

**IMPULSE**  
für die Wirtschaftspolitik



# Steuerungsmechanismus für die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften zur Arbeitssuche

im Rahmen des Vertrages zur Erstellung volkswirtschaftlicher Studien | ifo-Studie im Auftrag der IHK



Voraus für die Wirtschaft.

## Motivation und Status-quo-Analyse

Im internationalen Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte setzen traditionelle Einwanderungsländer wie Australien, Kanada und Neuseeland auch auf potenzialorientierte Migrationskanäle, die nicht das Vorliegen eines Arbeitsvertrags im Zielland voraussetzen. Diese sollen die Zuwanderung von Fachkräften erleichtern und beschleunigen, auch wenn kein verbindliches Arbeitsplatzangebot vorliegt. In den genannten Ländern findet dieser Migrationskanal in der Regel in Punktesystemen Anwendung. In der Ausgestaltung des jeweiligen Punktesystems setzen die Länder auf unterschiedliche Kriterien, die als Steuerungsmechanismus dienen, um sicherzustellen, dass die richtigen Kandidaten ins Land kommen können.

Deutschland setzt derzeit auf ein überwiegend bedarfsorientiertes Zuwanderungssystem, das sich in der Regel durch das Vorliegen eines verbindlichen Arbeitsplatzangebots auszeichnet. Dennoch gibt es auch hierzulande Einwanderungsmöglichkeiten zur Arbeitssuche.<sup>1</sup> Das Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 2. Oktober 2018 sieht eine stärkere Förderung der Zuwanderung zum Zweck der Arbeitsplatzsuche vor. Im Besonderen wird angestrebt, die Zuwanderungsmöglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche für internationale Fachkräfte mit qualifizierter Berufsausbildung auszuweiten (Punkt 1 – rechtlicher Rahmen, S. 3). Ähnlich wie für Hochschulabsolventen soll für beruflich qualifizierte die Möglichkeit eines befristeten Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche (sechs Monate) geschaffen werden. Diese Regelung soll für alle Berufe gelten und zur Suche eines – zur erworbenen Qualifikation passenden – Arbeitsplatzes in Deutschland berechtigen. Weiter soll die Regelung an die drei Voraussetzungen (a) in Deutschland anerkannte Qualifikation, (b) der Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse und (c) Nachweis über die Sicherung des Lebensunterhalts (vor Einreise) gebunden sein. Es ist eine Befristung der Regelung auf fünf Jahre vorgesehen.

Der Vorschlag des Eckpunktepapiers sieht also eine Vereinfachung der Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften zur Arbeitsplatzsuche vor. Es wird jedoch deutlich, dass dem Vorschlag (vor allem, wenn die Beschränkung auf Engpassberufe (Positivliste) entfällt) ein entscheidender Faktor für ein erfolgreiches Zuwanderungskonzept fehlt: ein Steuermechanismus. Um sicherzustellen, dass die richtigen Personen in der richtigen Anzahl zuwandern, bedarf es daher

<sup>1</sup> Es existiert jeweils ein Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für Hochschulabsolventen (AufenthG § 18 c) und beruflich qualifizierte zur Aufnahme einer Bildungsmaßnahme (AufenthG § 17 a).

eines Steuerungsmechanismus. Dieser Steuerungsmechanismus soll flexibel auf Veränderungen der Arbeitsmarktnachfrage anpassbar sein. Der folgende Vorschlag soll diesen Anforderungen gerecht werden und zugleich Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte stärken.

## Steuerung der Einreise zur Arbeitssuche in Deutschland

Das vorgelegte Ideenkonzept zur Steuerung der potenzialorientierten Zuwanderung soll einer bestimmten Anzahl an Fachkräften pro Quartal die Einreise zur Arbeitssuche nach Deutschland ermöglichen. Insbesondere sollen diejenigen Kandidaten vorrangig berücksichtigt werden, die neben notwendigen Grundvoraussetzungen auch die besten Integrationsperspektiven auf dem deutschen Arbeitsmarkt vorweisen.

Ausgangspunkt für das Steuerungskonzept ist die bestehende Online-Informationenplattform „Make-it-in-Germany.de“ (MIIG), die bereits gute und vielseitige Informationen rund um das Thema Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten bietet. Auch das Auswahlverfahren von Fachkräften soll nun größtenteils online abgewickelt werden. Das Konzept baut daher auf zwei vorausgehenden Studien zum Thema Fachkräftezuwanderung auf.<sup>2</sup> In den Studien werden ein zweigleisiges Zuwanderungskonzept, das neben einer bedarfsorientierten auch eine potenzialorientierte Komponente aufweist, sowie ein Matching-Pool, der die Zusammenführung von internationalen Fachkräften und deutschen Arbeitgebern erleichtern soll, vorgeschlagen.

