

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Deutschland öffnet sich zunehmend für die Arbeitsmigration, doch der Zuzug von Arbeitskräften aus dem Ausland ist nach wie vor gering

Seit 2005 wurden in der deutschen Zuwanderungspolitik die Hürden für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte Schritt für Schritt gesenkt, und gegenwärtig bestehen für die internationale Zuwanderung in hochqualifizierte Berufe kaum noch rechtliche Beschränkungen. Der gesetzliche Rahmen für die Arbeitsmigration in der Bundesrepublik Deutschland besteht zwar im Wesentlichen immer noch in einer Liste genau definierter Ausnahmen von einem generellen Anwerbestopp, mittlerweile wird aber den meisten Zuwanderern mit einem Arbeitsplatzangebot, für das eine Qualifikation auf Hochschulniveau erforderlich ist, eine Zulassung erteilt. Auch für Beschäftigungen, für die ein postsekundärer Bildungsabschluss unter Hochschulniveau erforderlich ist, können nach dem bestehenden System ausländische Arbeitskräfte eingestellt werden, wobei die Einschränkungen jedoch deutlich größer sind. Die Ablehnungsquote für Anträge hochqualifizierter Arbeitskräfte ist sowohl absolut betrachtet als auch im internationalen Vergleich niedrig.

Dennoch ist in Deutschland die Zahl der Arbeitsmigranten – d.h. der Zuwanderer aus Ländern außerhalb der EU/EFTA zu Beschäftigungszwecken – auf absoluter Basis nach wie vor gering. Die Zahl der Arbeitsmigranten beläuft sich lediglich auf 25 000 pro Jahr oder 0,2% der Bevölkerung und ist damit im Vergleich zu der Arbeitsmigration in den meisten anderen OECD-Ländern niedrig. Zwar erhöhte sich die Zahl der Arbeitsmigranten in den letzten Jahren, dieser Anstieg ist jedoch weniger auf direkte beschäftigungsorientierte Zuwanderung zurückzuführen als vielmehr auf den Ausbau der internationalen Studiengänge und die steigende Zahl der anschließend im Inland verbliebenen internationalen Hochschulabsolventen. Die Arbeitsmigration im Rahmen der Freizügigkeit aus der erweiterten Europäischen Union, die in den letzten Jahren zugenommen hat, scheint zum Teil die Arbeitsmigration aus Nicht-EU-Ländern kompensiert zu haben. Doch selbst wenn man diese beiden Gruppen von Arbeitsmigranten zusammennimmt,

ist die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung in Deutschland immer noch vergleichsweise niedriger als in vielen anderen OECD-Ländern.

Die Politik wird von der Sorge über die künftige Veränderung der Zahl und Zusammensetzung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter getrieben, obwohl die Entwicklung gegenwärtig noch nicht gravierend ist ...

In Deutschland wird mit einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gerechnet. Die Möglichkeiten einer weiteren Erhöhung der Erwerbsbeteiligung benachteiligter Gruppen – ältere Arbeitnehmer, Frauen, in der Bundesrepublik ansässige Migranten sowie deren Kinder – scheinen allmählich ausgeschöpft. Daher richtet sich die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger zunehmend darauf, Arbeitskräfteengpässe und Kompetenzdefizite zum Teil durch Zuwanderer von außerhalb der Europäischen Union zu decken, wenngleich die Migration innerhalb der Europäischen Union weiterhin bevorzugt wird. Gegenwärtig werden keine flächendeckenden Engpässe verzeichnet, und bei der Personalbeschaffung standen bisher überwiegend hochqualifizierte Zuwanderer für bestimmte Berufssparten im Zentrum der Aufmerksamkeit.

... und die Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere, die bestehenden Möglichkeiten zur Personalbeschaffung nicht nutzen

Die Wirtschaftsverbände haben zwar auf eine aktivere Migrationspolitik gedrängt, doch die Unternehmen haben auf die gemeldeten Engpässe noch nicht mit einer geänderten Personalbeschaffungsstrategie reagiert – trotz der weitgehenden Öffnung des Systems für hochqualifizierte Fachkräfte. Das gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die das System für komplex, restriktiv und unzugänglich halten und denen die Integration ausländischer Arbeitskräfte in die Belegschaft wegen ihrer vermeintlich schwachen Deutschkenntnisse und unzureichenden Qualifikationen schwierig erscheint. Kleine und mittlere Unternehmen verfügen auch nicht über die Möglichkeit des konzerninternen Personalaustauschs, auf den multinationale Unternehmen zurückgreifen können und über den beispielsweise im Jahr 2010 über die Hälfte der neuen ausländischen Ingenieure ins Land kam.

Ein benutzerfreundlicheres und transparenteres System, bessere Informationen sowie Kooperationen zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Internationalisierung ihrer Suche nach knappen Arbeitskräften sollten daher eine Priorität sein.

