Antragstellung. Behörden und Unternehmen haben die Möglichkeit, entsprechend des bestehenden betrieblichen und regionalen Bedarfs Be-

³³ Vgl. Hawthorne, Leslyanne (2008): The impact of economic selection policy on labour market outcomes for degree-qualified migrants in Canada and Australia. Montreal: IRPP Institute for Research on Public Policy.

³⁴ Vgl. Hugo, Graeme (2010): Länderprofil Australien. Focus Migration Nr. 21 (September 2010).

werber für die Zulassung zu nominieren. Generell gelten hier geringere Mindestanforderungen, und das Verfahren findet außerhalb des Punktesystems statt. Gleichwohl erscheint ein solches Verfahren auch jenseits einer Regionalsteuerung durchaus zur Übertragung auf die deutschen Verhältnisse geeignet.

Im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung ist insbesondere das *General Skilled Migration Program* von Interesse. Es richtet sich an 18-45-jährige Bewerber mit guten Englischkenntnissen, gesuchten Qualifikationen, und mindestens einjähriger Berufserfahrung (im Verlauf der letzten zwei Jahre) innerhalb des Spektrums der in Australien als knapp erachteten Berufe. Maßgeblich hierfür ist eine im Gegensatz zur kanadischen Praxis sehr umfangreiche Berufsmangelliste, die zurzeit mehr als 150 Berufe aufführt, darunter auch solche mit mittlerer Qualifikation etwa im Pflegebereich.³⁵ Kann keine Qualifikation in einem dieser Berufe nachgewiesen werden, scheidet ein Zuwanderungsantrag von vornherein aus. Die Zusammensetzung der Positivliste verdeutlicht, dass im Fokus dieses Zuwanderungskanals nicht ausschließlich Hochqualifizierte stehen. Ist die Bewerbung innerhalb des Punktesystems erfolgreich, wird ein Daueraufenthaltsrecht im Rahmen der jährlich vorgegebenen Quoten erteilt. Niedrigere Anforderungen an die Mindestpunktzahl stellt das System an – mutmaßlich schwächer qualifizierte – Bewerber, wenn ein Verwandter den Lebensunterhalt sichert, also als „Sponsor“ auftritt, oder aber eine regionale Dienststelle den Bewerber nominert.

Das Punktesystem Australiens nimmt eine besonders detaillierte Kategorisierung vor (siehe Übersicht 5). Die Punktestaffellung selbst ist wiederum sehr übersichtlich gestaltet. Im Vordergrund stehen hohe obligatorisch zu erzielende Punktzahlen für ein auf den jeweils angegebenen Mangelberuf zugeschnittenes Qualifikationsniveau. Die überwiegende Mehrzahl der amtlicherseits vorgegebenen Engpassberufe ist mit 60 Punkten klassifiziert, andere werden mit 50 oder 40 Punkten bewertet. Damit ist keine andere Punktekatgorie auch nur annähernd so stark gewichtet. Die Aufteilung der Punkte für das Alter der Bewerber verdeutlicht – zieht man den Vergleich zu Kanada – eine klare Bevorzugung junger Zuwanderer. Bewerber jenseits eines Lebensalters von 45 Jahren erhalten in dieser Rubrik keine Punkte und sind damit massiv im Nachteil. Gegenüber durchschnittlichen Sprachkenntnissen wird ein höheres Englischniveau mit 25 Punkten inzwischen besonders stark honoriert. Ferner gibt es Zusatzpunkte, wenn eine von 55 im Land verbreiteten Sprachen (u.a. Deutsch) fließend beherrscht wird.

³⁵ Vgl. http://www.immi.gov.au/skilled/_pdf/sol-schedule3.pdf. Für das regional orientierte Zuwanderungsprogramm gilt eine abweichende, ähnlich umfassende Berufsliste, vgl. http://www.immi.gov.au/skilled/_pdf/sol-schedule4.pdf.

Überdurchschnittlich hoch bewertet werden außerdem in Australien erworbene Bildungsabschlüsse (bis zu 25 Punkte), die eine nochmals gesteigerte Integrationsfähigkeit erwarten lassen – ausländische Bildungsabschlüsse werden im Punktesystem dagegen nicht bewertet. Ihre etwaige Anerkennung obliegt den dazu autorisierten australischen Berufsverbänden. Eine ergänzende, über das obligatorische Maß hinausgehende Berufserfahrung im gewählten oder auch einem vergleichbaren Beruf resultiert in Zusatzpunkten, sofern sie mindestens drei Jahre beträgt. Ebenso können ergänzende Punkte durch den Beleg von Berufserfahrung in Australien erzielt werden. Werden von aktuell 175 möglichen Punkten 120 erreicht, wird der Zuwanderungsantrag im weiteren Verfahren berücksichtigt (*pass mark*), bei 100 Punkten wird er in eine Reserveliste abgestuft (*pool mark*), ansonsten verworfen. Die Schwellenwerte sind abhängig von den Entwicklungen auf dem australischen Arbeitsmarkt und der erreichten Punktzahl der Einwanderungswilligen im jeweiligen Jahr und werden bei Bedarf angepasst.

Gegenwärtig durchläuft das australische Punktesystem auf Veranlassung der Regierung eine umfassende Evaluation mit dem Ziel einer systematischen Bestandsaufnahme seiner Stärken und Schwächen.³⁶

Das australische Konzept einer sehr stark berufsspezifischen Selektion von Arbeitsmigranten wird in der Wirtschaftswissenschaft durchweg als erfolgreich und zeitweise dem Modell Kanadas sogar überlegen bewertet.³⁷ Insbesondere der Fokus auf junge Zuwanderer und internationale Studierende kann dabei als Erfolgsgarant gelten. Generell ist die Integrationsfähigkeit jüngerer Migranten im Mittel von vornherein als günstiger zu bewerten. Allerdings steht im Mittelpunkt der Analysen in aller Regel die unmittelbare Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer, die schließlich Aufnahme gefunden haben und nicht das – überaus komplexe – Verfahren selbst. Auch Australien gelingt es nicht durchgehend treffsicher, die jeweilige Knappheit in den verschiedenen Sektoren und Branchen des Arbeitsmarktes zu messen und festzulegen, um auf dieser Grundlage Mangelberufe zu definieren. Nicht von ungefähr werden die umfangreichen Identifikationslisten permanent überarbeitet und evaluiert. Darüber hinaus gestaltet sich das Bewilligungsverfahren selbst aufwändig und kostenintensiv. Es führt nicht selten zu erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung eingehender Bewerbungen. Unter anderem deshalb sah sich die australische Regierung Anfang 2010 veranlasst, schwebende Anträge aus dem Jahr 2007 für nichtig zu erklären. Festzuhalten bleibt, dass das aust-

³⁶ Vgl. Department of Immigration and Citizenship (2010): Review of the General Skilled Migration Points Test (Discussion Paper, 15.2.2010).

³⁷ Vgl. u.a. Hawthorne, Lesleyanne (2008): The impact of economic selection policy on labour market outcomes for degree-qualified migrants in Canada and Australia. Montreal: IRPP Institute for Research on Public Policy.

ralische Modell in Verfahrenshinsicht nicht den Anforderungen an ein schlankes, unbürokratisches Steuerungsmodell für Deutschland genügt.

4 Neue europäische Punktesysteme: Großbritannien, Dänemark, Österreich

Die erheblichen Veränderungen im weltweiten und europäischen Wanderungsgeschehen sowie die Strukturumwälzungen auf den Arbeitsmärkten haben nicht nur in Deutschland eine Debatte um zugewanderungspolitische Reformen entfacht. Insbesondere die Initiativen der Europäischen Kommission (u.a. *Blue Card*-Richtlinie, Europäischer Pakt für Einwanderung und Asyl, Stockholm-Programm) dokumentieren die dort erkannte Dringlichkeit von Maßnahmen zur Aufwertung des Status der Gemeinschaft als Zielregion für qualifizierte Fachkräfte. Der wachsende Einfluss europäischen Rechts auf die Gestaltung der nationalen Zuwanderungspolitik zeigt sich gegenwärtig besonders plakativ in Form der in 2011 abzuschließenden Umsetzung der *Blue Card*-Richtlinie in nationales Recht. Zugleich werden hier aber auch die Grenzen deutlich, die der EU-Migrationspolitik durch die einzelstaatlichen Interessen noch gesetzt werden.

Wohl räumt die *Blue Card* qualifizierten Zuwanderern unter bestimmten Voraussetzungen eine zwei- bis vierjährige, verlängerbare Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in einem EU-Land ein. Nach fünfjährigem Aufenthalt kann sie überdies in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden. Bei Wanderungen innerhalb der EU muss die *Blue Card* und mit ihr die nationale Arbeitserlaubnis allerdings stets aufs Neue und unter Anwendung der jeweiligen nationalen Bestimmungen beantragt werden. Es bleibt somit beim einzelstaatlichen Hoheitsrecht in Zuwanderungsfragen. Entgegen der ursprünglichen Intention der EU-Kommission schafft die jetzt umzusetzende Form der *Blue Card* keine gemeinschaftsübergreifend einheitlichen Regelungen für Arbeitsmigranten. Eine weitgehende Rechtsgleichheit für *Blue Card*-Inhaber besteht somit jeweils nur im Land, das die Karte ausstellt. Die Weiterwanderung in einen anderen EU-Staat unterliegt zeitlichen Auflagen (frühestens nach 18 Monaten) und kann potenziell unter Anwendung der dort geltenden Rechtspraxis erschwert oder verhindert werden. Darüber hinaus sieht die *Blue Card* keine automatische Arbeitserlaubnis für mitreisende Ehepartner, sondern deren Regelung nach nationalstaatlichem Recht vor. Auch damit büßt die *Blue Card* im internationalen Vergleich an Attraktivität für potenzielle einreisewillige Migranten ein. Unter Anwendung des geltenden deutschen Zuwanderungsgesetzes würde sie ihrer gedachten Wirkung weitgehend genommen. Umgekehrt ist ein nennenswerter praktischer Mehrwert einer *Blue Card* im Vergleich zu einem erfolgreichen Antrag über ein

neues deutsches Punktesystem nicht zu erkennen. Dennoch sollte die Bedeutung der *Blue Card* als eines ersten bildhaften Schrittes in eine richtige Richtung nicht gering geachtet werden. Sie könnte in einem nächsten Schritt zu einer *White Card* ausgeweitet werden, die in Kombination mit nationalen Punkte- und Quotensystemen die räumliche Mobilität gesuchter Fachkräfte erleichtert.³⁸

Parallel zu den Initiativen auf EU-Ebene zeichnen sich auch einige Politikreformen innerhalb der alten EU-Staaten durch eine verstärkte Aufmerksamkeit für die ökonomische Dimension von Zuwanderung aus. Dabei werden freilich sehr unterschiedliche Akzente gesetzt. Während etwa die mit einem Punktesystem verknüpften Regelungen zur Zulassung von Arbeitsmigration in Dänemark zuletzt einer Strategie der Zuwanderungsvermeidung untergeordnet worden sind, verfügt Schweden seit 2008 über sehr liberale Regelungen zur Arbeitsmigration, die keinen Unterschied hinsichtlich der Qualifikation treffen und nahezu ausschließlich die Nachfrage seitens der einheimischen Arbeitgeber berücksichtigen.

Frankreichs seit 2006 geltendes neues Einwanderungs- und Eingliederungsgesetz beinhaltet einerseits erhebliche Verschärfungen beim Familiennachzug und den Integrationsanforderungen, regelt aber andererseits auch erstmals die privilegierte Behandlung besonders qualifizierter Arbeitnehmer und schafft ebenso Erleichterungen für die Einreise einfach qualifizierter Arbeitsmigranten im Falle eines erkannten Bedarfs. Großbritannien verfügt – nach intensiver politischer Vorbereitung – seit 2008 über ein gegenüber dem ursprünglichen *Highly Skilled Migration Program* erweitertes, nun mehrgliedriges Punktesystem, das andere bis dahin geltenden Zuwanderungsmöglichkeiten abgelöst und einen noch stärkeren ökonomischen Akzent gesetzt hat. Zuletzt wurden dabei die Quoten für zuziehende Arbeitskräfte deutlich verringert und einzelne Stufen des Programms ausgesetzt.

Ende 2010 hat die österreichische Bundesregierung einen Entwurf für ein neues Auswahlssystem für Zuwanderer vorgelegt und dafür den Begriff der „rot-weiß-roten Karte“ geprägt. Gegenstand des Konzepts, das nach der parlamentarischen Beschlussfassung bereits 2011 in Kraft treten soll, sind deutliche Erleichterungen für den Zuzug von Einwanderern mit höherer und mittlerer Qualifikation, wobei für letztere Gruppe eine auffallend schlanke und unbürokratische Form der Identifikation von Mangelberufen beabsichtigt ist.

Es lässt sich also insgesamt festhalten, dass eine wachsende Zahl von EU-Staaten dazu übergeht, die eigenen volkswirtschaftlichen Interessen stärker in den Fokus ihrer Zuwanderungspolitik zu rücken und sich dabei auch die Vorteile von Auswahlssystemen für Zuwanderer zu-

³⁸ Vgl. dazu die Hinweise in: Hinte, Holger und Klaus F. Zimmermann (2010): Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 79 (1), S. 85-100.

nutze zu machen. Deutschland steht hier vor einem nicht unerheblichen Nachholbedarf, den es mit Blick auf den sich künftig verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte aufzuholen gilt.

Nachfolgend werden die Punktesysteme Großbritanniens, Dänemarks und Österreich kurz skizziert und bewertet.

4.1 Großbritannien: Fünf-Säulen-Konzept

Die ökonomische Zuwanderungspolitik des Vereinigten Königreichs basiert gegenwärtig auf einem Fünf-Säulen-Konzept (siehe Übersicht 6), mit dem das Land sich sukzessive von einer hochkomplexen Vielfalt von Einreisevorschriften verabschiedet hat, die – ähnlich wie in Deutschland – zuvor zu einem massiven Transparenzdefizit und partieller innerer Widersprüchlichkeit geführt hatte. Das seit 2008 etappenweise eingeführte Modell hat zu einer wesentlichen Vereinfachung der Verfahrenswege und Bündelung der Zuständigkeiten bei der *UK Border Agency* als Teil des *British Home Office* geführt. Großbritannien verfügt in Form des *UK National Recognition Information Centre* (UK NARIC) zudem über eine zentrale Behörde, deren Aufgabe im Vergleich internationaler Bildungs- und Berufsabschlüsse und der einer Überprüfung der Qualifikationsunterlagen der Zuwanderungsbewerber besteht, sofern Zweifelsfälle auftauchen oder der Bewerber dies wünscht.

Die erste Säule des Konzepts stellt ein Zuwanderungsangebot an Hochqualifizierte mit akademischem Bildungsabschluss dar, die ohne Nachweis eines Arbeitsplatzangebots eine Einreise- und Arbeitserlaubnis erhalten können. Innerhalb dieser Rubrik findet eine weitere Unterteilung in Angebote für allgemeine Arbeitsmigration, Existenzgründer und Investoren sowie ausländische Absolventen britischer Hochschulen statt, für die unterschiedliche Punktesysteme gelten. Auch wenn Ende 2010 der Kanal der allgemeinen Arbeitsmigration in Säule 1 geschlossen bzw. bis auf weiteres ausgesetzt worden ist, während für Existenzgründer und Investoren weitere Erleichterungen greifen sollen und an die Einführung einer neuen Kategorie für „außerordentliche Talente“ (Preisträger o.ä.) gedacht wird,³⁹ sind die Regelungen für die allgemeine hoch qualifizierte Arbeitsmigration und diejenigen für ausländische Studienabsolventen im Inland im Zusammenhang dieser Untersuchung von besonderem Interesse.⁴⁰ Im Falle der allgemeinen Arbeitsmigration wurden naturgemäß vor allem für den akademischen Grad hohe Punktzahlen (30-45 Punkte) vergeben. Noch höher bewertet und honoriert wurde ein hohes bisheriges Einkommen (0-80 Punkte). Geringfügige Zusatzpunkte waren

³⁹ Vgl. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/37-t1-closed>.

⁴⁰ Vgl. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/general/eligibility/pointsassessment/>.

möglich bei Studienaufhalten in Großbritannien oder im Inland erzieltm Einkommen (je 5 Punkte). Der Nachweis von Basis-Sprachkenntnissen durch einen zertifizierten Test war obligatorisch und wurde mit 10 Punkten bewertet. Das Gleiche galt für den Nachweis ausreichender Lebensunterhaltssicherung. Von maximal möglichen 175 Punkten mussten 95 für eine positive Zuwanderungsbewilligung erreicht werden. Zugleich war das Verfahren mit hohen Gebühren (750 Pfund pro Kopf) behaftet und vermittelte nur einen zunächst auf drei Jahre befristeten Aufenthalt. Für ausländische Studienabsolventen gilt auch weiterhin ein vereinfachtes Punkteverfahren, indem lediglich Mindestpunkte für die erworbene Qualifikation (Art der Hochschule, Datum/Alter des Abschlusses, derzeitiger Zuwandererstatus), Sprachkenntnisse und Lebensunterhaltssicherung erreicht werden müssen.

Die zweite Säule des britischen Zuwanderungskonzepts richtet sich vor allem an qualifizierte Fachkräfte (*sponsored skilled workers*) aus Drittstaaten außerhalb der EU und des Commonwealth (sofern ein Großelternanteil in Großbritannien geboren wurde). Für diese Zielgruppe greift einerseits ein recht straffes Punktesystem, andererseits wurden strikte obligatorische Voraussetzungen geschaffen. Zu letzteren zählen nicht nur der Nachweis eines Jobangebots, einfacher Sprachkenntnisse und ausreichender Finanzmittel, sondern es wurde zusätzlich ein *Sponsorship*-System eingeführt, das die einstellenden Unternehmen unmittelbar in die Pflicht nimmt und ihre besondere Sorgfalt bei der Auswahl ausländischer Bewerber einfordert. Sie müssen ein gebührenpflichtiges Zertifikat für jeden Zuwanderungsbewerber ausstellen, dem sie einen Arbeitsplatz anbieten wollen. Ohne dieses Zertifikat wird die Bewerbung des Zuwanderers nicht berücksichtigt. Damit verpflichten sie sich zur Einhaltung sanktionsbewehrter Kontrollvorschriften und zur Kostenübernahme bei Verstößen des Zuwanderers gegen die mit der Zuwanderungsgenehmigung getroffenen Vereinbarungen. Bevor sie ihrerseits Zertifikate ausstellen können, müssen die Unternehmen eine kostenpflichtige behördliche Teilnahmelizenz erwerben. Gleichzeitig findet eine öffentlich einsehbare Seriositätsbewertung der Unternehmen (Kategorie A und B) statt, mit der etwaige Verfehlungen von Unternehmensseite dokumentiert werden.

Das Punktesystem in Säule 2 bewertet zunächst die auch in Säule 1 geltenden Aspekte Qualifikation (mit allerdings deutlich niedrigeren Punktezahlen von 0-15), Spracherwerb und Finanzmittel (analog jeweils obligatorische 10 Punkte). Ein besonderer Akzent wird auf die Verdienstaussichten in Form des vorliegenden Arbeitsplatzangebotes (10-25 Punkte bei 20.000 bis über 32.000 Pfund Jahreseinkommen, darunter 0 Punkte) gelegt. Die höchsten Punktzah-

len (50 Punkte) werden vergeben, wenn die Qualifikation des Bewerbers mit behördlicherseits identifizierten Mangelberufen übereinstimmt.⁴¹

Hierfür wird die *National Shortage Occupation List*⁴² herangezogen, die das *British Home Office* in Zusammenarbeit mit anderen Behörden kontinuierlich aktualisiert und publiziert. Befinden sich zu besetzende Positionen eines Unternehmens auf dieser Liste, kann es den Arbeitsplatz sofort einem im Ausland ansässigen Bewerber anbieten und den *Sponsorship*-Weg beschreiten, ansonsten muss zuvor der *Resident Labour Market Test* als einer indirekten Form der Vorrangprüfung absolviert werden. Konkret bedeutet dies, dass der jeweilige Arbeitsplatz je nach Gehalt 7 bis 14 Tage lang öffentlich nach bestimmten Mindeststandards ausgeschrieben werden muss und erst in Ermangelung adäquater Bewerber der Weg über die Zuwanderung eines Bewerbers eingeschlagen werden kann. Dieser muss dann binnen drei Monaten einen Einreiseantrag gestellt haben, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktkonstellation nicht in der Zwischenzeit maßgebliche Veränderungen erfahren hat.

Das Lebensalter eines Zuwanderungsbewerbers wird in Säule 2 nicht gesondert bewertet, sondern darauf vertraut, dass die Unternehmen in ihrer Auswahl rational entscheiden. Von 110 möglichen Punkten müssen die Bewerber mindestens 70 Punkte erreichen. Bei einem Arbeitsplatzwechsel muss zuvor das Zertifikat des vorherigen Arbeitgebers durch eines des neuen Arbeitgebers abgelöst worden sein. Ehepartner können sich sowohl separat innerhalb dieser Säule bewerben als auch im Rahmen der weiterhin bestehenden Familiennachzugsmöglichkeiten einen Einreiseantrag stellen.

Auch die zweite Säule des britischen Zuwanderungssystems erfährt gegenwärtig einige Korrekturen seitens des Gesetzgebers.⁴³ So wird für 2011 und 2012 eine maximale Jahresquote von knapp 21.000 Personen festgesetzt, wovon allerdings Spitzenverdiener ausgenommen sein werden. Außerdem wird das geforderte Qualifikationsniveau angehoben, so dass künftig eine Bewerbung ohne qualifizierten Bildungsabschluss ausgeschlossen ist und die Chancen für Bewerber mit mittlerer Qualifikation sinken werden. Ebenso werden die Anforderungen an das Sprachniveau verschärft, anstelle einfacher Basiskenntnisse werden fortan Kenntnisse auf B1-Level (mittleres Niveau) erwartet.