Das vorliegende Konzept sieht vor, neben dem Sichtbarmachen von internationalen Fachkräften (nähere Ausführungen ab S. 7) auch die potenzialorientierte Zuwanderung über den Matching-Pool abzuwickeln. Um sicherzustellen, dass die richtigen Personen in der richtigen Anzahl zur Arbeitssuche nach Deutschland einreisen, werden im Folgenden verschiedene Grundvoraussetzungen und Integrationskriterien vorgestellt, die die Steuerung der Zuwanderung ermöglichen.

### **Bewerbungsphasen**

Interessierte Fachkräfte können sich viermal im Jahr für einen Zeitraum von jeweils drei Monaten bewerben. In diesen Bewerbungsphasen können sie auf Make-it-in-Germany ein Onlineprofil erstellen und Informationen hochladen. Bis zur Deadline des jeweiligen Quartals können die Bewerber ihre Angaben aktualisieren und überarbeiten. Das Onlineprofil wird, bei Erfüllung bestimmter Kriterien als Fachkräfteprofil im Matching-Pool für deutsche Arbeitgeber sichtbar.

<sup>2</sup> Die vorausgehenden Studien lauten „Optimierung des Anwerbe- und Aufenthaltsverfahrens zum Zweck der Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten“ (2018) und „Qualifizierte Zuwanderung nach Deutschland“ (2017).

Fachkräfte, die bereits im Matching-Pool sind, können sich optional auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche in Deutschland bewerben. Im Folgenden wird genauer beschrieben, wie sich internationale Fachkräfte für einen befristeten Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche bewerben können und wie dabei die Zuwanderung gesteuert wird.

### **Kontingent**

Für jeden Bewerbungszeitraum wird ein Gesamtkontingent festgelegt, um die Einreise zur Arbeitssuche an den Bedarf des Arbeitsmarkts anzupassen und zu steuern. Übersteigt die Anzahl der Bewerber das Kontingent, werden für jedes Quartal die besten Bewerber ausgewählt, wobei Bewerber in Mangelberufen immer bevorzugt werden. Das Kontingent ermöglicht eine vielseitige und flexible Steuerung, um sicherzustellen, dass geeignete Fachkräfte in der richtigen Anzahl zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland kommen. Die Höhe des Kontingents ist eine politische Entscheidung, könnte sich anfangs aber beispielweise nach der Anzahl der offenen Stellen in Mangelberufen richten. Möchte man die potenzialorientierte Zuwanderung unbegrenzt zulassen, kann das Kontingent beliebig hochgesetzt werden. Möchte man dagegen die potenzialorientierte Zuwanderung (zeitweise) begrenzen, kann das Kontingent für das folgende Quartal entsprechend reduziert werden. Die quartalsweise Steuerung ermöglicht eine zeitnahe Anpassung an den wirtschaftlichen Bedarf.

### **Steuerung nach dem „3 Plus“-Prinzip**

Zusätzlich zum Kontingent erfolgt die Auswahl der Personen, die zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einreisen dürfen, anhand von Grundvoraussetzungen und Integrationskriterien. Zu den Grundvoraussetzungen zählen eine anerkannte Qualifikation, Lebensunterhaltssicherung (50 %) sowie angemessene Sprachkenntnisse. Um zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einreisen zu können, müssen alle drei Grundvoraussetzungen erfüllt sein.

Wenn die Anzahl der Bewerber (mit Grundvoraussetzungen) das Kontingent überschreitet, werden die besten Bewerber anhand der Integrationskriterien weiter ausgewählt. Bewerber, die mehrere Integrationskriterien erfüllen, werden somit Bewerber, die nur ein oder kein Integrationskriterium erfüllen, vorgezogen. Bewerber mit einer anerkannten Qualifikation in einem Mangelberuf werden unabhängig von der Anzahl der erfüllten Integrationskriterien bevorzugt, sofern sie die Grundvoraussetzungen erfüllen.