Die Verwaltungsverfahren sind komplex und verbesserungsbedürftig

Obwohl es sich um ein offenes System handelt, ist das deutsche Zuwanderungssystem gegenwärtig sowohl für Arbeitgeber als auch für potenzielle Zuwanderer verwirrend, da es im Wesentlichen als diverse Ausnahmeregeln von einem generellen Anwerbestopp erscheint. Das Standardformular für Visumanträge aus dem Ausland enthält keine Angaben dazu, nach welcher Ausnahmekategorie der Antragsteller eine Zulassung beantragt. Dasselbe gilt für die von den Ausländerbehörden verwendeten Antragsformulare, bei denen zudem zwischen den örtlichen Ausländerbehörden große Unterschiede bestehen können. Arbeitgeber und Zuwanderungskandidaten sind daher unsicher, auf welcher Grundlage ihr Antrag beurteilt wird.

Dies ist zum Teil auf die föderalen Strukturen in Deutschland zurückzuführen, die eine zentralisierte Bearbeitung nur begrenzt zulassen. Die kürzlich veranlasste Zentralisierung bestimmter Verfahren hat zwar einige Vorteile mit sich gebracht, wie etwa eine einheitlichere Behandlung von Ermessensfällen, zugleich aber hat sie die Möglichkeiten der Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen vor Ort eingeschränkt, bei der Entscheidung über Anträge spezielle lokale Arbeitsmarktgegebenheiten und wirtschaftliche Umstände zu berücksichtigen.

Die Vorrangprüfung führt, insbesondere bei Fachkräften, selten zu einer Ablehnung des Antrags, und wird zu Unrecht beschuldigt, das System restriktiv zu machen. Die Bearbeitungsdauer verlängert sich dadurch zwar geringfügig, ist aber für hochqualifizierte Berufe in der Regel kurz. Es gibt keine spezielle Arbeitgeberzertifizierung für Arbeitsmigration oder sonstige Möglichkeiten, das Verfahren zu beschleunigen, wie etwa vorherige Stellenausschreibungen bei der Bundesagentur für Arbeit oder Nachweise für Versuche, die Stelle zu besetzen. Der Arbeitgeber kann nun allerdings den Prozess beschleunigen, wenn er parallel zu dem laufenden Antragsverfahren des Bewerbers bei der Ausländerbehörde bereits die Bundesagentur für Arbeit informiert. Zudem gilt seit August 2012 die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit als erteilt, wenn diese den Antrag nicht innerhalb von zwei Wochen ablehnt. Die Vorrangprüfung hat jedenfalls als Hindernis zunehmend an Bedeutung verloren, da immer mehr Bewerber davon ausgenommen sind.

Erfahrene Personalabteilungen und Einwanderungsagenturen, die jedoch in Deutschland relativ wenig verbreitet sind, verstehen sich darauf, Anträge mit Begleitschreiben zu versehen, in denen auf die Berechtigungskategorie hingewiesen wird, sowie die Unterlagen zeitgleich an die Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit zu schicken und Kontakte mit

den Mitarbeitern zu knüpfen. Für Arbeitgeber, die ein solches Verfahren zum ersten Mal durchlaufen, ist der Prozess etwas beschwerlicher. Die Anträge werden in Papierform eingereicht, und unvollständige Anträge sind keine Seltenheit. Die Arbeitgeberverbände bieten ihren Mitgliedern in dieser Hinsicht im Allgemeinen wenig Unterstützung. Zwar können die Unternehmen kommerzielle Dienstleister wie Relocation-Agenturen und Kanzleien beauftragen, dadurch erhöhen sich jedoch ihre Einstellungskosten. KMU mit nur gelegentlichem Bedarf oder erstmalige Nutzer des Systems leiden besonders unter der mangelnden Benutzerfreundlichkeit und Transparenz.

Es hat bereits mehrere Versuche gegeben, den Prozess zu beschleunigen, und ein weiterer positiver Schritt könnte darin bestehen, die Angabe der Zulassungskategorie gemäß Beschäftigungsverordnung (BeschV), auf deren Grundlage der Antrag gestellt wird, zu institutionalisieren. Klarere Angaben zu den erforderlichen Unterlagen für die beantragte Zulassungskategorie würden ebenfalls dazu beitragen, den Prozess für unerfahrene Antragsteller zu vereinfachen. Zudem könnte durch eine Neufassung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) mit einer zahlenmäßigen Verringerung der unterschiedlichen Zulassungsgründe die Transparenz erheblich verbessert werden. Dadurch würde es möglich, die Grundstruktur des Systems umzustellen von einem Anwerbestopp mit Ausnahmen – der zwar nicht mehr explizit so dargestellt wird, aber in dem gegenwärtigen rechtlichen Rahmen zum Ausdruck kommt – auf ein System, das vorbehaltlich bestimmter klar definierter Einschränkungen und Bedingungen grundsätzlich für die Zuwanderung offensteht.

Die jüngsten Veränderungen der Zuwanderungspolitik haben für eine deutliche Verbesserung gesorgt, werden aber voraussichtlich keine dramatische Änderung der Zuwanderungszahlen bewirken ...

