IMPULSE
für die Wirtschaftspolitik

Qualifizierte Zuwanderung in Deutschland

Vorschlag für ein neues Zuwanderungskonzept für Fachkräfte auf Basis internationaler Erfahrungen | ifo-Studie im Auftrag der IHK

IHK München und Oberbayern

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Voraus für die Wirtschaft.

Impressum

Verleger und Herausgeber:
IHK für München und Oberbayern
Dr. Eberhard Sasse
Peter Driessen
Balanstraße 55-59
81541 München
089 5116-0
ihk-muenchen.de

Ansprechpartnerin:
Elfriede Kerschl
Referatsleiterin Wirtschaftspolitik, Fachkräfte, Frauen in der Wirtschaft

Verfasser:
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung
Prof. Panu Poutvaara, Ph.D. (Leitung)
Dr. Marcus Drometer
Martina Burmann
Carla Rhode

Gestaltung:
Ideenmühle, Eckental

Bildnachweis:
Titel: Fotolia © UBER IMAGES, Seite 5: Fotolia © UBER IMAGES, Seite 12: shutterstock © michaeljung, Seite 13: shutterstock © AshTproductions, Seite 15: Fotolia © michaeljung, Seite 17: Fotolia © georgerudy, Seite 22: shutterstock © ALPA PROD, Seite 25: Fotolia © Daniel Ernst

Stand: Januar 2018

Die Inhalte wurden vom ifo Institut erstellt und entsprechen nicht notwendiger Weise den Positionierungen der IHK.
Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Inhalt

1. Einleitung **5**
2. Fachkräftebedarf in Deutschland **6**
3. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland **8**
3.1 Zuzüge nach Staatsangehörigkeit 9
3.2 Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen nach Aufenthaltszweck 10
3.2.1 Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit 10
3.2.2 Zuwanderung aus humanitären Gründen 10
4. Erwerbsmigration **11**
4.1 Aktueller Gesetzesrahmen 11
4.2 Qualifizierte Erwerbsmigration in Zahlen 12
4.3 Zwischenfazit 14
5. Internationale Erfahrungen mit Punktesystemen **15**
6. Aktuelle politische Debatte **18**
7. Gestaltungsvorschlag für ein deutsches Zuwanderungssystem **21**
7.1 Marktbasierter Zuwanderungskanal 22
7.2 Potenzialorientiertes Punktesystem 24
7.3 Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen 25
8. Fazit **27**
Literaturverzeichnis 28
Abbildungsverzeichnis 29
Tabellenverzeichnis 29
Anhang 30

Auf einen Blick!

AKTUELLE SITUATION

- Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels wird es für Unternehmen immer wichtiger, gezielt qualifizierte Mitarbeiter aus dem Ausland zu gewinnen, um langfristig innovativ und wettbewerbsfähig zu bleiben.
- Obwohl Deutschland in den letzten Jahren eine sehr hohe Nettozuwanderung zu verzeichnen hatte, entfällt nur ein geringer Teil der Zuwanderung auf qualifizierte Erwerbsmigration von Drittstaatenangehörigen.
- Die aktuell im Aufenthaltsgesetz geregelten Wege bieten Zuwanderern aus Drittstaaten umfangreiche Möglichkeiten, wenn sie ausreichend qualifiziert sind und über ein konkretes Jobangebot verfügen. Aufgrund der komplexen und unübersichtlichen Regelungen mit zahlreichen Ausnahmen werden diese Möglichkeiten bisher jedoch wenig genutzt.

HAUPTERGEBNISSE DER STUDIE

- Ziel eines neuen Zuwanderungssystems sollte es sein, Deutschland für qualifizierte Fachkräfte weltweit als Einwanderungsland attraktiver und bekannter zu machen.
- Viele klassische Einwanderungsländer verwenden Punktesysteme zur Steuerung der Erwerbsmigration und setzen somit neben bedarfsorientierter auch auf potenzialorientierte Zuwanderung.
- In der aktuellen politischen Debatte wird im Zusammenhang mit der Neugestaltung der jetzigen Regelungen zur Erwerbsmigration von Drittstaatenangehörigen auch die Einführung eines Punktesystems diskutiert.

POLITIKVORSCHLÄGE

- Um Deutschland im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte erfolgreich zu positionieren, wird ein zweigleisiges Zuwanderungssystem vorgeschlagen, das bedarfsorientierte und potenzialorientierte Elemente in sich vereint.
- Das neue System setzt sich zusammen aus einem marktbasierten Zuwanderungskanal, der ein Jobangebot und eine festgelegte Gehaltsgrenze voraussetzt, und einem potenzialorientierten Punktesystem nach internationalem Vorbild, das potenziellen Zuwanderern, die bestimmte Kriterien erfüllen, eine temporäre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis gewährt.
- Komplementiert wird das neue System durch ein modernes Online-Portal, das umfangreiche Informationen für potenzielle Bewerber bereitstellt und zur Abwicklung der Bewerbungen dient.

1. Einleitung

Angesichts der demographischen Entwicklung und des zunehmenden Innovationsdrucks steigt die weltweite Konkurrenz um qualifizierte Fachkräfte stetig an. Daher sollte Deutschland eine Strategie entwickeln, um qualifizierte Zuwanderung gezielt zu fördern. Die Neugestaltung des Zuwanderungssystems stellt dabei eine Kernkomponente dar, da die aktuelle Gesetzesordnung zwar Einwanderungsmöglichkeiten für qualifizierte Fachkräfte mit einem Arbeitsangebot bietet, die entsprechenden Regelungen aber sehr komplex und unübersichtlich sind und daher bisher nur wenig genutzt werden.

Deutschland hatte in den letzten Jahren insgesamt eine sehr hohe Nettozuwanderung zu verzeichnen, allerdings findet der Großteil der Zuwanderung unabhängig von der Qualifikation der Zuwanderer statt, wie beispielsweise die EU-Binnenmigration oder die Zuwanderung von Flüchtlingen. Qualifizierte Zuwanderung, die aktiv auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts angepasst werden kann, hat bisher nur einen geringen Anteil an der gesamten Zuwanderung, obwohl sie für die Behebung des Fachkräftemangels in Deutschland von zentraler Bedeutung ist.

Die vorliegende Studie stellt den aktuellen Gesetzesrahmen vor, vergleicht die existierenden Regelungen verschiedener Einwanderungsländer und fasst die aktuellen politischen Vorschläge zu einem Einwanderungsgesetz in Deutschland zusammen. Vor diesem Hintergrund wird ein neuer Vorschlag für ein zweigleisiges Zuwanderungssystem zur Förderung der qualifizierten Zuwanderung nach Deutschland vorgestellt. Dies setzt sich zusammen aus einem marktbasierten Zuwanderungskanal, das ein Jobangebot und eine festgelegte Gehaltsgrenze voraussetzt, und einem potenzialorientierten Punktesystem nach internationalem Vorbild mit transparenten Zulassungskriterien. Darüber hinaus soll ein modernes Online-Portal die Attraktivität des deutschen Zuwanderungssystems im internationalen Wettbewerb fördern.

2. Fachkräftebedarf in Deutschland

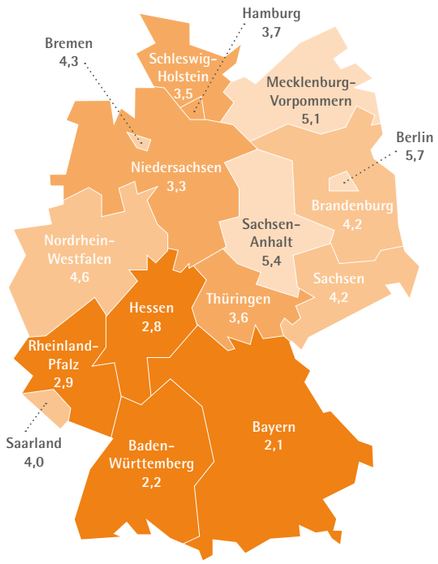
Die Fachkräftebasis in Deutschland spielt für die Innovationsfähigkeit und das Wachstum der Volkswirtschaft eine zentrale Rolle. Allerdings ist das Angebot inländischer Mitarbeiter aufgrund des demographischen Wandels für eine langfristige Fachkräftesicherung nicht ausreichend. Zusätzlich zum sinkenden Anteil inländischer erwerbsfähiger Personen steigt der weltweite Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern. Um sich als Volkswirtschaft international erfolgreich zu positionieren, ist es daher von zentraler Bedeutung, verstärkt die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte zu fördern.

Obwohl Deutschland sich derzeit demographisch in einer günstigen Position befindet, sagen Prognosen spürbare Engpässe in naher Zukunft voraus. Aktuell profitiert die deutsche Volkswirtschaft von einem hohen Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter; 2016 lag der Anteil bei 60,6 %[1] (Statistisches Bundesamt 2017a). Dies ist größtenteils auf die Babyboomer-Kohorte, die geburtenstarken Jahrgänge zwischen 1950 und 1972, zurückzuführen. Da sich diese großen Kohorten dem Rentenalter nähern und die jüngeren Generationen deutlich kleinere Geburtenjahrgänge aufweisen, wird eine relevante Lücke auf dem Arbeitsmarkt entstehen. Das Statistische Bundesamt prognostiziert, dass sich der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2020 noch bei über 60 % hält, allerdings 2030 auf 55,3 % sinkt (Statistisches Bundesamt 2017a). Da allerdings ganz Europa mit niedrigen Geburtenraten und Überalterung konfrontiert ist, wird Deutschland die dadurch entstehenden Bedürfnisse nicht primär durch Migration aus EU-Ländern decken können, sondern in besonderem Ausmaß Zuwanderer aus Drittländern gewinnen müssen (Morehouse 2013).

Über den prognostizierten zukünftigen Fachkräftemangel hinaus gibt es bereits heute Engpässe in gewissen Bundesländern für bestimmte Berufsgruppen, die dazu führen, dass Unternehmen ihr Potenzial nicht vollständig ausschöpfen können. Dies führt zu Wertschöpfungsverlusten und Wettbewerbsnachteilen. Ein Indikator für Fachkräftemangel ist die Anzahl der Arbeitslosen mit entsprechender Qualifikation pro offener Stelle. Durchschnittlich lag der Wert für Deutschland insgesamt im 1. Quartal 2017 bei 2,6 und im 2. Quartal bei 2,3 (IAB 2017).[2] Hierbei lassen sich große regionale Unterschiede feststellen. In Bayern kamen beispielsweise im Zeitraum von Mai 2016 bis April 2017 nur 0,2 Bewerber auf eine der gemeldeten offenen Expertenstellen im Bereich Informatik, während diese Zahl für offene Fachkräftestellen im Bereich Gebäudetechnik in Sachsen-Anhalt bei 78,5 lag (Bundesagentur für Arbeit 2017). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland 2017 im Durchschnitt nur 54 % der offenen Stellen gemeldet werden (IAB 2017) und offene Stellen nicht mit jedem beliebigen Arbeitslosen besetzt werden können. Daher gelten selbst Bewerber-Stellen-Verhältnisse von 2 oder 3 als Anzeichen für großen Fachkräftemangel (Geis and Orth 2016). Ein weiterer Indikator für Fachkräftemangel ist die Anzahl der Tage, bis eine offene Stelle besetzt werden kann, die sogenannte abgeschlossene Vakanzzeit. Auch hier lassen sich große regionale Unterschiede feststellen. Beispielsweise konnte im Zeitraum von Mai 2016 bis April 2017 in Baden-Württemberg oder Bayern eine Fachkräftestelle im Durchschnitt erst nach 114 bzw. 106 Tagen besetzt werden, in Sachsen-Anhalt hingegen bereits nach 84 Tagen.

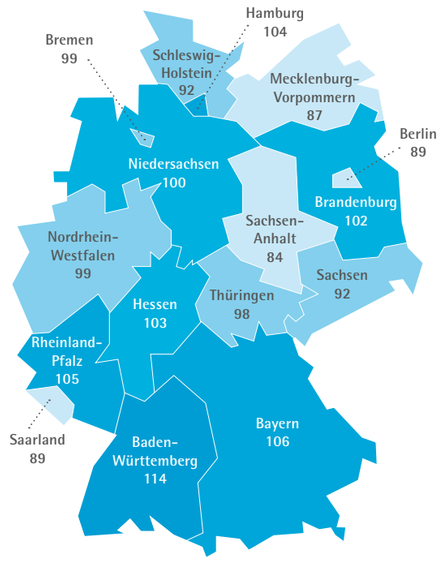
Mit dem bundesweit niedrigsten durchschnittlichen Wert an Arbeitslosen je gemeldeter Stelle sowie der zweithöchsten durchschnittlichen abgeschlossenen Vakanzzeit ist Bayern besonders stark von derzeitigen Fachkräfteengpässen und zukünftig drohendem Fachkräftemangel betroffen (siehe Abbildung 1). Diese Entwicklung dürfte sich in Zukunft aufgrund des hohen wirtschaftlichen Wachstums Bayerns weiter verstärken.