Abbildung 1: Kriterien des „3 Plus“-Prinzips

<b>Drei Grundvoraussetzungen</b>	
Anerkannte Qualifikation	✓
Lebensunterhaltssicherung (50%)	✓
Sprachkenntnisse	✓
<b>Mangelberuf (Priorität)</b>	
	★
<b>Integrationskriterien</b>	
Berufserfahrung (5 Jahre)	○
Alter (35 Jahre oder jünger)	○
Voraufenthalt Deutschland/EU	○

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

### Drei Grundvoraussetzungen

Anerkennung der beruflichen Qualifikation: Die Anerkennung von im Ausland erworbener beruflicher Qualifikation ist ein Schlüssel zur erfolgreichen Arbeitsmarktintegration und sichert die Qualität der Berufsausübung in Deutschland. Wie im Eckpunktepapier vorgeschlagen, sollte das Anerkennungsverfahren von einer zentralen Anerkennungsstelle koordiniert werden. Die Kosten der Anerkennung sind vom Bewerber bzw. Antragsteller zu tragen.

Lebensunterhaltssicherung (50 %): Um die Zuwanderung in die Sozialsysteme bei der Einreise zur Arbeitsplatzsuche zu verhindern, müssen finanzielle Mittel zur Lebensunterhaltssicherung weiterhin nachgewiesen werden.<sup>3</sup> Anders als im Eckpunktepapier vorgesehen, sollen Fachkräfte zusätzlich während der Arbeitsplatzsuche in Deutschland zur Erwerbsaufnahme (auch außerhalb ihrer Qualifikation) berechtigt sein. Somit kann die Regelung zur Sicherung des Lebensunterhalts von 100 % auf 50 % reduziert werden. Dies ermöglicht auch Berufseinsteigern und Personen mit geringeren Ersparnissen die Einreise zur Arbeitsplatzsuche. Das heißt, Fachkräfte müssen zum Zeitpunkt der Einreise Ersparnisse zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht mehr für die gesamte Dauer von sechs Monaten vorweisen können, sondern nur für die Hälfte, also für drei

<sup>3</sup> Dies beinhaltet auch den Nachweis einer in Deutschland gültigen Krankenversicherung.

Monate. Außerdem dürfen sie während der Suche in Deutschland arbeiten. Die Möglichkeit, einer Arbeit nachzugehen, trägt nicht nur zur Sicherung des Lebensunterhalts bei, sondern ermöglicht vor allem die frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. Die Prüfung der Lebensunterhaltssicherung erfolgt durch die Auslandsvertretungen in den Herkunftsländern.

Angemessene Sprachkenntnisse: Auch Sprache ist ein zentrales Element für die erfolgreiche Integration, daher sollten die Sprachfähigkeiten für die Einreise nach Deutschland über Grundkenntnisse hinausgehen und für die angestrebte Beschäftigung angemessen sein. Bewerber, die fortgeschritten Deutsch können (ab B1), erfüllen das Sprachkriterium. Kann der Bewerber keine fortgeschrittenen Deutschkenntnisse aufweisen, wird die Kombination aus Deutsch- und Englischkenntnissen berücksichtigt. Das Kriterium kann mit Grundkenntnissen (A1-A2) in Deutsch in Verbindung mit guten Englischkenntnissen (ab B2) ebenso erfüllt werden. Der Nachweis sollte anhand von Sprachzertifizierungen und Zeugnissen erfolgen. Die Bundesagentur für Arbeit überprüft die Unterlagen und setzt das Sprachkriterium auf verifiziert, wenn ausreichende Sprachkenntnisse nachgewiesen wurden.

### **Prioritätskriterium Mangelberuf**

Das Kriterium Mangelberuf nimmt als zentrales Steuerungselement einen besonderen Stellenwert ein, da es genau die Berufsgruppen berücksichtigt, an denen der wirtschaftliche Bedarf groß ist. Das Kriterium Mangelberuf sollte anhand der 3-Steller- (anstatt 5-Steller-) Berufsgruppenklassifizierung erfolgen, da eine grobe Orientierung am wirtschaftlichen Bedarf einer zu engen Klassifizierung vorzuziehen ist. Bewerber, die alle drei Grundvoraussetzungen erfüllen und deren anerkannte Qualifikation in einer Mangelberufsgruppe liegt, werden direkt zur Einreise zugelassen. Bewerber in Mangelberufen werden somit unabhängig von den erfüllten Integrationskriterien immer bevorzugt. Sollte die Anzahl der Bewerber, die in einer Mangelberufsgruppe qualifiziert sind, die Anzahl der Plätze laut Quartalskontingent überschreiten, erfolgt die Auswahl der besten Bewerber anhand von weiteren Kriterien (Integrationskriterien).