Die Einführung der Blauen Karte EU im August 2012 wird voraussichtlich zu einer Verlagerung aus anderen Zulassungskategorien auf diese neue Kategorie für hochqualifizierte Fachkräfte führen. Die Blaue Karte EU, die großzügigere Bedingungen für den Familiennachzug und die Verlängerung des Aufenthaltstitels vorsieht, könnte anderen nach wie vor geltenden Ausnahmen zum generellen Anwerbestopp den Rang ablaufen. Zwar bietet die Blaue Karte EU wesentlich bessere Bedingungen als frühere Zulassungskategorien für den deutschen Arbeitsmarkt, doch viele andere europäische Länder haben für ihre Blaue Karte EU vergleichbare Kriterien eingeführt. Die Blaue Karte EU alleine dürfte also voraussichtlich nicht ausreichen, um die Bundesrepublik Deutschland zu einem attraktiveren Zielland für qualifizierte Arbeitsmigranten zu machen.

Zusammen mit der Blauen Karte EU wurden zwei weitere Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt für Arbeitsmigranten geschaffen. Es handelt sich dabei einerseits um die Einführung eines längeren, sechsmonatigen Visums zur Arbeitsplatzsuche für ausländische Bewerber, das es ihnen im Erfolgsfall ermöglicht, die für eine Beschäftigung erforderliche Aufenthaltserlaubnis direkt im Inland zu beantragen. Der zweite besteht in der Öffnung des Arbeitsmarktes für Personen mit einer deutschen Berufsausbildung.

Einige dieser Veränderungen werden unmittelbar Wirkung zeigen, indem sie die Zulassungsverfahren vereinfachen. Da jedoch die Arbeitgeber immer noch Vorbehalte gegenüber Arbeitskräften mit begrenzten Deutschkenntnissen und, in geringerem Maße, ausländischen Qualifikationen hegen, werden die jüngsten Reformen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einer massenhaften Einstellung von Fachkräften aus dem Ausland führen.

... sie tragen allerdings dazu bei, dass der deutsche Arbeitsmarkt als offener wahrgenommen wird

Die jüngsten Initiativen und Veränderungen der Zuwanderungspolitik haben einen eher langfristigen Horizont und sollen Deutschland verstärkt als Zielland für qualifizierte Zuwanderer positionieren. Es braucht eine gewisse Zeit, bis Politikveränderungen wie das in den letzten Jahren erfolgte Umdenken in der Zuwanderungspolitik in der öffentlichen Wahrnehmung ankommen – sowohl bei den Arbeitgebern als auch bei potenziellen Zuwanderern, die Deutschland bislang vielleicht noch nicht als attraktives Zielland mit einer entsprechenden Willkommenskultur gesehen haben. Informationskampagnen können zwar zur Bewusstseinsbildung beitragen, einen wesentlich stärkeren Effekt werden aber die praktischen Erfahrungen mit dem System haben. Die Nachfrage spielt eine entscheidende Rolle, da selbst das effizienteste System ein Land nicht attraktiv machen kann, wenn die Arbeitgeber keine Arbeitskräfte suchen. Allem Anschein nach bleibt Deutschland aber noch etwas Zeit für die Optimierung seines Systems, da der Arbeitskräftemangel zumindest global betrachtet noch nicht gravierend scheint.

Internationale Studierende stellen einen immer größeren Anteil der qualifizierten Arbeitsmigranten ...

Ein Studium in Deutschland ist einer der wichtigsten Zugangswege für Migranten zum deutschen Arbeitsmarkt. Internationale Absolventen deutscher Hochschulen verfügen über deutsche Qualifikationen und beherrschen – sofern sie nicht in einem englischsprachigen Studiengang eingeschrieben waren – die deutsche Sprache. Zwei der Hauptgründe dafür,

dass in Deutschland viele qualifizierte Zuwanderer unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind und die Arbeitgeber einer Einstellung ausländischer Arbeitskräfte skeptisch gegenüberstehen, treffen somit für diese Gruppe von Migranten nicht zu. Geringe Studiengebühren, großzügige Regelungen für Nebentätigkeiten während des Studiums und günstige Bedingungen sowohl für die Arbeitsuche als auch für eine anschließende Statusänderung machen ein Studium in Deutschland zu einer attraktiven Zuwanderungsoption mit insgesamt günstigeren Bedingungen als in praktisch allen anderen OECD-Ländern. Ein großer und steigender Anteil der Arbeitsmigration erfolgt daher über den Weg eines Studiums in Deutschland.

... und die Bemühungen sollten verstärkt werden, die Vorteile der Migration von Studierenden bestmöglich für den deutschen Arbeitsmarkt zu nutzen ...