Abb. 1: Engpassanalyse im regionalen Vergleich
Fachkräfte insgesamt
(Mai 2016 - April 2017)



A) Arbeitlos je Arbeitsstelle
von min. 2 bis
max. 6 Arbeitslosen

Ø 3



B) Abgeschlossene Vakanzzeit in Tagen
von min. 84 bis
max. 114 Tagen

Ø 101

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017), © ifo Institut

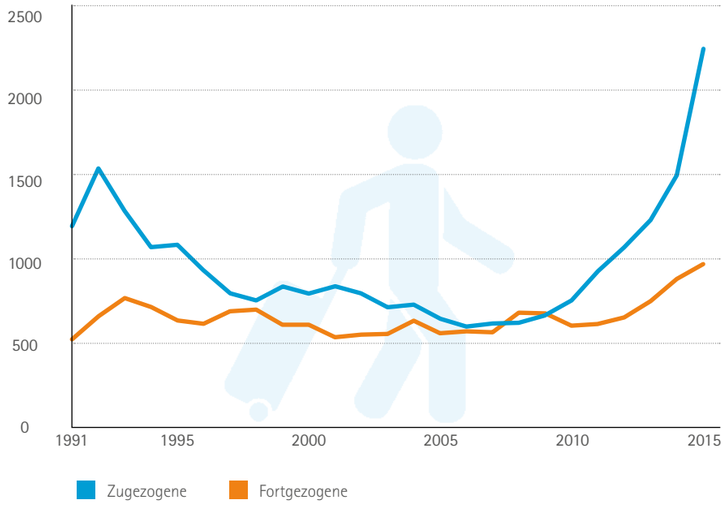
[1] Der Anteil der erwerbsfähigen Personen an der Gesamtbevölkerung ist in den vergangen zehn Jahren relativ konstant geblieben und entsprach 2016 dem europäischen Durchschnitt (Eurostat 2017).

[2] Im internationalen Vergleich liegt Deutschland hinsichtlich des Fachkräftemangels im mittleren Bereich, ähnlich Großbritannien. Stärker ausgeprägt ist dieser in Australien, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien; weniger hingegen in Korea, Japan, Russland, der Türkei und den Vereinigten Staaten (Strack et al. 2010).

3. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

Mit über 2 Millionen Zuzügen im Jahr 2015 ist Deutschland mittlerweile eines der beliebtesten Einwanderungsländer der OECD. Wie in Abbildung 2 dargestellt, variiert die Zuwanderung im Verlauf der Zeit stark. Nach einem Hoch Anfang der 1990er Jahre, ausgelöst durch die Flüchtlingswelle infolge der Balkankriege, ging die Zahl der Zugezogenen bis Mitte der 2000er Jahre auf knapp über 660.000 zurück. Seit 2011 ist die Zahl der Zugezogenen wieder deutlich angestiegen. Die Zahl der Fortgezogenen schwankte hingegen weit weniger und ist erst in den letzten Jahren angestiegen. Während die Nettozuwanderung nach Deutschland 2008 und 2009 sogar leicht negativ war, übersteigt die Zahl der Zuwanderer seit 2010 wieder die Zahl der Fortgezogenen. Insgesamt erreichte der Zuwanderungssaldo mit einem Plus von 1,14 Millionen im Jahr 2015 einen historischen Höchststand. Auch in Bayern lag der Wanderungssaldo im Jahr 2015 mit 159.949 Personen deutlich höher als in den Vorjahren (Statistik-Portal, 2016).

Abb. 2: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland
Anzahl in Tausend, 1991 bis 2015



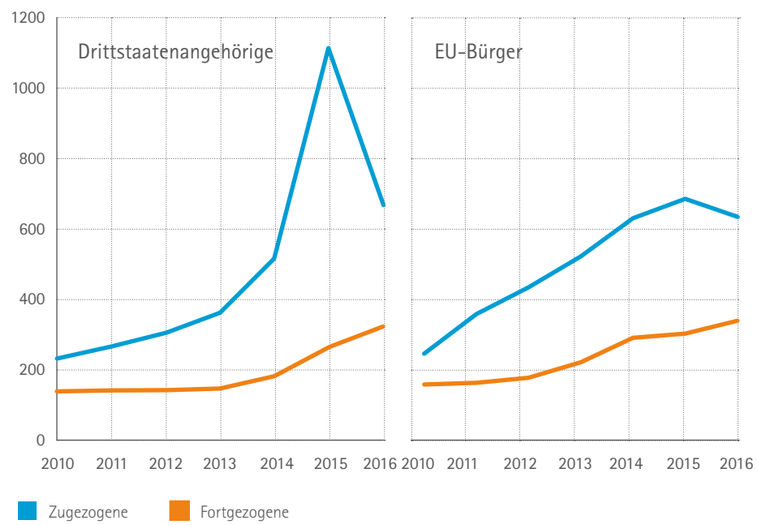
Diese Daten beziehen sich auf die fallbezogenen Zu- und Fortzugsstatistiken des Statistischen Bundesamtes und beinhalten auch zu- und fortgezogene Deutsche. Sie können daher von den personenbezogenen Daten des Ausländerregisters abweichen, da das AZR die nur vorübergehend in Deutschland aufhältige ausländische Bevölkerung nicht erfasst.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017b), © ifo Institut

3.1 Zuzüge nach Staatsangehörigkeit

Teilt man die Zuzüge und Fortzüge von Ausländern nach deren Staatsangehörigkeit auf, sind sowohl die Zuzüge von Staatsangehörigen anderer EU-Länder, als auch die Zuzüge von Drittstaatenangehörigen im Zeitraum von 2010 bis 2015 gestiegen (siehe Abbildung 3). Während bis zum Jahr 2014 die Zuzüge von EU-Bürgern nach Deutschland die Zuzüge von Drittstaatenangehörigen überstiegen, kamen im Jahr 2015 durch den starken Zustrom an Flüchtlingen erstmals mehr Drittstaatenangehörige als EU-Bürger nach Deutschland. EU-Bürger sowie Bürger Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz benötigen im Rahmen der Personen- und Erwerbsfreizügigkeit für die Zuwanderung nach Deutschland keinen Aufenthaltstitel. Die Größenordnung dieser Zuwanderung kann daher nicht aktiv gesteuert und nicht vom Qualifikationsniveau der Zuwanderer abhängig gemacht werden. Zudem ist davon auszugehen, dass die Zuwanderung aus den anderen EU-Ländern langfristig nicht das gegenwärtig hohe Niveau beibehalten wird, da auch in diesen Ländern aufgrund des demographischen Wandels mit einem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial zu rechnen ist (Fuchs et al. 2015). Nach dem stetigen Zuwachs der Zuwanderung seit 2010 in Folge der Finanzkrise zeigt sich heute bereits ein rückläufiger Trend für die EU-Binnenmigration nach Deutschland.

Abb. 3: Zuzüge und Fortzüge nach Staatsangehörigkeit
Anzahl in Tausend, 2010 bis 2016



Die Zahlen basieren auf Daten aus dem Ausländerzentralregister. Bei den Zuzügen sind alle im Jahr 2016 eingereisten Personen enthalten, auch wenn die Erteilung eines spezifischen Aufenthaltstitels erst im ersten Quartal 2017 erfolgte.

Quelle: BAMF (2017), © ifo Institut

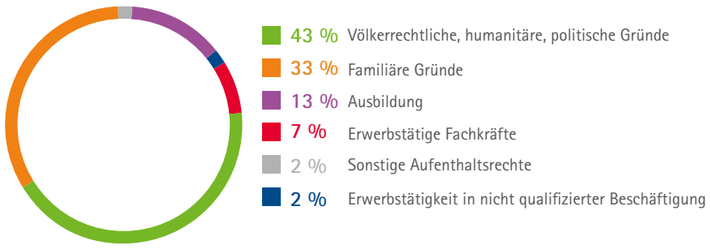
3.2 Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen nach Aufenthaltszweck

Innerhalb der Gruppe der zugewanderten Drittstaatenangehörigen wird zwischen vier Aufenthaltsgründen unterschieden, die im Aufenthaltsgesetz geregelt werden:

- Erwerbstätigkeit
- Ausbildungsgründe
- Humanitäre Gründe
- Familiäre Gründe

Im Jahr 2016 wurde insgesamt 963.345 Drittstaatenangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Abbildung 4 zeigt, wie sich die vergebenen Aufenthaltstitel auf die einzelnen Migrationsgründe aufteilen.

Abb. 4: Drittstaatenangehörige nach Aufenthaltszweck
Aufenthaltserlaubnis erteilt im Jahr 2016



Quelle: BAMF (2017), © ifo Institut

3.2.1 Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit

Mit 9 % aller vergebenen Aufenthaltstitel im Jahr 2016 haben die Aufenthaltstitel, die dem Zweck der Erwerbstätigkeit dienen, den geringsten Anteil unter den vier Aufenthaltsgründen. Die Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit können weiter unterschieden werden in Erwerbstätigkeit in einer Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, und Erwerbstätigkeit von Fachkräften. Nur die letzte Gruppe ist im Hinblick auf den zukünftigen Fachkräftemangel für Deutschland interessant, da durch diesen Zuwanderungskanal gezielt qualifizierte Drittstaatenangehörige für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden können.

3.2.2 Zuwanderung aus humanitären Gründen

Aufgrund des starken Flüchtlingszustroms in den Jahren 2015 und 2016 wurde der größte Teil der Aufenthaltstitel an Drittstaatenangehörige (43 %) aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen vergeben. Da Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte sowie deren nachziehende Familienangehörige vollständigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, ergibt sich hieraus prinzipiell ein großes Arbeitskräftepotenzial. Welche Rolle Flüchtlinge in den kommenden Jahren bei der Fachkräftesicherung spielen werden, ist allerdings momentan noch nicht absehbar, da das Qualifikationsniveau von Flüchtlingen nicht gesteuert werden kann und eine erfolgreiche Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt stark von den gegenwärtigen und zukünftigen Anstrengungen der Politik abhängt. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Geflüchteten wieder in ihre Heimatländer zurückkehren wird, wenn sich die politische Lage dort beruhigt hat. Der Flüchtlingszustrom kann daher kein Ersatz für eine gesteuerte zielgerichtete Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen in den deutschen Arbeitsmarkt sein.

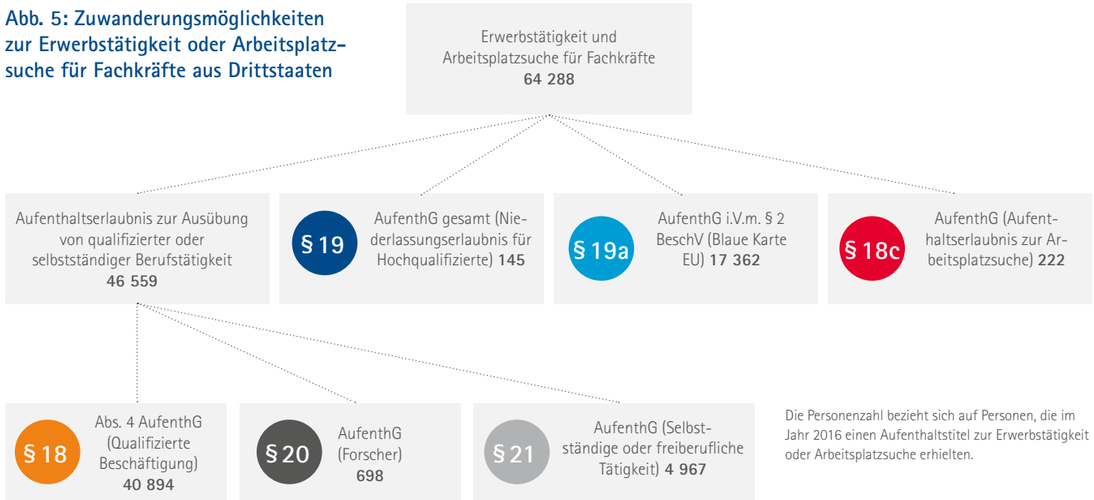
4. Erwerbsmigration

Auch wenn qualifizierte Fachkräfte im Rahmen des Familiennachzugs, der humanitären Zuwanderung und der Personenfreizügigkeit nach Deutschland einreisen und erwerbstätig werden, lassen sich die Qualifikationen dieser Zuwanderer nicht ausreichend steuern, um langfristig den Fachkräftebedarf zu decken. Daher ist die qualifizierte Zuwanderung aus Drittstaaten von zentraler Bedeutung für die Gewinnung von Fachkräften in Deutschland.