Die Einführung der Kontingentierung bedingt zugleich eine Korrektur im Umgang mit den *Sponsorships* der Unternehmen. Deren Zuwandererzertifikate werden künftig monatlich

⁴¹ Vgl. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier2/general/eligibility/pointsassessment/>.

⁴² Vgl. <http://www.workpermit.com/uk/uk-immigration-tier-system/tier-2-skilled-migrants-shortage-occupation-list.htm>.

⁴³ Vgl. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/35-t1-t2-annual-limits>.

nach Maßgabe der Quote berücksichtigt; wird die monatliche Rate überschritten, erfolgt eine behördliche Klassifizierung aller zur Entscheidung anstehender Zertifikate nach erkannter Relevanz, wobei primär das Kriterium „Mangelberuf“ eine Rolle spielen soll.

Das britische Modell kennt über die beiden beschriebenen Säulen hinaus noch drei weitere Zuwanderungskanäle, die für diese Untersuchung nicht von zentraler Relevanz sind. Die dritte Säule war ursprünglich für befristete Zuwanderung einfach oder nicht qualifizierter Saisonarbeiter reserviert, wurde jedoch bis auf weiteres nicht in Kraft gesetzt. Die vierte Säule betrifft die Einreise von Schülern. Säule 5 regelt neben dem Jugendaustausch auch die temporäre Zuwanderung, womit freilich nicht die Ermöglichung der Einreise zur Behebung von Engpassituationen gemeint ist, sondern vielmehr der vorübergehende, maximal zwölfmonatige Aufenthalt von Spitzensportlern, Künstlern, Teilnehmern an Freiwilligendiensten und anderen. Zwar greift auch hier ein Punktesystem, jedoch letztlich nur, um auf diesem Weg die für alle hier in Frage kommenden Personengruppen ebenfalls das *Sponsorship* durch die sie betreuende oder beschäftigende Institution systemkonform und einfach organisieren zu können. Faktisch finden außer dem Zertifikat und der Kategorie Lebensunterhaltssicherung in dieser Säule keine weiteren Aspekte Berücksichtigung.

Für eine wissenschaftliche Evaluation des britischen Zuwanderungsmodells ist es – sowohl aufgrund der sukzessiven Einführung als auch aufgrund der rasch vorgenommenen Korrekturen und Aussetzungen – noch zu früh. Dennoch kann für die deutsche Diskussion neben allgemeinen Einsichten zur Struktur und Gewichtung der Punktesysteme insbesondere die Konstruktion eines Mehssäulenmodells – an das sich auch bereits das oben diskutierte FDP-Konzept anlehnt – von Interesse sein. Skepsis ist hinsichtlich der unmittelbaren Einbindung der die Zuwanderer beschäftigenden Unternehmen über das *Sponsorship* angebracht, da hier eine vergleichsweise beachtliche Bürokratie erforderlich wird. Auch die stark an die Internet-Plattformen Australiens und Kanadas angelehnte, vergleichsweise transparente Darstellung der Zuwanderungsoptionen im Online-Angebot der *UK Border Agency* (einschließlich der Möglichkeit zur einfachen Selbsteinschätzung der Zuwanderungschancen) verdient Beachtung. Deutschland wird sich in eine ähnliche Richtung positionieren müssen, will es ein Punktesystem wirksam, also qualifizierte Zuwanderer „anlockend“, in die Praxis umsetzen.

Wenig überzeugend erscheint gleichwohl die Schließung von Säule 1 des britischen Zuwanderungsverfahrens. Es ist nicht einsichtig, warum allgemein einsetzbare Hochqualifizierte fortan ohne Berücksichtigung bleiben bzw. den Umweg über die für sie – allerdings bislang nicht passgenaue und mit Arbeitsplatz- wie auch *Sponsorship*-Kondition versehene – Säule 2 nehmen sollen. Gerade von dieser Zielgruppe kann erwartet werden, dass ihre Arbeitsmarkt-

Integration keinerlei Schwierigkeiten begegnet. Insoweit ist mit dieser Korrektur kaum eine Zurücksetzung von Spitzenkräften, wohl aber eine nochmalige Stärkung des *Sponsorship*-Prinzips intendiert.

4.2 Dänemark: Punktesystem als Bestandteil einer *Greencard*-Regelung

Die ökonomische Komponente der dänischen Zuwanderungsgesetzgebung unterscheidet zwischen der Ausgabe einer zunächst befristeten *Greencard* an gut qualifizierte Bewerber im Rahmen eines Punktesystems, der befristeten Einreise von Mangelarbeitskräften mit Arbeitsplatzangebot und dem erleichterten Zuzug von Fachkräften mit per Arbeitsvertrag garantierten hohem Einkommen. Auch die Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis regelt Dänemark nach Maßgabe eines Punktesystems.⁴⁴

Zahlreiche Verschärfungen der dänischen Zuwanderungsgesetzgebung in den letzten Jahren sind primär den Wahlerfolgen der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei geschuldet. Sie betreffen vor allem die Erschwerung von Daueraufenthalt und des Familiennachzugs, lassen damit aber naturgemäß auch den ökonomischen Kanal nicht unberührt. So ist zu erwarten, dass die ökonomisch motivierten Zuwanderungsangebote des Landes an „Attraktivität“ weiter deutlich einbüßen werden. Dennoch soll an dieser Stelle ein kurzer Abriss der dänischen Punktesystem-Bestandteile im Rahmen der *Greencard*-Regelung folgen, die jenseits der in sich eher widersprüchlichen Zuwanderungspolitik des Landes durchaus informativ für die Formulierung eines deutschen Punktesystems sein können.

Wer in einem detaillierten Punktesystem die nötige Mindestpunktzahl erreicht und weitere obligatorische Voraussetzung (Wohnraum, Lebensunterhalt usw.) erfüllt, kann eine solche *Greencard* erhalten, die eine sechs Monate gültige Einreiseerlaubnis zwecks Arbeitssuche in Dänemark und ein bis zu dreijähriges anfängliches Aufenthaltsrecht vermittelt (siehe Übersicht 7).⁴⁵ Eine Aufenthaltsverlängerung kann beantragt werden, ebenso steht prinzipiell der Weg zur Beantragung eines Daueraufenthalts offen. Das zugrunde liegende Punktesystem gewichtet die Kategorie Ausbildung besonders stark. Von maximal 180 zu erreichenden Punkten entfallen allein 105 auf die Bewertung der Qualifikation bzw. den Bildungsabschluss des Bewerbers. Dabei notiert ein Bachelorabschluss bei 30 Punkten, ein Master-Abschluss zählt 60, eine Promotion bzw. Ph.D. 80 Punkte. Weitere bis zu 15 Bonuspunkte erzielen Bewerber mit Abschlüssen von TOP-100/400 klassifizierten internationalen Universitäten. Zu-

⁴⁴ Vgl. insgesamt http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/jobseeking-in-dk.htm.

⁴⁵ Vgl. dazu die ausführliche regierungsamtliche Beschreibung des *Greencard*-Verfahrens unter http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/greencard-scheme/greencard-scheme.htm.

sätzliche 10 Bonuspunkte erhalten Bewerber, deren Qualifikation in einem Bereich angesiedelt ist, für den amtlicherseits eine Mangelsituation festgestellt wurde (Positivliste). Kann Berufserfahrung in diesem Beruf nachgewiesen werden, sind 10 oder 15 Punkte möglich, während eine drei- bis fünfjährige allgemeine Berufserfahrung nur 5 Zusatzpunkte ergibt.

Sprachkenntnisse werden mit bis zu 30 Punkten bewertet, wobei das dänische Modell interessanterweise die Anrechnung von zwei Sprachen (neben Dänisch und Englisch auch Deutsch, Schwedisch, Norwegisch) vorsieht. Die soziale Integrationsfähigkeit bewertet das dänische Punktesystem anhand konkreter Kriterien. Längere Studienzeiten oder alternativ Arbeitsaufenthalte im europäischen Ausland bringen bis zu 10 Punkte ein. Das Lebensalter schlägt bei 35-40jährigen Bewerbern mit 10, bei Jüngeren mit 15 Punkten zu Buche. Insgesamt muss ein Minimum von 100 Punkten erreicht werden, um sich für die dänische *Green-card* zu qualifizieren, dabei müssen allerdings nicht zwingend in allen Kategorien Punkte erworben werden.

Die praktische Anwendung der Berufsmangelliste als alternativer Zuwanderungsmöglichkeit wird auch in Dänemark über die unmittelbare Einbeziehung der Arbeitgeber organisiert, die für und gemeinsam mit ihrem potenziellen neuen Mitarbeiter die notwendigen Schritte einzuleiten haben. Bewerber müssen im Besitz mindestens eines Bachelor-Abschlusses sein. Eine erteilte Aufenthaltsgenehmigung ist auch dann verlängerbar, wenn der jeweilige Beruf unterdessen nicht mehr von der Positivliste der Engpassberufe erfasst wird, sofern der ursprünglich angetretene Job unverändert ausgeübt wird.

Die Vergabe eines Daueraufenthaltsrechts wird in Dänemark durch ein separates Punktesystem geregelt, das Kriterien wie einen mindestens vierjährigen Aufenthalt inklusive mindestens 2,5 Jahren Erwerbstätigkeit und mittlere Sprachkenntnisse faktisch obligatorisch macht.

Das Urteil über die dänische Komponente zur Steuerung von Arbeitsmigration fällt ambivalent aus. Das *Green-card*-Punktesystem bewegt sich durchaus im Rahmen des international Üblichen, akzentuiert vernünftigerweise den Bereich der Qualifikation sehr stark und verhält sich (ungeachtet der u.a. auch an dieser Stelle sich entzündenden innenpolitischen Kritik) auch bei der Bewertung der Integrationsfähigkeit rational. Das Positivlisten-Verfahren darf, bei allen grundsätzlichen Bedenken gegen diese Form der Organisation von Zuwanderung und die damit verbundenen Risiken möglicher Informationsdefizite über tatsächliche Arbeitsmarktengpässe, für sich eine vergleichsweise wenig bürokratische Verfahrensgestaltung in Anspruch nehmen. Die in jüngster Zeit offenkundig gewordenen zuwanderungspolitischen Ambitionen der dänischen Regierung laufen allerdings Gefahr, die Bemühungen um eine gezielte Anwerbung von Fachkräften nachhaltig zu konterkarieren. Die Vorbereitung eines

deutschen Punktesystems sollte deshalb von vornherein auch mit einer entsprechenden Korrektur der Öffentlichkeitsarbeit in diesem Politikfeld einhergehen, um dem Risiko vorzubeugen, dass das Interesse an einem neuen deutschen Zuwanderungsangebot von vornherein zu gering ausfällt.

4.3 Österreich: Neue Initiative der „Rot-Weiß-Roten Karte“

Die Zuwanderungspolitik Österreichs weist in mancher Hinsicht Parallelen zur deutschen Politik auf: Lange Zeit wurde ein Zuwanderungsbedarf negiert, der Erfolg von Kurskorrekturen in der jüngeren Zeit leidet unter anderem an der mangelhaften Wahrnehmung beider Staaten als potenzielle Zielländer hoch qualifizierter Migranten. Österreich steht allerdings unmittelbar vor einem Kurswechsel seiner Politik – für das Jahr 2011 ist parallel zur Umsetzung der *Blue-Card*-Richtlinie der EU die Einführung einer dezidiert selektiven ökonomischen Komponente innerhalb der österreichischen Zuwanderungsgesetzgebung zu erwarten. Sie greift auf die flexiblen Möglichkeiten eines Punktesystems zurück und wurde bereits vor der parlamentarischen Erörterung in der Öffentlichkeit offensiv unter dem Begriff „Rot-Weiß-Rote Karte“ (RWR-Karte) thematisiert. Die Regierung setzt mit der Vorstellung ihres Konzepts und der umgehenden Einbringung eines vollständigen Gesetzentwurfes Ende 2010 ein bereits in ihrem Regierungsprogramm 2008 umrissenes Vorhaben um. Zwar ist noch nicht im Detail absehbar, welche Änderungen der Entwurf im parlamentarischen Prozess vor dem geplanten Inkrafttreten Mitte 2011 noch erfahren wird, doch ist angesichts der politischen Mehrheitsverhältnisse nicht mit fundamentalen Korrekturen zu rechnen.⁴⁶

Das österreichische Modell differenziert zwischen besonders hoch qualifizierten Spezialisten, Wissenschaftlern und Führungskräften sowie anderen, zur Ausübung von Mangelberufen qualifizierten Bewerbern. Gleichzeitig soll auch sonstigen „Schlüsselkräften“ die Einreise gestattet werden, wenn eine Vorrangprüfung ergibt, dass für die angestrebte Tätigkeit kein bevorrechtigter Inländer zur Verfügung steht (siehe Übersicht 8). In allen Fällen wird die „Rot-Weiß-Rote Karte“ nur befristet erteilt, sie gilt arbeitsplatzgebunden zunächst nur für ein Jahr, kann aber schrittweise bis auf fünf Jahre verlängert werden. Interessant ist dabei die „Beloh-

⁴⁶ Vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010): Die Rot-Weiß-Rote Karte – das neue Zuwanderungssystem. Bessere Qualifikation, höheres Wirtschaftswachstum, rascher Integration. Pressemitteilung (9.12.2010). Wien: http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/5/8/5/CH0023/CMS1291898785798/101209_rotweissrotcard_layoutiert.pdf; Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (2010): Qualifizierte Zuwanderung eröffnet neue Chancen für Wirtschaft und Standort Österreich. Pressemitteilung (9.12.2010). Wien: <http://www.bmwfj.gv.at/Presse/Documents/Rot-Wei%C3%9F-Rot-Card-BMWFJNEU.pdf>. Ergänzend dazu die Übersicht über den geplanten Punktekatalog: <http://download.krone.at/pdf/rotweissrotcard.pdf>. Der Gesamttext des unterdessen vorgelegten Gesetzentwurfes findet sich unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00251/index.shtml.

nung“ aktiven Spracherwerbs: Wird dieser nach Besuch des ohnehin verpflichtenden Integrationskurses erfolgreich belegt, soll die RWR-Karte statt um ein Jahr sofort um drei Jahre verlängert werden. Der spätere Übergang in einen Daueraufenthalt setzt eine weitgehende Beherrschung der Landessprache zwingend voraus. Gelingt bereits im ersten Aufenthaltsjahr eine zehnmonatige qualifikationsgerechte Erwerbstätigkeit, wird die Karte behördlicherseits in eine RWR-Karte „Plus“ umgewandelt, die das Aufenthaltsrecht vom bestehenden Arbeitsplatz entkoppelt und einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang entsprechend der Qualifikation ermöglicht. Fehlt dieser Nachweis, wird bis auf weiteres nur die Basis-RWR-Karte verlängert. Derzeit noch geltende Quotenregelungen für die Einreise von Fachkräften sollen durch die quantitativ unbeschränkte RWR-Karte abgelöst werden, wohingegen der Familiennachzug grundsätzlich einer Quotierung unterworfen bleiben wird.

Das Punktesystem für die erstgenannte Gruppe von Spitzenkräften bewertet den Hochschulabschluss eines Bewerbers gleich bzw. sogar geringer als ein überdurchschnittliches letztjähriges Gehalt, bietet aber umgekehrt die Möglichkeit hier nicht erzielbare Punkte vollständig durch andere Qualifikationen auszugleichen, indem die Zahl der im Bereich Ausbildung maximal anrechenbaren Punkte deutlich unterhalb der rechnerischen Gesamtsumme aller möglichen Punkte limitiert wird. Inwieweit das Gehaltskriterium tatsächlich eine belastbare und unaufwändig prüfbare Kategorie darstellt, muss allerdings bezweifelt werden. Auffällig – und aus ökonomischer Sicht richtig – ist die eher schwache Gewichtung von Sprachkenntnissen, bei denen im Übrigen auch Englischkenntnisse ins Feld geführt werden können. Dies erscheint für die Zielgruppe tendenziell im internationalen Umfeld englischsprachig tätiger Führungskräfte sinnvoll. Dabei ist allerdings einschränkend hinzuzufügen, dass auch diese Zielgruppe der Pflicht zum deutschen Spracherwerb binnen zwei Jahren im Rahmen der obligatorischen Erfüllung des „Moduls 1 der Integrationsvereinbarung“ unterliegt.

Berufserfahrung wird ebenfalls eher gering mit Punkten honoriert, dabei wird eine fünfjährige Berufserfahrung im Ausland schon durch eine sechsmonatige Berufspraxis in Österreich aufgewogen. Ob diese Gewichtung zielgruppenadäquat vorgenommen ist, erscheint eher zweifelhaft. Andererseits verschafft die Anrechnung von bis zu 10 Berufsjahren wiederum die Möglichkeit, fehlende Punkte an anderer Stelle, etwa einen nicht vorhandenen akademischen Grad, wieder wettzumachen. Ein konkretes Jobangebot wird nicht durch zusätzliche Punkte honoriert. Als weitere Kategorisierungen umfasst das Punktesystem neben dem Lebensalter jedoch auch längere Studienaufenthalte in Österreich. Werden von 100 anrechenbaren Punkten 70 erreicht, kann ein sechsmonatiges Visum zur Arbeitssuche ausgestellt werden, wobei kein Mindesteinkommen gefordert ist und, wie erwähnt, keine Quotierung greift. Ist die Arbeitssuche erfolgreich abgeschlossen, folgt die Ausstellung der RWR-Karte.

Die zweite Säule des österreichischen Punktesystems bildet ein Zuwanderungsangebot für Fachkräfte in Mangelberufen. In einer jährlichen Verordnung legen die zuständigen Bundesministerien in Kooperation mit den Sozialpartnern eine Berufsliste fest. Vorgesehen ist hierfür ein denkbar einfaches Kriterium: Liegen je gemeldeter offener Stelle nicht mehr als 1,5 „Vormerkungen“ von Arbeitslosen seitens der Arbeitsvermittlungen vor, gilt der jeweilige Beruf als Engpassberuf. Diese Regelung erscheint, will man Arbeitsmigration überhaupt via Mangellisten steuern, zwar besonders leicht handhabbar und transparent, birgt aber das erhebliche Risiko einer zu starken Vereinfachung der tatsächlichen Engpasskonstellation. Analog zum für Spitzenkräfte beabsichtigten Verfahren soll auch hier bei Erreichen einer Mindestpunktzahl zunächst ein sechsmonatiges Visum erteilt werden. Ist die Arbeitsplatzsuche innerhalb dieses Zeitraums erfolgreich, wird die RWR-Karte ausgestellt. Das Punktesystem (siehe Übersicht 8) gewichtet Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachniveau und Lebensalter und misst dabei zielgruppengerecht einem beruflichen Bildungsabschluss im erkannten Mangelberuf einen relativ hohen Wert dabei. Inwieweit er nicht sogar höher anzusetzen wäre als die Punktezahl für die allgemeine Hochschulreife, bliebe zu diskutieren. Jedenfalls ist der „Vorsprung“ für Akademiker nicht derart hoch angesetzt, dass er nicht von anderen durch entsprechende Berufserfahrung wieder eingeholt werden könnte. Auch auf Ebene der Engpass-Fachkräfte lässt das System die Möglichkeit zu, schwächere Deutsch- durch bessere Englischkenntnisse auszugleichen. Von insgesamt maximal 75 Punkten müssen 50 erreicht werden. Überdies setzt die Vergabe der RWR-Karte zwingend voraus, dass ein betriebsüblicher Lohn entsprechend geltender tarifvertraglicher Kollektivbestimmungen gezahlt wird.

Eine Besonderheit des österreichischen Ansatzes stellt die im Vergleich zu früheren Bestimmungen deutlich familienfreundlichere Option einer sofortigen Miteinreise von Familienangehörigen dar. Sie können von Beginn an in den Besitz einer RWR-Karte „Plus“ mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang gelangen, sofern sie schon bei Antragstellung einfache Deutschkenntnisse (A1-Niveau) nachweisen können. In Säule 1 des Modells kann der Familienangehörige einer Spitzenkraft auch ohne diesen Nachweis die RWR-Karte „Plus“ erhalten. Diese Regelung mag in vielen Fällen durchaus einen Anreiz etwa für Ehepartner darstellen, gemeinsam vor einem Zuwanderungsantrag in Säule 2 Basis-Deutschkenntnisse zu erwerben. Umgekehrt erscheint es aber nicht minder wahrscheinlich, dass diese Regelung das Gegenteil des gewünschten Effekts bewirkt, indem manch aussichtsreicher Interessent eine Zuwanderung nach Österreich nicht weiter in Betracht zieht, wenn dem Angehörigen der Weg in Ermangelung von Sprachkenntnissen zumindest bis auf weiteres versperrt ist. Da ohnehin ein Integrationskursbesuch nach Einreise vorgesehen ist und die Beherrschung der Sprache Vor-

aussetzung für die Verlängerung der RWR-Karte und ein späteres Daueraufenthaltsrecht ist, könnte alternativ mit Bonuspunkten agiert werden, um die Zuzugsanreize zu stärken.