Die Beherrschung der deutschen Sprache ist ein entscheidender, möglicherweise sogar der wichtigste Faktor für die Bereitschaft von Arbeitgebern, Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen. Der Ausbau von internationalen Studienprogrammen an deutschen Universitäten kommt dem deutschen Arbeitsmarkt daher am ehesten zugute, wenn es sich dabei um deutschsprachige Studiengänge handelt; englischsprachige Studiengänge dürften weniger geeignet sein, um internationale Studierende auf eine Berufstätigkeit in Deutschland vorzubereiten. Zugleich ist jedoch davon auszugehen, dass englischsprachige Studiengänge mehr internationale Studierende anziehen. Es sollte untersucht werden, ob bei Studierenden in englischsprachigen Studiengängen die Wahrscheinlichkeit geringer ist, dass sie nach Abschluss ihres Studiums in Deutschland bleiben. Wenn kein Zusammenhang zwischen der Sprache des Studiengangs und der Bleibewahrscheinlichkeit besteht, würde dies für einen weiteren Ausbau der englischsprachigen Programme sprechen. Wenn aber bei Studierenden in englischsprachigen Programmen die Bleibewahrscheinlichkeit geringer ist, sollten angesichts der hohen Kosten eines Studienplatzes für den Steuerzahler höhere Studiengebühren für internationale Studierende in englischsprachigen Studiengängen in Erwägung gezogen werden. Verschiedene andere OECD-Länder haben eine solche Politik bereits erprobt.

... sowie allgemein internationale Studierende für Deutschland zu gewinnen und über ihre Möglichkeiten zu informieren

Die deutschen Hochschulen stellen für einen erheblichen Teil der qualifizierten Arbeitsmigranten den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt dar. Doch obwohl die Immatrikulationszahlen internationaler Studierender

steigen, ist Deutschlands Marktanteil an der internationalen Tertiärbildung seit Mitte der 2000er Jahre rückläufig. Die Bundesrepublik Deutschland ist aber für internationale Studierende nach wie vor das fünftwichtigste Zielland im OECD-Raum. Deutsche Hochschulen sollten stärker dabei unterstützt werden, qualifizierte Studierende zu gewinnen und diese sowohl vor der Immatrikulation als auch kurz vor Studienabschluss umfassend zu informieren, welche Möglichkeiten ihnen für den Verbleib in Deutschland zur Verfügung stehen. Gleichzeitig sollte das Sprachkursangebot für internationale Studierende ohne Deutschkenntnisse ausgebaut werden.

Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für internationale Absolventen deutscher Hochschulen von 12 auf 18 Monate wird voraussichtlich keinen wesentlichen Einfluss darauf haben, wie viele von ihnen in Deutschland bleiben, da die meisten internationalen Hochschulabsolventen lange vor Ablauf dieses Zeitraums einen Arbeitsplatz finden. Größere Flexibilität bei der Beurteilung, ob eine beabsichtigte Beschäftigung dem erlangten Hochschulabschluss angemessen ist, sowie eine transparentere und zügigere Bearbeitung von Anträgen hingegen könnten ein Studium und eine anschließende Erwerbstätigkeit in Deutschland attraktiver machen. Auch die kürzlich gelockerten Bestimmungen zur Erwerbstätigkeit während der sogenannten „Suchphase“ erleichtern es Hochschulabsolventen, von dieser Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche Gebrauch zu machen.

Im Ausland sollte ein Sprachkurssystem aufgebaut werden, das die Teilnehmer auf eine Berufstätigkeit in Deutschland vorbereitet ...

Die Goethe-Institute, das größte Netzwerk von deutschen Sprachlernzentren im Ausland, gelangen allmählich an ihre Kapazitätsgrenzen. In vielen Ländern sind die Deutschkurse an den Goethe-Instituten komplett ausgebucht. Zum einen wird der Ausbau des Deutschunterrichts im Ausland – durch die Goethe-Institute und andere Anbieter – dadurch erschwert, dass nicht genügend Deutschlehrer zur Verfügung stehen, zum anderen ist auch eine Neuausrichtung auf eine stärker berufsorientierte Sprachförderung erforderlich. Die Goethe-Institute haben gegenwärtig nicht den expliziten Auftrag, Deutschkurse für Ausländer anzubieten, die an einer Zuwanderung nach Deutschland interessiert sind. Eine Öffnung für berufsorientierte Sprachkurse sollte daher von einem breiter gefassten Mandat flankiert werden. Gleichzeitig könnten Informationskampagnen, die auf die Möglichkeiten einer Berufstätigkeit in Deutschland nach dem Studium an einer deutschen Hochschule aufmerksam machen, das Interesse an einem Studium in Deutschland und an der deutschen Sprache erhöhen.

... und das Sprachkursangebot für bestimmte Zuwanderer nach der Ankunft in Deutschland sollte ausgebaut werden

Die Identifizierung von Engpassberufen rechtfertigt bis zu einem gewissen Grad staatliche Beteiligung und Investitionen, um Unternehmen bei der Suche nach geeigneten Kandidaten und deren Integration in die Belegschaft zu unterstützen. Da mangelnde Deutschkenntnisse eine der Hauptschwierigkeiten bei der Einstellung von Migranten sind, könnten für Neuzuwanderer in diesen Berufen berufsbezogene Intensivsprachkurse angeboten werden, die mit staatlicher Beteiligung organisiert und gemeinsam mit den Arbeitgebern finanziert werden könnten. Die Gestaltung dieser Kurse könnte dem Beispiel anderer OECD-Länder folgen.