4.1 Aktueller Gesetzesrahmen

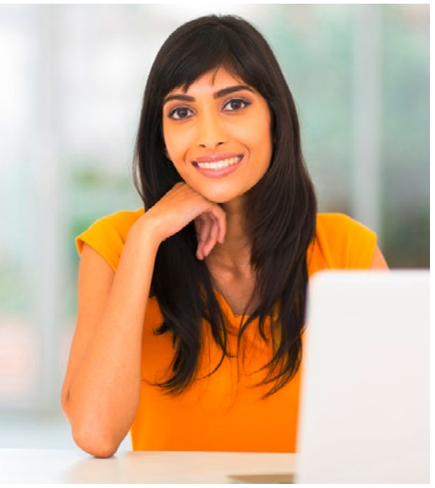
Die Einreise und der Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder der Arbeitsplatzsuche werden insbesondere im deutschen Aufenthaltsgesetz (AufenthG) geregelt, das zwischen einer Vielzahl von Zugangswegen unterscheidet. Zur Vereinfachung konzentriert sich diese Studie auf Aufenthaltstitel, das ohne vorherige Aufenthalte in Deutschland oder unternehmensinterne Transfermöglichkeiten zugänglich sind. Gerade diese Zuwanderungswege sind für die Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten von zentraler Bedeutung. Abbildung 5 zeigt eine Übersicht dieser im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte aus Drittstaaten.[3]

Abb. 5: Zuwanderungsmöglichkeiten zur Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte aus Drittstaaten



Quelle: BAMF (2017), eigene Darstellung, © ifo Institut

[3] Alternativ gibt es auch Aufenthaltstitel, die einen vorherigen Aufenthalt in Deutschland voraussetzen, wie zum Beispiel § 18a AufenthG für qualifizierte Geduldete sowie § 18b AufenthG und § 16 Abs. 4 AufenthG für Absolventen deutscher Hochschulen. §§ 19b, c, d AufenthG regeln zudem seit August 2017 den unternehmensinternen Transfer von Arbeitnehmern. § 18 Abs. 4 AufenthG qualifizierte Beschäftigung, § 18c AufenthG Arbeitsplatzsuche, § 19 AufenthG Niederlassung für Hochqualifizierte, § 19a AufenthG i.V.m §2 BeschV Blaue Karte EU, § 20 AufenthG Aufenthaltserlaubnis für Forscher und § 21 AufenthG Aufenthaltserlaubnis zur selbstständigen oder freiberuflichen Tätigkeit.



Zum Zweck der Arbeitssuche (§ 18c AufenthG) kann eine Aufenthaltserlaubnis für sechs Monate erteilt werden, wenn der jeweilige Ausländer seinen Lebensunterhalt sichern kann, ohne in Deutschland einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Zum Zweck der Beschäftigung kann in Deutschland ein Aufenthaltstitel nur erteilt werden, wenn ein konkretes Arbeitsangebot vorliegt. Zusätzlich zum Arbeitsangebot sind die Aufenthaltstitel an weitere Voraussetzungen gekoppelt. Ein Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) wird nur erteilt, wenn eine qualifizierte Berufsausbildung in einer zugelassenen Berufsgruppe vorliegt. Für den Aufenthalt zur Forschung (§ 20 AufenthG) muss sich die Forschungseinrichtung schriftlich zur Übernahme entstehender Kosten während der Vertragsdauer verpflichten. Der Aufenthalt zur selbstständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG) ist an ein wirtschaftliches Bedürfnis der Tätigkeit und an Finanzierungssicherung durch Eigenkapital oder Kreditzusage gekoppelt. Voraussetzung für einen Aufenthalt über die Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG i.V.m §2 BeschV) ist ein anerkannter Hochschulabschluss und ein jährliches Bruttomindestgehalt. Bei gewissen Aufenthaltstiteln wie z.B. qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG oder Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG wird zur Ausländerbeschäftigung nach § 39 AufenthG die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit benötigt,[4] außer es wurde durch eine Rechtsverordnung nach § 42 AufenthG bestimmt, dass der Aufenthaltstitel ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden kann.[5] Gewisse Aufenthaltstitel wie beispielsweise die Blaue Karte EU sind teilweise zustimmungsfrei. Detailliertere Informationen zu den einzelnen Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes finden sich in Tabelle 1 im Anhang.

Zusätzlich zu den gesetzgeberischen Maßnahmen gibt es einige politische Strategien, um Deutschland als attraktives Zuwanderungsland für qualifizierte Fachkräfte zu positionieren. Hierzu gehört das Willkommensportal „Make it in Germany", das elektronisch in mehreren Sprachen umfassende Informationen zu Karrierechancen und Einwanderungswegen anbietet, sowie die Telefon-Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland", die als erste zentrale Beratungsstelle Fragen zu Zuwanderung und Integration beantwortet (Humpert 2015).

4.2 Qualifizierte Erwerbsmigration in Zahlen

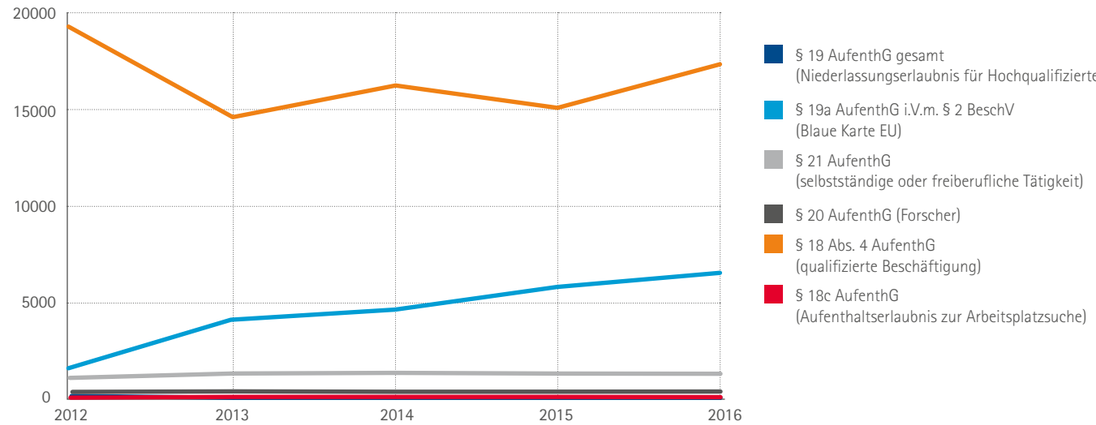
Insgesamt wurden im Jahr 2016 64.288 Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit und Arbeitsplatzsuche an Fachkräfte erteilt. Lediglich 40 % davon entfallen auf Personen, die erst 2016 nach Deutschland eingereist sind, die restlichen 60 % wurden an Personen vergeben, die sich bereits vor dem Jahr 2016 in Deutschland aufgehalten haben. Da für die Gewinnung von neuen Fachkräften aus dem Ausland insbesondere neu eingereiste Zuwanderer interessant sind, beziehen sich die folgenden Zahlen lediglich auf Aufenthaltstitel, die an Personen vergeben wurden, die im Berichtsjahr eingereist sind.

[4] Durch die Vorrangprüfung wird kontrolliert, dass für die Beschäftigung keine deutschen Arbeitnehmer sowie Ausländer zur Verfügung stehen, die hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Zusätzlich wird geprüft, dass durch die Beschäftigung des Ausländers keine nachteiligen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt entstehen. Die darüber hinausgehende Vergleichbarkeitsprüfung vermeidet, dass Ausländer zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden (Humpert 2015).

[5] Ausnahmen nach § 42 des AufenthG gelten oftmals für bestimmte Beschäftigungen, Berufsgruppen oder Angehörige bestimmter Staaten.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der qualifizierten Zuwanderung aus Drittstaaten für die einzelnen in Abbildung 5 dargestellten Zuwanderungswege in den Jahren 2012 bis 2016. Die meisten Fachkräfte kommen über den § 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung) nach Deutschland. Die Zahl der entsprechenden Zuwanderer ist seit 2012 deutlich gesunken und trotz eines Anstiegs im Jahr 2016 noch nicht wieder auf dem Niveau von 2012.[6] Hierfür dürfte auch die Einführung der Blauen Karte EU mitverantwortlich sein, die über die Jahre immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Während im Jahr 2012 lediglich 1.557 Blaue Karten EU an im selben Jahr eingereiste Personen vergeben wurden, lag diese Zahl 2016 bereits bei 6.643. Im Gegensatz hierzu wird die Zuwanderung über die Paragraphen § 18c AufenthG (Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche), § 19 AufenthG gesamt (Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte), § 20 AufenthG (Forscher) und § 21 AufenthG (Selbstständige) kaum in Anspruch genommen.

Abb. 6: Im Berichtsjahr an Drittstaatenangehörige erteilte Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche



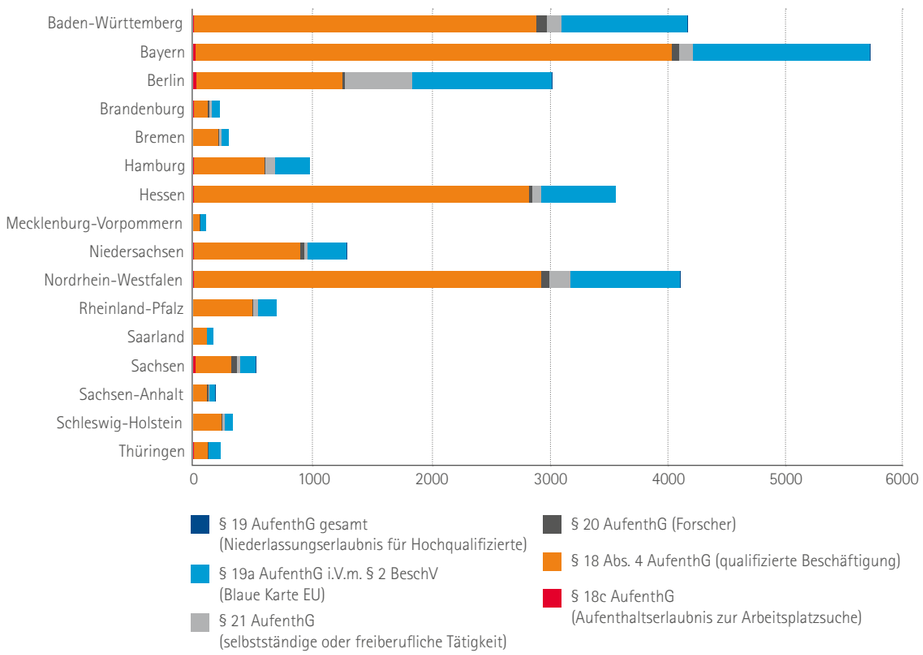
Die Zahlen beziehen sich auf Personen mit Einreise im Berichtsjahr.

Quelle: BAMF (2013, 2014, 2015, 2016, 2017), © ifo Institut

Betrachtet man die im Jahr 2016 vergebenen Aufenthaltstitel auf Bundeslandebene, gehört Bayern zusammen mit Baden-Württemberg, Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen zu den Bundesländern mit der höchsten Anzahl an vergebenen Aufenthaltstiteln (siehe Abbildung 7). Mit einem Anteil von 22,5 % ist Bayern zudem das Bundesland, in dem 2016 die meisten Blauen Karten EU erteilt wurden. Insgesamt ist in allen Bundesländern eine ähnliche Verteilung der einzelnen Aufenthaltstitel zu beobachten.

[6] Ein möglicher Grund für die volatile Entwicklung der Zuwanderung über §18 Abs. 4 AufenthG ist der Zugang zur EU-Personen- und Erwerbsfreizügigkeit für Rumänien und Bulgarien im Jahr 2014 und für Kroatien im Jahr 2015. Bürger aus diesen Ländern haben nun freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und müssen keinen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit mehr erwerben.