In einer dritten Säule des neuen ökonomischen Zuwanderungsmodells Österreichs sollen Schlüsselkräfte gemäß des gleichen Punktesystems zum Zuge kommen, das für Engpass-Arbeitskräfte gelten wird. Zusätzlich greifen allerdings einige Auflagen in Form eines vergleichsweise hoch angesetzten Mindesteinkommens und einer obligatorischen arbeitsmarktlichen Vorrangprüfung. Schließlich wird auch der Arbeitsmarktzugang ausländischer Absolventen österreichischer Hochschulen mit der Rot-Weiß-Roten Karte großzügiger geregelt, jedoch nicht über das neue Punktesystem, sondern per Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes mit einem Einkommen von mindestens 45 Prozent des Höchstbeitrags zu den österreichischen Sozialversicherungen (ASVG).

Das österreichische Arbeits- und Sozialministerium rechnet auf Grundlage des neuen ökonomischen Zuwanderungsregimes mit rund 8.000 qualifizierten Zuwanderern bei einem gleichzeitigen Rückgang der Zuzugszahlen in anderen Zuwanderungskanälen. Neben das neue Zuwanderungsangebot soll in Form eines Meldeverfahrens zur Beschäftigung von RWR-Karte-Inhabern und erheblich verschärften Sanktionen ein Maßnahmenbündel zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung treten. Im Ganzen erscheint die Modellkonstruktion gelungen und in weiten Teilen auch auf Deutschland übertragbar. Inwieweit sich Österreich mit dem neuen Zuwanderungskonzept im Konzert der Wettbewerber um qualifizierte Fachkräfte mittelfristig erfolgreich etablieren kann, bleibt freilich abzuwarten. Die Effektivität des Systems wird wesentlich auch von einer offensiven Informationsarbeit abhängen. Dem Plädoyer des Ministeriums für das Punktesystem ist gleichwohl uneingeschränkt zuzustimmen: „Punktesysteme und Listen mit hoch qualifizierten bzw. Mangelberufen werden in der OECD auch außerhalb der traditionellen Einwanderungsländer zunehmend zum Management der angebots- wie nachfrageseitigen Arbeitsmigration angewendet. Damit wird mehr Flexibilität, Transparenz und eine rasche Anpassung an sich verändernde Arbeitsmarkterfordernisse möglich“.⁴⁷

⁴⁷ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010): Die Rot-Weiß-Rote Karte – das neue Zuwanderungssystem. Bessere Qualifikation, höheres Wirtschaftswachstum, rascher Integration. Pressemitteilung (9.12.2010). Wien.

5 Handlungsoptionen für Deutschland

Der Blick auf in der praktischen Bewährung stehende Punktesysteme für die Auswahl von ökonomischen Zuwanderern zeigt neben vielen gemeinsamen Strukturmerkmalen auch einige elementare Unterschiede. Dies gilt für die teils sehr auffällig voneinander abweichende prozentuale Gewichtung „klassischer“ Auswahlkategorien (siehe Übersicht 9), aber auch für das gewählte organisatorische Verfahren, in das tradierte Politikmuster naturgemäß mit einfließen. Es gibt mithin nicht den „Königsweg“ zur Struktur und Organisation eines deutschen Punktesystems, wohl aber guten Grund, gesetzgeberische Aktivitäten zur gezielten und bedarfsorientierten Steuerung von Arbeitsmigration auch in Deutschland zügig auf den Weg zu bringen.

Neben den zuvor beschriebenen Punktesystemen – zumeist in Kombination mit Quotenregelungen – sind dabei grundsätzlich auch alternative Lenkungsinstrumente vorstellbar. Nachfolgend werden einige Handlungsalternativen beschrieben und hinsichtlich ihrer Effektivität analysiert. Die Überlegungen gehen davon aus, dass Deutschland bei unveränderter Beibehaltung seines geltenden Regelwerks zusehends weiter ins Hintertreffen bei der Gewinnung von Fachkräften geraten wird. Faktisch verzichtet Deutschland bislang auf jedes qualitative Auswahlinstrument und damit auf die Möglichkeit, die durchschnittliche Qualifikation der einreisenden Zuwanderer im Interesse zusätzlicher Wohlfahrtseffekte zu steigern.

5.1 Unterscheidung zwischen befristeter und dauerhafter Arbeitsmigration

Für die Bewertung von Handlungsoptionen ist zunächst die Ausgangslage zuwanderungspolitischer Reformen zu klären. Sie betrifft jenseits der Diagnose mangelnder Selektionsverfahren vor allem die Bedarfssituation des Arbeitsmarkts. Diese ist heute – ein Kennzeichen der meisten modernen Arbeitsmärkte – von temporär schwankenden Mangelsituationen und einem langfristigen, vor allem demografisch getriebenen Zuwanderungsbedarf geprägt. Dieser langfristige Bedarf ist nicht allein in quantitativer Dimension zu verstehen. Selbst wenn der absehbare, starke Rückgang von Gesamtbevölkerung und Erwerbspersonenpotenzial in den nächsten beiden Jahrzehnten durch Produktivitätszuwächse, verlängerte Lebensarbeitszeiten und höhere Erwerbsbeteiligungen von Älteren und Frauen wenigstens partiell ausgleichbar erscheint, bleibt das Problem einer massiven Veränderung des Altersaufbaus der Gesellschaft bestehen. Dieser Trend wird sich sowohl nachhaltig auf die Finanzierungsperspektiven der sozialen Sicherungssysteme als auch gravierend auf die Innovationskraft und wirtschaftliche Dynamik des Landes auswirken.

Die Neupositionierung der deutschen Zuwanderungspolitik sollte deshalb in ihren ökonomischen Säulen eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen temporärer und dauerhafter Arbeitsmigration treffen. Das Ziel *temporärer Zuwanderung* ist die Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfes, der in erster Linie durch berufsspezifische Nachfrageüberschüsse nach Arbeitskräften entstehen kann. In diesem Fall findet eine Räumung des Arbeitsmarktes aus konjunkturellen oder strukturellen Gründen nicht statt, da die qualifikatorischen Anforderungen von offenen Stellen und Arbeitslosen nicht übereinstimmen. Eine entsprechende Qualifizierung der Arbeitssuchenden bedarf dann zumindest eines gewissen Zeitraumes, so dass in der kurzen Frist durch unbesetzte Stellen ein Wachstumshemmnis für die Volkswirtschaft entstehen kann. Für die Dauer des beschriebenen strukturellen Anpassungsprozesses entsteht in diesem Szenario somit ein kurzfristiger Zuwanderungsbedarf, der im Rahmen eines unbürokratischen Verfahrens rasch gedeckt werden sollte.

Die Notwendigkeit *dauerhafter Zuwanderung* entsteht durch langfristige Entwicklungen und Verschiebungen des inländischen Arbeitskräfteangebotes. In der deutschen Situation sind es folgende Faktoren, die ein solches Szenario entstehen lassen: der Trend rückläufiger bzw. auf niedrigem Niveau stagnierender Geburtenraten, die längere Lebenserwartung und Verschiebungen individueller Präferenzen bei der Ausbildungs- und Berufswahl. Perfekt funktionierende Arbeitsmärkte müssten diese Trends über den Preismechanismus ausgleichen, doch in der Realität lassen Markt rigiditäten einen nachhaltigen Zuwanderungsbedarf entstehen.

Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Formen der Zuwanderung impliziert eine Differenzierung auch zwischen zwei Gruppen von Zuwanderern. Zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfs sind *Zuwanderer mit sehr spezifischen Qualifikationen* erforderlich, um die zeitlich befristeten berufsspezifischen Nachfrageüberschüsse auszugleichen. Auf der anderen Seite werden vor allem *Zuwanderer mit wettbewerbsfähigen, allgemeinen Qualifikationen* benötigt, um die zu erwartenden Änderungen des inländischen Arbeitskräfteangebotes zu kompensieren. An ihnen besteht ein zeitlich unbefristeter Bedarf, denn durch ihren Zuzug werden die Wachstumsaussichten und Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft insgesamt ausgeweitet – unabhängig von kurzfristigen Engpässen auf dem Arbeitsmarkt.

5.2 Möglichkeiten einer kurzfristigen Bedarfssteuerung

Zur Verfolgung kurzfristiger Zuwanderungsziele ist ein Punktesystem aufgrund seiner primär langfristigen Ausrichtung nur eingeschränkt einsetzbar. Besser geeignet erscheinen in ökonomischer Perspektive im Grundsatz solche Instrumente, die einen Marktmechanismus etablieren. Das Informationsproblem, das es dabei zu lösen gilt, besteht im Wesentlichen darin,

die relevanten Informationen über potenzielle Zuwanderer und Arbeitgeber zu erfassen. In einen Preis, der sich in effizienten Märkten bildet, fließen diese angebots- und nachfrageseitigen Informationen unmittelbar ein, und das Informationsproblem kann – in der Theorie – somit einfach gelöst werden. Voraussetzung dafür ist jedoch die Ausgabe von staatlichen Zertifikaten. Mit ihnen behält der Staat die volle Kontrolle über das Zuwanderungsverfahren, auch wenn die Auswahl selbst dezentral durch den Markt selbst erfolgt. Unternehmen könnten die staatlichen Zertifikate, die zur befristeten Anwerbung einer ausländischen Arbeitskraft berechtigen, je nach Modellgestaltung entweder zu einem Einheits- oder Staffelpreis entsprechend der Dringlichkeit des Bedarfs und der Unternehmensgröße kaufen oder im Rahmen einer Auktion ersteigern. Ein reines Gebührensystem sieht sich dabei mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert. Ist die Gebühr zu hoch und zu starr angesetzt, ruft sie Marktverzerrungen hervor, dagegen erscheint ein Staffelpreissystem administrativ zu aufwändig und unter Kosten-Nutzen-Aspekten fragwürdig.

Ökonomisch plausibel wäre dagegen die Einführung eines Auktionsmodells. Ihrem eigenen betrieblichen Kosten-Nutzen-Kalkül folgend, würden sich interessierte Unternehmen nur bis zu einem Betrag an der Auktion beteiligen, der gewährleistet, dass der zusätzliche Nutzen aus der Suche und Beschäftigung einer ausländischen Arbeitskraft groß genug ist. Andernfalls würden sie es vorziehen, den fraglichen Arbeitsplatz bis auf weiteres unbesetzt zu lassen oder arbeitsorganisatorische Veränderungen durchzuführen. Auf diese Weise legen die beteiligten Unternehmen unmittelbar den gegebenen Bedarf offen, Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt würden vermieden, und die Bildungspolitik könnte ihrerseits Rückschlüsse aus der Bedarfskonstellation ziehen.⁴⁸

Für eine längerfristige Steuerung ist das Auktionssystem dabei nicht geeignet. Je länger der Zeithorizont in einem Auktionsmodell gewählt wird, desto eher wird das individuell bzw. betriebswirtschaftlich optimale Kalkül vom volkswirtschaftlichen Optimum abweichen. Im kurzfristig steuernden Einsatz kann mit Hilfe dieses Instruments dagegen ein Teil der unternehmerischen Migrationsgewinne abgeschöpft (und im Rahmen bildungs- oder sozialpolitischer Maßnahmen eingesetzt) werden. Einem einseitigen Preissetzungsverfahren erscheint der Weg über eine Auktion knapper Zertifikate deutlich überlegen. Einzuräumen ist jedoch seine derzeit denkbar schwierige politische Umsetzbarkeit. Es handelt sich um ein idealtypisches Modell, das international bislang noch nicht erprobt worden ist.

⁴⁸ Vgl. für eine vertiefende Diskussion Zimmermann, Klaus F., Thomas K. Bauer, Holger Bonin, René Fahr und Holger Hinte (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit: Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. Berlin et al., S. 178-187.

Das Gebührensystem kann seine Schwächen nur teilweise überwinden, wenn es nachfrageabhängig ausgestaltet wird. Zwar sind dann eher verwertbare Signale für das Bildungssystem zu erwarten, doch wird das Verfahren der Preisstaffelung sehr aufwändig und die Kostenbelastung der Unternehmen tendenziell höher ausfallen.

Befristete Arbeitsmigration allein über ein vorgegebenes Kontingent zu kanalisieren und darauf zu vertrauen, dass Arbeitgeber nur in Ermangelung inländischer Bewerber von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, stellt gleichfalls keine sinnvolle Handlungsalternative dar und wäre schon angesichts der nahe liegenden Verdrängungseffekte nicht akzeptabel. Wenig akzeptabel erscheint ebenso die gegenwärtige Praxis der individuellen Prüfung, ob bevorrechtigte inländische Arbeitsuchende für einen Arbeitsplatz zur Verfügung stehen. Diese Vorrangprüfungen durch die Bundesagentur für Arbeit werden regional unterschiedlich strikt gehandhabt, führen im günstigsten Fall nur zu erheblichen Verzögerungen bis zur Besetzung einer offenen Stelle durch einen Zuwanderer, potenziell aber auch dazu, dass aufgrund von Fehlentscheidungen betriebs- und volkswirtschaftliche Nachteile entstehen.⁴⁹ Angesichts dessen wird auch eine denkbare zeitliche Befristung des bürokratischen Prüfverfahrens nur eingeschränkt positiv wirken.

Umso wichtiger wird für die deutsche Zuwanderungspolitik der Aufbau von Methoden zur datenbasierten Engpassdiagnose,⁵⁰ die allerdings Zeit und sorgfältige wissenschaftliche Begleitung erfordern und somit für eine zügige Steuerung befristeter Arbeitsmigration zunächst nicht bereit stehen werden. Ihre Vorbereitung muss dennoch im Zusammenhang des von der Bundesregierung beabsichtigten Arbeitsmarkt-Monitorings mit Nachdruck vorangetrieben werden. Dabei müssen unvermeidbare Schwächen freilich von vornherein einkalkuliert werden. Abhängig von der jeweils gewählten Modellierung werden unterschiedliche Indikatoren auch zu sehr unterschiedlichen Engpasseinschätzungen gelangen. Je komplexer und bürokratischer der Mangelindikator gestaltet wird, desto größer wird zudem das Risiko, dass der In-

⁴⁹ Die individuelle Vorrangprüfung wurde bereits 2001 von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung als „bürokratisch, zeitaufwändig“ und als „in vielen Fällen kein effizientes Mittel zur Besetzung offener Stellen“ kritisiert; vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin. Auch die Bundesagentur für Arbeit hält inzwischen zumindest einen „Verzicht auf die Vorrangprüfung bei Mangelberufen, die auf einer Positivliste vermerkt sind“, für vorteilhaft; vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011): *Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland*. Nürnberg, S. 37.

⁵⁰ Diese Position vertraten auch bereits die Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001) und der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004). Der Vorschlag der Zuwanderungskommission sah vor, parallel sowohl eine reine Preissteuerung als auch eine indikatorgestützte Engpassdiagnose (offene Stellen, Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit je Berufsfeld) im Rahmen eines kleinen experimentellen Zuwanderungskontingents zu erproben. Vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin, S. 103-109.

dikator bereits zum Zeitpunkt der Anwendung im Zuwanderungsverfahren nicht mehr die aktuelle Arbeitsmarktsituation wiederzugeben in der Lage ist. Trotz erheblichen Aufwands kann auch Australien dies bis heute nur eingeschränkt gewährleisten. Umgekehrt ist Skepsis vor zu starken Vereinfachungen, wie sie im Ansatz des österreichischen Konzepts beinhaltet sind, gleichfalls angebracht.

Bis zur Bereitstellung tatsächlich belastbarer Engpassindikatoren sollte deshalb der Arbeitsmarkt selbst als Filter kurzfristiger Bedarfslagen genutzt werden: Bei Nachweis eines Arbeitsplatzes und einer Mindestqualifikation sollte eine strikt an die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses geknüpfte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erteilt werden. Solch ein Verfahren erscheint auch der geltenden Praxis von Ausnahmeregelungen zur Rekrutierung von Fachkräften auf Unternehmensebene überlegen, zumal diese regional unterschiedlich gehandhabt wird und keine Chancengleichheit zwischen den Unternehmen herstellt. Eine mittelstandsfreundliche Politik muss in jedem Fall auch im Bereich der kurzfristigen Bedarfssteuerung rasch handeln.

5.3 Langfristige Steuerung über Punktesystem und Quotierung

Für die Dosierung dauerhafter Arbeitsmigration sollte ein Engpassindikator nach Auffassung dieser Studie nur begleitend herangezogen werden. Er kann im günstigsten Fall mittelfristige Bedarfsschwankungen anzeigen, nicht aber Hinweise auf langfristige Bedarfskonstellationen liefern, wie sie sich insbesondere im Zeichen des demografischen Wandels ergeben. Die Zuwanderung in diesem Segment lediglich zu quotieren, scheidet als Option ebenfalls von vornherein aus. Ohne qualitatives Steuerungsinstrument führt eine Quote lediglich zu einer absoluten Begrenzung des Zuzugs, die Knappheit kann jedoch erhebliche unerwünschte Effekte hervorrufen: Bei ausgeschöpftem Kontingent müssen womöglich zu spät eingegangene, jedoch höherwertigere Einreiseanträge abgewiesen werden oder können erst im Rahmen des nächsten Kontingents (Folgejahr) Berücksichtigung finden, was die Zuwanderungsbereitschaft qualifizierter Bewerber potenziell negativ beeinflussen wird. Ein solches Vorgehen könnte im Rahmen des geltenden Zuwanderungsgesetzes zwar leicht etabliert und zugleich mit verringerten Anforderungen (z.B. Mindesteinkommen) an die Bewerber verknüpft werden, würde aber dennoch das Ziel verfehlen, die Zuwanderung nach Deutschland qualitativ zu verbessern.

Eine zielgerechte qualitative Lenkung kann letztlich nur auf Basis eines Auswahlsystems erfolgen, das klare Kriterien benennt und die Bewertung eingehender Zuwanderungsanträge

nicht in behördliches Ermessen stellt, sondern über eine Punktevergabe allen Beteiligten – einschließlich der aufnehmenden Gesellschaft – gegenüber transparent macht.

Das ursprünglich im Jahr 2002 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Zuwanderungsgesetz hatte die Voraussetzungen hierfür bereits schaffen wollen (§ 20), war dann jedoch – nach der Zurückweisung durch das Bundesverfassungsgericht – auch in diesem Punkt korrigiert worden. Dabei sollten die Kriterien neben Alter, Qualifikation, Familienstand, Spracherwerb und Beziehungen des Bewerbers zu Deutschland zugleich das Herkunftsland umfassen. Hier war insbesondere an eine Bevorzugung von Zuwanderern aus den künftigen EU-Beitrittsländern bis zur Verwirklichung von voller Freizügigkeit gedacht. In der heutigen Konstellation empfiehlt sich eine Herkunftsland-Klausel nicht mehr. Eine Hierarchisierung von Herkunftsländern nach politischem Kalkül oder gar vermuteter Integrationsfähigkeit der aus ihnen stammenden Bewerber erscheint ebenso fragwürdig und angreifbar wie eine Klausel zur Bevorzugung von Bewerbern aus Entwicklungs- und Schwellenländern.

Das gegenwärtig auf die Zuwanderung von jüdischen Zuwanderern aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion angewendete Punktesystem ist strikt von dem hier zu diskutierenden Auswahlssystem für Arbeitsmigranten zu unterscheiden, da es sich allein auf die Integrationsprognose bezieht. Gleichwohl verdeutlicht diese Praxis in der Zuständigkeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, dass auch in Deutschland durchaus bereits Erfahrungen in der administrativen Handhabung eines Punktesystems vorliegen.⁵¹

Fällt die Entscheidung für ein Punktesystem, muss zugleich die Frage beantwortet werden, ob es ganz oder teilweise mit einer Begrenzung des Zuzugs per Quote einhergehen, über ein Losverfahren abgewickelt werden, oder ganz ohne Knappheitsregime durchgeführt werden soll. Die letztgenannte Variante sollte nach Auffassung dieser Studie für Deutschland zunächst nicht ernsthaft erwogen werden. Zwar kann für sie das ökonomische Argument ins Feld geführt werden, dass hoch qualifizierte Migration für eine Volkswirtschaft prinzipiell stets von Vorteil ist. Auch kann darauf verwiesen werden, dass Deutschland realistischerweise bis auf weiteres nicht mit hohen Zuzugszahlen von gesuchten Fachkräften rechnen können, weil es sich erst noch als attraktives Zielland etablieren muss.

Dennoch spricht mit Blick auf die Steuerung dauerhafter Arbeitsmigration mehr für eine Quotierung des Zuzugs. Das oberste Gebot der politischen Vermittelbarkeit eines Auswahlsystems dürfte die Berechenbarkeit des Verfahrens sein. Kann überzeugend dargelegt wer-

⁵¹ Vgl. dazu u.a. die Stellungnahme der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage: Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/2836, 17.9.2010). Berlin.

den, dass das System nicht zu mehr, sondern eher zu weniger, dafür aber besser qualifizierter Zuwanderung führt, sollte dies die Akzeptanz einer solchen Politik entscheidend stärken. Punktesystem und Quotenregime müssen dabei nach internationalem Vorbild flexibel handbar sein. Wird eine Quotenregelung vorgenommen, bietet die Auswahl der Bewerber nach einer qualitativen Reihung gegenüber anderen Vorgehensweisen nur Vorteile. Auf diese Weise werden die „besten“ Bewerber ausgewählt, bis das zuvor festgelegte Zuwanderungskontingent erschöpft ist.

Eine Reihung nach dem Zeitpunkt des Antragseinganges liefe diesem Prinzip zuwider. Eine sukzessive Verschärfung der Mindestkriterien, bis die erforderliche Anzahl von Bewerbungen aus dem Verfahren eliminiert ist, käme dieser Forderung zwar entgegen, scheidet aber aufgrund des massiv erhöhten Aufwands aus. Ebenso sollte auf ein Losverfahren verzichtet werden. Statt bei Ausschöpfung von Quoten unter den letzten noch nicht beschiedenen Anträgen den Zufall entscheiden zu lassen, sollte strikt der Grundsatz der Bestenauslese im Stichtagsprinzip verfolgt werden. Nicht zum Zuge gekommene Bewerber können zum nächsten Stichtag Berücksichtigung finden.