Elemente aus Punktesystemen könnten übernommen werden, obwohl die Einführung eines Punktesystems nicht zur Debatte steht ...

Seit über einem Jahrzehnt wird in der politischen Debatte immer wieder die Idee vorgebracht, Zuwanderungswillige mit Hilfe eines Punktesystems auszuwählen, um die Attraktivität Deutschlands für potenzielle Zuwanderer zu erhöhen. Ein Punktesystem ist aber im eigentlichen Sinn kein System zur internationalen Personalbeschaffung, sondern lediglich ein Auswahlinstrument, um Zuwanderer auf Basis von mehr als nur einem Merkmal, wie z.B. Bildungsabschluss, Alter und Sprache, auswählen zu können. Bei Berücksichtigung mehrerer Auswahlkriterien müssen diese gewichtet werden, d.h. für jedes Kriterium muss eine bestimmte Anzahl von Punkten vergeben werden. Zudem muss eine Mindestpunktzahl für die Zulassung eines Bewerbers festgelegt werden. Bei den gegenwärtig in Deutschland verwendeten Auswahlkriterien werden verschiedene Parameter – Alter und Sprachkenntnisse sowie eine etwaige regionalspezifische Nachfragesituation – nicht oder nur implizit berücksichtigt. Solche Kriterien sollten insbesondere im Zuge einer weiteren Öffnung des Arbeitsmarkts für Berufe des mittleren Qualifikationsniveaus in Betracht gezogen werden, obwohl ihre Einführung nicht zwangsläufig eine grundlegende Änderung des deutschen Systems bedeuten würde. Beispielsweise könnte man Migranten, die Deutsch beherrschen, das Erfordernis eines tertiären Bildungsabschlusses für den Erhalt einer Blauen Karte EU erlassen, sofern ihr Verdienst über der entsprechenden Mindestgehaltsschwelle liegt. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Einführung solcher Kriterien nicht das Ziel eines einfachen, klaren und transparenten Rechtsrahmens für die Arbeitsmigration gefährdet.

Angesichts der rapiden Alterung der deutschen Gesellschaft und der Tatsache, dass der über die Lebenszeit berechnete Nettofinanzierungsbeitrag

zu den öffentlichen Haushalten nach dem Studienabschluss seinen Höhepunkt erreicht, könnten auch für junge Hochschulabsolventen mit einem ausländischen tertiären Bildungsabschluss neue Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt erwogen werden. In mehreren Ländern gelten für jüngere Arbeitsmigranten spezielle Mindesteinkommensgrenzen. Es lassen sich Argumente dafür finden, die niedrigere Gehaltsschwelle im Rahmen der Blauen Karte EU auch bei unter 35-Jährigen anzuwenden, da die Einstiegsgehälter für Fachkräfte mit Hochschulabschluss, insbesondere in KMU, oft unter den Gehaltsschwellen der Blauen Karte EU liegen.

... und eine zusätzliche Ausweitung der angebotsorientierten Migration unter Umständen nicht ratsam ist

Punktesysteme werden traditionell in Ländern wie Australien, Kanada und Neuseeland eingesetzt. Solche Systeme werden möglicherweise etwas glorifiziert, weil sie mit Einwanderungssystemen wie dem kanadischen in Zusammenhang gebracht werden, die gemeinhin als erfolgreich gelten. Darüber hinaus können sie jedoch kaum zur Attraktivität eines Landes beitragen.

Alle bisherigen Vorschläge für ein Punktesystem in Deutschland enthielten ein Element von angebotsorientierter Migration. Tatsächlich mussten Zuwanderungskandidaten in den Ländern, die seit vielen Jahren ein Punktesystem verwenden, ursprünglich kein Arbeitsplatzangebot vorweisen können, um sich für eine Einwanderung (mit ihren Familien) zu qualifizieren. Allerdings messen auch diese Länder in ihren Punktesystemen einem Arbeitsplatzangebot immer größere Bedeutung bei, da die Ergebnisse für die nach dem Punktesystem ausgewählten Zuwanderer ohne Arbeitsplatzangebot in letzter Zeit nicht mehr so gut waren wie in der Vergangenheit.