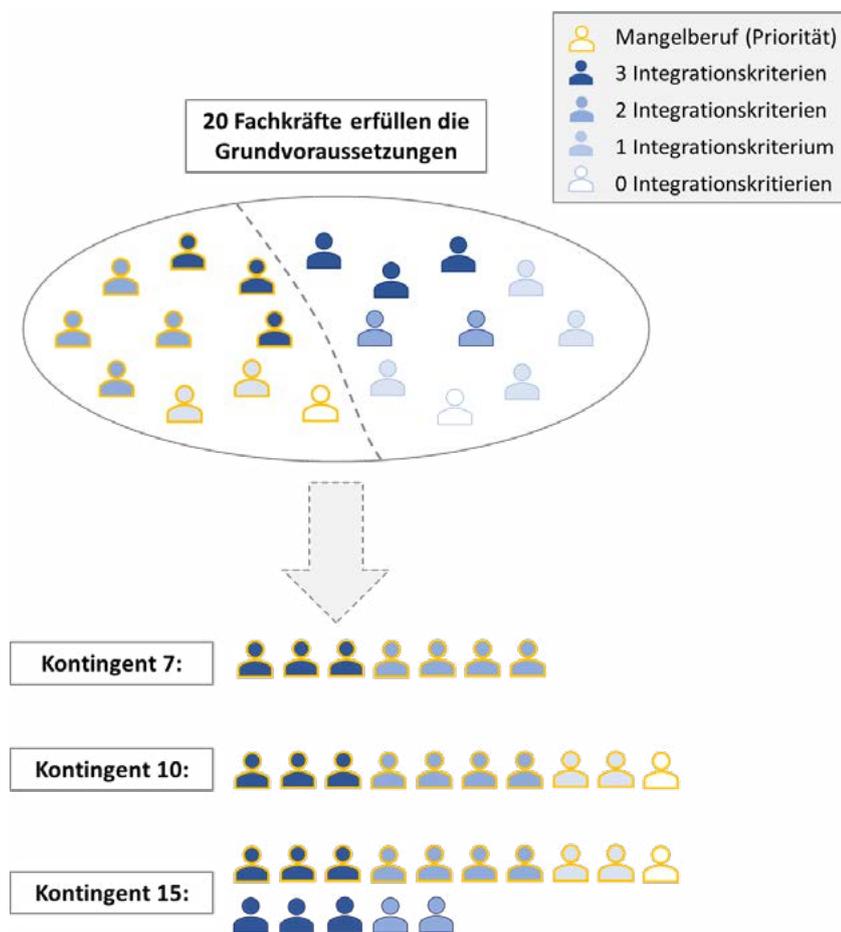
### **Integrationskriterien**

Zu den weiteren Kriterien der langfristigen Integrationsfähigkeit zählen die drei Kriterien Alter, Berufserfahrung und Voraufenthalt in Deutschland oder der EU. Anhand dieser Kriterien sollen die Chancen für eine erfolgreiche Integration des Bewerbers in den deutschen Arbeitsmarkt erhöht und es soll der wirtschaftliche Nutzen der Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte für Deutschland optimiert werden. Falls die Anzahl der Bewerber das Quartalskontingent

überschreitet, werden anhand der Integrationskriterien die besten Bewerber zur Einreise ausgewählt, das heißt die Bewerber, die die meisten Integrationskriterien erfüllen. Davon unabhängig ist ein Bewerber aus einer Mangelberufsgruppe stets vorzuziehen.

*Beispiel: Ein Bewerber aus einer Mangelberufsgruppe erfüllt keines der Integrationskriterien. Dennoch wird dieser gegenüber einem Bewerber in einem Nicht-Mangelberuf, der alle Integrationskriterien erfüllt, bevorzugt.*