Abb. 7: Im Jahr 2016 an Drittstaatenangehörige erteilte Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche



Die Zahlen beziehen sich auf Personen mit Einreise im Jahr 2016. Quelle: BAMF (2017), © ifo Institut

4.3 Zwischenfazit

Generell wird ersichtlich, dass obwohl Deutschland mit der aktuellen Gesetzeslage vielfältige Einwanderungsmöglichkeiten für qualifizierte Arbeitskräfte bietet, die Zuwanderungszahlen aus Drittstaaten überschaubar bleiben. Dies dürfte auf die wenig transparenten und unübersichtlichen Regelungen des Aufenthaltsgesetzes mit einer Vielzahl an Sonderfallbestimmungen und Ausnahmen zurückzuführen sein. Eine vereinfachte und einheitliche Gestaltung des Gesetzesrahmens ist daher besonders wichtig, um Deutschland im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte besser zu positionieren. Ein weiterer Grund für die geringen Zuwanderungszahlen ist die bedarfsorientierte Ausrichtung des deutschen Einwanderungssystems. Für im Ausland ausgebildete Fachkräfte ohne Arbeitsplatzangebot gibt es nur die Möglichkeit, über § 18c AufenthG einzureisen. Dieser Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche ist auf sechs Monate befristet und berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit. Dies begrenzt den Zugang vor allem für Berufsanfänger, die nicht über ausreichend finanzielle Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts während der Erwerbssuche verfügen. Insgesamt würde das deutsche Zuwanderungssystem daher sowohl von einer vereinfachten Struktur als auch von einem Ausbau der potenzialorientierten Erwerbsmigration profitieren.

5. Internationale Erfahrungen mit Punktesystemen

Im internationalen Vergleich lassen sich einzelne Zuwanderungssysteme anhand ihrer Ausrichtung charakterisieren. Es gibt Systeme, die überwiegend bedarfsorientiert sind und bei denen ein Arbeitsplatzangebot eine Voraussetzung für die Zuwanderung ist. In potenzialorientierten Systemen ist ein Arbeitsangebot zwar für die Bewerber vorteilhaft, aber nicht zwingend notwendig. Vielmehr erfolgt die Auswahl anhand von Humankapitalkriterien bzw. Qualifikationen, die für den Arbeitsmarkt von Bedeutung sind und die auf eine erfolgreiche dauerhafte Integration hindeuten. Punktesysteme bewerten potenzielle Zuwanderer anhand dieser Kriterien.

Zu den internationalen Vorbildern für Punktesysteme zählen insbesondere Kanada[7], Australien[8] und Neuseeland[9], deren Systeme anhand langjähriger Erfahrungen verbessert und immer wieder an sich verändernde Bedürfnisse angepasst werden. In jüngster Vergangenheit hat auch Österreich[10] damit begonnen, die Auswahl nach Punkten einzusetzen. Tabelle 1 (siehe S.16) bietet einen Vergleich der Punktesysteme in Kanada, Australien, Neuseeland und Österreich.

Die betrachteten Punktesysteme berücksichtigen ähnliche Kriterien bei der Punktevergabe, insbesondere Alter, Bildungsgrad, Berufserfahrung, anerkannte Qualifikationen und Sprachkenntnisse. Angerechnet werden diejenigen Eigenschaften von Bewerbern, die auf eine gelungene langfristige Integration deuten. Interessanterweise legt Österreich beim Kriterium Sprachkenntnisse sowohl Wert auf Deutsch als auch auf Englisch. Zusätzlich zu den Charakteristika des Bewerbers fließt in Kanada und Neuseeland ein existierendes Jobangebot mit in das Punktesystem ein. Die Kriterien sind dabei in beiden Fällen so gewichtet, dass der Schwellenwert auch ohne ein konkretes Jobangebot erreicht werden kann. In Australien und Österreich ist das Punktesystem allein potenzialorientiert und Zuwanderer, die bereits über ein Arbeitsangebot verfügen, bewerben sich über das Temporary Employer Sponsored Skilled Migration Program in Australien oder über die Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich.

Die genaue Zusammensetzung der Kriterien und deren Gewichtung werden in den meisten Einwanderungsländern kontinuierlich angepasst. Dennoch verwenden die traditionellen Einwanderungsländer Kanada, Australien und Neuseeland einheitlich ein zweistufiges Verfahren, um die Antragszahlen und den Verwaltungsaufwand gering zu halten. Zunächst werden über ein Online-Portal die festgelegten Kriterien eines Bewerbers erfasst. Bewerber mit einer Mindestpunktzahl werden in einen Kandidatenpool aufgenommen. Anschließend werden die Bewerber mit den meisten Punkten zur Bewerbung um einen dauerhaften Aufenthalt eingeladen. Diese Auswahlrunden finden in Australien und Neuseeland zweimal monatlich und in Kanada in unregelmäßigen Abständen bis zur Ausschöpfung des Kontingents statt. Bewerbungen verbleiben meist ein bis zwei Jahre im Kandidatenpool, weshalb zunächst erfolglose Bewerbungen in den nächsten Runden noch erfolgreich sein können. Die anpassbaren Kontingente und Zusatzpunkte für Mangelberufe ermöglichen eine Anpassung an die schwankenden Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.

[7] Merkmale des kanadischen Systems sind zu finden unter: immigration.ca und cic.gc.ca
[8] Merkmale des australischen Systems sind zu finden unter: border.gov.au und internationaleducation.gov.au
Informationen zu weiteren Kriterien sind zu finden unter: refugeecouncil.org.au und humanrights.gov.au
[9] Merkmale des neuseeländischen Systems sind zu finden unter: immigration.govt.nz nzil.co.nz nzqa.govt.nz
[10] Merkmale der österreichischen Rot-Weiß-Rot-Karte sind zu finden unter: migration.gv.at usp.gv.at
Informationen zu weiteren Kriterien sind zu finden unter: berufsanerkennung.at ams.at/_docs/01_asylwerber.pdf

Tab. 1: Punktesystem im internationalen Vergleich

Land	Kanada	Australien	Neuseeland	Österreich
Bezeichnung	Federal Skilled Worker Program	Skill Select	Skilled Migrant Category	Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR) Arbeitssuche-Visum
Kriterien in Punktesystem	Express Entry (EE): Sprachkenntnisse, Bildungsgrad, Berufserfahrung, Alter, Arbeitsangebot, Integrationsfähigkeit Comprehensive Ranking System (CRS): Zusätzliche Bildungsabschlüsse, Nominierung durch Provinz, Qualifikationen von (Ehe-)Partnern	Alter, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Bildungsgrad, Arbeitserfahrung in Australien, australische Bildungsabschlüsse und zusätzliche Kriterien (z. B. Berufserfahrung in Mangelberufen)	Alter, qualifizierte Beschäftigung, Berufserfahrung, anerkannte Qualifikationen (jeweils zusätzlich Unterkategorien für Bonuspunkte), Familie in Neuseeland, Sprachkenntnisse des Partners[11]	Arbeitssuche-Visum: Qualifikationen, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse in Deutsch und Englisch, Alter RWR: Kriterien für Arbeitssuche-Visum und Jobangebot mit Mindesteinkommen RWR Plus: min. 21 Monate Beschäftigung
Verfahren	1. Erstellung eines Online-Bewerbungsprofils und Aufnahme von Bewerbern mit Mindestpunktzahl in Express Entry Pool 2. Erstellung einer Rangfolge der Bewerber des Pools anhand des CRS und Einladung der Kandidaten mit den meisten Punkten zur Bewerbung um einen dauerhaften Aufenthalt	1. Expression of Interest (EOI) und Aufnahme von Bewerbern mit Mindestpunktzahl in Kandidatenpool 2. Kandidaten können von Arbeitgebern/den Regierungen nominiert werden oder von der Regierung eingeladen werden, eine Bewerbung um ein Visum für einen dauerhaften Aufenthalt einzureichen	1. Expression of Interest (EOI): Aufnahme von Bewerbern mit Mindestpunktzahl in Kandidatenpool und Einladung der Kandidaten mit den meisten Punkten zur Bewerbung für dauerhaften Aufenthalt 2. Übermittlung der Bewerbung um ein dauerhaftes Visum und endgültige Entscheidung	Beantragung eines Arbeitssuche-Visums, wenn noch kein Arbeitsangebot vorliegt. Beantragung einer RWR-Karte nach erfolgreicher Arbeitsplatzsuche bzw. sofortige Beantragung, wenn Jobangebot bereits vorliegt Verlängerung des Status durch Beantragung einer RWR Plus-Karte
Kontingent / Ziel	300.000 neue Aufenthaltsgenehmigungen (Ziel 2017)	128.550 qualifizierte Einwanderer (Kontingent 2017)	27.000 qualifizierte Einwanderer (Ziel 2017)	Nicht vorhanden
Aufenthaltstitel	Permanent Residence Permit	Skilled Independent Visa, Business Talent (Permanent) Visa, Business Innovation and Investment (Provisional) Visa	Skilled Migrant Category Residence Visa	Arbeitssuche-Visum: Aufenthalt für 6 Monate, RWR-Karte: Aufenthalt für 24 Monate, RWR Plus: Aufenthalt für 24 Monate mit unbegrenztem Arbeitsmarktzugang
Transparenz	Zugangskriterien/deren Bewertung durch Punkte sind online zugänglich.	Zugangskriterien/deren Bewertung durch Punkte sind online zugänglich.	Zugangskriterien/deren Bewertung durch Punkte sind online zugänglich. Vorabprüfung möglich	Vorab ist eine Prüfung der persönlich zu erreichenden Punkte möglich
Digitalisierung	Express Entry Portal bietet fortgeschrittene Digitalisierung bei Antragsstellung.	Skill Select Online-Portal bietet fortgeschrittene Digitalisierung bei Antragsstellung.	Online-Portal bietet fortgeschrittene Digitalisierung bei Antragsstellung	Kein Portal, sondern Antragsformular, das persönlich oder vom Arbeitgeber eingereicht werden kann
Gebühren[12]	Bearbeitungsgebühr $550 (€ 470), Gebühr für dauerhaften Aufenthaltsstatus $490 (€ 420)	EOI: kostenlos Skilled Independent Visa: AUD 3.670 (€ 2.410)	Online EOI Submission: NZD $530 (€ 315). Skilled Migrant Category: NZD $3.085 (€ 1830)	Arbeitssuche-Visum: € 100. RWR-Karte: € 100.
Bearbeitungszeit	Express Entry: 6 Monate Einladungsrunden für einen dauerhaften Aufenthalt: mehrmals jährlich, bis Kontingent erschöpft ist	Einladungsrunden für dauerhaften Aufenthalt: zwei Mal monatlich. Prüfung der Visaberechtigung: zwischen 7 und 8 Monaten	Einladungsrunden für dauerhaften Aufenthalt: zwei Mal monatlich. Prüfung der Berechtigung zum dauerhafter Aufenthalt: bis zu 6 Monate	8 Wochen je nach Vollständigkeit der Unterlagen

[11] Gute englische Sprachkenntnisse sind in Neuseeland eine zwingende Voraussetzung für eine Bewerbung und werden daher im Punktesystem nicht weiter berücksichtigt. Bonuspunkte hingegen gibt es für die Sprachkenntnisse des Partners.

[12] Die hier aufgeführten Gebühren fallen direkt bei der Bewerbung, bzw. bei der Ausstellung der Arbeitsvisa an. Die Gebühren für die Ausstellung von verschiedenen Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit in Deutschland sind insbesondere in der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) geregelt und bewegen sich je nach Aufenthaltstitel zwischen 100 € und 147 €. Hinzukommen können weitere Bearbeitungsgebühren. Zur Umrechnung in Euro wurde der Wechselkurs vom 13. November 2017 verwendet.

Neben dem inhaltlichen Aufbau des Punktesystems spielen auch organisatorische Abläufe eine bedeutende Rolle, wie die Kommunikation mit potenziellen Bewerbern. In Kanada, Australien und Neuseeland finden die Bewerbungen online statt, während in Österreich die Bewerbung über ein Antragsformular, das persönlich oder vom Arbeitgeber eingereicht wird, erfolgt. Während in Kanada und Neuseeland die Zugangskriterien und deren Bewertung online zugänglich sind, bietet Neuseeland zusätzlich die Möglichkeit, vorab online die persönlich zu erreichenden Punkte zu testen. Dies bietet Österreich auch an, auch wenn die darauffolgende Bewerbung online nicht möglich ist. Besonders in Kombination mit Antragsgebühren ist die Vorabprüfung eine Möglichkeit, nicht geeignete Anträge zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand zu senken, da es Bewerbern ermöglicht, sich selbst einzuschätzen. Transparenz bei Informationen und benutzerfreundliche Tools spielen daher für ein gelungenes Punktesystem eine große Rolle.[13]

Für die Attraktivität eines Zuwanderungslandes sind die Regelungen zum Familiennachzug und der Zugang zu Sozialleistungen entscheidend. Die klassischen Einwanderungsländer Kanada, Australien und Neuseeland, aber auch Österreich, gewährleisten an dieser Stelle für engste Familienangehörige sofort dieselben Rechte. Kanada und Australien bieten Erwerbsmigranten direkten Zugang zu Sozialleistungen an, wobei hier das im Vergleich zu Deutschland geringere Leistungsniveau zu berücksichtigen ist.