In Deutschland stellt das vor kurzem eingeführte sechsmonatige Visum für die Arbeitsplatzsuche einen Schritt in Richtung einer Erprobung der angebotsorientierten Migration dar. Die Inhaber eines solchen Visums verfügen bereits über eine offizielle Anerkennung ihrer Qualifikationen und haben im Erfolgsfall die Möglichkeit einer Statusänderung im Inland. Für Visuminhaber, die keine ihrer Qualifikation angemessene Beschäftigung finden, läuft der Aufenthaltstitel hingegen aus. Das neue Visum zur Arbeitsplatzsuche trägt auf jeden Fall dazu bei, den Prozess einfacher und transparenter zu gestalten. Insbesondere können sich die Arbeitgeber nun sicher sein, dass sie Inhaber eines Visums zur Arbeitsplatzsuche einstellen können, wenn das Gehalt über der Mindestschwelle der Blauen Karte EU (Jahresgehalt von 46 400 Euro bzw. 36 192 Euro in Mangelberufen) liegt. Die Nutzung dieses

Visums sollte genau beobachtet werden, um die Erfolgsquoten der Bewerber und ihre anschließende Berufslaufbahn in Deutschland zu erfassen. Eine Weiterentwicklung der Kriterien mit den Parametern Sprachkenntnisse und Alter könnte zweckmäßig sein, wenn sich herausstellt, dass diese Merkmale ausschlaggebend für den Erfolg bei der Arbeitsplatzsuche sind.

Das System wird selten für Beschäftigungen der mittleren Qualifikationsebene verwendet

Ein großer Teil der von den Unternehmen gemeldeten Engpässe entfällt bereits jetzt auf Berufe der mittleren Qualifikationsebene, d.h. Berufe, die eine postsekundäre nichttertiäre Ausbildung erfordern, wie z.B. in der Krankenpflege und im Handwerk. Diese Engpässe werden aller Voraussicht nach bestehen bleiben oder eher noch gravierender werden. Das derzeitige System für die Arbeitsmigration sieht jedoch größtenteils keine Zuwanderung von außerhalb der EU/EFTA zur Deckung dieses Bedarfs vor. Die einzigen Ausnahmen bestehen für qualifizierte Pflegekräfte und seit August 2012 für Personen mit deutscher Berufsausbildung.

Kurzfristig besteht möglicherweise ein umfangreiches Angebot an Arbeitskräften mit mittlerem Qualifikationsniveau aus der erweiterten Europäischen Union. Dies dürfte jedoch angesichts der demografischen Entwicklung in den wichtigsten Herkunftsländern und der erwarteten allmählichen Verringerung des Lohngefälles zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den neuen EU-Mitgliedstaaten keine langfristige Lösung sein. Daher sollten Möglichkeiten für die Zuwanderung solcher Arbeitskräfte von außerhalb der Europäischen Union – bei Erfüllung bestimmter Anforderungen hinsichtlich ihrer Sprachkenntnisse und Qualifikationen – in Betracht gezogen werden. Dies würde auch Anreize für die Entwicklung von Berufsausbildungsprogrammen im Ausland schaffen, die auf eine Beschäftigung in Engpassberufen in Deutschland ausgerichtet sind.

Das duale Ausbildungssystem sollte als Migrationsweg für Zuwanderer mit mittlerem Qualifikationsniveau gefördert werden

Das Berufsausbildungssystem in Deutschland ist nach wie vor ein Grundpfeiler der deutschen Wirtschaft. Die Zahl der Auszubildenden geht jedoch mittlerweile zurück, und es treten erste regionale Engpässe, vor allem im Osten sowie in bestimmten Dienstleistungs- und Handwerksberufen, auf. In der Praxis ist die Zuwanderung ausländischer Auszubildender im Moment noch relativ begrenzt und beschränkt sich größtenteils auf Kandidaten aus anderen EU-Staaten.

Es dürfte nun allerdings leichter sein, Interessenten aus dem Ausland für eine deutsche Berufsausbildung zu gewinnen, da sie mittlerweile nach Abschluss ihrer Ausbildung in Deutschland bleiben und eine entsprechende Beschäftigung aufnehmen können. Ausländische Arbeitskräfte, die das deutsche Ausbildungssystem durchlaufen haben, können eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung beantragen; eine Vorrangprüfung ist für diesen Personenkreis nicht mehr erforderlich. Deutsche Unternehmen übernehmen in der Regel einen Großteil ihrer Auszubildenden, wodurch sich die Suche nach einem ihrer Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz erübrigt. Die Bundesrepublik Deutschland bewirbt zunehmend aktiv die deutsche Berufsausbildung im Ausland und könnte ihre Kooperationsbemühungen ausweiten, um sprachliche und berufsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen zur Gewinnung junger Menschen von außerhalb der Europäischen Union für das deutsche Ausbildungssystem zu unterstützen, wenn der Bedarf bestehen bleibt. Dies könnte in Form einer Anerkennung von und Zusammenarbeit mit bestehenden ausländischen Berufsbildungsinstitutionen, mit abschließenden Ausbildungsphasen in deutschen Unternehmen, oder über Programme zur Identifizierung geeigneter Kandidaten geschehen. Die geeigneten Kooperationsformen könnten zusammen mit anderen Akteuren des beruflichen Ausbildungssystems ermittelt und weiterentwickelt werden. Die derzeitigen Initiativen zur Entwicklung von Berufsausbildungsprogrammen für arbeitslose Jugendliche aus anderen europäischen Ländern für den deutschen Arbeitsmarkt mit entsprechender Unterstützung vor und nach der Ankunft in der Bundesrepublik Deutschland sollten genau beobachtet und auf eine mögliche Ausweitung auf Länder außerhalb der Europäischen Union geprüft werden, sofern sich dies als notwendig und praktikabel erweist.