5.4 Beitrag zur Entbürokratisierung durch ein Punktesystem

Dies führt zu der Frage nach bürokratischem Aufwand und Bearbeitungszeiten innerhalb eines kombinierten Punkte- und Quotensystems. Häufig sehen sich Vorschläge zur Einführung eines solchen Verfahrens dem Vorwurf überbordender Bürokratie ausgesetzt, und auch diese Studie gelangt zu der Überzeugung, dass insbesondere das australische Modell nicht zuletzt aus diesem Grund auf die deutschen Verhältnisse kaum anwendbar ist. Berücksichtigt man die aktuelle Organisation der Zuwanderung nach Deutschland, erscheinen Bürokratievorhaltungen einem Punktesystem gegenüber jedoch nicht stichhaltig.

Die erstmalige Strukturierung eines Punktesystems ist mit vergleichsweise geringem Aufwand zu leisten. Sie sollte nicht allein Aufgabe der Politik sein, sondern die gesellschaftlichen Gruppen beteiligen. Binnen kurzer Zeit kann eine Fachkommission einen Vorschlag erarbeiten – die vorliegende Studie möchte eine Diskussionsgrundlage hierfür liefern. Ein flankierendes Quotensystem kann ebenfalls zügig entwickelt werden. Diese Untersuchung plädiert dafür, zunächst mit geringen Quoten in eine Experimentierphase einzutreten und erst im weiteren Verlauf, wenn zugleich andere Zuwanderungskanäle geschlossen worden sind, die Quoten bedarfsgerecht anzupassen.

Eine besondere Herausforderung stellt ohne Zweifel die Bewertung der Qualifikation und Berufsabschlüsse von Zuwanderungsbewerbern im Rahmen eines Punktesystems dar. Hier

ist ein anfänglicher bürokratischer Aufwand bei der Erarbeitung von transparenten Vergleichsmaßstäben nicht zu bestreiten, der – vordergründig – im aktuellen Zuwanderungsverfahren nicht anfällt. Stattdessen tritt er derzeit jedoch nachgeordnet im Bemühen um eine erfolgreiche Zuwanderergeneration zutage, das unter einer erheblichen bürokratischen Undurchschaubarkeit unter Beteiligung von Behörden und Verbänden leidet. Die jüngsten Initiativen der Bundesregierung zur zielgenaueren Anerkennung von Bildungsabschlüssen sind dringend notwendig und können zugleich als Grundlage für die Bewertung von Abschlüssen im Punktesystem herangezogen werden. Ein Gleiches gilt für das von der Regierung vorangetriebene Arbeitsmarkt-Monitoring. Ein Indikatorsystem zur Früherkennung von kurz- und langfristigen Veränderungen in der Arbeitsmarktentwicklung gehört – ungeachtet der zu berücksichtigenden Diagnoseunschärfen solcher Instrumente – seit langem zu den dringenden Anforderungen an eine nachhaltig agierende Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Zuwanderungspolitik.

Unabhängig von der genauen rechtlichen Verankerung eines Punkte- und Quotensystems (z.B. innerhalb des geltenden Zuwanderungsgesetzes) gilt es festzuhalten, dass damit in jedem Fall ein Beitrag zur Entbürokratisierung verbunden sein wird. Das gegenwärtige Zuwanderungsverfahren verstreut inkohärente ökonomische Komponenten über eine Vielzahl von Einzelgesetzen und Verordnungen, die mit der Einführung des Punktesystems hinfällig werden. Damit entfällt auch der bürokratische Aufwand zu deren Handhabung in der Praxis. Darüber hinaus werden aus dem bestehenden Gesetzeswerk resultierende Prüfaufgaben für nachgeordnete Dienststellen deutlich reduziert.

So ist mit Einführung eines Punktesystems unter anderem der hohe Aufwand im Rahmen der bisherigen Vorrangprüfungen nicht mehr erforderlich.⁵² Die zurzeit im Regelfall sehr komplexe Handhabung der Vorrangprüfungen wirkt sich nicht nur im Zweifel ökonomisch nachteilig aus, sondern sorgt für eine erhebliche Belastung der Bürokratie. Ist schon an dieser Stelle eine fundamentale Verfahrenserleichterung zu erwarten, wird ferner auch die Bearbeitung des einzelnen Zuwanderungsantrags dank des Punktesystems weitgehend standardisiert und damit beschleunigt. Die zentrale Antragsabwicklung kann beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfolgen und die Ausländerbehörden entlasten – eine neue Zentralbehörde erscheint auf dieser Ebene nicht erforderlich, die Schaffung eines Bundesministeriums für Migration und Integration unter Bündelung bislang verstreut angesiedelter Bundeskompetenzen zwar überaus wünschenswert, aber nicht vordringlich.

⁵² Auch die Bundesagentur für Arbeit hält inzwischen zumindest einen „Verzicht auf die Vorrangprüfung bei Mangelberufen, die auf einer Positivliste vermerkt sind“, für vorteilhaft; vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg, S. 37.

Die Einführung eines Punktesystems bedeutet somit auch eine Chance zur verwaltungsorganisatorischen Erneuerung. Sie beginnt im Übrigen bereits bei der Form der Antragstellung. Die Anlehnung des Verfahrens an die Online-Plattformen anderer Zuwanderungsländer erscheint nahe liegend, ja systembedingt zwingend. Ein intuitiv bedienbarer Online-Selbsttest und das Ausschlusskriterium einer Mindestpunktzahl werden für die proaktive Vermeidung vieler von vornherein chancenloser Zuwanderungsanträge sorgen. Der Beratungsaufwand der deutschen Auslandsdienststellen wird mutmaßlich steigen, andererseits werden die eingehenden leichter als bislang standardisierbaren Zuwanderungsanträge beschleunigt bearbeitet werden können.

Dies wird freilich auch notwendig sein. Ein Punktesystem bedeutet eine Einladung, als qualifizierte Fachkraft privilegierte Aufnahme in Deutschland zu finden. Seinen Ausdruck muss diese bevorzugte Behandlung auch in einer raschen, dienstleistungsorientierten Antragsentscheidung finden.

6 Vorschlag für ein Punktesystem im Rahmen eines ökonomischen Zuwanderungskonzepts

Die Anforderungen an ein neues, durch ein Punktesystem organisiertes ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland lassen sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Staaten und der insbesondere in demografischer Hinsicht erforderlichen Politikkorrekturen klar formulieren:

- Das System muss eine *lang- und kurzfristige Dimension* enthalten. Allgemeine Qualifikationen im Sinne einer Humankapitalorientierung sind dabei für die Entscheidung über einen Daueraufenthalt zentral. Elemente einer branchen- oder berufsbezogenen, auf die kurzfristige Bedarfskonstellation zielenden Steuerung können hinzutreten und auch ein vorliegendes Arbeitsplatzangebot honorieren. Bestehende Unsicherheiten hinsichtlich einer adäquaten Engpassdiagnose sind dabei angemessen zu berücksichtigen und durch ein Arbeitsmarkt-Monitoring abzubauen.
- Eine *Differenzierung zwischen permanenter und temporärer Arbeitsmigration* muss Ausgangsbasis des neuen Systems sein. Die Arbeitsmärkte sind zunehmend von schwankenden Bedarfslagen gekennzeichnet. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung befristeter Wanderungsentscheidungen im internationalen Migrationsgeschehen zu, und es treten neue Formen von Ketten- und zirkulärer Migration auf. Erforderlich ist ein Konzept, das perma-

nente und temporäre Arbeitsmigration in einem separaten Verfahren regelt, um den unterschiedlichen Anforderungen an die jeweilige Zielgruppe gerecht zu werden.

- Wesentlicher Bestandteil des Systems muss das Bestreben sein, *Hochqualifizierte mit akademischer Ausbildung und Fachkräfte der mittleren Qualifikationsstufen* zu gewinnen. Auf beiden Ebenen ist zukünftig mit wachsenden Engpässen zu rechnen, die das Bildungssystem nicht wird auffangen können. Ein Punktesystem muss demnach sowohl den Zuzug Hochqualifizierter (mit hoher Integrationswahrscheinlichkeit) und qualifizierter Fachkräfte (mit nachgefragten Qualifikationen und Fertigkeiten) regeln. Gleichzeitig muss das Konzept darauf hinwirken, einfach qualifizierte oder ungelernete Arbeitsmigration aus Drittstaaten stark einzuschränken oder zu vermeiden.
- Die *Einreise von Unternehmern und Investoren* sollte außerhalb eines Punktesystems geregelt bleiben. Ihre geringe Zahl und ihr hoher Wert für Deutschland machen entgegenkommende Einzelfallregelungen zur besseren Option.
- Das System muss generell für *Bewerbungen aus dem In- und Ausland* offen sein. Damit steht es unter bestimmten Voraussetzungen auch hier legal lebenden Flüchtlingen und in Fällen eines lediglich geduldeten Aufenthalts als Option zur Verfügung. Gefragte Qualifikationen finden sich auch innerhalb dieses Personenkreises.
- Die *Einführung eines Punktesystems ist ein Gebot ökonomischer Fairness* und mittelstandfreundlicher Wirtschaftspolitik: Es sorgt dafür, dass auch kleine und mittlere Unternehmen als die eigentlichen deutschen Arbeitsmarktmotoren leichter ihren Fachkräftebedarf decken können. Unter diesem Aspekt kann zwar geprüft werden, Elemente des britischen *Sponsorship*-Prinzips in die deutschen Regelungen zu übernehmen, doch spricht vieles dafür, von einem solchen Mechanismus der Einbindung und „Disziplinierung“ mit Blick auf die daraus resultierende formale Belastung der Unternehmen allenfalls in geringem Umfang Gebrauch zu machen.
- Die neue deutsche Zuwanderungsstrategie muss eine *größtmögliche Flexibilität und Anpassungsfähigkeit* des Regelwerks anstreben, um den dynamischen Veränderungsprozessen der Arbeitsmärkte gewachsen zu sein. Genau hierin liegen die fundamentalen Vorteile eines Punktesystems (in Verbindung mit Kontingentierungen) begründet, das sich jederzeit auf einfachem Weg modifizieren lässt. Das Beispiel anderer Zuwanderungsländer zeigt, dass auf diese Weise eine Bedarfssteuerung am besten gelingt. Auch ein deutsches Punktesystem muss einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, in deren Verlauf Anpassungen im Hinblick auf gesammelte Erfahrungen und veränderte Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden können. Die Dimension jüngster ökonomischer Krisen

der weltweiten bzw. europäischen Wirtschaft, aber auch der erfolgreiche Erholungsprozess in Deutschland machen die Implementierung eines flexiblen Steuerungssystems für die Immigration von Arbeitskräften umso notwendiger. Erst dieses System gestattet es, zu Beginn mit vorsichtigen Größenordnungen zu experimentieren, dann bedarfsorientiert nachzusteuern, aber ebenso bei externen ökonomischen Schocks rasch die Zuwanderung drosseln zu können.

- Vor allem im Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit und öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses sollte eine besonders hohe *Berechenbarkeit durch die regelmäßige Vorgabe von nicht zu überschreitenden Höchstquoten* für die einzelnen Zuwanderergruppen gewährleistet werden. Nicht ausgeschöpfte Kontingente zeigen Informationsdefizite des Arbeitsmarktes und mangelnde Attraktivität für die Zielgruppen an, dokumentieren aber die Beherrschbarkeit des Systems (im Unterschied zur aktuellen Konstellation völliger Unklarheit über den Umfang der Zuwanderung). Zu niedrige Quoten liefern Knappheitssignale auch für das Bildungssystem und lassen sich bei Bedarf nachsteuern.
- Ohne die *Verwirklichung maximaler Transparenz* nach innen und außen wird das Konzept keinen nachhaltigen Erfolg erzielen. Die Kriterien für die Punktevergabe, deren Gewichtung und aktuelle Modifizierung müssen offen gelegt 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. Ferner muss ein attraktives Zugangsportale für Wanderungswillige geschaffen werden, das alle relevanten Informationen über Zuwanderungsbedingungen und Integrationsperspektiven zusammenstellt, auch den Regionen Raum zur Selbstdarstellung gibt und vor allem eine Selbsteinschätzung der eigenen Zuwanderungschancen erlaubt. Insgesamt kann und muss auf diese Weise ein Klima der Offenheit und des souveränen, selbstbewussten Umgangs mit Zuwanderung erzeugt werden.
- Auch wenn auf lange Sicht von einem dynamisch wachsenden Zuwanderungsbedarf ausgegangen werden kann, sollte die Einführung einer qualitativ und quantitativ steuernden Zuwanderungskomponente zunächst mit bewusst niedrig angesetzten Höchstquoten agieren. Diese Strategie dient der *Erprobung der gewählten Verfahren* und muss deshalb auch so kommuniziert werden. Sie vermeidet zugleich Anfechtungen des Verfahrens für den – wahrscheinlichen – Fall einer deutlichen Unterschreitung von bereits zu Beginn am tatsächlichen Bedarf orientierten Quoten. Deutschland sollte nicht damit rechnen, schon in einer frühen Phase der Implementierung des Punktesystems auf ein großes Zuwanderungsinteresse der gesuchten Fachkräfte zu stoßen.

- Insgesamt ist eine wesentliche *Straffung und Entbürokratisierung des bestehenden Regelwerks* durch die Einführung des Punktesystems möglich. Mit dem Punkte- und Quotensystem muss die Ablösung bestehender, inkonsistenter Optionen zur Arbeitsmigration verknüpft sein. Sonderregelungen gilt es weitestgehend abzuschaffen, um die geforderte Transparenz sicherzustellen.

An dieser Stelle ist nochmals zu betonen, dass der heraufziehende Fachkräftemangel keineswegs nur die Ebene akademischer Qualifikation betrifft. Bislang noch unveröffentlichte Fortschreibungen gegenwärtiger Trends zur Veränderung von Qualifikationsstrukturen und -anforderungen durch das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) lassen zwar erwarten, dass der Bedarf hier absolut am größten sein wird. Allerdings wird dieses Bild durch strukturelle Faktoren in gewissem Umfang verzerrt. Die offenkundigen Verdrängungseffekte zulasten nicht-akademischer Qualifikationen resultieren nicht allein aus steigenden Qualifikationsanforderungen im Zuge sich verändernder Berufsbilder. Diese wären durch entsprechende Anstrengungen innerhalb des Systems der dualen Ausbildung im Grundsatz aufzufangen.

Jedoch reagiert auch das Bildungsverhalten der jungen Generation auf diesen Trend. Abgesehen von dem gravierenden Problem eines zu hohen Anteils gering oder nicht qualifizierter Absolventen ist eine Gewichtsverlagerung hin zur akademischen Ausbildung unverkennbar. Diese Entwicklung geht zu Lasten des Interesses an mittleren Qualifikationsmöglichkeiten und führt zu einem Nachfrageüberschuss der Unternehmen, die entsprechende Positionen dann tendenziell mit akademischen Absolventen besetzen. Verstärkt wird dieser Effekt durch die demografischen Schrumpfungsprozesse und durch Defizite des Schulsystems bei der Befähigung zur beruflichen Ausbildung.

Deshalb muss ein künftiges deutsches Auswahlssystem auch diesen Umstand angemessen berücksichtigen und sich für die Zuwanderung beispielsweise auch von Facharbeitern oder geschultem Pflegepersonal gezielt öffnen.

Zur Umsetzung eines neuen Gesamtkonzepts entwickelt die vorliegende Studie nachfolgend ein Modell, das sich als Orientierungshilfe für die weitere politische Diskussion versteht. Die detaillierte Ausgestaltung sollte im Vorfeld der parlamentarischen Beschlussfassung von einem Expertengremium vorgenommen werden, in dem Repräsentanten von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Gesellschaft und Wissenschaft vertreten sind.

6.1 Drei-Säulen-Strategie

Die spezifischen Gegebenheiten des deutschen Arbeitsmarktes machen es plausibel, bei der Einführung eines Punktesystems und es flankierender kurz- und langfristiger Steuerungselemente einer Drei-Säulen-Strategie zu folgen (Übersicht 10 liefert eine schematische Darstellung des denkbaren Verfahrensablaufes in diesem Modellansatz):

- Die erste Säule zielt auf die Steuerung der Zuwanderung *Hochqualifizierter* ab. Diese Zuwanderergruppe weist eine hohe ökonomische und damit auch soziale Integrationswahrscheinlichkeit auf. Arbeitsmigranten dieser Kategorie verfügen über flexible und übertragbare Qualifikationen und Fähigkeiten, die vor dem Hintergrund einer sich schnell wandelnden Wissensgesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnen. Bei dieser Zielgruppe kommt es deshalb nur nachgeordnet auf berufsspezifische Kenntnisse an. Die qualitative Steuerung im Rahmen dieser Säule erfolgt durch die Anwendung eines Punktesystems, innerhalb dessen allgemeines Humankapital und eine akademische Ausbildung ein vergleichsweise hohes Gewicht erhalten. Demgegenüber wird beispielsweise deutschen Sprachkenntnissen ein relativ geringeres Gewicht beigemessen, und es werden auch gute Englischkenntnisse berücksichtigt. Ein geringeres Lebensalter der Bewerber wird entsprechend honoriert, da sich für Deutschland eine Strategie empfiehlt, die vor allem auf jüngere Arbeitsmigranten setzt.
- Im Rahmen der zweiten Säulen wird die Zuwanderung *qualifizierter Fachkräfte* ermöglicht und gesteuert, die unterhalb der akademischen Qualifikation rangierende Ausbildungsabschlüsse und Fähigkeiten mitbringen und einen Beitrag zur Bewältigung der Überschussnachfrage auf der Ebene mittlerer Qualifikation leisten können. Es geht hier also darum, Zuwanderern einen Weg in den deutschen Arbeitsmarkt zu ebnen, die Qualifikationen und Fertigkeiten mitbringen, für die ein mittel- bis langfristiger Bedarf bzw. Engpass zu erwarten ist. In diese Kategorie der Zuwanderer fallen beispielsweise auch Fachkräfte im Gesundheits- und Pflegewesen. Vor allem in diesem Sektor zeichnen sich auf Grundlage verschiedener demografischer Trends Nachfrageengpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt ab. Projektionen und – noch zu erarbeitende – Indikatorenmodelle können diesbezüglich ergänzende Hinweise auf weitere Branchen und Berufsfelder geben, in denen es voraussichtlich langfristig an Fachkräften mangeln wird.⁵³ Die Organisation der Zuwanderung er-

⁵³ Das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) entwickelt derzeit ein derartiges langfristiges Indikatorenmodell. Zuletzt hatte das IZA im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung eine Projektion von Arbeitsangebot und –nachfrage vorgelegt, vgl. Bonin, Holger, Marc Schneider, Hermann Quinke und Tobias Arens (2007): Zukunft von Bildung und Arbeit: Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020, IZA Research Report Nr. 9. Bonn.

folgt hier ebenfalls im Rahmen eines Punktesystems, das allerdings anders akzentuiert wird. Zum einen erhalten berufsspezifische Qualifikationen in derartigen Berufsfeldern ein relativ hohes Gewicht. Des Weiteren erscheinen im Unterschied zur ersten Säule deutsche Sprachkenntnisse von relativ höherer Bedeutung für die Gruppe dieser Zuwanderer. Höhere Punkte als in Säule 1 werden auch vergeben, wenn ein Arbeitsplatzangebot vorge-wiesen werden kann.

- Die dritte Säule dieser umfassenden Strategie ermöglicht *temporäre Zuwanderung* zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfes aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse nach Arbeitskräften. Zuwanderung im Rahmen dieser Säule muss strikt befristet sein. Es wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, im weiteren Zeitverlauf (frühestens nach einem Jahr) einen Antrag im Rahmen von Säule 1 oder 2 des Punktesystems zu stellen und sich so – unter Anrechnung erworbener besonderer Integrationsvorteile – für die Ausstellung einer dauerhaften Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung zu qualifizieren. Die Arbeitserlaubnis ist ohne Ausnahme an ein Arbeitsplatzangebot gebunden und wird zunächst für die Dauer des Arbeitsvertrages gewährt, jedoch maximal für 3 Jahre.⁵⁴ Von den Unternehmen, die eine offene Stelle mit einem temporären Zuwanderer dieser Kategorie besetzen möchten, wird eine Gebühr erhoben. Die Höhe dieser Gebühr bestimmt indirekt das Ausmaß der Zuwanderung im Rahmen dieser Säule. Ferner wird durch eine solche Gebühr die Gefahr von Verdrängungseffekten inländischer Arbeitnehmer reduziert – auf die individuelle Vorrangprüfung wird deshalb verzichtet. Des Weiteren sollte hier in einer Experimentierphase parallel die Treffsicherheit verschiedener auf die kurzfristige Diagnose zielender Indikatorenmodelle erprobt werden.⁵⁵ Auf dieser Grundlage kann später, sofern erfolgversprechende Diagnoseinstrumente bereit stehen, eine Festlegung erfolgen, in welchen Branchen und Berufsfeldern Unternehmen diese Säule nutzen und eine offene Stelle mit einem temporären Zuwanderer besetzen können.

Mögliche Punktesysteme für die Säulen 1 und 2 des neuen ökonomischen Zuwanderungskonzeptes werden nachfolgend dargestellt.

⁵⁴ Bei unverschuldetem Verlust des Arbeitsplatzes sollte dem temporären Zuwanderer eine Übergangsfrist eingeräumt werden.