[13] Weitere Aspekte der Erwerbsmigration im internationalen Vergleich werden in Tabelle 4 im Anhang dargestellt.

6. Aktuelle politische Debatte

Wie die bestehenden Regelungen zur Erwerbsmigration nach Deutschland modernisiert und an die Herausforderungen der Zukunft angepasst werden können, ist ein wichtiges Thema in der aktuellen politischen Debatte. Während mittlerweile ein breiter politischer Konsens über den Reformbedarf der bestehenden Aufenthaltsgesetze besteht, gibt es unterschiedliche Meinungen darüber, wie ein neues Einwanderungsgesetz für Deutschland ausgestaltet werden sollte.

CDU und CSU haben bisher keinen konkreten Vorschlag für eine Reform des gegenwärtigen Einwanderungsgesetzes vorgelegt. Jedoch weisen sie in ihrem gemeinsamen Wahlprogramm auf die Notwendigkeit eines „Fachkräfte-Zuwanderungsgesetzes" hin, das die bestehenden Regelungen zur Erwerbsmigration zusammenfasst und effizienter gestalten soll. Wichtige Kernpunkte eines solchen Fachkräfte-Zuwanderungsgesetzes sollen der Nachweis eines Arbeitsplatzes und die Fähigkeit sein, seinen Lebensunterhalt selbst zu tragen (CDU/CSU 2017). Damit setzen CDU und CSU nicht auf eine potenzialorientierte Zuwanderung, sondern wie bisher auf eine weitgehend nachfrageorientierte Zuwanderung von Fachkräften in den Arbeitsmarkt.

Während auch SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen für eine Vereinfachung und Entbürokratisierung der aktuellen Regelungen plädieren, schlagen diese drei Parteien jeweils die zusätzliche Einführung eines Punktesystems vor, wie es bereits in vielen klassischen Einwanderungsländern wie Kanada, Neuseeland oder Australien existiert (Bündnis90/Die Grünen 2017a, 2017b, FDP 2015, 2017, Oppermann et al. 2016, SPD 2017). Wie die einzelnen Parteien sich die Ausgestaltung eines solchen Punktesystems vorstellen, wird in Tabelle 2 veranschaulicht. In allen drei Vorschlägen schafft das Punktesystem sowohl für Hochschulabsolventen als auch für Personen mit beruflicher Qualifizierung eine Möglichkeit, ohne ein konkretes Jobangebot nach Deutschland einzureisen und vor Ort für ein Jahr nach einem Arbeitsplatz zu suchen. Im bisherigen System ist ein Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche nur für Personen mit einem in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss und auch nur für die Dauer von 6 Monaten möglich.

FDP und Bündnis 90/Die Grünen sehen das Punktesystem als zusätzlichen potenzialorientierten Zuwanderungsweg, ein Arbeitsplatzangebot ist somit kein Kriterium im Punktesystem. Im Vorschlag der SPD hingegen erhält ein Arbeitsplatzangebot eine sehr hohe Gewichtung. Es ist zwar auch im Vorschlag der SPD grundsätzlich möglich, die Mindestpunktzahl ohne ein konkretes Jobangebot zu erreichen, jedoch nur mit einer ausgesprochen hohen Punktzahl in allen anderen Kategorien. Der Vorschlag der SPD hält damit an der bisherigen eher nachfrageorientierten Ausrichtung des deutschen Zuwanderungssystems fest.

Die Berücksichtigung von englischen neben deutschen Sprachkenntnissen schlägt, ähnlich wie im österreichischen System, nur die SPD als Kriterium für das Punktesystem vor. Die Vorschläge unterscheiden sich auch bezüglich des maximalen Kontingentes an Einwanderern, das jährlich über das Punktesystem nach Deutschland einreisen kann. Kontingente sind feste Bestandteile der Punktesysteme in Australien, Neuseeland und Kanada. Während SPD und Bündnis 90/Die Grünen ein jährliches Kontingent fordern, das vom Bundestag bzw. einer eingesetzten Kommission festgelegt wird, sieht die FDP in ihrem Vorschlag von einem Kontingent ab.

Tab. 2: Vorschläge für ein Punktesystem in Deutschland

Partei	SPD	FDP	Bündnis 90 / Die Grünen
Bezeichnung	Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der SPD Bundestagsfraktion	Beschluss: „Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten"	Gesetz zur Förderung der Einwanderung und der Integration von Ausländern (Einwanderungsgesetz, EinwG)
Kriterien im Punktesystem	▪ Qualifikation (Hochschulabschluss oder berufliche Qualifikation) ▪ Sonderpunkte für Qualifikation in nachgefragten Berufsgruppen ▪ Arbeitsplatzangebot ▪ Sprachkenntnisse (Deutsch + Englisch) ▪ Alter ▪ Integrationsaspekte (z.B. Voraufenthalte in Deutschland im Rahmen von Studium, Berufsausübung oder ehrenamtlichem Engagement, Verwandtschaft in Deutschland)	▪ Bildungsgrad ▪ Fachkräftebedarf ▪ Deutschkenntnisse ▪ Alter	▪ Hochschulabschluss ▪ Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung ▪ Berufserfahrung ▪ Kenntnisse der deutschen Sprache ▪ Voraufenthalt in Deutschland oder anderen Mitgliedstaat der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums oder Schweiz ▪ Aussicht auf Erwerb von Rentenanwartschaft oder erworbene sonstige Alterssicherung
Kontingent	Jährlich vom Bundestag festgelegt, erster Vorschlag: 25.000	Keines	Maximalzahl an Einreisegenehmigungen pro Jahr (Empfehlung durch Kommission, s.u.)
Aufenthaltstitel	befristeter Aufenthaltstitel mit Option auf anschließende Niederlassungserlaubnis Ohne Jobangebot: zunächst auf ein Jahr befristete Aufenthaltsgenehmigung zur Arbeitsplatzsuche mit Option auf Verlängerung	▪ Jobseeker-Visum reformieren und auf ein Jahr verlängern ▪ Blaue Karte EU mit gesenkter Gehaltsgrenze (Orientierung an berufsspezifischen Gehältern) ▪ Vereinheitlichung der Bedingungen zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis unter Rücksichtnahme auf vollzogene Integration in die deutsche Gesellschaft	▪ Wenn Zusage nach Punktesystem: Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitssuche (1 Jahr) ▪ Nach einem Jahr: Niederlassungserlaubnis, wenn unbefristete Beschäftigung, die mindestens tariflich oder ortsüblich vergütet wird, aufgenommen wurde oder wenn selbstständige Tätigkeit ausgeübt wird; Lebensunterhalt muss gesichert sein
Organisation	Einrichtung eines Internetportals durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales	▪ Englisch als zusätzliche Verkehrssprache in der öffentlichen Verwaltung ▪ Einwanderungsgesetzbuch zur Übersichtlichkeit ▪ Einrichtung eines Internetportals	Einrichtung einer Kommission zur Feststellung des zukünftigen Einwanderungsbedarfs sowie zur Definition von Auswahlkriterien und Jahreskontingenten

Die Linke und die AfD haben bisher keine konkreten Vorschläge für eine Reform des Einwanderungsgesetzes vorgelegt. Aus ihren Parteiprogrammen lassen sich jedoch generelle Einstellungen zu diesem Thema entnehmen. Die Linke steht für eine offene Einwanderungspolitik und lehnt jede Art von selektiver Einwanderung mit Hilfe von Quoten, Kontingenten oder Punktesystemen ab (Die Linke 2017). Die AfD hingegen will Zuwanderung möglichst begrenzen und nur qualifizierte Zuwanderung nach Bedarf zulassen (AfD 2017).

Während SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke sich einig sind, dass die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen vereinfacht und beschleunigt werden muss, haben CDU und CSU sich bisher nicht dazu geäußert, dass die bestehenden Regelungen des Anerkennungsgesetzes von 2012 geändert werden sollten. Die AfD will ausdrücklich nur gleichwertige Abschlüsse anerkennen. Die SPD schlägt darüber hinaus vor, dass die Anerkennung nicht notwendigerweise vor der Einreise erfolgen muss, sondern bis spätestens ein Jahr nach der Einreise nachgereicht werden kann. Die FDP betont, dass die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen bundesweit vereinheitlicht werden muss.

Eine weitere zentrale Frage ist, ob die Vorrangprüfung generell abgeschafft oder in einigen Berufszweigen bzw. je nach Aufenthaltstitel beibehalten werden soll. Während CDU und CSU an den bisherigen Regelungen zur Vorrangprüfung festhalten wollen, sprechen sich Bündnis90/Die Grünen, FDP und Die Linke dafür aus, die Vorrangprüfung weitgehend abzuschaffen. Auch die SPD ist für eine generelle Abschaffung der Vorrangprüfung, möchte die finale Entscheidung aber den Landesregierungen überlassen.

Auch bezüglich des Familiennachzugs sind sich die Parteien nicht einig. Bisher gilt, dass Drittstaatenangehörige mit einem gültigen Aufenthaltstitel ihre Kernfamilie nachholen können, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist und einige weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Die SPD und Bündnis90/die Grünen schlagen vor, dass Erwerbsmigranten ihre Familie direkt bei der Einreise mitbringen können, vorausgesetzt der Lebensunterhalt für die gesamte Familie ist gesichert. Während die SPD dies nur für Einwanderer mit einem konkreten Jobangebot vorsieht, gehen Bündnis90/die Grünen noch einen Schritt weiter und wollen auch Personen, die sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten, direkt mit Familie einreisen lassen.

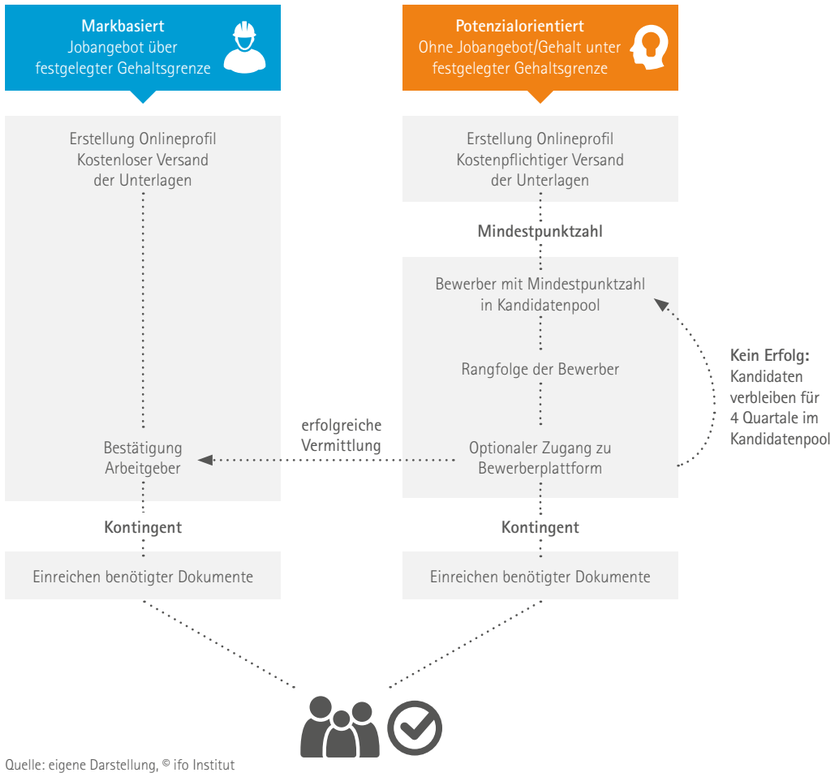
Ein weiterer großer Streitpunkt zwischen den Parteien ist das Thema Spurwechsel, also die Möglichkeit für Flüchtlinge, die bereits in Deutschland sind und über entsprechende Qualifikationen verfügen, sich für reguläre Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit zu bewerben. Während FDP und Bündnis90/die Grünen eine solche Möglichkeit ausdrücklich begrüßen, lehnen CDU/CSU und SPD dies ab.

Tabelle 5 im Anhang fasst die Positionen aller im Bundestag vertretenen Parteien zu vier wichtigen Kernpunkten rund um das Thema Fachkräftezuwanderung zusammen: der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen, der Vorrangprüfung, dem Nachzug von Familienmitgliedern und dem Spurwechsel für Flüchtlinge.