Die erheblichen zusätzlichen Investitionen in Form von berufsvorbereitenden Sprachkursen, die bei einer Einstellung von Auszubildenden aus dem Ausland erforderlich sind, lassen die Frage nach der Finanzierung aufkommen. Während im Rahmen der Europäischen Union die staatliche Finanzierung dieser Programme ein eher geringes Problem darstellen dürfte, da sie als eine Art innereuropäischer Solidaritätsmaßnahme betrachtet werden können, ist dies bei Auszubildenden von außerhalb der Europäischen Union weniger eindeutig. Bei dieser Gruppe könnte zumindest ein Teil der zusätzlichen Kosten von den Arbeitgebern getragen werden; im Gegenzug könnte die Ausbildungsdauer für die ausländischen Auszubildenden etwas verlängert werden. Die Auszubildenden würden durch den längeren Zeitraum, in dem sie mit einer Ausbildungsvergütung entlohnt würden, ebenfalls einen Teil der Kosten tragen.

Neue Programme für die befristete Arbeitsmigration sollten in Betracht gezogen werden

Deutschland verfügt über langjährige Erfahrung mit zwischenstaatlichen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration. Das umfangreiche Programm für Saisonbeschäftigte umfasst zwar ausschließlich EU-Staaten und den Beitrittskandidaten Kroatien, früher oder später wird man aber auch andere Länder berücksichtigen müssen, um den Bedarf an temporären Arbeitsmigranten zu decken. Zwischenstaatliche Vereinbarungen könnten mit einer größeren Zahl von Herkunftsländern außerhalb des traditionellen europäischen Arbeitskräfteangebots ausgehandelt werden.

Eine Ausweitung über die traditionellen Herkunftsländer hinaus könnte jedoch neue Herausforderungen mit sich bringen. Die gegenwärtig existierenden bilateralen Vereinbarungen zu anderen befristeten Migrationsprogrammen für geringqualifizierte Arbeitskräfte wurden mit Ländern in Südosteuropa abgeschlossen. Hier lassen die Bedingungen in der Regel keinen großen Spielraum für Missbrauch oder für Situationen zu, in denen sich Arbeitskräfte in krimineller Weise ausbeuten lassen, um Schulden für die Vermittlung der Stelle zurückzuzahlen. Bei einer Ausweitung der befristeten Migrationsprogramme auf andere Länder bestünde jedoch zwischen Deutschland und den Herkunftsländern ein extremes Lohngefälle. Dadurch würde das Risiko, dass es zu Fällen von ungerechtfertigter Bereicherung und Verstößen gegen das deutsche Arbeitsrecht kommt, deutlich steigen.

Die gegenwärtigen deutschen Programme für die befristete Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte sind für ganz bestimmte Beschäftigungen und mit speziellen Bedingungen konzipiert und lassen sich daher nicht leicht auf andere Arten von geringqualifizierter Beschäftigung ausweiten. Doch auch bei geringqualifizierten Beschäftigungen können Engpässe auftreten, wobei allerdings die Programme zur Besetzung dieser Stellen mit Arbeitskräften aus dem Ausland eine besonders sorgfältige Planung erfordern. Obwohl derartige Programme im Moment nicht notwendig erscheinen, wäre es zu kurz gedacht, sie auch für die Zukunft kategorisch auszuschließen – zumal es Jahre dauert, ein erfolgreiches Programm zu entwickeln und optimieren. Wenn erste Engpässe auftreten, könnte Deutschland auf seiner Erfahrung innerhalb Europas aufbauen und andere bewährte Verfahrensweisen in zwischenstaatliche Vereinbarungen aufnehmen, darunter Sprachkurse und eine Unterstützung der Migranten sowohl vor als auch nach der Einreise nach Deutschland, sowie allgemeine Bildungsanforderungen für potenzielle Teilnehmer festlegen. Auf jeden Fall müssten derartige Programme mit einer zahlenmäßigen Begrenzung einhergehen, um die einheimischen Erwerbstätigen in der Bundesrepublik zu schützen.