**Abbildung 2: Zusammenspiel der Kriterien bei verschiedenen Kontingenten**



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

In der obigen Veranschaulichung (Abbildung 2) werden in Szenario 1 (Kontingent = 7) die besten 7 Bewerber ausgewählt. Diese erfüllen die Grundvoraussetzungen und sind in einem Mangelberuf qualifiziert. Da mehr Bewerber in einem Mangelberuf qualifiziert sind, als Stellen laut Kontingent verfügbar sind, werden anhand der Integrationskriterien die besten 7 ausgewählt. In Szenario 2 (Kontingent = 10) werden 10 der insgesamt 20 Bewerber berücksichtigt. Die Selektion fällt hier

auf alle Bewerber in Mangelberufen. In Szenario 3 (Kontingent = 15) werden neben den 10 Fachkräften in Mangelberufen auch die 5 besten Fachkräfte in Nicht-Mangelberufen ausgewählt. Die Auswahl der Fachkräfte ohne Qualifikation in einem Mangelberuf erfolgt anhand der Anzahl der erfüllten Integrationskriterien.

Im Folgenden werden die drei Integrationskriterien Alter, Berufserfahrung und Voraufenthalt genauer beschrieben.

Alter: Die Berücksichtigung des Alters zielt darauf ab, den wirtschaftlichen und fiskalischen Beitrag der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten langfristig zu maximieren. Je jünger eine Fachkraft ist, desto mehr Jahre hat sie voraussichtlich im erwerbsfähigen Alter vor sich und desto höher sind, so die Annahme, die Sozialbeiträge relativ zu den Sozialleistungen. Bewerber unter 36 Jahren erfüllen das Kriterium Alter. Möchte man sich auf jüngere oder ältere potenzielle Bewerber konzentrieren, könnte die Altersgrenze entsprechend anders gesetzt werden. Das Alter wird anhand des im Fachkräfteprofil hinterlegten Geburtsdatums automatisch in Make-it-in-Germany berechnet und von der ZAV geprüft.

Berufserfahrung: Auch die in der Vergangenheit gesammelte Berufserfahrung, die der anerkannten Qualifikation entspricht, rückt bei der Bewerberauswahl in den Fokus. Es wird die Gesamtlänge der Arbeitserfahrung in der jüngeren Vergangenheit berücksichtigt. Kann der Bewerber mindestens fünf Jahre relevante Berufserfahrung in den letzten acht Jahren vorweisen, gilt das Kriterium als erfüllt. Die Prüfung der Berufserfahrung liegt bei der Bundesagentur für Arbeit. Reichen die im Profil hinterlegten Nachweise und Zeugnisse nicht aus, um die Berufserfahrung der Qualifikation zuzuordnen, kann die BA sich auf das Ergebnis der Anerkennungsprüfung beziehen.

Bildungs- oder arbeitsrelevanter Voraufenthalt in DE/EU: Kann ein Bewerber einen früheren Bildungs- oder Erwerbsaufenthalt von mindestens 90 Tagen am Stück in Deutschland oder einem EU-Mitgliedsland vorweisen, erfüllt er dieses Integrationskriterium. Der Nachweis erfolgt beispielsweise anhand des damaligen Visums, einer Studienbescheinigung oder dem Arbeitszeugnis. Die Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit nehmen die Prüfung der Angaben vor. Handelt es sich um einen Aufenthalt in Deutschland, kann über das Bundesverwaltungsamt ein automatischer Abgleich mit dem Ausländerzentralregister vorgenommen werden.

Anders als bei den Grundvoraussetzungen müssen diese Integrationskriterien nicht zwingend erfüllt sein. Jedoch erhöhen Bewerber ihre Einreisechancen, wenn sie möglichst viele Kriterien erfüllen (vor allem wenn die Anzahl der Bewerbungen hoch ist). Aufgrund des Zusammenspiels verschiedener Kriterien haben unterschiedliche Bewerbertypen Chancen auf einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche.

**Tabelle 1: Rechenbeispiel für die Konstellation der Kriterien Alter und Berufserfahrung**

	Person A 25 Jahre Keine Berufserfahrung Kein Voraufenthalt	Person B 30 Jahre Mangelberuf 1 Jahr Berufserfahrung	Person C 35 Jahre 8 Jahre Berufserfahrung Kein Voraufenthalt
Anerkannte Qualifikation	✓	✓	✓
Lebensunterhalt 50 %	✓	✓	✓
Sprache	✓	✓	✓
Mangelberuf		✓	
Alter	✓	✓	✓
Berufserfahrung			✓
Voraufenthalt			
<b>Ranking</b>	<b>3.</b>	<b>1.</b>	<b>2.</b>

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Im aufgeführten Beispiel können, sofern das Kontingent dies zulässt, alle drei Personen einreisen, da sie die Grundvoraussetzungen erfüllen. Sollte das Quartalskontingent beinahe ausgeschöpft sein, hätte Person B Vorrang gegenüber Person A und C. Person C hätte Vorrang gegenüber Person A.