7. Gestaltungsvorschlag für ein deutsches Zuwanderungssystem

Vor dem Hintergrund des drohenden Fachkräftemangels und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs um qualifizierte Zuwanderer muss das Hauptziel eines neuen Zuwanderungssystems sein, Deutschland für diese Zielgruppe als Einwanderungsland attraktiver und bekannter zu machen. Um dies zu erreichen, schlägt die vorliegende Studie ein klar strukturiertes, zweigleisiges Zuwanderungssystem vor, das aus einem marktbasierten Zuwanderungskanal und einem Punktesystem besteht und somit bedarfsorientierte und potenzialorientierte Elemente in sich vereint (siehe Abbildung 8).

Abb. 8: ifo-Vorschlag: Zweigleisiges Zuwanderungssystem bei Erwerbsmigration



Quelle: eigene Darstellung, © ifo Institut

Ein unverzichtbares Element einer aktiven Zuwanderungspolitik ist eine moderne Onlineplattform auf der sich Interessenten auf Englisch und Deutsch kostenlos über die Möglichkeiten zur Erwerbsmigration nach Deutschland informieren und für die jeweils passende Schiene bewerben können. Ein kurzer Fragebogen auf der Startseite hilft den potenziellen Zuwanderern, den für sie passenden Zuwanderungsweg zu wählen. Der gesamte Bewerbungsprozess einschließlich des Nachweises von Qualifikationen sollte so weit wie möglich digital über diese Plattform erfolgen, um die Abwicklungskosten gering zu halten. Hierfür könnte die bereits bestehende Informationsplattform „Make it in Germany" angepasst und weiter ausgebaut werden.

Die Zahl der Zuwanderer kann über Kontingente gesteuert und an den aktuellen Bedarf angepasst werden. Hierzu soll für jede der beiden Schienen ein jährliches Kontingent festgelegt werden, das weiter in quartalsweise Kontingente aufgeteilt wird. Um das neue System zu erproben, sollten die Kontingente im ersten Jahr sehr großzügig festgelegt werden. Für die potenzialorientierte Schiene wäre ein Kontingent von ca. 50.000 bis 75.000 pro Jahr, für die marktbasierte Schiene ein deutlich höheres Kontingent von 150.000 bis 250.000 denkbar. Sollte das Kontingent in dem jeweiligen Quartal nicht ausgeschöpft werden, können die übrigen Plätze zum Kontingent späterer Quartale hinzuaddiert werden, allerdings nur innerhalb des gleichen Kalenderjahres. Zusätzlich kann eine Übertragung von nicht genutzten Plätzen im Punktesystem auf den marktbasierten Kanal erfolgen, wenn die Zahl der Bewerber im marktbasierten Kanal das Kontingent übersteigt. Eine Übertragung der Kontingente in die andere Richtung ist nicht möglich.

In die Kontingente fließen nicht nur die Bewerber selbst, sondern auch mitreisende volljährige Familienmitglieder ein. Das Kontingent für den marktbasierten Kanal sollte zudem auch Personen berücksichtigen, die über europäische Regelungen wie die Blaue Karte EU oder die ICT-Regelungen zum unternehmensinternen Transfer von Arbeitnehmern nach Deutschland kommen, da diese Kanäle auch weiterhin neben dem neuen System bestehen bleiben.[14] Bis das neue System erprobt ist, sollten alle bisherigen Zuwanderungswege zunächst noch erhalten bleiben. Langfristig allerdings werden die bestehenden nationalen Regelungen zur Erwerbsmigration in das neue System integriert bzw. von diesem abgelöst.

7.1 Marktbasierter Zuwanderungskanal

Ziel des marktbasierten Zuwanderungskanals ist es, die bedarfsorientierte Zuwanderung nach Deutschland deutlich zu vereinfachen. Hierzu soll sich jeder, der über ein verbindliches Jobangebot in Deutschland mit einem Gehalt über einem bestimmten Mindesteinkommen verfügt, um einen zunächst auf die Dauer des Arbeitsvertrages begrenzten Aufenthaltstitel bewerben können. Die Prüfung der Notwendigkeit einer Zuwanderung wird dabei weitestgehend dem Arbeitsmarkt überlassen. Wenn ein Drittstaatenangehöriger eine Zusage für einen Arbeitsplatz in Deutschland erhält, ist davon auszugehen, dass ein entsprechender Bedarf besteht und der Arbeitgeber die Qualifikationen des Mitarbeiters bereits geprüft hat. Ein zusätzlicher Nachweis von bestimmten Qualifikationen oder eine aufwendige Vorrangprüfung sind daher nicht notwendig.

Damit Deutschland aber langfristig von dieser Form der Zuwanderung profitiert, muss der zugewanderte Arbeitnehmer Nettobeitragszahler für den Sozialstaat sein. Neben einem verbindlichen Jobangebot, ist im marktbasierten Zuwanderungskanal daher, ähnlich wie bei der Blauen Karte EU, auch das Gehalt entscheidend. Um eine ökonomisch fundierte Entscheidung über eine solche Gehaltsgrenze treffen zu können, sollte daher berechnet werden, ab welchem Gehalt eine Person durchschnittlich Nettobeitragszahler ist, also mehr über Sozialabgaben und Steuern in das Sozialsystem einzahlt, als er über Sozialleistungen und öffentliche Güter erhält. Basierend auf den relevanten Staatsausgaben pro Erwerbsperson und unter Berücksichtigung von Sozialabgaben, sowie Lohnsteuern und indirekten Steuern, ergibt eine grobe Schätzung eine Bruttogehaltsgrenze von jährlich ca. 34.000 €.[15] Der berechnete Wert bietet dabei lediglich eine Orientierungshilfe für die Politik, um bei der Festlegung der Gehaltsgrenze eine informierte Entscheidung treffen zu können. Die tatsächliche Einkommensgrenze im marktbasierten Zuwanderungskanal sollte in einem politischen Entscheidungsprozess bestimmt, regelmäßig überprüft und an aktuelle Bedingungen angepasst werden.

Für alle Branchen und Berufsgruppen, in denen das Gehalt über der Mindestgrenze liegt, wird der Zuzug von ausländischen Fachkräften damit enorm vereinfacht. Um zusätzlich auch Zuzugswege für Fachkräfte in Branchen zu schaffen, in denen die durchschnittliche Vergütung unterhalb der Mindestgrenze liegt und in denen in Deutschland großer Fachkräftemangel herrscht, können für bestimmte Engpassberufe Ausnahmen von der Mindestgehaltsgrenze gemacht werden. Um Lohndumping zu vermeiden, sollte in diesen Ausnahmefällen die branchenübliche Vergütung als Gehaltsgrenze dienen. Um den branchenüblichen Vergleichslohn zu ermitteln, kann beispielsweise auf den bereits bestehenden Entgeltatlas der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen werden.

Bewerber können über das Online-Portal ihre persönlichen Daten, wichtige Eckdaten zu ihrem Arbeitsverhältnis sowie die Kontaktdaten des Arbeitgebers angeben. Erfüllen die angegebenen Informationen die vorgegebenen Kriterien, wird automatisch der Arbeitgeber per E-Mail kontaktiert, um die Richtigkeit der Angaben zum Arbeitsverhältnis zu bestätigen. Sind die Kriterien nicht erfüllt, werden Bewerber auf die Möglichkeit hingewiesen, sich über das potenzialorientierte Punktesystem zu bewerben. Sind die Kriterien erfüllt, werden qualifizierte Bewerber, solange das Quartalskontingent noch nicht ausgeschöpft ist, nach der Bestätigung durch den Arbeitgeber direkt dazu aufgefordert, einen Identitätsnachweis, ein Führungszeugnis sowie den Arbeitsvertrag einzureichen. Auch dies kann digital über das Online-Portal, bzw. über Verfahren zur digitalen Identitätsfeststellung erfolgen. Verläuft die Überprüfung erfolgreich, erhalten die Bewerber einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit für die Dauer des Arbeitsvertrages. Ist das Kontingent für ein Quartal bereits ausgeschöpft, werden die Bewerber online und bevor sie ihre Bewerbung abschicken, darauf hingewiesen, dass ihre Bewerbung erst wieder im nächsten Quartal berücksichtigt werden kann. Wollen Bewerber im nächsten Quartal berücksichtigt werden, muss nachgewiesen werden, dass der Arbeitsvertrag auch zu einem späteren Startzeitpunkt noch besteht.

Bezüglich des Familiennachzugs gelten dieselbe Regelungen wie bei der Blauen Karte EU. Solange der Lebensunterhalt für die Gesamtfamilie selbst getragen werden kann, darf die Familie direkt mit einreisen und für mitreisende Familienangehörige besteht unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt. Sollte der Bewerber seine Beschäftigung verlieren, hat er, wie auch bei der Blauen Karte EU, drei Monate Zeit eine neue Beschäftigung zu finden, die ebenfalls die Kriterien zur marktbasierten Zuwanderung erfüllt. Ein Anspruch auf Sozialleistungen besteht in diesem Zeitraum nicht. Wird in dieser Zeit keine adäquate neue Beschäftigung gefunden, erlischt das Arbeitsvisum

[14] Da potenzielle Kandidaten für die Blaue Karte EU und die ICT-Regelungen in den meisten Fällen auch über den marktbasierten Zuwanderungskanal einwandern können, ist zu erwarten, dass die europäischen Zuwanderungswege in Zukunft weniger stark genutzt werden.

[15] Die Schätzung beruht auf Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für das Jahr 2016 (Statistisches Bundesamt 2017c). Bei der Berechnung werden Staatsausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit, wirtschaftliche Angelegenheiten, Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Gesundheitswesen, Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, Bildungswesen sowie Sozialausgaben für Krankheits- und Erwerbsunfähigkeit und Familie und Kinder berücksichtigt. Bei den Abgaben über Steuern und Sozialabgaben werden neben der Lohnsteuer und dem Solidaritätszuschlag Sozialabgaben für Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Arbeitslosenversicherung berücksichtigt. Zudem wird von durchschnittlichen indirekten Steuern im Umfang von 17 % des Nettoeinkommens pro Person ausgegangen.

Für eine genaue Berechnung ist neben ökonomischem Know-how auch der Zugang zu entsprechenden Daten notwendig. Denkbar wäre daher, dass die Berechnung beispielsweise im Finanzministerium, im Ministerium für Arbeit und Soziales oder im Innenministerium selbst durchgeführt wird oder ein Forschungsinstitut mit der Berechnung beauftragt wird. Ist das Verfahren zur Berechnung einmal entwickelt, sollte der Wert regelmäßig überprüft und an neue Begebenheiten angepasst werden.

und die Person und seine Familie müssen ausreisen. Nach 3 Jahren können sich Zuwanderer wie nach bisherigen Regelungen um eine Niederlassungserlaubnis bewerben.

7.2 Potenzialorientiertes Punktesystem

Ziel des potenzialorientierten Zuwanderungskanals ist es, die Möglichkeiten für Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche auszuweiten und gleichzeitig übersichtlich, transparent und einheitlich zu gestalten. Zur Steuerung potenzialorientierter Erwerbsmigration soll zukünftig ein zweistufiges Punktesystem eingeführt werden. Über diese Schiene können sich Kandidaten ohne konkretes Jobangebot oder mit einem Arbeitsangebot, das die Kriterien für die marktbasierte Einwanderungsschiene nicht erfüllt, bewerben.

Interessenten haben online die Möglichkeit, vorab die Kriterien des Punktesystems einzusehen und eine Prüfung der persönlich zu erreichenden Punkte durchzuführen, um ihre individuellen Zuwanderungschancen einzuschätzen. Bei Bewerbungswunsch kann die Person online ein Profil mit Angaben zu den einzelnen Kriterien Alter, Bildungsgrad, Qualifikationen, Berufserfahrung, der Qualifikation entsprechendes Arbeitsangebot, Sprachkenntnisse (Deutsch und Englisch) und gesellschaftliche Integrationsfähigkeit[16] erstellen. Der Versand der Bewerbung ist kostenpflichtig, um die Anzahl nicht geeigneter Anträge zu reduzieren und die Selbstselektion der Bewerber zu verstärken. Der Bewerbungsprozess ist quartalsweise aufgebaut, sodass Interessenten die Möglichkeit haben, zu vier verschiedenen Deadlines ihr Profil hochzuladen. Bis zur Deadline können Bewerber ihre Angaben aktualisieren und überarbeiten.

