

Kapitel 4

Wichtige Aspekte der gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen

In diesem Kapitel wird untersucht, wie sich die Politikentscheidungen auf den Zugang zu den Möglichkeiten der Arbeitsmigration und deren Nutzung auswirken, und ob die gegenwärtige Politik dem aktuellen und künftigen Arbeitsmarktbedarf gerecht wird. In Deutschland kommt bei der Kandidatenevaluierung im Rahmen des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens ein breites Spektrum an Kriterien zum Einsatz, von denen sich viele überschneiden, die es prinzipiell aber ermöglichen, dass die Arbeitsplätze, welche die höchsten Qualifikationen erfordern, mit Bewerbern besetzt werden, die anerkannte Hochschulabschlüsse besitzen. Das Zuwanderungsverfahren ist auf Grund der vielen beteiligten Akteure komplex, und obwohl es in jüngster Zeit für viele Antragstellerkategorien vereinfacht wurde, zeichnet es sich durch mangelnde Transparenz für die Antragsteller und die Arbeitgeber aus. Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern ist es jedoch rasch und kostengünstig. Das System schreibt zahlreiche Kriterien in Bezug auf Beschäftigung und Gehalt vor. Die Vorrangprüfung wird dafür verantwortlich gemacht, dass sie einer Antragstellung entgegenwirkt, sie wird bisher in der Regel allerdings rasch durchgeführt und resultiert selten in einer Ablehnung. Die Gehaltsuntergrenzen, die im Rahmen der Blauen Karte EU eingeführt wurden, benachteiligen möglicherweise unbeabsichtigt jüngere Arbeitskräfte und Frauen. Einige Mechanismen, wie die Positivliste der Mangelberufe, könnten dafür genutzt werden, um Migranten mit mittlerer Qualifikation Zuwanderungsmöglichkeiten zu eröffnen, für die derzeit wenige Optionen existieren. Sprachkenntnisse, die von den Arbeitgebern geforderte Hauptkompetenz, sind bei der Zulassung von Arbeitsmigranten kein Kriterium, wengleich es ihren späteren Weg zur Niederlassungserlaubnis beeinflusst.

Bearbeitungszeiten und verfahrensrechtliche Aspekte

In den meisten Ländern sind am Zulassungsverfahren im Rahmen der Arbeitsmigration drei Akteure beteiligt: a) die Konsulate, deren Aufgabe die Erteilung von Visa ist, b) die Stelle, die für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zuständig ist, und c) die Stellen, die für Arbeitsfragen zuständig sind. Alle drei sind auch in Deutschland in den Prozess einbezogen, namentlich die deutschen Auslandsvertretungen, die regionalen Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit (Kasten 4.1).

Kasten 4.1 **Wichtige Akteure bei der Steuerung der Arbeitsmigration nach Deutschland**

Die allgemeine Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland wird auf Bundesebene entschieden, und bundesweit gilt dasselbe Zuwanderungsrecht, die Umsetzung erfolgt jedoch größtenteils durch die zuständigen Stellen auf regionaler und lokaler Ebene.

Die *deutschen Auslandsvertretungen*, die dem *Auswärtigen Amt* unterstehen, nehmen die Visumanträge von Ausländern entgegen, prüfen das Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen und erteilen Visa, die eine Beschäftigungserlaubnis beinhalten, wenn das Ergebnis positiv ist. Die deutschen Auslandsvertretungen leiten zudem das Antragsformular sowie relevante Daten und die erforderlichen Dokumente an die Ausländerbehörden weiter.

Die *örtlichen Ausländerbehörden* erhalten, prüfen und bearbeiten die Anträge auf Aufenthaltstitel und Verlängerungen. Sie sind dem *Innenministerium des jeweiligen Bundeslandes* unterstellt, die Leitlinien für die Verwaltungsverfahren und -kriterien werden jedoch vom *Bundesministerium des Innern* festgelegt.