⁵⁵ Im Rahmen einer solchen Experimentierklausel kann auch in Betracht gezogen werden, ein Auktionsmodell regional begrenzt zu erproben. So könnte eine überschaubare Anzahl von temporären Zuwanderungszertifikaten für definierte Berufsfelder an Unternehmen dieser Branchen versteigert werden.

6.2 Punktekriterien und Punktevergabe

Im Zentrum eines jeden Punktesystem zur Steuerung bedarfsorientierter Zuwanderung steht die Definition der Punktekriterien, deren Gewichtung und die jeweilige Punktevergabe. Im Rahmen des oben skizzierten Vorschlags für ein Drei-Säulen-Modell betrifft dies die ersten beiden Säulen, während die dritte Säule zur Steuerung temporärer Zuwanderung keines Punktesystems bedarf. Hier erfüllt der Arbeitsmarkt eine Filterfunktion.

Für die Säulen 1 und 2 wird ein gemeinsamer Kriterienkatalog vorgeschlagen, der die wesentlichen Elemente einer auf Integration ausgerichteten und an ökonomischen Realitäten orientierten Zuwanderungsstrategie berücksichtigt. Darunter fallen folgende sechs Kategorien: (1) Qualifikation, (2) Sprachkenntnisse, (3) Berufserfahrung, (4) Lebensalter, (5) Arbeitsplatzangebot, (6) besondere Integrationsvorteile.

Insgesamt sind in den Punktesystemen beider Säulen maximal 100 Punkte anrechenbar, 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.⁵⁶ Diese Besonderheit schafft Anreize für besonders gut qualifizierte Bewerber und hebt das Konzept von anderen Modellen ab. Mit der Zuwanderungsgenehmigung muss eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis ohne jede „Vorrangprüfung“ verbunden sein – das Gesamtkonzept zielt ja ausschließlich auf solche Bewerber, die entweder schon ein Arbeitsplatzangebot vorweisen können oder aufgrund ihrer Qualifikation ohne Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein werden.

⁵⁶ Jenseits der Antragsprüfung im Rahmen von Punktesystem und Quotierung sind im Rahmen des Üblichen Straffreiheit, eigenständige Lebensunterhaltssicherung und Gesundheitszeugnis zu dokumentieren.

Der Vorschlag zur Punktevergabe im Rahmen der *ersten Säule* lautet konkret wie folgt:

(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	10 Punkte
Lebenspartner: Einreise nach Deutschland	5 Punkte
Qualifikation des Lebenspartners	bis 5 Punkte
Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland	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 30 Punkte zu erreichen, um in Säule 1 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft – mit deren fortschreitender Implementierung – 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).

Für die *zweite Säule* wird konkret folgende Punktevergabe vorgeschlagen:

(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	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 – mit deren fortschreitender Implementierung – 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 jeweiligen Engpasses.

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

Die Gewichtung des Kriterienkatalogs der ersten Säule ist der Zielgruppe hoch qualifizierter Migranten mit akademischem Abschluss und hoher ökonomischer Integrationswahrscheinlichkeit angepasst. Dem Bereich Qualifikation kommt der mit Abstand höchste Stellenwert zu. Dabei müssen Bewerber als obligatorische Mindestvoraussetzung eine Zahl von 30 Punkten erfüllen, um im Rahmen des Verfahrens dieser Säule Berücksichtigung finden zu können.⁵⁷ Die anderen Bereiche erhalten vergleichsweise geringere Gewichte, jedoch ist es für das Erreichen des Schwellenwertes erforderlich, auch hier Punkte zu erzielen. Eine Berücksichtigung bisheriger oder perspektivischer Einkommensverhältnisse findet angesichts des unverhältnismäßig hohen Prüfaufwands ausdrücklich nicht statt. Hervorzuheben ist die starke Gewichtung eines Studienabschlusses in Deutschland sowie der relativ breite Katalog anrechenbarer Integrationsvorteile. Zur Erprobung des Verfahrens erscheint es dabei sinnvoll, für die Kategorien (2)-(6) eine identische maximal anrechenbare Punktzahl vorzugeben.

Im Rahmen der zweiten Säule findet der Kriterienkatalog der ersten Säule analog Anwendung, wobei sich die Gewichtung der Bereiche jedoch 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 erfolgreiche 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. Auch innerhalb dieser Säule müssen Bewerber jedoch eine Mindestpunktzahl in dieser Kategorie aufweisen (mindestens 15 Punkte), um im weiteren Bewerbungsverfahren berücksichtigt zu werden. Bis zur Verfügbarkeit angemessener Indikatorensysteme zur langfristigen Engpassdiagnose können mit Hilfe geringer Quoten Erfahrungen mit den aufzubauenen Diagnoseinstrumenten gesammelt werden und sollte zugleich das Kriterium „Arbeitsplatzangebot“ obligatorisch sein, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

⁵⁷ Vorstellbar wäre dabei alternativ, die Gewichtung einer Habilitation auf 45 Punkte zu reduzieren und dafür 5 Punkte bei Abschluss in bestimmten Fachrichtungen zu vergeben. Dies setzt jedoch zum einen verlässliche und komplexe Prognosemodelle über die langfristige Entwicklung der Absolventenzahlen nach Fachrichtungen in Verbindung mit dem langfristigen Bedarf voraus. Zum anderen würden potenziell breit einsetzbare Fachrichtungen und Teilstudiengänge diskriminiert. Ferner wäre dafür ein Abgleich mit internationalen Fachrichtungen erforderlich. Eine gesonderte Bewertung einzelner Fachrichtungen wird hier deshalb ausdrücklich nicht empfohlen.

6.3 Quotierung, zeitliche Durchführung, Einreisemodalitäten und Durchlässigkeit des Systems

Mit der Transparenz des Punktesystems muss Berechenbarkeit in Form einer Quotierung einhergehen. Die Zulassung innerhalb des Punktesystems kann keinen Einreiseanspruch begründen, diese richtet sich vielmehr nach der Ausschöpfung des vorgegebenen Kontingents. Besteht das politische Ziel in der Begrenzung der Gesamtzuwanderung bei gleichzeitiger qualitativer Aufwertung, wird man die Quoten zunächst sehr niedrig ansetzen und zugleich andere Kanäle für eine Zuwanderung zum Zweck der Arbeitsaufnahme zur Disposition stellen. Besteht das Ziel in einer maximalen Ausschöpfung eines potenziell gegebenen Zuwanderungsinteresses von qualifizierten Migranten, wird man dagegen von Beginn an mit höher angesetzten Quoten operieren wollen, um so zu signalisieren, dass Deutschland sich deutlich für Arbeitsmigration öffnet. Umso mehr gilt dann, ein verstärktes Augenmerk auf die kritische Überprüfung anderer Zuwanderungstatbestände zu legen.

Diese Studie empfiehlt, 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. Mit Rücksicht auf die übergeordnete Berechenbarkeit sollten dabei volljährige, miteinreisende Familienangehörige mit angerechnet werden (ohne dass faktisch eine Quotierung stattfindet). Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Deutschland bis auf weiteres nicht davon ausgehen darf, die genannten Größenordnungen in der Praxis überhaupt erreichen zu können. Für die dritte Säule sollte in einer Erprobungsphase zunächst ein bewusst knappes Kontingent von 10.000-20.000 temporär einreisenden Arbeitsmigranten vorgegeben werden, das auf verschiedene zu erprobende Engpassdiagnosemodelle verteilt und flexibel angepasst werden kann.⁵⁸ Enge Quotierungen dienen im Übrigen auch dazu, die nötigen Anreize für die betriebliche Ausbildung aufrecht zu erhalten.

Für die Antragstellung selbst sollte angelehnt an die Praxis anderer Staaten sowohl ein Online-Verfahren eingerichtet werden (einschließlich der Möglichkeit, Dokumente zur Vorabprüfung hochzuladen) als auch der postalische bzw. behördliche Weg offen stehen. Deutsche

⁵⁸ Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration empfahl für das Jahr 2005 ein Kontingent von 25.000 Aufenthaltstiteln für temporäre Arbeitsmigranten; vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration. Berlin, S. 224f. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ sah ein Kontingent von 20.000 Personen zur Überbrückung akuter Engpässe auf dem Arbeitsmarkt vor; vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin, S.101f.

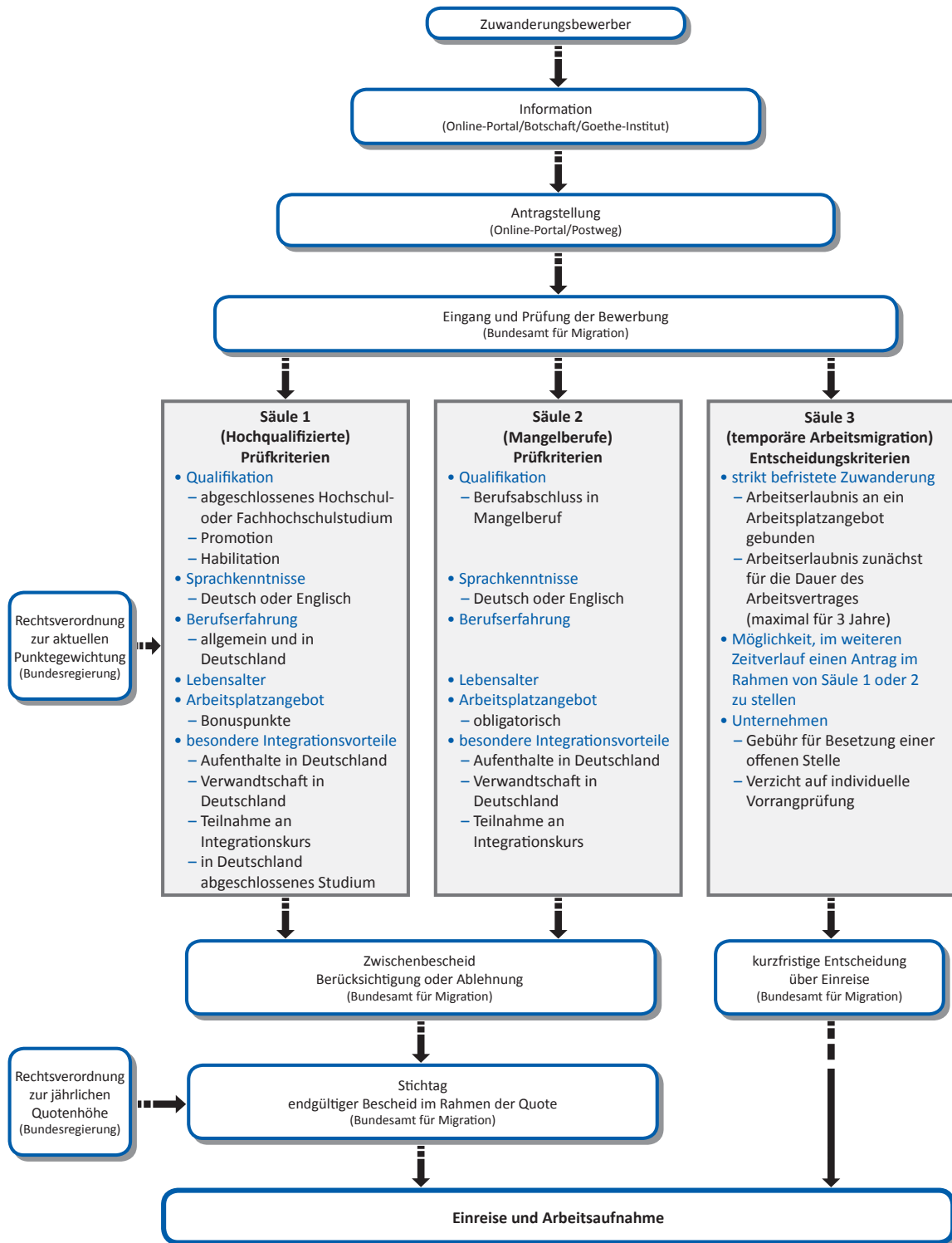
Auslandsdienststellen, darunter insbesondere die Goethe-Institute, können als Anlaufstellen dienen, Informationen und Beratungsangebote bereit halten und den Onlinezugang zum Verfahren ermöglichen. Ebenso müssen einfache Regelungen zur Antragstellung im Inland – etwa durch zunächst befristet eingewanderte Arbeitskräfte – gefunden werden. Ein möglicher Verfahrensablauf ist im nebenstehenden Schaubild dargestellt.

Zwischen der Antragstellung und dem Bescheid durch das zuständige Bundesamt für Migration, ob die Mindestpunktzahl erreicht wurde und das Verfahren weiter fortgesetzt wird, darf nur ein knapper Zeitraum von wenigen Wochen liegen. Dies verringert Unsicherheiten und das Risiko, dass insbesondere hoch qualifizierte Interessenten inzwischen mit Anträgen in anderen Zuwanderungsländern erfolgreich sind. Eine solch rasche Rückmeldung des Bundesamts für Migration erscheint angesichts der in weiten Teilen standardisierbaren Bewerbungsformate und Prüfraster erreichbar und realistisch.

Für die endgültige Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Rahmen des Punktesystems wird eine Stichtagsregelung vorgeschlagen. Es werden alle Bewerbungen berücksichtigt, welche die erste Hürde genommen haben 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 darf nicht zur Aufweichung des Auswahlprinzips und einer Herabsetzung der Anforderungen führen. Umgekehrt können nicht zum Zuge gekommene Bewerber mit hoher Punktzahl zum nächsten Stichtag Berücksichtigung finden und auf eigenen Wunsch auf eine Warteliste rücken. Maximal kann von diesem Recht jedoch nur zweimal Gebrauch gemacht werden, um das Verfahren nicht unnötig zu belasten.

Die Information der erfolgreichen Bewerber muss unmittelbar erfolgen. 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 halbjähriger Rhythmus an (30. Juni und 31. Dezember). Bei kürzeren Intervallen steigt die Gefahr, dass starke qualitative Unterschiede in den berücksichtigten Bewerbungen resultieren, falls die Qualität und Quantität der Bewerbungen im Zeitablauf variiert.

Verfahrensablauf im Drei-Säulen-Modell (IZA-Konzept)



Mit der dritten Säule der Strategie soll auf einen kurzfristigen Zuwanderungsbedarf reagiert werden. Dies setzt selbstverständlich eine zügige Bearbeitung von Anträgen im Rahmen des Verfahrens voraus. Eine Stichtagsregelung erscheint ungeeignet, vielmehr sollte zugunsten erhöhter Planungssicherheit auf Unternehmensebene ein Abschluss der Bearbeitung innerhalb eines Zeitfensters von maximal acht Wochen gewährleistet werden. Je weiter das Datum der Antragstellung und der Zeitpunkt der Einreise der gesuchten Fachkraft auseinander liegen, umso größer der potenzielle wirtschaftliche Verlust.

Im Hinblick auf die Regelung der Einreise der ausgewählten Bewerber und ihren Aufenthaltsstatus sind verschiedene Varianten denkbar. Vieles spricht dafür, ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht für Bewerber in Säule 1 und 2 von dem Nachweis eines unbefristeten Arbeitsplatzes abhängig zu machen. Alternativ kann dieser Status aber auch an eine höhere Mindestpunktzahl geknüpft werden. Dieses Prinzip hätte eine vergleichsweise hohe Anreizwirkung für besonders gut qualifizierte Zuwanderer zur Folge und wird deshalb hier, wie oben vorgeschlagen, favorisiert. Soll der dauerhafte Niederlassungsstatus hingegen stärker an den Nachweis messbarer Integrationserfolge (Besuch des Integrationskurses) geknüpft werden, kann nach Ausstellung eines Visums zur Arbeitssuche im Falle des Erfolgs zunächst eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, die erst nach dem innerhalb dieser Zeit absolvierten Kurs von Amts wegen in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umzuwandeln ist. Auf diese Weise erhalten auch die Arbeitgeber der Zuwanderer einen Anreiz, ihre Mitarbeiter beim erfolgreichen Kursabschluss zu unterstützen. In jedem Fall muss – abgesichert durch den Nachweis eigenständigen oder von Dritten finanzierten Lebensunterhalts – für die Dauer der Arbeitsplatzsuche ein Anspruch auf Sozialleistungen ausgeschlossen werden. Ist die Arbeitssuche nicht innerhalb von sechs Monaten erfolgreich, kann auf Antrag eine einmalige Verlängerung des Visums erfolgen.

Von Bedeutung auch im Hinblick auf die Attraktivität des Zuwanderungsangebots insgesamt sind im Übrigen die Regelungen zu Aufenthalt und Arbeitsaufnahme von festen Lebenspartnern. Das oben vorgeschlagene Punktesystem honoriert nicht nur die sofortige Miteinreise des Partners, weil hieraus durchweg stärkere Integrationsanreize resultieren, sondern ebenso dessen Qualifikation. Deshalb ist es nur folgerichtig, den Partner mit den gleichen Aufenthaltsrechten auszustatten und ihm/ihr rasch eine eigenständige Daueraufhaltungsperspektive einzuräumen.

Die Drei-Säulen-Strategie beinhaltet eine Durchlässigkeit zwischen dritter und erster bzw. zweiter Säule des Systems. Temporären Zuwanderern wird, wie erwähnt, die Möglichkeit gegeben, sich im Rahmen der Punktesysteme der beiden anderen Säulen im Verlauf ihres

Aufenthalts für einen dauerhaften Verbleib in Deutschland zu qualifizieren. Das Interesse potenzieller Neuzuwanderer an befristeten Arbeitsangeboten von Unternehmensseite sollte sich auf diese Weise steigern lassen.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist ferner die klare Integrationsperspektive, die das System (Säule 1 und 2) von Beginn an vermitteln muss. Dabei braucht im Vordergrund nicht der beschleunigte Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Arbeitsmigranten zu stehen, zumal eine Diskriminierung anderer Zuwanderergruppen hier vermieden werden sollte. Wohl aber erscheint es zweckmäßig, im Rahmen transparent gestalteter „Integrationsverträge“, deren Bedingungen im Vorfeld des Zuwanderungsverfahrens selbstbewusst offen gelegt werden müssen, den genauen Ablauf bis zum Daueraufenthaltsrecht (falls nicht schon im Punktesystem erreicht) und der Einbürgerungsoption darzulegen. Auch die zu erbringenden Integrationsleistungen müssen klar im Sinne eines „Integrationsvertrages“ fixiert werden. Die obligatorischen Integrationskurse sollten in diesem Zusammenhang dringend stärker auf die Belange des Arbeitsmarkts abgestellt werden. Eine Kostenbeteiligung von Arbeitsmigranten oder ihren Arbeitgebern kann einen Beitrag zur Verbesserung und Verdichtung des Kursangebots leisten.

6.4 Regionale Bedeutung und Ausgestaltungsmöglichkeiten

Das vorgeschlagene ökonomische Zuwanderungsmodell in Form einer Drei-Säulen-Strategie bedeutet im Falle seiner Umsetzung eine erhebliche Ausweitung der Möglichkeiten zur gezielten Anwerbung qualifizierter Fachkräfte. Davon können auch die deutschen Regionen profitieren – dies allerdings nach Auffassung der vorliegenden Studie weniger in Form eines auch regionalpolitischen Zuschnitts des Punkte-Auswahlsystems für Arbeitsmigranten, sondern indiktorengestützt und letztlich primär im Rahmen des Wettbewerbsföderalismus. Dabei beinhaltet das hier entwickelte Punktesystem durchaus eine indirekte regionale Komponente, indem es auch auf das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots abstellt und dieses honoriert. Dies verschafft insbesondere den regional ansässigen Unternehmen in Kooperation mit der behördlichen Wirtschaftsförderung die Chance und einen unmittelbaren Anreiz, spezifische Standortvorteile in die Waagschale zu bringen und offensiv um den Zuzug qualifizierter Zuwanderer zu werben.

Ein Punktesystem für Deutschland sollte diese regionalen Wirkungsmechanismen jedoch nicht durch zusätzliche direkte Akzente unterstützen. Zwar gibt es hierfür internationale Vorbilder, etwa in Form des australischen oder kanadischen Modells, doch sind diese ausschließlich in dem mit der deutschen Situation in keiner Weise vergleichbaren regionalen

Struktur- und Wohlstandsgefälle dieser Flächenstaaten begründet. Beide Staaten vergeben in ihren Punktesystemen Zusatzpunkte für frühere Aufenthalte in strukturschwachen Regionen, und insbesondere Australien verfügt über eigenständige Programme mit dem Ziel, Anreize für einen Daueraufenthalt von Migranten in rückständigen Territorien zu schaffen.

Auf Deutschland übertragen, könnte dies bedeuten, in Säule 1 und 2 des oben dargestellten Punktesystems Zuwanderern Bonuspunkte für die Bereitschaft zu verleihen, einer Residenzpflicht in ausgewählten Regionen oder Bundesländern zuzustimmen. Liegt dabei kein Arbeitsplatzangebot vor, wäre eine solche Regelung irrational. Bei vorhandenem Jobangebot ergibt sich die Ansässigkeit in der Region des Arbeitgebers automatisch. Sie durch Verpflichtungserklärungen oder ähnliche Auflagen zu reglementieren, widerspricht dem hohen ökonomischen Wert räumlicher Mobilität von Arbeitskräften in Reaktion auf Nachfrage- oder Angebotsüberhänge. Eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses macht in diesem Fall einen hohen Aufwand zur Kontrolle des Verbleibs des Migranten erforderlich und ruft zudem womöglich eine Belastung der Sozialsysteme hervor, die durch einfache Abwanderung des Betroffenen in eine andere Region vermieden werden kann. Aus ökonomischer Sicht spricht deshalb nichts für eine solche Form der Regionalisierung eines deutschen Punktesystems oder auch eine regionale Aufteilung von Quoten. Der Zuzug von Arbeitsmigranten ist in dieser Hinsicht fundamental etwa von der Einreise von Flüchtlingen oder auch Spätaussiedlern zu unterscheiden.