Nach Erstellung des Bewerbungsprofils und dessen Abgabe zur Quartalsdeadline werden Bewerber mit einer Punktzahl über der Mindestpunktzahl in den Kandidatenpool aufgenommen. Für die Mindestpunkzahl sollte vorab ein bestimmtes Minimum festgelegt werden. Darüber hinaus ist die Mindestpunktzahl flexibel gestaltet und kann vierteljährlich an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes angepasst werden. Die jeweils aktuelle Mindestpunktzahl ist in die Vorabprüfung integriert und auch separat online für Interessenten einsehbar. Nach erfolgreicher Aufnahme in den Kandidatenpool erhalten Bewerber optionalen Zugang zu einer Bewerberplattform. Auf dieser Plattform können Bewerber gewisse Komponenten ihres Profils für Arbeitgeber zugänglich machen, sodass diese direkt aus dem Pool der potenziellen Erwerbsmigranten geeignete Fachkräfte auswählen und einladen können, sich für eine offene Position zu bewerben. Bei einer erfolgreichen Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis, mit einem Gehalt über der Mindestgehaltsgrenze der marktbasierten Zuwanderung, kann ein Kandidat aus dem Pool direkt in die marktbasierte Spur wechseln und muss nicht abwarten, ob er einen Aufenthaltstitel über das Punktesystem bekommt.

Von allen Kandidaten, die sich am Stichtag im Kandidatenpool befinden, wird basierend auf den vergebenen Punkten eine Rangfolge erstellt. Diejenigen mit den meisten Punkten werden eingeladen, ihre benötigten Dokumente einzureichen und sich für einen Aufenthaltstitel anzumelden. Wie viele Kandidaten insgesamt eingeladen werden, hängt vom Kontingent ab. Bewerber die nicht erfolgreich waren, bleiben für insgesamt vier aneinander folgende Quartale im Kandidatenpool und erhalten so erneut die Chance, sich zu qualifizieren. Das Bewerberprofil kann während dieser Zeit durch beispielsweise neu gewonnene Sprachkenntnisse oder Integrationskurse weiter verbessert werden.

Sobald die zugelassenen Bewerber ihre benötigten Unterlagen eingereicht haben und diese geprüft wurden, erhalten sie einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und Arbeitssuche. Sie haben somit die Möglichkeit, bis zu 18 Monate lang eine Arbeit zu suchen. Diese muss entweder der Qualifikation entsprechen oder das Gehaltskriterium der marktbasierten Zuwanderung erfüllen. Während der Zeit der Arbeitsuche müssen die Zuwanderer ihren Lebensunterhalt selbst sichern, haben jedoch die Möglichkeit, einer alternativen Tätigkeit zur Unterhaltsfinanzierung nachzugehen. Dies ist besonders für Berufseinsteiger mit nicht ausreichenden Spareinlagen von Bedeutung. Sollte nach 18 Monaten keine adäquate Beschäftigung vorliegen, wird der Aufenthaltstitel nicht weiter verlängert und die Person muss ausreisen.

Auch für die potenzialorientierte Schiene gelten bezüglich des Familiennachzuges dieselben Regelungen wie bei der Blauen Karte EU. Ist der Lebensunterhalt für die Gesamtfamilie gesichert, können auch Personen, die sich zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland aufhalten, ihre Familie direkt mitbringen. Die Familienmitglieder erhalten dann sofortigen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.

7.3 Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen

Für die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland für den deutschen Arbeitsmarkt stellt die Anerkennung von ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüssen eine zentrale Herausforderung dar. Zurzeit ist die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen in Deutschland je nach Qualifikation unterschiedlich geregelt. Zeugnisbewertungen von im Ausland erworbenen Hochschulabschlüssen können bei der Zentralstelle für ausländische Bildungsabschlüsse beantragt werden. Zusätzlich gibt auch die zentrale Datenbank „anabin" Auskunft darüber, welche ausländischen Hochschulen in Deutschland anerkannt sind und wie einzelne Abschlüsse in Deutschland bewertet werden.

Berufsqualifikationen werden seit April 2012 über das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen anerkannt. Dieses Gesetz kann auf alle Personen angewendet werden und gilt für die Gleichwertigkeit von bundesrechtlich geregelten reglementierten und nicht reglementierten Ausbildungs- und Fortbildungsabschlüssen. In dem Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahren werden ausländische Berufsabschlüsse mit deutschen Abschlüssen auf Basis formaler Kriterien verglichen. Hierbei wird besonders Wert darauf gelegt, dass die gelehrten Inhalte vergleichbar sind. Als Bescheid erhält der Antragsteller entweder eine volle Anerkennung, eine Teilanerkennung oder keine Anerkennung. Durch die Gesetzesänderung im Jahr 2012 ist das Anerkennungsverfahren für Berufsqualifikationen auf Personen aller Herkunftsländer und vieler Berufsgruppen anwendbar. Neben dem BQFG existieren noch weitere gesetzliche Grundlagen für Berufsanerkennungen in anderen Berufsgruppen. Für die Anerkennung muss der Antragsteller sich selbst an die zuständige Anerkennungsstelle wenden, die er unter anderem über einen „Anerkennungs-Finder" auf dem mehrsprachigen Online-Portal „Anerkennung in Deutschland" ermitteln kann.

[16] Punkte für Integrationsfähigkeit sollten für längere Voraufenthalte in Deutschland (z. B. im Rahmen von Schüleraustausch, Studium, Erwerbstätigkeit, sozialem Engagement), Verwandtschaft in Deutschland und auch die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs gegeben werden.

Um die Anerkennung, trotz der Komplexität des Verfahrens, für den Bewerber noch weiter zu vereinfachen und benutzerfreundlicher zu gestalten, sollte der Anerkennungsprozess größtenteils online und vollständig zweisprachig (Englisch und Deutsch) über das Bewerbungsportal stattfindet. Des Weiteren sollte eine zentrale Anerkennungsstelle eingerichtet werden, an die sich Bewerber für alle Berufsgruppen und alle Bundesländer wenden können. Dies würde vor allem bei landesrechtlich geregelten Berufen den Prozess deutlich vereinfachen und könnte idealerweise direkt über das Online-Portal realisiert werden. Im Hintergrund würden die Anerkennungsverfahren nach wie vor von den zuständigen spezialisierten Anerkennungsstellen durchgeführt werden. Da potentielle Zuwanderer im Punktesystem zum Zeitpunkt der Bewerbung noch nicht notwendigerweise wissen, in welcher Region in Deutschland sie später arbeiten wollen, sollte es zudem möglich sein, bei landesrechtlich geregelten Berufen eine Anerkennung für alle Bundesländer zu prüfen.

Anerkennung der Qualifikationen

Für einen Bewerber im Punktesystem würde die Anerkennung seiner Qualifikationen dann wie folgt ablaufen: Bei der Eingabe seiner Qualifikationen im Online-Portal könnte er notwendige Nachweise für die Anerkennung (im Original und in deutscher oder englischer Übersetzung) direkt hochladen und die entsprechende Gebühr für die Anerkennung zahlen. Der Antrag zur Anerkennung und die entsprechenden Nachweise würden dann automatisch an die zuständige Anerkennungsstelle weitergeleitet und dort bearbeitet werden. Jegliche Nachreichungen oder Zwischenfragen würden über die Online Plattform und bei Bedarf auch in englischer Sprache stattfinden und auch der Bescheid würde dort kommuniziert werden. Durch den elektronischen Ablauf könnte man Sprach- und Logistikbarrieren reduzieren und den Anerkennungsprozess als Teil des Bewerbungsprozesses im Punktesystem auf einer gemeinsamen Plattform anbieten.

Selbstverständlich könnten auch potenzielle Zuwanderer, die sich außerhalb des Punktesystems für eine Stelle in Deutschland bewerben wollen oder Personen, die sich bereits in Deutschland aufhalten, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen über die Online-Plattform prüfen und anerkennen lassen. Ähnlich wie Bewerber im Punktesystem würden sie ein Profil anlegen, auswählen, welche Qualifikation sie anerkennen lassen wollen, die entsprechende Gebühr bezahlen und die nötigen Nachweise hochladen.

Um für Berufe, in denen starker Fachkräftemangel herrscht, zusätzlich Personen zu gewinnen, die zwar qualifiziert sind, jedoch keinen Nachweis über einen formalen Berufs- oder Studienabschluss haben, sollten die bereits bestehenden Verfahren und Pilotprojekte zur Qualifikationsanalyse und Kompetenzfeststellung weiter ausgeweitet werden. Für Ausbildungsberufe gibt es zusätzlich die Möglichkeit, bei entsprechender Berufserfahrung als Externer an der regulären Abschlussprüfung teilzunehmen und so den entsprechenden deutschen Berufsabschluss zu erlangen. Möglicherweise könnte eine solche Externenprüfung für einzelne Berufe, beispielsweise in Zusammenarbeit mit den Deutschen Außenhandelskammern, auch im Ausland angeboten werden. Gegen eine entsprechende Prüfungsgebühr könnten interessierte Fachkräfte, die nicht über die nötigen formalen Nachweise ihrer Qualifikation verfügen, direkt in ihrem Heimatland ihre Eignung für den deutschen Arbeitsmarkt unter Beweis stellen. Um diese zusätzliche Möglichkeit der Qualifikationsfeststellung zu testen, sollte dies zunächst in einigen wichtigen Herkunftsländern für bestimmte Berufe probeweise eingeführt und evaluiert werden.

8. Fazit

Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels wird es für Unternehmen immer wichtiger, gezielt qualifizierte Mitarbeiter aus dem Ausland zu gewinnen, um langfristig innovativ und wettbewerbsfähig zu bleiben. Aktuell entfällt nur ein geringer Teil der Zuwanderung auf qualifizierte Erwerbsmigration von Drittstaatenangehörigen. Als ein Grund hierfür werden immer wieder die Komplexität und Unübersichtlichkeit der aktuellen Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatenangehörige genannt.

Diese Studie schlägt daher ein zweigleisiges Zuwanderungssystem vor, welches aus einem marktbasierten Zuwanderungskanal und einem potenzialorientierten Punktesystem besteht. Über den marktbasierten Zuwanderungskanal erhalten Bewerber, die ein Jobangebot vorweise können und deren Verdienst so hoch ist, dass sie im Schnitt Nettobeitragszahler für den Sozialstaat sind, eine zunächst temporäre und an die Vertragslaufzeit gebundene Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Als Gehaltsgrenze schlägt das ifo Institut auf Basis einer groben Schätzung ein Jahreseinkommen von ca. 34.000 €[17] vor. Diese Regelung vereinfacht für alle Zuwanderer, die diese Kriterien erfüllen, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt deutlich. Das unbürokratische Verfahren, das auf weitere Prüfungen bzw. die Akkreditierung formaler Abschlüsse weitgehend verzichtet, dürfte für Unternehmen, die unter dem Fachkräftemangel leiden, deutliche Erleichterung schaffen. Um die Zahl der Zuwanderer zu steuern, wird für den marktbasierten Zugang zunächst ein Kontingent in Höhe von 150.000 bis 250.000 Personen vorgeschlagen. Zusätzlich sollte ein potenzialorientiertes Punktesystem nach internationalem Vorbild eingeführt werden, das potenziellen Zuwanderern, die bestimmte, vorab definierte Kriterien erfüllen, eine temporäre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis gewährt. Für diese potenzialorientierte Schiene wäre ein Kontingent von 50.000 bis 75.000 Personen pro Jahr denkbar.

Komplementiert wird das neue System durch ein modernes Online-Portal, das umfangreiche Informationen für potenzielle Bewerber bereitstellt und zur Abwicklung der Bewerbungen dient. Dies dürfte die Anwerbung und Auswahl von Bewerbern insbesondere für kleinere und mittelständische Unternehmen deutlich verbessern und damit die Besetzung offener Stellen deutlich erleichtern. Darüber hinaus sollte das Thema Integration auch für ausländische Fachkräfte in Deutschland mehr in den Fokus von Politik, Verbänden und Unternehmen rücken. Nur wenn gesichert ist, dass ausländische Fachkräfte in ihrer neuen Heimat ankommen, lassen sich die Ziele eines neuen Zuwanderungssystems umsetzen und der Fachkräftemangel nachhaltig reduzieren.

[17] Der berechnete Wert bietet dabei lediglich eine Orientierungshilfe für die Politik, um bei der Festlegung der Gehaltsgrenze eine informierte Entscheidung treffen zu können.