Die *Bundesagentur für Arbeit* untersteht dem *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*. Für Verwaltungsangelegenheiten, welche die Arbeitsmigration betreffen, wurde innerhalb der Bundesagentur für Arbeit eine besondere Dienststelle, die *Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)*, eingerichtet. In ganz Deutschland gibt es sechs zentrale Teams der ZAV, die alle Anträge auf Ausübung einer Beschäftigung prüfen, soweit in den Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist. Die Punkte, die überprüft werden, hängen vom Profil des Bewerbers und dem Arbeitsplatzangebot ab. Die ZAV unterstützt auch den Matching- bzw. Ausgleichsprozess zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, arbeitet mit der EURES-Stellensuch-Plattform zusammen und unternimmt in Deutschland und im Ausland Personalgewinnungsmaßnahmen für deutsche Arbeitgeber. Wo nötig, führt eine der örtlichen Arbeitsagenturen die Vorrangprüfung auf dem Arbeitsmarkt durch. Die Bundesagentur für Arbeit ist ferner für Analysen des deutschen Arbeitsmarkts, die Beobachtung der Zahl der offenen Stellen und Prognosen zum Arbeitskräftemangel verantwortlich. Das Ministerium liefert den Arbeitsagenturen ebenfalls Richtlinien zur Auslegung der Rechtsvorschriften im Bereich der Arbeitsmigration.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), das 2005 als ein Bundesamt des Bundesministeriums des Innern gegründet wurde, führt statistische Beobachtungen sowie ergebnisbezogene Forschung und Politikanalysen durch. Das BAMF ist zudem für die Verwaltung von Integrationskursen, die Führung des Ausländerzentralregisters (das allerdings vom *Bundesverwaltungsamt* verwaltet wird, dem im Zulassungsverfahren auch eine Vermittlerrolle zukommt), die Forschung zu Migrationsthemen, die freiwillige Rückkehr und die Koordinierung der öffentlichen Stellen zuständig, die an der Gesetzgebung im Bereich der Migration beteiligt sind, wie die Auslandsvertretungen, die Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit.

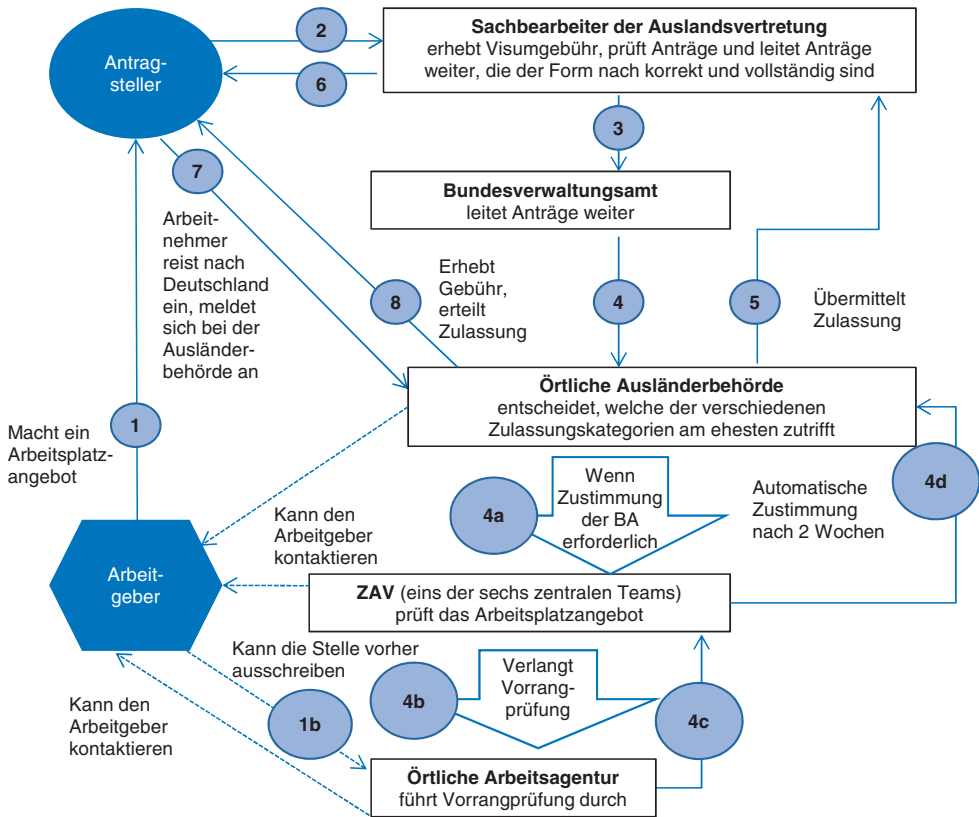
Das *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* hat in jüngster Zeit zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um zu gewährleisten, dass deutsche Unternehmen über ein hinreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften verfügen, indem die internationale Personalgewinnung erleichtert wurde.