Auch eine zentrale Steuerung des Zuzugs von ausländischen Selbständigen und Investoren in regionalpolitischer Absicht erscheint unangebracht. Die Anwerbung von Investoren wird, wie hier vorgeschlagen, sinnvollerweise ohnehin außerhalb des Punktesystems geregelt und sollte von den zuständigen Behörden vor Ort ohnehin dienstleistungsorientiert organisiert werden. Dabei die Zuwanderungsgenehmigung an unterschiedlich hohe Investitionssummen je nach Bundesland zu koppeln, läuft ökonomischen Prinzipien zuwider.

Dennoch kann eine Form der regionalen Steuerung im Zuwanderungsverfahren selbst greifen. Liegen etwa spezifische Knappheiten in den Regionen vor und lassen sich auch auf Ebene der Berufsordnungen identifizieren, sorgen die aufzubauenden Knappheitsindikatoren dafür, dass eine Lenkung erfolgt. In diesem Zusammenhang ist es Sache auch der Bundesländer, im politischen Prozess beispielsweise auf höhere Zuwanderungsquoten hinzuwirken oder durch eine sorgfältige regionale Bedarfsanalyse einen Beitrag zur Stimmigkeit der gesamten Bedarfssteuerung zu leisten.

Darüber hinaus sind innovative Formen der Standortstärkung im Wettbewerb um Fachkräfte denkbar, die sich vom Beispiel Australiens ableiten und mit dem Punktesystem kombinieren

lassen. So verfügt Australien mit der *Skill Matching Database* über eine Option für Zuwanderungswillige, ihr eigenes Profil dort für einen befristeten Zeitraum einzustellen und darauf zu hoffen, dass Unternehmen oder Territorien sie für eine Berücksichtigung im Zuwanderungsverfahren (hier allerdings außerhalb des Punktesystems) nominieren.⁵⁹ Dieses Prinzip lässt sich ohne weiteres auf Deutschland übertragen und kann in den Aufbau einer bundesweit einheitlichen Datenbank mit zugleich regionalem Zuschnitt münden. Über ein weltweit zugängliches Online-Portal haben dann Interessenten die Möglichkeit – vergleichbar den heute längst verbreiteten elektronischen Bewerbungen auf ausgeschriebene Stellen – ihre eigenen Daten (anonymisiert) in einem stark standardisierten Verfahren anzubieten. Unternehmen können entsprechend ihrer Sucheinstellungen Benachrichtigungen über Neueinstellungen innerhalb dieser Datenbank, aber zugleich auch Raum erhalten, ihre eigenen Angebote zu präsentieren. Dies geschieht dann in der Tat sinnvollerweise in einem regionalen Bezug, indem Bundesländer einen eigenständigen „Auftritt“ in der Datenbank gestalten und dabei Unternehmensprofile integrieren, ohne dass damit die Möglichkeit direkter Bewerbung eröffnet werden muss. In abgewandelter Form sollte diese Form der Präsentation ohnehin fester Bestandteil eines zentralen Online-Portals für interessierte Zuwanderungsbewerber sein, dem die Datenbank beigeordnet werden kann.

Auf diese Weise können Informationsdefizite zumindest partiell aufgehoben werden, Besonderheiten der Regionen dargestellt und in der Tat ein erstes „Matching“ zwischen Zuwanderer und Unternehmen herbeigeführt werden. Resultiert daraus eine formale Bewerbung des Zuwanderungswilligen und erhält er/sie auf diesem Weg ein Arbeitsplatzangebot, wird sich das im Punktesystem positiv auswirken. Es entsteht also ein wechselseitiger Anreiz, die Zuwanderungschancen durch eine solche Form der Kontaktaufnahme zu verbessern. Der Zuwanderungsbewerber kann überdies vom an einer Anstellung interessierten Unternehmen Unterstützung im Verfahren erhalten.

Da letztlich alle Regionen Deutschlands – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – von einer Verknappung des Fachkräfteangebots betroffen sind, tritt der Effekt einer Reallokation von Ressourcen im Rahmen von durch Lohnsteigerungen ausgelösten Marktanpassungen (Preismechanismus) als regional ausgleichendes Element in den Hintergrund. Die aussichtsreichste Form einer regionalen Steuerung von Arbeitsmigration besteht deshalb darin, die Standortattraktivität des jeweiligen Bundeslandes als solche zu steigern. Der Wettbewerbsföderalismus schafft viele Möglichkeiten der Profilierung bis hinunter auf die Ebene von

⁵⁹ Vgl. dazu die Hinweise in Abschnitt 3.2.

Städten und Kommunen. Hinzu tritt die umfangreiche Förderung strukturschwacher Regionen aus EU-Mitteln.

Die Stärkung der Position der Bundesländer im internationalen Wettbewerb um gefragte Fachkräfte steht und fällt letztlich mit der Aufwertung des Stellenwerts des Zuwanderungsstandorts Deutschland insgesamt. Gelingt die bedarfsgerechte, bundesweite Steuerung der Zuwanderung und finden sich auf dieser Grundlage genügend Interessenten für eine temporäre und permanente Arbeitsmigration, sorgt dies im Rahmen der gesamtwirtschaftlich positiven Wohlfahrts- und Verteilungseffekte dafür, dass alle Regionen von Zuwanderung in stärkerem Maße profitieren.

7 Hinweise zur Einführung eines Punktesystems

Das geltende Zuwanderungsgesetz besitzt – bei allen Defiziten – auch einen Vorteil, der bei der Einführung eines Punktesystems genutzt werden kann: Es hat die bisher stark verstreuten zuwanderungsrechtlichen Regelungen in einem ersten Schritt bereits teilweise gebündelt und so den Boden bereitet für weitere Schritte zur Modernisierung der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Auf der vorhandenen Basis kann aufgebaut werden, wenn es um die rechtliche Ausgestaltung eines Punktesystems geht. Das vorliegende Gutachten liefert hierzu sowie zu möglichen Bausteinen einer flankierenden politischen Vorbereitung und Informationsarbeit erste Hinweise.

7.1 Ansatzpunkte für die rechtliche Umsetzung

Das vorgeschlagene Punktesystem kann pragmatisch in das geltende Zuwanderungsgesetz aufgenommen werden. Dort war es in dessen ursprünglich vom Deutschen Bundestag verabschiedeter, später vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärter Fassung ohnehin bereits enthalten (§ 20 Zuwanderung im Auswahlverfahren).⁶⁰ Konkret könnte aber auch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, mit dem das Zuwanderungsgesetz bereits 2009 in wichtigen Aspekten angepasst worden ist, zur Grundlage genommen und entsprechend reformiert werden. Auf diese Weise könnten die bislang bestehenden Regelungen zur Einreise zwecks Erwerbstätigkeit und zur Niederlassungserlaubnis von Hochqualifizierten (§§ 18-19 Zuwanderungsgesetz) durch Bestimmungen zur grundsätzlichen Anwendung eines Punktesystems ersetzt oder ergänzt und die Bezeichnung des Gesetzes als „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ tatsächlich ausgefüllt werden. In jedem Fall kann die gesetzliche Regelung nur

⁶⁰ http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL.

die Auswahlkriterien benennen und formalen Zuständigkeiten klären, nicht aber die Punktevergabe selbst zum Gegenstand haben.

Die konkrete Handhabung und Weiterentwicklung des Punktesystems muss mit der nötigen, auch kurzfristigen Flexibilität vorgenommen werden können. Hierfür eignet sich der Gesetzesweg ebenso wenig wie eine regelmäßige parlamentarische Erörterung. Vielmehr scheint es sinnvoller, im Regelfall jährlich eine Rechtsverordnung der Bundesregierung (mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat) zu erlassen, an deren Formulierung im Vorfeld eine interministerielle Arbeitsgruppe von Bund und Ländern beteiligt ist. Dies entspricht im Wesentlichen auch der Praxis der meisten internationalen Zuwanderungsländer. In der Verordnung ist neben der Punktegewichtung und etwaigen Korrektur ursprünglich vorgenommener Klassifizierungen auch die jeweils geltende Quote und Engpassdiagnose bekannt zu machen. Die Verordnung kann sich auf die Empfehlungen des von der Bundesregierung einzusetzenden Expertengremiums stützen, das die gesellschaftlichen Gruppen im Entscheidungsfindungsprozess repräsentiert.

Dabei sind auch die aktuellen Entwicklungen im Rahmen von EU-Richtlinien zu beachten. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Formulierung eines Gesetzentwurfs zur Einführung des Punktesystems noch vor der Umsetzung der europäischen *Blue Card*-Richtlinie in nationales Recht erfolgen kann. Insoweit müssen beide rechtlichen Regelungen eng aufeinander abgestimmt sein. Das Gesetz zur Einführung eines Punktesystems wird dort, wo es das Aufenthaltsgesetz (als Teil des Zuwanderungsgesetzes) tangiert, unmittelbar auch auf die gefundenen Regelungen zur *Blue Card* Bezug nehmen müssen. In der Praxis dürfte die *Blue Card* nach Einführung des Punktesystems nur eine geringe Rolle spielen. Generell nimmt jedoch die Einflussnahme der EU auf nationale Kompetenzen im Bereich der Zuwanderungspolitik weiter zu. Im Grundsatz ist dies mit Blick auf die erforderliche Stärkung der EU als gemeinsamer Standort für qualifizierte weltweite Migranten zu begrüßen. Es ist davon auszugehen, dass die Etablierung eines deutschen Punktesystems diesen Bestrebungen weiteren Auftrieb geben wird. Entscheidet sich Deutschland für ein solches Modell, leistet es damit mutmaßlich auch einen wichtigen Beitrag, um Europa insgesamt als Wettbewerber um knappes Humankapital gegenüber den arrivierten Einwanderungsländern zu positionieren.

Die Aufenthaltstitel für Arbeitsmigranten im Rahmen des Punkte- und Quotensystems können ebenfalls in starker Anlehnung an die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes verankert werden. Grundsätzlich sollte dabei das Bestreben dahin gehen, die Zahl der möglichen Aufenthaltstitel insgesamt weiter zu reduzieren. Eine längere Rückkehr in das Herkunftsland

sollte dabei den Aufenthaltsstatus nicht in Frage stellen, um der wachsenden Mobilität von Arbeitskräften Rechnung zu tragen.

Da auch die neuen Arbeitsmigranten zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet sein sollen, ist an dieser Stelle innerhalb der geltenden Gesetzgebung kaum Änderungsbedarf zu erkennen. Es wird allerdings empfohlen, die Formulierungen des Gesetzes zum inhaltlichen Programm der Kurse stärker auf die Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Kenntnisse abzustellen. Politisch bleibt zu entscheiden, ob der Kursbesuch für die Gruppe der via Punkte- und Quotensystem einreisenden Arbeitsmigranten kostenpflichtig werden soll.

Ein weiterer Hinweis zur rechtlichen Einführung eines Punktesystems betrifft die damit zu verbindende Korrektur oder Aufhebung anderer rechtlicher Regelungen außerhalb des Zuwanderungsgesetzes. Insoweit das gesamte Konzept darauf angelegt ist, die ökonomisch motivierte Zuwanderung sukzessive straffer zu organisieren und transparent zu machen, stehen etwa die umfangreichen Ausnahmetatbestände der Anwerbestopp-Ausnahmereverordnung – zumindest teilweise – zur Disposition. Nach der ökonomischen Kurskorrektur könnte deshalb erwogen werden, die Ausnahmereverordnung vorübergehend auszusetzen, um die Marktreaktionen zu beobachten. Die komplexen Regelungen zur Vermittlung von Saisonarbeitskräften werden durch die vorgeschlagene Drei-Säulen-Strategie freilich nicht automatisch hinfällig. Bei Saisonarbeitern handelt es sich um eine andere Gruppe von Zuwanderern, als sie Säule 3 des Konzepts mit der Gruppe temporärer Fachkräfte umfasst. Die europäischen Zielsetzungen gehen zudem eher in Richtung einer Erleichterung von befristeter räumlicher Mobilität von Saisonkräften.

Diese erste kurze Betrachtung von Ansatzpunkten zur rechtlichen Umsetzung eines Punkte- und Quotensystems soll verdeutlichen, dass der Regelungsaufwand insgesamt eher begrenzt ist. Die in dieser Studie vorgeschlagene Drei-Säulen-Strategie lässt sich in die bestehenden Regelwerke des Zuwanderungsgesetzes einpassen und somit zügig realisieren.

7.2 Politische Vorbereitungen und Informationsarbeit

Zur Vorbereitung der Einführung eines neuen ökonomischen Zuwanderungskonzepts ist es nicht allein ausreichend, politische Mehrheiten im engeren Sinne zu organisieren. Erforderlich ist vielmehr, einen gesellschaftlichen Diskurs zur Notwendigkeit von Arbeitsmigration anzustoßen und die öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses in einer frühen Phase abzusichern.

Dazu ist eine solide Datenbasis unabdingbar, die Auskunft auch über komplexere Zusammenhänge der Struktur von Zuwanderung und Zuwanderern (aber ebenso von Auswande-

rung und Auswanderern), vor allem aber über den ökonomischen Bedarf an Arbeitsmigration gibt. Gegenwärtig muss die empirische Datengrundlage in allen Fällen als partiell unzureichend bezeichnet werden. Es ist im Zusammenhang der aktuell geplanten Erarbeitung eines Arbeitsmarkt-Monitorings dringend dazu zu raten, unter Beteiligung der Wissenschaft eine sorgfältige Bestandsaufnahme der vorhandenen Datenbasis vorzunehmen und erkannte Defizite zu beseitigen. Auch das Datenmaterial zur Illustration der Auswirkungen des demografischen Wandels muss in diesem Zusammenhang systematisch ergänzt und nicht zuletzt in regionaler Dimension aufbereitet werden. Das insgesamt vorliegende Material sollte in geeigneter, professioneller Form über ein zentrales Internet-Portal und auch über die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung angeboten sowie regelmäßig thematisch fokussiert den Medien zur Verfügung gestellt werden. Dies wäre ein wesentlicher Fortschritt gegenüber der aktuellen Situation, die einen Überblick über das Migrationsgeschehen in Deutschland und eine entsprechende politische Bildungsarbeit erschwert.

Auf Grundlage einer objektiven Datendarstellung muss die Diskussion über ökonomisch gesteuerte Zuwanderung in Deutschland systematisch intensiviert werden. Medien sind zentrale Akteure in dieser Hinsicht. Die Zeit, die für die Vorbereitung der erforderlichen rechtlichen Schritte benötigt wird, sollte gezielt zur aktiven politischen Informationsarbeit genutzt werden. Zu verdeutlichen ist, dass...

- ... ein kombiniertes Punkte- und Quotensystem eine zahlenmäßige Begrenzung der Zuwanderung bei gleichzeitiger „Qualitätssteigerung“ im Interesse des Landes bewirkt,
- ... die beabsichtigten Quoten der Arbeitsmigration sich explizit nicht zur bestehenden Zuwanderung hinzuaddieren, sondern eine Umschichtung zugunsten „besserer Köpfe“ stattfindet und andere Zuwanderungskanäle verengt bzw. geschlossen werden,
- ... die gezielte Selektion von Zuwanderern einen Verdrängungseffekt auf dem Arbeitsmarkt vermeidet, den Mittelstand fördert und neue Beschäftigungschancen auch für heute Arbeitslose bewirkt,
- ... nur ein solches System ein flexibles Instrumentarium bietet, um jederzeit auf Bedarfsschwankungen und veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren,
- ... der demografische Wandel aufgrund seiner Dimension ohne behutsame Steuerung von Arbeitsmigration umso schwerer zu bewältigen sein wird,
- ... Deutschland parallel zur limitierten Öffnung für ausgewählte Arbeitsmigranten auch das Potenzial bereits ansässiger Zuwanderer besser ausschöpfen wird, indem Studienabsolventen im Land gehalten werden und die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse verbessert wird,

- ... der gesamtwirtschaftliche Nutzen von Zuwanderung schon heute beachtlich ist, sich aber gerade durch ein Auswahlsystem weiter steigern lässt,
- ... es sich beim Punkte- und Quotensystem um ein im Vergleich zum bestehenden Regelwerk unbürokratisches und transparentes Auswahlverfahren handelt, das ein Höchstmaß an Verlässlichkeit und Berechenbarkeit schafft.

Als vorbereitender Schritt ist auch die Einsetzung eines neuen Ständigen Sachverständigenrats für Migration und Integration zu verstehen. Ein solches Gremium, das nach Überzeugung dieser Studie ohnehin für die regelmäßige Bewertung des Punkte- und Quotensystems erforderlich sein wird, sollte zur ersten Aufgabe nicht etwa die Erarbeitung eines neuerlichen umfassenden Berichts haben, sondern sich darauf fokussieren, zeitnah einen konkreten Vorschlag zur Gestaltung eines Punkte- und Quotensystems auf Basis auch bereits vorliegender Entwürfe vorzulegen. Ist das Punktesystem politisch und rechtlich umgesetzt, sollte der Rat im weiteren Verlauf jährliche Empfehlungen zur Anpassung von Punktegewichtungen und Kontingenten vorlegen.

Ohne eine sofortige professionelle und international wettbewerbsfähige Präsentation der neuen Zuwanderungsmöglichkeiten über ein transparent gestaltetes Informations- und Werbeportal darf das Punkte-Auswahlsystem nicht gestartet werden, weil es sich sonst von vornherein selbst schwächt und im Leistungsvergleich mit anderen internationalen Angeboten verliert. Auch dies erfordert intensive Vorbereitungen, die deshalb frühzeitig konzeptionell eingeleitet werden sollten. In diesem Zusammenhang bedarf auch die Außendarstellung seitens der deutschen Auslandsdienststellen einer kritischen Überprüfung mit dem Ziel, sie auf die neuen Aufgaben aktiver Werbung um ausländische Fachkräfte vorzubereiten. Innerhalb bzw. außerhalb der Botschaften und Konsulate sollten Informationsbüros eingerichtet, Veranstaltungen durchgeführt, regionale Werbemaßnahmen koordiniert werden – kurz, es muss ein Aktionspaket zur glaubwürdigen Präsentation der neuen Möglichkeiten und Spielregeln geschnürt werden. Der aus der Realisierung des Konzepts zu erwartende ökonomische Nutzen wird umso größer sein, je besser es gelingt, den Kurswechsel Deutschlands international zu vermitteln.

Darüber hinaus muss in einer frühen Phase die Entscheidung über die behördeninterne Verteilung von Zuständigkeiten in Deutschland getroffen werden. Pragmatisch und um den Start des Projekts nicht weiter zu verzögern, wird man dabei das Bundesministerium des Innern in Verbindung mit dem nachgeordneten Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in die Pflicht nehmen. Dies bedeutet angesichts der miteinander verschränkten Kompetenzen auch anderer Bundesministerien in diesem Themenbereich allerdings keine Entbürokratisierung auf

ministerieller Ebene. Mittelfristig sollte deshalb über die Bündelung aller Aufgaben in einem neuen Bundesministerium für Zuwanderung und Integration nachgedacht werden. Umso augenfälliger würden dann noch bestehende Disharmonien im gesetzgeberischen Bereich.

8 Zusammenfassung: Alles spricht für ein Punktesystem

Im Rahmen dieser Studie wurde aus der Analyse verschiedener internationaler Punktesysteme zur Auswahl von ausländischen Fachkräften ein mögliches neues Zuwanderungskonzept für Deutschland abgeleitet. Es basiert auf der Erkenntnis, dass erst mit der aktiven Gestaltung von Zuwanderung der aus ihr resultierende ökonomische Nutzen zum Vorteil der Gesamtgesellschaft systematisch ausgebaut werden kann. Deutschland benötigt neben einem Kanon anderer Politikmaßnahmen – von der Verlängerung der Lebensarbeitszeit über Bildungsreformen bis hin zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern – auch einen nachhaltigen Kurswechsel in der Zuwanderungspolitik. Das Ziel muss darin bestehen, im sich verschärfenden Wettbewerb um international gesuchte Fachkräfte eine bessere Ausgangsposition zu erarbeiten als sie heute gegeben ist. Mit einem Punkte-Auswahlsystem ist nicht die Gewähr für ein gesteigertes Interesse von Hochqualifizierten am Zielland Deutschland gegeben, es bietet aber die bestmöglichen Voraussetzungen, um sukzessive ein glaubwürdiges Zuwanderungsangebot für Fachkräfte zu etablieren. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Politik ist dabei auch eine verantwortungsbewusste politische Informationsarbeit, die die Vorteile eines Auswahlsystems offensiv herausstellt, die Dimension des demografischen Wandels verdeutlicht und sich zum wachsenden Bedarf an ausländischen Fachkräften bekennt.

Die wichtigsten Aussagen und Empfehlungen der vorliegenden Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1.** Die sich dynamisch verändernden ökonomischen und gesellschaftlichen Realitäten erfordern eine grundsätzliche Neuausrichtung der deutschen Zuwanderungs- und Integrationspolitik. Der demografische Wandel, der sich in einem Fachkräftemangel und Finanzierungsgaps der sozialen Sicherungssysteme manifestieren wird, sowie die unbestreitbaren Defizite der bisherigen Zuwandererintegration machen Reformen unausweichlich. Eine aktiv steuernde, ökonomisch orientierte und dosierte Zuwanderungspolitik ist in diesem Zusammenhang als zentraler Baustein anzusehen, um die Erwerbsgesellschaft auf die Herausforderungen der gravierenden demografischen Veränderungen vorzubereiten.