Literaturverzeichnis

AfD. 2017. „Programm für Deutschland - Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017." https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf

Bundesagentur für Arbeit. 2017. „Interaktive Visualisierung Engpassanalyse." https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_1207800/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Interaktive-Visualisierung/Engpassanalyse/Engpassanalyse.html

Bach, Stefan, Peter Haan, Kristina van Deuverden, Björn Fischer, Herbert Brücker, Agnese Romiti und Enzo Weber. 2017. „Abschätzung von Effekten der Integration von Flüchtlingen - Kurz-Expertise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales." Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 477. Berlin.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2013. „Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland – Jahresbericht 2012." https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2012.pdf?__blob=publicationFile

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2014. „Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland – Jahresbericht 2013." https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-jahr-2013.pdf?__blob=publicationFile

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2015. „Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland – Jahresbericht 2014." https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2014.pdf?__blob=publicationFile

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2016. „Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland – Jahresbericht 2015." https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2015.pdf?__blob=publicationFile

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2017. „Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland - Bericht für das Jahr 2016." http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2016.pdf?__blob=publicationFile

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. 2017a. „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgeset-zes." http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/118/1811854.pdf

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. 2017b. „Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017." https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf

CDU/CSU. 2017. „Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben – Regierungsprogramm 2017 – 2021." https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=9932

Die Linke. 2017. „Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2017." https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die _linke_wahlprogramm_2017.pdf

Eurostat. 2017. "Population by Age Group and Sex." Eurostat Data Explorer. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjangroup&lang=en

FDP. 2015. „Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten." https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2016/01/25/beschlussfuereinweltoffenesdeutschland.pdf

FDP. 2017. „Denken wir neu - Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: Schauen wir nicht länger zu." https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/08/07/20170807-wahlprogramm-wp-2017-v16.pdf

Fuchs, Johann, Alexander Kubis und Lutz Schneider. 2015. „Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität." Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Geis, Wido, und Anja Kathrin Orth. 2016. "Regionale Fachkräftesicherung durch Zuwanderung." IW-Report 9/2016. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/wido-geis-anja-katrin-orth-regionale-fachkraeftesicherung-durch-zuwanderung-272231

Humpert, Stephan. 2015. "Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich." Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Working Paper 62. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Working Papers/wp62-fachkraefte-zuwanderung.pdf?__blob=publicationFile

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 2017. "IAB-Stellenerhebung." IAB Befragungen. http://www.iab.de/de/befragungen/stellenangebot/aktuelle-ergebnisse.aspx

Morehouse, Christal. 2013. "Mit der 'Schwarz-Rot-Gold'-Karte internationale Fachkräfte gewinnen: Deutschland braucht ein neues Gesamtkonzept für Zuwanderung." https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xc ms_bst_dms_37910_37912_2.pdf

Oppermann, Thomas, Eva Högl, Burkhard Lischka, Karamba Diaby und Matthias Bartke. 2016. „Entwurf eines Einwanderungsgesetzes." SPD Bundestagsfraktion. http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf

SPD. 2017. „Zeit für mehr Gerechtigkeit – Unser Regierungsprogramm für Deutschland." https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf

Statistisches Bundesamt. 2017a. "Statistisches Bundesamt Bevölkerungsentwicklung bis 2060 - Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung - Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015." Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelke-rung/BevoelkerungBundeslaender2060_Aktualisiert_5124207179004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt. 2017b. „Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 1991 bis 2015." https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/WanderungenAlle.html

Statistisches Bundesamt. 2017c. „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse." Fachserie 18 Reihe 1.4. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktsberechnungEndgueltig-PDF_2180140.pdf?__blob=publicationFile

Statistik-Portal. 2016. „Gebiet und Bevölkerung – Räumliche Bevölkerungsbewegung, hier: Wanderungen über die Grenzen Deutschlands." http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab5.asp

Strack, Rainer, Jean-Michel Caye, Svend Lassen, Vikram Bhalla, J. Puckett, Ernesto G. Espinosa, Florent Francoeur und Pieter Haen. 2010. „Creating People Advantage 2010. How Companies Can Adapt Their HR Practices for Volatile Times". Boston Consulting Group, Boston, MA. http://www.apg.pt/downloads/file101_pt.pdf

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Engpassanalyse im internationalen Vergleich 6
Abbildung 2: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 8
Abbildung 3: Zuzüge und Fortzüge nach Staatsangehörigkeit 9
Abbildung 4: Drittstaatenangehörige nach Aufenthaltszweck 10
Abbildung 5: Zuwanderungsmöglichkeiten zur Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte aus Drittstaaten 11
Abbildung 6: Im Berichtsjahr an Drittstaatenangehörige erteilte Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche 13
Abbildung 7: Im Jahr 2016 an Drittstaatenangehörige erteilte Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche 14
Abbildung 8: ifo-Vorschlag: Zweigleisiges Zuwanderungssystem bei Erwerbsmigration 21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Punktesysteme im internationalen Vergleich 16
Tabelle 2: Vorschläge für ein Punktesystem in Deutschland 19
Tabelle 3: Zuwanderungsmöglichkeiten zur Erwerbstätigkeit für Fachkräfte aus Drittstaaten 30
Tabelle 4: Weitere Aspekte der Erwerbsmigration im internationalen Vergleich 30
Tabelle 5: Positionen verschiedener Parteien zu wichtigen Aspekten der Fachkräftezuwanderung 31

Tabelle 3: Zuwanderungsmöglichkeiten zur Erwerbstätigkeit für Fachkräfte aus Drittstaaten

Aufenthaltstitel	Voraussetzungen und Anwendung
§ 18 Abs. 4 Qualifizierte Beschäftigung	Aufenthaltstitel kann zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt und einer Berufsgruppe angehört, die durch die Beschäftigungsverordnung zugelassen wurde. Im Einzelfall kann eine Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung erteilt werden, wenn öffentliches, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht.
§ 18c Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte	Einem Ausländer, der über einen deutschen oder anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss verfügt und dessen Lebensunterhalt gesichert ist, kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz für bis zu sechs Monate erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit.
§ 19 Niederlassung für Hochqualifizierte	Niederlassungserlaubnis darf in besonderen Fällen für hochqualifizierte Ausländer mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot erteilt werden. Hochqualifizierte sind Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion. Die Annahme, dass Integration in die Lebensverhältnisse und Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet sind, muss gerechtfertigt sein.
§ 19a Blaue Karte EU	Einem Ausländer wird eine Blaue Karte EU zur Ausübung einer hochqualifizierten, seinen Qualifikationen angemessenen Beschäftigung erteilt, wenn er einen deutschen, anerkannten ausländischen oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss hat oder eine durch Berufserfahrung nachgewiesene vergleichbare Qualifikation besitzt. Außerdem muss der Ausländer für eine Beschäftigung ein jährliches Bruttomindestgehalt von € 50.800 erhalten. Für Naturwissenschaftler, Mathematiker und Ingenieure sowie an Ärzte und IT-Fachkräfte liegt das Mindestgehalt bei € 39.624.
§ 19b, c und d ICT-Karte für unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer	Die ICT-Karte wird nach **§ 19b** Ausländern aus Drittstaaten erteilt wenn sie einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU angehören und für das Unternehmen intern nach Deutschland transferiert werden. Die ICT-Karte wird nach **§ 19c** für kurzfristige Mobilität erteilt, wenn ein Aufenthalt zum Zweck eines unternehmensinternen Transfers eine Dauer von bis zu 90 Tagen nicht überschreitet. Die mobile ICT-Karte wird nach **§ 19d** erteilt, wenn der unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer bereits einen Aufenthaltstitel eines anderen EU-Mitgliedstaates besitzt und einen Teil des unternehmensinternen Transfers in Deutschland absolvieren möchte.
§ 20 Forschung	Aufenthaltserlaubnis wird an Forscher erteilt, falls diese eine wirksame Aufnahmevereinbarung oder einen entsprechenden Vertrag zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer anerkannten Forschungseinrichtung abgeschlossen haben und die Forschungseinrichtung sich schriftlich zur Übernahme möglicherweise entstehender Kosten während der Vertragsdauer verpflichtet. Nach Abschluss der Forschungstätigkeit wird die Aufenthaltserlaubnis bis zu neun Monate zur Suche einer den Qualifikationen entsprechenden Erwerbstätigkeit verlängert.
§ 21 Selbstständige Tätigkeit	Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit, falls ein wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder eine Kreditzusage gesichert ist.

Tabelle 4: Weitere Aspekte der Erwerbsmigration im internationalen Vergleich

Land	Kanada	Australien	Neuseeland	Österreich
Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen	Educational Credential Assessment (ECA)	Durchgeführt vom Department of Immigration and Border Protection	Qualifications Recognition Services	Je nach Anerkennungsgrund liegt die Zuständigkeit bei unterschiedlichen Behörden. Eine Berufsausbildung ist nur in den reglementierten Berufen anerkennungspflichtig.
Familiennachzug	(Ehe-)Partner und Kinder werden in die Bewerbung mit aufgenommen. Weitere nahestehende Familienangehörige können im Rahmen des Family Sponsorships nachgeholt werden.	Partner Category Visa unter Erfüllung bestimmter Kriterien, eigene Kinder werden im Antrag mit einbezogen.	Partner of a New Zealander Resident Visa (inkl. Kinder unter 24 Jahre)	(Ehe-)Partner (und minderjährige Kinder) erhalten RWR-Karte Plus unter folgenden Voraussetzungen: Ausreichende Existenzmittel des RWR-Karten-Inhabers, Krankenversicherung, inländische Unterkunft, Deutschkenntnisse.
Spurwechsel	Nach Erhalt des Status als Protected Person ist eine Bewerbung um einen dauerhaften Aufenthalt über das Federal Skilled Worker Program möglich.	Möglich seit 2004	Mit anerkanntem Asylstatus ist eine Bewerbung um ein dauerhaftes Aufenthaltsvisum möglich.	Mit Aufenthaltstitel ist dies in bestimmten Fällen möglich. Mit anerkanntem Asylstatus gilt jedoch ein uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt.
Vorrangprüfung	Erforderlich, bevor Arbeitgeber Kandidaten aus dem Express Entry Pool eine Arbeitsstelle anbieten.	Keine Informationen über einer Vorrangprüfung, jedoch Priorisierung bestimmter Visa.	Keine Informationen über einer Vorrangprüfung, jedoch Priorisierung bestimmter Qualifizierungen anhand Skill Shortage List.	Der Arbeitsmarktservice ist verpflichtet, die Bewerbung zunächst für inländische Fachkräfte zu öffnen (Arbeitsmarktprüfung).

Tabelle 5: Positionen der Parteien zu wichtigen Aspekten der Fachkräftezuwanderung

Partei	CDU/CSU	SPD	FDP
Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen	Beibehaltung bestehender Regelungen. Anerkennungsgesetz 2012: Berufsqualifikationsfestellungsgesetz (BQFG)	▪ Verfahren beschleunigen ▪ Anerkennung muss nicht notwendigerweise vor der Einreise erfolgen, sondern kann auch bis zu einem Jahr nach der Einreise nachgereicht werden.	▪ Verwaltungspraxis beschleunigen (Personalaufbau) ▪ Rechtsanspruch auf eine vorherige Beratung einräumen ▪ Bundesweite Vergleichbarkeit von ausländischen Abschlüssen sicherstellen ▪ Kapazitäten für Nachqualifizierungen ausweiten
Vorrangprüfung	Wie bisher abhängig vom Aufenthaltstitel	Entfällt, wenn Landesregierungen nicht anders entscheiden	Entfällt für Einwanderer mit Aufenthaltstitel oder Duldung
Familiennachzug	Beibehaltung bestehender Regelungen §§ 27 und 29 AufenthG	Mit Jobangebot und gesichertem Lebensunterhalt, Möglichkeit des Familiennachzugs direkt bei Einwanderung	
Spurwechsel	Strikte Trennung von Asyl und Erwerbsmigration. Die Möglichkeit eines Statuswechsels schafft Fehlanreize und wird daher abgelehnt.	Strikte Trennung von Asyl und Erwerbsmigration. Kein Statuswechsel vorgesehen.	Möglich bei guter Integration, Straffreiheit und Sicherung des Lebensunterhalt

Partei	Bündnis 90 / Die Grünen	Die Linke	AfD
Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen	Vereinfachen und Beschleunigen. Auch informelle Qualifikationen, die durch praktische Erfahrungen erworben wurden, sollen berücksichtigt werden.	Vereinfachung der Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse	Keine Absenkung der schulischen und beruflichen Anforderungen, um Einwanderern die Anpassung an das hiesige Bildungsniveau und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.
Vorrangprüfung	Entfällt für qualifizierte Beschäftigungen.	Entfällt	
Familiennachzug	Sobald Lebensunterhalt für Gesamtfamilie eigenständig gesichert werden kann (d.h. schon bei Einwanderung möglich).	Deutsch-Tests beim Ehegattennachzug abschaffen. Familiennachzug nicht nur auf engste Angehörige beschränken.	Kein Familiennachzug in die Sozialsysteme
Spurwechsel	Möglich, wenn die Voraussetzungen für einen anderen Aufenthaltstitel erfüllt sind.		

IHK München und Oberbayern