Dem *Bundesministerium für Bildung und Forschung* kommt bei den qualifikationsbezogenen Aspekten der Steuerung der Arbeitsmigration auf Grund seiner allgemeinen Zuständigkeit für das Bildungssystem eine Rolle zu, insbesondere was die Koordinierung der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen anbelangt.

Die Arbeitsmigrationspolitik ist größtenteils das Ergebnis aus Verhandlungen und Kompromissen zwischen den *politischen Parteien*. Die *Sozialpartner* spielen in dem System keine direkte Rolle, sie agieren aber bei der Politikgestaltung als Interessengruppen. Den *Handwerkskammern* und den *Industrie- und Handelskammern* fällt bei der Strukturierung von Berufsausbildungen wie auch bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen jedoch eine wichtige Rolle zu.

Das Verfahren wird eingeleitet, wenn ein deutscher Arbeitgeber einem Ausländer im Ausland ein Arbeitsplatzangebot unterbreitet (Schritt 1 in Abb. 4.1). Der Ausländer stellt daraufhin bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung einen Visumantrag (Schritt 2), wofür er ein standardisiertes Visumantragsformular ausfüllt und die erforderlichen Dokumente (Arbeitsvertrag, Nachweis über die erforderlichen Qualifikationen usw.) zusammen mit der einheitlichen Visumgebühr einreicht. Die Auslandsvertretung prüft den Antrag auf Vollständigkeit und Plausibilität und schickt die Unterlagen in Papierform per diplomatischem Kurier an das Bundesverwaltungsamt (Schritt 3)¹, das automatisch anhand des vom Antragsteller angegebenen voraussichtlichen Wohnortes die zuständige Ausländerbehörde bestimmt und die Dokumente in der Regel an diese weiterleitet (Schritt 4), obgleich die Ausländerbehörden den Antrag auch in elektronischer Form annehmen. Die Ausländerbehörde

Abbildung 4.1 **Ablaufdiagramm für die Antragstellung aus dem Ausland**



Quelle: Verfahrensanalyse des OECD-Sekretariats auf der Basis der Rechtsvorschriften.

entscheidet, ob der Antrag legitim ist, und prüft, welche der verschiedenen Zulassungskategorien am ehesten zutrifft – wie bereits im vorherigen Kapitel erläutert, können auf einen Antrag mehrere Kategorien zutreffen. Seit August 2012 kann der Arbeitgeber das Verfahren auch beschleunigen, indem er die erforderlichen Unterlagen bei der ZAV einreicht, die so mit der Prüfung beginnen kann, bevor ihr der Antrag von der Ausländerbehörde übermittelt wird. Die Arbeitgeber können ferner vor der Antragstellung des Arbeitnehmers die Stelle direkt bei der Bundesagentur für Arbeit ausschreiben (Schritt 1b).