Bonus: Es können weitere Kriterien, wie beispielsweise der Bildungsgrad, zur Einschätzung der langfristigen Integrationsfähigkeit berücksichtigt werden. Andere für Arbeitgeber relevante Angaben, die bei den Integrationskriterien keine Berücksichtigung finden, sind dennoch im Matching-Pool für Arbeitgeber sichtbar.

## Erhöhung der Sichtbarkeit von internationalen Fachkräften

Der Matching-Pool sammelt Fachkräfteprofile und Stellenprofile und bietet somit eine Plattform für die Zusammenführung von potenziellen Fachkräften aus Drittstaaten und Arbeitgebern in Deutschland.<sup>4</sup> Wird ein deutscher Arbeitgeber auf die internationale Fachkraft im Pool

<sup>4</sup> Für nähere Informationen zum Matching-Pool siehe ifo Studie „Optimierung des Anwerbe- und Aufenthaltsverfahrens zum Zweck der Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten“ (2018).

aufmerksam und ist er gewillt, einen Arbeitsvertrag auszustellen, wechselt die Fachkraft somit in den bedarfsorientierten Zuwanderungskanal, von wo aus sie einen Aufenthaltstitel zur Erwerbsaufnahme beantragen kann.

Die im Pool verbleibenden Fachkräfte haben die Möglichkeit, sich für die Einreise zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland zu bewerben. Die Steuerung bezüglich der Anzahl und Auswahl der Personen erfolgt anhand des Kontingents und der oben beschriebenen Kriterien.

Da die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) in Deutschland auf die Rekrutierung von ausländischen Fachkräften spezialisiert ist, sollte sie die Koordination des Pools übernehmen. Innerhalb dieses Pools ist eine Hauptaufgabe der ZAV, für den reibungslosen Ablauf zwischen den beteiligten Stellen in Deutschland zu sorgen. Des Weiteren übernimmt die ZAV die Eingangs-Verifizierung des Fachkräfteprofils und einzelner persönlicher Angaben, wie Alter, Herkunftsland usw. Vor der Verifizierung der ZAV sind Fachkräfteprofile zunächst nur für die ZAV-Sachbearbeiter und die Bewerber selbst ersichtlich (Rot im Ampelsystem). Sobald das Fachkräfteprofil von der ZAV freigegeben und die Prüfung weiterer Kriterien wie die Anerkennung der Qualifikation oder die Sprachkenntnisse angestoßen wurde, springt das Ampelsystem auf Gelb. Der Status des Profils hinsichtlich der Sichtbarkeit bleibt unverändert, den Sachbearbeitern wird allerdings signalisiert, dass Prüfungsschritte im Gange sind. Wenn das Kriterium der Anerkennung der Qualifikationen geprüft wurde, springt der Status auf Grün und das Profil wird somit auch für interessierte Arbeitgeber im Matching-Pool sichtbar. Arbeitgeber können sich zusätzlich darauf verlassen, dass die Angaben von der zuständigen Anerkennungsstelle verifiziert wurden (Grün im Ampelsystem).



**München und  
Oberbayern**

## Impressum

### Verleger und Herausgeber:

IHK für München und Oberbayern

Dr. Eberhard Sasse

Peter Driessen

Balanstraße 55-59

81541 München

☎ 089 5116-0

@ info@muenchen.ihk.de

🌐 ihk-muenchen.de

### Verfasser:

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

ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung

Leitung: Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

Dr. Till Nikolka ☎ +49(0)89-9224-1392 @ nikolka@ifo.de

Prof. Panu Poutvaara, Ph.D. ☎ +49(0)89-9224-1226 @ poutvaara@ifo.de

Carla Rhode ☎ +49(0)89-9224-1217 @ rhode@ifo.de

Tanja Stitteneder ☎ +49(0)89-9224-1248 @ stitteneder@ifo.de

### Gestaltung Umschlag:

Ideenmühle, Eckental

### Bildnachweis:

Titel: Shutterstock © AshTproductions

### Druck:

Oberländer GmbH & Co. KG, München

Stand: November 2018

Die Inhalte wurden vom ifo Institut erstellt und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionierungen der IHK.

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.