2. Das vorliegende Gutachten entwickelt vor diesem Hintergrund einen Vorschlag für ein kombiniertes Punkte- und Quotensystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung. Das Kernstück des umfassenden Gesamtkonzeptes bildet dabei eine Drei-Säulen-Strategie, die sowohl den Zuzug Hochqualifizierter, die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte mit nachgefragten Qualifikation als auch temporäre Arbeitsmigration zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfes aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse steuert.

3. Eine zielgerechte, qualitative Lenkung von Zuwanderung kann nur auf Basis eines Auswahlsystems erfolgen, das klare Kriterien benennt und die Bewertung eingehender Zuwanderungsanträge nicht in behördliches Ermessen stellt, sondern über eine Punktevergabe allen Beteiligten gegenüber transparent macht.

4. Das oberste Gebot der politischen Vermittelbarkeit eines Auswahlsystems ist die Berechenbarkeit des Verfahrens. Deshalb sollte neben ein Punktesystem eine Quotierung der Zuwanderung treten. Kann überzeugend dargelegt werden, dass das System nicht zu mehr, sondern eher zu weniger, dafür aber besser qualifizierter Zuwanderung führt, wird dies die Akzeptanz einer solchen Politik entscheidend stärken.

**Zuwanderung aktiv gestalten, statt passiv hinnehmen:
Drei-Säulen-Strategie für Deutschland**

5. Die internationalen Erfahrungen mit Punktesystemen und die spezifischen Gegebenheiten des deutschen Arbeitsmarktes machen es plausibel, bei der Einführung eines Punktesystems sowie flankierender kurz- und langfristiger Steuerungselemente einer Drei-Säulen-Strategie zu folgen, die drei Zielgruppen bedarfsorientierter Zuwanderung anspricht.

6. 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, aber gleichzeitig auch eine hohe ökonomische und damit auch soziale Integrationswahrscheinlichkeit implizieren. Deshalb kommt es bei dieser Zielgruppe nur nachgeordnet auf berufsspezifische Kenntnisse oder ein Arbeitsplatzangebot an. Die Punktevergabe im Rahmen dieser Säule gewichtet allgemeines Humankapital und eine akademische Ausbildung vergleichsweise hoch. Das Konzept zielt an dieser Stelle explizit auch auf ausländische Absolventen deutschen Hochschulen, an deren Verbleib im Land ein überragendes Interesse besteht.

7. Die zweite Säule ermöglicht und steuert die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte, die unterhalb der akademischen Qualifikation rangierende Ausbildungsabschlüsse und Fähigkeiten mitbringen, für die ein mittel- bis langfristiger Bedarf bzw. Engpass zu erwarten ist. Die Akzentuierung der Punktevergabe weist deutliche Unterschiede zur ersten Säule auf: So erhalten etwa berufsspezifische Qualifikationen in gefragten Berufsfeldern ein relativ hohes Gewicht. Bis zur Verfügbarkeit angemessener Indikatorensysteme zur Engpassdiagnose können mit Hilfe geringer Quoten Erfahrungen mit den aufzubauenden Diagnoseinstrumenten gesammelt werden. Zugleich sollte das Kriterium „Arbeitsplatzangebot“ obligatorisch sein, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

8. Das vorgeschlagene Punktesystem honoriert nicht nur deutsche Sprachkenntnisse, sondern schafft auch die Möglichkeit, mit guten Englischkenntnissen im Auswahlverfahren erfolgreich zu sein. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse findet in diesem Fall über die obligatorische Teilnahme an Integrationskursen statt, die stärker auf die Belange des Arbeitsmarktes zugeschnitten werden sollten.

9. Generell ist mit dem Erreichen einer Mindestpunktzahl (erster Schwellenwert) kein Rechtsanspruch auf Einreise verknüpft. Die Genehmigung der Zuwanderung richtet sich nach Maßgabe einer regelmäßig vorzugebenden Höchstquote. Innerhalb der Quotierung kommen die besten Bewerbungen zum Zug, wobei nur oberhalb eines zweiten, sehr hoch angesetzten Schwellenwerts ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht vergeben wird.

10. Empfohlen wird, 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. Für die dritte Säule sollte in einer Erprobungsphase zunächst ein bewusst knappes Kontingent von 10.000-20.000 temporär einreisenden Arbeitsmigranten vorgegeben werden, das auf verschiedene zu erprobende Engpassdiagnosemodelle verteilt werden kann. Enge Quotierungen dienen auch dazu, die nötigen Anreize für die betriebliche Ausbildung aufrecht zu erhalten.

11. Die dritte Säule ermöglicht temporäre Zuwanderung zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfes aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse nach Arbeitskräften. Im Rahmen dieser Säule ist die Zuwanderung strikt befristet. Die Arbeitserlaubnis ist an ein Arbeitsplatzangebot gebunden und wird zunächst für die Dauer des Arbeitsvertrages gewährt, jedoch maximal für 3 Jahre. Im Verlauf dieser Zeit ist eine Bewerbung im Punkteverfahren möglich. Von den Unternehmen, die eine offene Stelle mit einem temporären Zuwanderer dieser Kategorie besetzen möchten, wird eine Gebühr erhoben.

12. Mit der Einführung eines kombinierten Punkte- und Quotensystems ist ein Beitrag zur Entbürokratisierung verbunden. Eine Vielzahl von Einzelgesetzen und Verordnungen werden mit der Einführung des Punktesystems hinfällig. Damit entfällt auch der bürokratische Aufwand zu deren Handhabung in der Praxis. Zudem ist der hohe Aufwand im Rahmen der bisherigen Vorrangprüfungen nicht mehr erforderlich oder kann in die Form einer vereinfachten Globalprüfung umgewandelt werden. Die Bearbeitung des einzelnen Zuwanderungsantrags kann dank des Punktesystems weitgehend standardisiert und damit beschleunigt werden.

13. Das vorgeschlagene Punktesystem kann pragmatisch in das geltende Zuwanderungsgesetz aufgenommen werden. Dort war es in dessen ursprünglich vom Deutschen Bundestag verabschiedeter, später vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärter Fassung ohnehin bereits enthalten. Es erscheint zudem sinnvoll, im Regelfall jährlich eine Rechtsverordnung der Bundesregierung zu erlassen, an deren Formulierung im Vorfeld eine interministerielle Arbeitsgruppe von Bund und Ländern beteiligt ist. In der Verordnung ist neben der Punktegewichtung und etwaigen Korrekturen ursprünglich vorgenommener Klassifizierungen auch die jeweils geltende Quote und Engpassdiagnose bekannt zu machen. Die Verordnung kann sich auf die Empfehlungen des von der Bundesregierung einzusetzenden Expertengremiums stützen, das die gesellschaftlichen Gruppen im Entscheidungsfindungsprozess repräsentiert.

14. Eine besondere Herausforderung stellt im Kontext eines Punktesystems die Bewertung der Qualifikation und Berufsabschlüsse von Zuwanderungsbewerbern dar. Dieses Problem tritt jedoch auch derzeit zutage, allerdings erst nachgeordnet im Bemühen um eine erfolgreiche Zuwandererintegration. Die jüngsten Initiativen der Bundesregierung zur zielgenaueren Anerkennung von Bildungsabschlüssen sind daher dringend notwendig und ausdrücklich zu begrüßen. Dies gilt auch für die Bemühungen zum Aufbau eines umfassenden Arbeitsmarkt-Monitorings zur Diagnose von Engpasskonstellationen. Auch sie sind von erheblicher Relevanz für eine ökonomisch gesteuerte Zuwanderung und den Bildungssektor, bedürfen jedoch einer sorgfältigen Erprobung, um die Gefahr einer zu kurzfristigen Perspektive zu minimieren.

Deutscher Nachholbedarf: Klassische Punktesysteme und neuere europäische Initiativen

15. Die traditionellen Einwanderungsländer Australien und Kanada verfügen über einen großen Erfahrungsschatz bei der Strukturierung und kontinuierlichen bedarfsorientierten Anpassung von Punktesystemen für Zuwanderer. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung werden die Systeme beider Länder nicht ausschließlich zur Steuerung langfristiger Zuwanderung eingesetzt, sondern beinhalten teilweise Elemente zur Deckung eines kurzfristigen Zuwande-

rungsbedarfs aufgrund berufsspezifischer Nachfrageüberschüsse nach Arbeitskräften. Deshalb ist eine Analyse der von diesen Staaten praktizierten Systeme und ihrer ökonomischen Wirkung für die deutsche Diskussion besonders relevant. Obwohl auch Australien und Kanada in mancher Hinsicht vor die Problematik defizitärer ökonomischer Integration gestellt sind, ist dies insgesamt in geringerem Maße der Fall als in Ländern mit ungesteuerter Zuwanderung.

16. Neben den klassischen Einwanderungsländern geht inzwischen auch eine wachsende Zahl von EU-Staaten dazu über, die eigenen volkswirtschaftlichen Interessen stärker in den Fokus ihrer Zuwanderungspolitik zu rücken und sich dabei auch die Vorteile von Auswahlssystemen für Zuwanderer zunutze zu machen. So verfügt etwa Großbritannien inzwischen über ein mehrgliedriges Punktesystem, das andere bis dahin geltenden Zuwanderungsmöglichkeiten abgelöst und einen noch stärkeren ökonomischen Akzent gesetzt hat. Eine neuere Initiative der österreichischen Bundesregierung für ein Auswahlssystem für Zuwanderer sieht deutliche Erleichterungen für den Zuzug von Einwanderern mit höherer und mittlerer Qualifikation vor, wobei für letztere Gruppe eine auffallend schlanke und unbürokratische Form der Identifikation von Mangelberufen beabsichtigt ist. Deutschland steht in dieser Hinsicht vor einem nicht unerheblichen Nachholbedarf, den es mit Blick auf den sich künftig verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte aufzuholen gilt.

17. Europäische Initiativen wie zuletzt die Blue Card können eine aktiv gestaltende deutsche Zuwanderungspolitik nicht ersetzen. Nicht zuletzt auf deutsches Betreiben ist die *Blue Card* in ihrer Attraktivität schon vor Einführung stark beschnitten worden und richtet sich jeweils nach dem geltenden nationalen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrecht. Ein deutscher Vorstoß in Richtung eines Punktesystems würde auch der notwendigen Stärkung der Europäischen Union als Zielregion für gesuchte Fachkräfte neue Impulse geben.

Transparenz und Berechenbarkeit:

Anforderungen an ein Punktesystem im deutschen Kontext

18. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Staaten und der insbesondere in demografischer Hinsicht erforderlichen Politikkorrekturen sind die Anforderungen an ein neues, durch ein Punktesystem organisiertes ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland offenkundig. Die in diesem Gutachten vorgeschlagene Drei-Säulen-Strategie wird den nachfolgend skizzierten Anforderungen gerecht.

19. Das System muss eine lang- und kurzfristige Dimension enthalten. Allgemeine Qualifikationen im Sinne einer Humankapitalorientierung sind dabei für die Entscheidung über einen Daueraufenthalt zentral.

- 20.** Eine Differenzierung zwischen permanenter und temporärer Arbeitsmigration ist Ausgangsbasis des neuen Systems. Die Arbeitsmärkte sind zunehmend von schwankenden Bedarfslagen gekennzeichnet, die Bedeutung befristeter Wanderungsentscheidungen nimmt zu und es treten neue Formen von Ketten- und zirkulärer Migration auf. Es ist deshalb ein Konzept erforderlich, das permanente und temporäre Arbeitsmigration in einem separaten Verfahren regelt, um den unterschiedlichen Anforderungen an die jeweilige Zielgruppe gerecht zu werden.
- 21.** Wesentlicher Bestandteil des Systems muss das Bestreben sein, Hochqualifizierte mit akademischer Ausbildung und Fachkräfte der mittleren Qualifikationsstufen zu gewinnen. Auf beiden Ebenen ist zukünftig mit wachsenden Engpässen zu rechnen, die das Bildungssystem nicht auffangen können. Gleichzeitig muss das Konzept darauf hinwirken, einfach qualifizierte oder ungelernete Arbeitsmigration aus Drittstaaten stark einzuschränken oder zu vermeiden.
- 22.** Die Einreise von Unternehmern und Investoren sollte außerhalb eines Punktesystems geregelt bleiben. Ihre geringe Zahl und ihr hoher Wert für Deutschland machen entgegenkommende Einzelfallregelungen zur besseren Option.
- 23.** Das System muss generell für Bewerbungen aus dem In- und Ausland offen sein. Damit steht es unter bestimmten Voraussetzungen auch hier legal lebenden Flüchtlingen und in Fällen eines lediglich geduldeten Aufenthalts als Option zur Verfügung.
- 24.** Die Einführung eines Punktesystems ist ein Gebot ökonomischer Fairness: Es sorgt dafür, dass auch kleine und mittlere Unternehmen als die eigentlichen deutschen Arbeitsmarktmotoren leichter ihren Fachkräftebedarf decken können.
- 25.** Die neue deutsche Zuwanderungsstrategie muss eine maximale Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Regelwerks anstreben, um den dynamischen Veränderungsprozessen der Arbeitsmärkte gewachsen zu sein. Das Punktesystem muss einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, in deren Verlauf Anpassungen im Hinblick auf gesammelte Erfahrungen und veränderte Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden können.
- 26.** Vor allem im Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit und öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses sollte eine besonders hohe Berechenbarkeit durch die regelmäßige Vorgabe von nicht zu überschreitenden Höchstquoten für die einzelnen Zuwanderergruppen gewährleistet werden.
- 27.** Ohne die Verwirklichung größtmöglicher Transparenz nach innen und außen wird das Konzept keinen nachhaltigen Erfolg erzielen. Die Kriterien für die Punktevergabe, deren Ge-

wichtung und aktuelle Modifizierung müssen offen gelegt 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. Ferner muss ein attraktives Zugangportal für Wanderungswillige geschaffen werden, das alle relevanten Informationen über Zuwanderungsbedingungen und Integrationsperspektiven zusammenstellt, auch den Regionen Raum zur Selbstdarstellung gibt und vor allem eine Selbsteinschätzung der eigenen Zuwanderungschancen erlaubt.

28. Auch wenn auf lange Sicht von einem dynamisch wachsenden Zuwanderungsbedarf ausgegangen werden kann, sollte die Einführung einer qualitativ und quantitativ steuernden Zuwanderungskomponente zunächst mit bewusst niedrig angesetzten Höchstquoten agieren. Diese Strategie dient der Erprobung der gewählten Verfahren und muss deshalb auch so kommuniziert werden. Deutschland sollte nicht damit rechnen, schon in einer frühen Phase der Implementierung des Punktesystems auf ein großes Zuwanderungsinteresse der gesuchten Fachkräfte zu stoßen.

29. Auch die deutschen Regionen werden von der Umsetzung der vorgeschlagenen Dreisäulen-Strategie profitieren. Das entwickelte Punktesystem beinhaltet eine indirekte regionale Komponente, indem es das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots honoriert. Zusätzliche direkte Akzente erscheinen nicht angebracht. Die aussichtsreichste Form einer regionalen Steuerung von Arbeitsmigration wird darin gesehen, die Standortattraktivität des jeweiligen Bundeslandes als solche zu steigern.

30. Es ist erforderlich, einen gesellschaftlichen Diskurs zur Notwendigkeit von Arbeitsmigration anzustoßen und die öffentliche Akzeptanz des neuen Kurses in einer frühen Phase abzusichern. Auf Grundlage einer objektiven Datendarstellung muss die Diskussion über ökonomisch gesteuerte Zuwanderung in Deutschland systematisch intensiviert werden. Ohne eine professionelle und international wettbewerbsfähige Präsentation der neuen Zuwanderungsmöglichkeiten über ein transparent gestaltetes Informations- und Werbeportal darf das Punkte-Auswahlsystem nicht gestartet werden, weil es sich sonst von vornherein selbst schwächt und im Leistungsvergleich mit anderen internationalen Angeboten verliert. Es muss ein Aktionspaket zur glaubwürdigen Präsentation der neuen Möglichkeiten und Spielregeln geschnürt werden. Der aus der Realisierung des Konzepts zu erwartende ökonomische Nutzen wird umso größer sein, je besser es gelingt, den Kurswechsel Deutschlands international zu vermitteln.

ANHANG: Übersichten zu verschiedenen Punktesystemen

Übersicht 1: Punktesystem nach dem FDP-Positionspapier

(1) Qualifikation.....	bis zu 35 Punkte
Promotion	35 Punkte
Hochschulabschluss	20 bis 30 Punkte
Berufsausbildung	5 bis 15 Punkte
(2) Lebensalter	bis zu 25 Punkte
bis 23 Jahre	25 Punkte
23 bis 25 Jahre	20 Punkte
26 bis 28 Jahre	15 Punkte
29 bis 32 Jahre	10 Punkte
32 bis 34 Jahre	5 Punkte
(3) Berufserfahrung	bis zu 30 Punkte
Berufserfahrung pro Jahr	5 Punkte
(4) Bisheriges Einkommen.....	bis zu 30 Punkte
ab 20.000 Euro (je weitere 5.000 Euro: 5 Punkte)	5 Punkte
(5) Deutschkenntnisse	bis zu 25 Punkte
Niveau B2 (sehr gut)	25 Punkte
Niveau B1	20 Punkte
Niveau A2	10 Punkte
Niveau A1	5 Punkte
(6) Integrationsfähigkeit	bis zu 20 Punkte
Punktevergabe nach zu definierendem Schlüssel	bis zu 20 Punkte
Maximal erreichbare Punktzahl.....	165 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren).....	71 Punkte

Quelle: FDP-Bundestagsfraktion (2007): Moderne Steuerung der Zuwanderung – Mit einem Punktesystem den Fachkräftemangel beheben (Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 23.10.2007). Berlin.

Übersicht 2: Punktesystem der Unabhängigen Kommission Zuwanderung

(1) Lebensalter	bis zu 20 Punkte
1 Punkt für jedes Lebensjahr unter 45 Jahren	bis zu 20 Punkte
(2) Bildungsabschluss	bis zu 30 Punkte
Hochschul- oder Fachhochschulabschluss	20 Punkte
Qualifizierter Berufsabschluss (nach Dauer)	5 bis 20 Punkte
Bonuspunkte	bis zu 10 Punkte
▪ Besondere Nachfrage des Ausbildungsabschluss	
▪ Abschluss nach deutschem Bildungssystem	
▪ Promotion	
▪ Abschluss einer renommierten Einrichtung	
(3) Berufserfahrung und Zusatzqualifikation	bis zu 15 Punkte
Berufserfahrung (bis zu 5 Jahre) im erlernten Beruf	bis zu 10 Punkte
EDV-Kenntnisse	
Fremdsprachenkenntnisse (Dritt Sprachen)	
Erfahrung in leitender Position	
(4) Deutschkenntnisse	bis zu 20 Punkte
Gute Deutschkenntnisse	bis zu 20 Punkte
(5) Integrationsfähigkeit	bis zu 15 Punkte
Qualifikation des Ehepartners	bis zu 5 Punkte
je Kind 2 Punkte	bis zu 5 Punkte
Arbeitsplatz(angebot)	5 Punkte
Früherer oder derzeitiger Aufenthalt in Deutschland	5 Punkte
Maximal erreichbare Punktzahl	100 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren)	(offen)

Quelle: Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin, S. 94.

Übersicht 3: Mangelberufsliste Kanada

- (1) Restaurant and Food Service Managers
- (2) Primary Production Managers (except Agriculture)
- (3) Professional Occupations in Business Services to Management*
- (4) Insurance Adjusters and Claims Examiners
- (5) Biologists and Related Scientists
- (6) Architects
- (7) Specialist Physicians
- (8) General Practitioners and Family Physicians
- (9) Dentists
- (10) Pharmacists
- (11) Physiotherapists
- (12) Registered Nurses*
- (13) Medical Radiation Technologists
- (14) Dental Hygienists & Dental Therapists
- (15) Licensed Practical Nurses
- (16) Psychologists
- (17) Social Workers
- (18) Chefs
- (19) Cooks
- (20) Contractors and Supervisors, Carpentry Trades
- (21) Contractors and Supervisors, Mechanic Trades
- (22) Electricians (except Industrial & Power System)
- (23) Industrial Electricians
- (24) Plumbers
- (25) Welders & Related Machine Operators
- (26) Heavy-Duty Equipment Mechanics
- (27) Crane Operators
- (28) Drillers & Blasters - Surface Mining, Quarrying & Construction
- (29) Supervisors, Oil and Gas Drilling and Service

* Die Bei diesen Berufen ist die vorher definierte Obergrenze bereits erreicht (Stand: 17.1.2011).

Quelle: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp#list> (Stand: 17.1.2011).