Im Zuge der weiteren Öffnung des Arbeitsmarktes sollte auch über Maßnahmen zur Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften, sowohl vor als auch nach der Einstellung der Zuwanderer, nachgedacht werden

Bislang liegen keine Anhaltspunkte für einen Missbrauch des Arbeitsmigrationssystems vor. Die Erfahrung aus anderen OECD-Ländern hat aber gezeigt, dass ein Missbrauchsproblem entstehen kann, wenn eine hohe Zahl von Arbeitsmigranten ins Land kommt oder wenn Kriterien gelockert werden. Deutschland gestaltet im Moment seine Zulassungsverfahren um und öffnet neue Bereiche des Arbeitsmarktes für die Arbeitsmigration. In der Vergangenheit war die Bundesagentur für Arbeit dafür zuständig zu prüfen, ob Unternehmen und Arbeitsverträge rechtlich einwandfrei sind; für die Ausländerbehörden stellt dies ein neues Aufgabengebiet dar. Die deutschen Behörden sollten die Einstellungspraktiken der Arbeitgeber und die Beschäftigungsbedingungen ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Auszubildender genau überwachen, insbesondere in Anbetracht der zunehmend geringeren Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an der Bearbeitung und Zustimmung zu einzelnen Anträgen. Das System sollte einen Warnmechanismus für den Fall vorsehen, dass eine Häufung von Gehältern an den Mindestgehaltsschwellen oder ein sprunghafter Anstieg bei den Anträgen für bestimmte Berufe oder Sektoren auftritt.

Außerdem wird es angesichts der Ausweitung der beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten für Zuwanderer auf niedriger entlohnte Ausbildungsplätze und Berufsausbildungen zunehmend wichtig, die Einhaltung der jeweiligen Ausbildungspläne zu überprüfen, um einem Missbrauch der Berufsausbildung als Möglichkeit, Billiglohnkräfte ins Land zu bringen, vorzubeugen.

Es gibt zwar zunehmend Informationskampagnen, doch eine Modernisierung des Prozesses zur Verbesserung der Kundenfreundlichkeit ist bislang ausgeblieben

Die deutschen Behörden haben Websites eingerichtet, um Deutschland als Zielland für qualifizierte Zuwanderer und Studierende zu bewerben und über die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die verschiedenen Zulassungskategorien zu informieren. Bei der Antragstellung aber werden für Arbeitsmigranten im Allgemeinen die gleichen Verfahren, Formulare und Einrichtungen eingesetzt wie für alle anderen Migranten, und ihre Fälle werden in der Regel von den gleichen Verwaltungsmitarbeitern bearbeitet, da diese nur selten speziell für Arbeitsmigranten zuständig sind. Online-

Formulare werden nur eingeschränkt verwendet, und viele Anträge müssen in Papierform eingereicht werden. Folglich gibt es keine Möglichkeit, den Bearbeitungsstand von Anträgen im behördeninternen Verfahren zu verfolgen. Wenn dafür gesorgt würde, dass einige Mitarbeiter der Ausländerbehörden auf die Bearbeitung von Arbeitsmigrationsanträgen spezialisiert sind und die Handhabung der Terminvergabe und der Ausgabe von Aufenthaltstiteln verbessert würde, könnte sich dadurch das negative Image des Systems und seiner Funktionsweise zumindest teilweise korrigieren lassen. Die Gebühren für Aufenthaltstitel sind gegenwärtig recht niedrig und könnten erhöht werden. Die Erlöse aus einer solchen Gebührenerhöhung sollten in die Entwicklung der Infrastruktur für die Antragsbearbeitung investiert werden, um die Bearbeitungszeiten weiter zu verkürzen und Unternehmen im Einstellungsprozess besser zu unterstützen.

Die gegenwärtige Statistikinfrastruktur ist für ein Monitoring der Arbeitsmigration unzureichend und muss verbessert werden

Das geltende System der Arbeitsmarktzulassung erschwert die Interpretation von historischen Zulassungsdaten und die Identifizierung der in der Vergangenheit zugewanderten qualifizierten Arbeitskräfte, da die unterschiedlichen Zulassungsgründe und -verordnungen nicht alle mit den Berufskategorien, den Einstellungswegen oder der Aufenthaltsdauer übereinstimmen. Wichtige Fragen zu den Bestimmungsfaktoren der Aufenthaltsdauer und des Zugangswegs zum deutschen Arbeitsmarkt sind gegenwärtig nur schwerlich bis gar nicht zu beantworten. Beschäftigungsdaten stehen nur für Anträge zur Verfügung, die von der Bundesagentur für Arbeit geprüft wurden, und es werden keine Daten zu den Arbeitsverträgen (Gehalt usw.), den Arbeitgebermerkmalen und der anschließenden Aufenthaltsdauer gespeichert. Das Wesen der Arbeitsmigration nach Deutschland lässt sich daher nur schwer analysieren, und der Einfluss von veränderten politischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Migrationsentwicklung kann nicht leicht nachvollzogen werden.

Das Ausländerzentralregister sollte zudem mehr Unterstützung bei der Erfassung der Merkmale von Arbeitsmigranten (u.a. Beruf und Aufenthaltsdauer) sowie der Arbeitgebermerkmale (u.a. Region, Sektor und Größe) erhalten. Derartige Analysen sind unerlässlich, um Fehlentwicklungen bei den Auswahlkriterien zu identifizieren, die Auswirkungen aktueller und geplanter Reformen zu ermitteln und zu überwachen, wie das deutsche System auf die künftig erwarteten Arbeitskräfteengpässe reagiert.



From:
Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264189034-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2013), "Gesamtbeurteilung und Empfehlungen", in *Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264191747-4-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.