Übersicht 4: Punktesystem Kanada

(1) Bildungsabschluss.....	bis zu 25 Punkte
Masterabschluss oder Ph.D. und mind. 17 Jahre Vollzeitstudium	25 Punkte
Weitere Abstufungen der Abschlussart und Ausbildungsdauer	12 bis 22 Punkte
High School-Abschluss bzw. Abschluss einer weiterführenden Schule	5 Punkte
(2) Sprachkenntnisse	bis zu 24 Punkte
Englisch (Sprachtest)	bis zu 16 Punkte
Französisch (Sprachtest)	bis zu 16 Punkte
(3) Berufserfahrung	bis zu 21 Punkte
1 Jahr	15 Punkte
2 Jahre	17 Punkte
3 Jahre	19 Punkte
4 Jahre	21 Punkte
(4) Lebensalter.....	bis zu 10 Punkte
21 bis 49 Jahre	10 Punkte
20 Jahre oder 50 Jahre	8 Punkte
19 oder 51 Jahre	6 Punkte
18 oder 52 Jahre	4 Punkte
17 oder 53 Jahre	2 Punkte
(5) Arbeitsmarkt	10 Punkte
Aktuelle Beschäftigung (Arbeitserlaubnis) und Stellenangebot	10 Punkte
Aktuelle Beschäftigung (HRSDC-geprüft) und Stellenangebot	10 Punkte
Keine aktuelle Arbeitstätigkeit/-erlaubnis, aber Stellenangebot	10 Punkte
(6) Integrationsfähigkeit	bis zu 10 Punkte
Qualifikation des Ehepartners	3 bis 5 Punkte
Studium in Kanada	5 Punkte
Frühere Berufstätigkeit in Kanada	5 Punkte
Stellenangebot (Voraussetzungen wie oben)	5 Punkte
Verwandtschaft in Kanada	5 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	100 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren).....	67 Punkte

Quelle: <http://www.cic.gc.ca/english/information/applications/guides/EG72.asp#minimum> (Stand: 17.1.2011).

Übersicht 5: Punktesystem Australien (*skilled migrants*)

(1) Lebensalter	bis zu 30 Punkte
18 bis 29 Jahre	30 Punkte
30 bis 34 Jahre	25 Punkte
25 bis 39 Jahre	20 Punkte
40 bis 44 Jahre	15 Punkte
(2) Sprachkenntnisse	bis zu 30 Punkte
Sehr gute Englischkenntnisse	25 Punkte
Gute Englischkenntnisse	15 Punkte
Sehr gute Kenntnisse anderer Sprachen (Liste)	5 Punkte
(3) Berufsausbildung in Engpassberuf*	bis zu 60 Punkte
Ausbildung in Engpassberuf mit hoher Qualifikationsanforderung	60 Punkte
Ausbildung in Engpassberuf mit mittlerer Qualifikationsanforderung	50 Punkte
Ausbildung in Engpassberuf mit sonstiger Qualifikationsanforderung	40 Punkte
(4) Berufserfahrung in Engpassberuf*	bis zu 10 Punkte
Mind. 3-jährige Berufserfahrung in gewähltem Engpassberuf mit hoher Qualifikationsanforderung	10 Punkte
Mind. 3-jährige Berufserfahrung in einem Engpassberuf unabhängig von der Qualifikationsanforderung	5 Punkte
(5) Berufserfahrung in Australien	10 Punkte
Mind. 1-jährige Berufserfahrung in dem gewähltem Beruf	10 Punkte
Mind. 1-jährige Berufserfahrung in Australien	10 Punkte
(6) Bildungsabschluss in Australien	bis zu 25 Punkte
Promotion oder Ph.D.	25 Punkte
Masterabschluss	15 Punkte
Bachelor	15 Punkte
Allgemeine Hochschulreife	5 Punkte
(7) Sonstige Punkte	bis zu 10 Punkte
Regionale Zusatzpunkte	5 Punkte
Voraussetzungen Ehepartner (z.B. Alter, Qualifikation)	5 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	175 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren)	120 Punkte**

* Mehr als 150 Engpassberufe sind in einer Berufsmangelliste (*Skilled Occupation List*) aufgeführt.

** Bei Erreichen von nur 100 Punkten wird ein Antrag in eine Reserveliste abgestuft.

Quelle: <http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/175/eligibility-applicant.htm> (Stand: 17.1.2011).

Übersicht 6: Punktesystem Großbritannien

Säule 1: Akademiker (tier 1)

(1) Ausbildung	bis zu 45 Punkte
Promotion oder Ph.D.	45 Punkte
Masterabschluss	35 Punkte
Bachelor	30 Punkte
(2) Lebensalter	bis zu 20 Punkte
Alter	bis zu 20 Punkte
(3) Sprachkenntnisse	10 Punkte
Allgemeine Sprachkenntnisse	10 Punkte*
(4) Finanzielles	bis zu 90 Punkte
Ausreichende Finanzmittel	10 Punkte*
Verdienst (in der Vergangenheit)	bis zu 80 Punkte
(5) Integrationsfähigkeit	bis zu 10 Punkte
Früheres Arbeitseinkommen in GB erzielt	5 Punkte
Mind. einjähriger Studienaufenthalt in GB	5 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	175 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren)	95 Punkte

Säule 2: Qualifizierte Fachkräfte (tier 2)

(1) Ausbildung	bis zu 15 Punkte
Promotion oder Ph.D.	15 Punkte
Bachelor oder Masterabschluss	10 Punkte
Allgemeine Hochschulreife	5 Punkte
(2) Arbeitsmarkt/Sponsorship	bis zu 50 Punkte
Stellenangebot (auf Mangelliste geführt)	50 Punkte
Stellenangebot (nicht auf Mangelliste geführt)	30 Punkte
(3) Sprachkenntnisse	10 Punkte
Allgemeine Sprachkenntnisse	10 Punkte*
(4) Finanzielles	bis zu 35 Punkte
Ausreichende Finanzmittel	10 Punkte*
Verdienst (Aussichten)	bis zu 25 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	110 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren)	70 Punkte

* Diese Voraussetzungen sind obligatorisch für eine Zulassung zum weiteren Verfahren.

Quellen: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/general/eligibility/pointsassessment/>;
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier2/general/eligibility/pointsassessment/> (Stand: 17.1.2011).

Übersicht 7: Punktesystem Dänemark

(1) Bildungsabschluss	bis zu 105 Punkte
Bachelor	30 Punkte
Bachelor plus 1-jähriger Masterabschluss	50 Punkte
Masterabschluss	60 Punkte
Promotion oder Ph.D.	80 Punkte
Bonuspunkte für Topuniversitäten (TOP 100/200/400)	bis zu 15 Punkte
(2) Sprachkenntnisse	bis zu 30 Punkte*
Sprachkenntnisse äquivalent zu DLT, Level 1	5 Punkte
Sprachkenntnisse äquivalent zu DLT, Level 2	10 Punkte
Sprachkenntnisse äquivalent zu DLT, Level 3	15 Punkte
Sprachkenntnisse äquivalent zu <i>Study Test Danish as a Second Language</i> oder ein Jahr Dänischstudium bzw. Arbeit in einer der Sprachen	20 Punkte
(3) Berufserfahrung	bis zu 15 Punkte
1-2 Jahre Forschungs- oder Berufserfahrung in einem Mangelbereich	10 Punkte
3-5 Jahre Forschungs- oder Berufserfahrung in einem Mangelbereich	15 Punkte
3-5 Jahre Forschungs- oder Berufserfahrung in sonstigen Bereichen	5 Punkte
(4) Arbeitsmarktanpassungsfähigkeit	bis zu 15 Punkte
Akademischer Grad (1-jährig) in einem EU/EEA Land	5 Punkte
Akademischer Grad (3-jährig) in einem EU/EEA Land	10 Punkte
Berufserfahrung (1-jährig) in einem EU/EEA Land	5 Punkte
Berufserfahrung (2-jährig) in einem EU/EEA Land	5 Punkte
(5) Lebensalter	bis zu 15 Punkte
35 bis 40 Jahre	10 Punkte
34 oder jünger	15 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	180 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren)	100 Punkte

* Akzeptiert werden Sprachkenntnisse in einer skandinavischen Sprache sowie Deutsch oder Englisch, soweit sie in einem Test äquivalent zum *Danish Language Test* (DLT) nachgewiesen sind.

Quelle: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/greencard-scheme/greencard-scheme.htm
(Stand: 17.1.2011).

Übersicht 8: Punktesystem Österreich

Säule 1: Hochqualifizierte

(1) Qualifikation.....	bis zu 40 Punkte
Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums	20 Punkte
Habilitation	40 Punkte
Bruttogehalt (Führungsposition in börsennotiertem Unternehmen):	
▪ 50.000 bis 60.000 Euro	20 Punkte
▪ 60.000 bis 70.000 Euro	25 Punkte
▪ über 70.000 Euro	30 Punkte
Forschungs- oder Innovationstätigkeit	20 Punkte
Auszeichnungen (anerkannte Preisträgerschaft)	20 Punkte
(2) Berufserfahrung	bis zu 20 Punkte
Berufserfahrung (pro Jahr)	2 Punkte
Sechsmonatige Berufserfahrung in Österreich	4 Punkte
(3) Sprachkenntnisse	bis zu 15 Punkte
Deutschkenntnisse oder Englischkenntnisse auf A1-Niveau	5 Punkte
Deutschkenntnisse oder Englischkenntnisse auf A2-Niveau	10 Punkte
(4) Lebensalter	bis zu 20 Punkte
bis 35 Jahre	20 Punkte
bis 40 Jahre	15 Punkte
bis 45 Jahre	10 Punkte
(5) Studium in Österreich	bis zu 10 Punkte
Zweiter Studienabschnitt	5 Punkte
Erster und zweiter Studienabschnitt	10 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	100 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren).....	70 Punkte

Säule 2: Fachkräfte in Mangelberufen

(1) Qualifikation.....	bis zu 30 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung im Mangelberuf	20 Punkte
Allgemeine Hochschulreife	25 Punkte
Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums	30 Punkte
(2) Ausbildungsadäquate Berufserfahrung.....	bis zu 10 Punkte
Berufserfahrung (pro Jahr)	2 Punkte
Berufserfahrung in Österreich (pro Jahr)	4 Punkte
(3) Sprachkenntnisse	bis zu 15 Punkte
Deutschkenntnisse (A1) oder Englischkenntnisse (B1)	10 Punkte
Deutschkenntnisse (A2) oder Englischkenntnisse (B2)	15 Punkte
(4) Lebensalter.....	bis zu 20 Punkte
bis 30 Jahre	20 Punkte
bis 40 Jahre	15 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	75 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren).....	50 Punkte

Säule 3: Sonstige Schlüsselkräfte

(1) Qualifikation.....	bis zu 30 Punkte
Abgeschlossene Berufsausbildung, spezielle Kenntnisse oder Fertigkeiten in beabsichtigter Beschäftigung	20 Punkte
Allgemeine Hochschulreife	25 Punkte
Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums	30 Punkte
(2) Ausbildungsadäquate Berufserfahrung.....	bis zu 10 Punkte
Berufserfahrung (pro Jahr)	2 Punkte
Berufserfahrung in Österreich (pro Jahr)	4 Punkte
(3) Sprachkenntnisse	bis zu 15 Punkte
Deutschkenntnisse (A1) oder Englischkenntnisse (B1)	10 Punkte
Deutschkenntnisse (A2) oder Englischkenntnisse (B2)	15 Punkte
(4) Lebensalter.....	bis zu 20 Punkte
bis 30 Jahre	20 Punkte
bis 40 Jahre	15 Punkte
Maximal anrechenbare Punktzahl	75 Punkte
Schwellenwert (Zulassung zum Verfahren).....	50 Punkte

Quelle: <http://download.krone.at/pdf/rotweissrotcard.pdf> (Stand: 17.1.2011).

Übersicht 9: Gewichtung der Auswahlkategorien in verschiedenen Punktesystemen

	IZA		FDP	Kommission Zuwanderung	Kanada	Australien	UK		Dänemark	Österreich	
	Säule 1 (HQ)	Säule 2 (FK)					Säule 1 (HQ)	Säule 2 (FK)		Säule 1 (HQ)	Säule 2/3 (FK)
Im Jeweiligen Modell vergebene Punkte je Kategorie (Absolutwerte)											
Qualifikation	50	35	35	25	25	60	45	15	105	40	30
Sprachkenntnisse	10	15	25	20	24	30	10	10	30	15	15
Berufserfahrung	10	15	30	10	21	10	—	—	15	20	10
Lebensalter	10	10	25	20	10	30	20	—	15	20	20
Arbeitsplatzangebot	10	15	—	—	10	—	—	50	—	—	—
Integrationsvorteile	10	10	20	15	10	45	10	—	15	10	—
Finanzielles*	—	—	—	—	—	—	90	35	—	—	—
Maximalpunkte	100	100	165	100	100	175	175	110	180	100	75
Schwellenwert	60	60	71	—	67	120	95	70	100	70	50
Kategorien: Anteil Maximalpunkte (in Prozent)											
Qualifikation	50.0%	35.0%	21.2%	25.0%	25.0%	34.3%	25.7%	13.6%	58.3%	40.0%	40.0%
Sprachkenntnisse	10.0%	15.0%	15.2%	20.0%	24.0%	17.1%	5.7%	9.1%	16.7%	15.0%	20.0%
Berufserfahrung	10.0%	15.0%	18.2%	10.0%	21.0%	5.7%	—	—	8.3%	20.0%	13.3%
Lebensalter	10.0%	10.0%	15.2%	20.0%	10.0%	17.1%	11.4%	—	8.3%	20.0%	26.7%
Arbeitsplatzangebot	10.0%	15.0%	—	—	10.0%	—	—	45.5%	—	—	—
Integrationsvorteile	10.0%	10.0%	12.1%	15.0%	10.0%	25.7%	5.7%	—	8.3%	10.0%	—
Kategorien: Anteil Schwellenwert (in Prozent)											
Qualifikation	83.3%	58.3%	49.3%	—	37.3%	50.0%	47.4%	21.4%	105.0%	57.1%	60.0%
Sprachkenntnisse	16.7%	25.0%	35.2%	—	35.8%	25.0%	10.5%	14.3%	30.0%	21.4%	30.0%
Berufserfahrung	16.7%	25.0%	42.3%	—	31.3%	8.3%	—	—	15.0%	28.6%	20.0%
Lebensalter	16.7%	16.7%	35.2%	—	14.9%	25.0%	21.1%	—	15.0%	28.6%	40.0%
Arbeitsplatzangebot	16.7%	25.0%	—	—	14.9%	—	—	71.4%	—	—	—
Integrationsvorteile	16.7%	16.7%	28.2%	—	14.9%	37.5%	10.5%	—	15.0%	14.3%	—

Anmerkungen: HQ: Hochqualifizierte; FK: Fachkräfte. Der Vorschlag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ sieht keinen Schwellenwert vor.

* Die Kategorie „Finanzielles“ ist nur im Punktesystems Großbritanniens vorgesehen und bleibt daher bei der Berechnung der prozentualen Anteile unberücksichtigt.

Literaturverzeichnis

- Bommers, Michael und Holger Kolb (2005): Germany, in: Niessen, J. und Y. Schibel (Hrsg.): Immigration as a Labour Market Strategy: European and North American Perspectives. Brüssel: Migration Policy Group, S. 65-88.
- Bonin, Holger (2006), Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen. Eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444. Bonn.
- Bonin, Holger, Marc Schneider, Hermann Quinke und Tobias Arens (2007): Zukunft von Bildung und Arbeit: Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020. IZA Research Report No. 9, Bonn.
- Brüderle, Rainer (2010): Deutschland muss ein Chancenland werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.10.2010.
- Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), Aktionsprogramm zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland (16.7.2008). Berlin:
http://www.bmas.de/portal/26948/property=pdf/2008_07_16_aktionsprogramm_fachkraefte.pdf.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010): Die Rot-Weiß-Rote Karte – das neue Zuwanderungssystem. Bessere Qualifikation, höheres Wirtschaftswachstum, rascher Integration. Pressemitteilung (9.12.2010). Wien:
http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/5/8/5/CH0023/CMS1291898785798/101209_rotweissrotcard_layoutiert.pdf.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (2010): Qualifizierte Zuwanderung eröffnet neue Chancen für Wirtschaft und Standort Österreich. Pressemitteilung (9.12.2010). Wien:
<http://www.bmwfi.gv.at/Presse/Documents/Rot-Wei%C3%9F-Rot-Card-BMWFJNEU.pdf>.
- Bundesministerium für Inneres (2010): Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden (Ministerialentwurf). Wien:
http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00251/index.shtml.
- Bündnis 90/Die Grünen (2010): Fachkräfte-Einwanderung durch ein Punktesystem regeln. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag (Drucksache 17/3862, 23.11.2010). Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (2010): Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag (Drucksache 17/3198, 6.10.2010). Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg.
- Bundesregierung (2010): Stellungnahme der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage: Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/2836, 17.9.2010). Berlin.
- Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (2008): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter. Berlin.
- CDU (2011): Mainzer Erklärung: Im Interesse der Menschen – Für eine moderne Standortpolitik. Beschluss des Bundesvorstands der CDU Deutschlands anlässlich der Klausurtagung am 14. und 15. Januar 2011. Mainz:
<http://www.cdu.de/doc/pdfc/110115-Mainzer-Erklärung.pdf>.
- CDU, CSU, FDP (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Berlin: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>, S. 22f.
- CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag (2011): Die Zukunft unseres Sozialstaats sichern. Beschluss der XXXV. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 5.-7. Januar 2011. Wildbad Kreuth.
- Department of Immigration and Citizenship (2010): Review of the General Skilled Migration Points Test (Discussion Paper, 15.2.2010).

- DGB-Bundesvorstand (Hrsg.) (2008): Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik – DGB-Stellungnahme zu den Richtlinienentwürfen der EU-Kommission (Blue Card und Rahmenrichtlinie). Beschluss des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes vom 21. April 2008. Berlin.
- FDP (2010): Eckpunktepapier der FDP-Bundestagsfraktion zum Fachkräftemangel – Arbeitsmigrationsrecht (9.11.2010). Berlin:
<http://www.fdp-fraktion.de/Eckpunktepapier-zur-Fachkraefte-Zuwanderung/1578c1738i1p6/index.html>.
- FDP (2008): Zuwanderung durch ein Punktesystem steuern – Fachkräftemangel wirksam bekämpfen. Antrag der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag (Drucksache 16/8492, 12.3.2008). Berlin.
- FDP (2007): Moderne Steuerung der Zuwanderung – Mit einem Punktesystem den Fachkräftemangel beheben (Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 23.10.2007). Berlin.
- Hawthorne, Leslyanne (2008): The impact of economic selection policy on labour market outcomes for degree-qualified migrants in Canada and Australia. Montreal: IRPP Institute for Research on Public Policy.
- Hinte, Holger und Klaus F. Zimmermann (2010): Agenda Zuwanderung. Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration. IZA Standpunkte Nr. 32. Bonn.
- Hinte, Holger und Klaus F. Zimmermann (2010): Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 79 (1), S. 85-100
- Hugo, Graeme (2010): Länderprofil Australien. Focus Migration Nr. 21 (September 2010).
- Kolb, Holger (2008): Punktesystem, Einwanderungsplanwirtschaft und marktwirtschaftliche Alternativen oder: Was kann Deutschland von Kanada lernen?, in: Brendel, P. und A. Kreienbring (Hrsg.): Kanada und Deutschland: Migration und Integration im Vergleich. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Schriftenreihe Migration, Flüchtlinge und Integration, Bd. 15, S. 56-77.
- Reitz, Jeffrey (2001): Immigration Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research, in: Journal of International Migration and Integration 2(3), S. 347-378.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration. Berlin.
- Schmidtke, Oliver (2008): Die Einwanderungspolitik Kanadas – beispielgebend für Deutschland? in: Thränhardt, D. (Hrsg.): Entwicklung und Migration. Berlin, S. 51-78.
- SPD (2011): Neuer Fortschritt und mehr Demokratie. Entwurf für ein SPD-Fortschrittsprogramm (Vorlage zur Jahresauftaktklausur am 10. und 11. Januar 2011). Berlin:
http://www.spd.de/scalableImageBlob/8088/data/2011_entwurf_fortschrittsprogramm-data.pdf.
- SPD (2011): Arbeitsprogramm der SPD-Bundesfraktion zu „Deutschland 2020“. Berlin:
http://www.spd.de/scalableImageBlob/8180/data/fraktion_arbeitsprogramm2011-data.pdf.
- SPD (2008): Eckpunkte für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und Europa. SPD-Bundestagsfraktion – Dokumente 05/09. Berlin:
http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_datei/0,,10921,00.pdf.
- Triadafilopoulos, Triadafilos (2006): A Model for Europe? An Appraisal of Canadian Integration Policies, in: Baringhorst, S., U. Hunger und K. Schönwälder (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen. Wiesbaden, S. 79-94.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin.
- Zimmermann, Klaus F. und Holger Hinte (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich. Berlin et al.
- Zimmermann, Klaus F., Thomas K. Bauer, Holger Bonin, René Fahr und Holger Hinte (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit: Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. Berlin et al.
- Zimmermann, Klaus F. und Martin Kahanec (2009), International Migration, Ethnicity and Economic Inequality, in: Salverda, W., B. Nolan und T.M. Smeeding (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford, S. 455-490.

Online-Referenzen internationale Punktesysteme

Stand: 17. Januar 2011 (letzter Zugriff)

Punktesystem Kanada:

<http://www.cic.gc.ca/english/information/applications/guides/EG72.asp#minimum>

<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp>

<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/assess/index.asp>

<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/investors/selection.asp>

<http://www.cic.gc.ca/english/work/index.asp>

<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp#list>

Punktesystem Australien:

<http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/175/eligibility-applicant.htm>

<http://www.immi.gov.au/skilled/pdf/sol-schedule3.pdf>

<http://www.immi.gov.au/skilled/pdf/sol-schedule4.pdf>

Punktesystem Großbritannien:

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/general/eligibility/pointsassessment/>

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier2/general/eligibility/pointsassessment/>

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/37-t1-closed>

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/35-t1-t2-annual-limits>

<http://www.workpermit.com/uk/uk-immigration-tier-system/tier-2-skilled-migrants-shortage-occupation-list.htm>

Punktesystem Dänemark:

http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/greencard-scheme/greencard-scheme.htm

http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/jobseeking-in-dk.htm

Punktesystem Österreich:

<http://download.krone.at/pdf/rotweissrotcard.pdf>