Wenn die Zulassung einer Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf – und in der Vergangenheit war für die meisten Zulassungskategorien

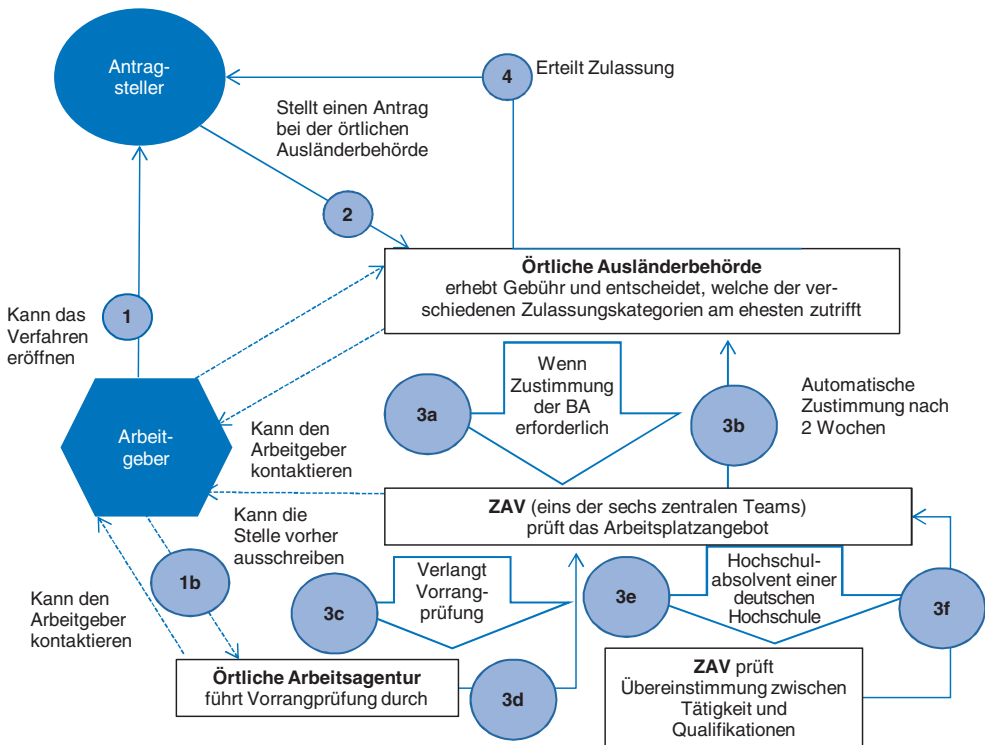
eine Zustimmung erforderlich, obgleich Ausnahmen immer häufiger sind –, übermittelt die Ausländerbehörde (Schritt 4a) den Antrag an eine der Stellen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), eine besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit, die für das jeweilige Gebiet zuständig ist. Die ZAV prüft, ob das Arbeitsplatzangebot der empfohlenen Zulassung entspricht (z.B. ob sie tatsächlich für eine qualifizierte Beschäftigung gilt), ebenso wie die Vertragsbedingungen (Gehalt, Konditionen)², sie prüft allerdings nicht das Profil des Bewerbers. Sie kann den Arbeitgeber wegen weiterer Informationen kontaktieren oder Steuerdaten prüfen, um festzustellen, ob das Unternehmen rechtmäßig ist und über ausreichend Einkommen zur Entlohnung künftiger Arbeitnehmer verfügt. Die ZAV stellt zudem auf der Grundlage der von der Ausländerbehörde angegebenen Zulassungskategorie und sonstiger Gegebenheiten, so z.B. der auf der Positivliste aufgeführten Mangelberufe fest, ob für den Antrag eine Vorrangprüfung notwendig ist. Ist eine Vorrangprüfung erforderlich, leitet sie die Informationen (Schritt 4b) an die örtliche Agentur für Arbeit weiter, die für das Gebiet zuständig ist, in dem sich die Arbeitsstelle befindet. Die örtliche Arbeitsagentur prüft den Antrag und entscheidet auf der Grundlage ihrer Kenntnis des örtlichen Arbeitsmarkts über die öffentliche Ausschreibung der Stelle und gegebenenfalls über die Dauer der Ausschreibung (in der Regel zwischen sieben und vierzehn Tage). Sie kann den Antrag auch direkt ablehnen, wenn sie der Auffassung ist, dass der Bestand an Arbeitssuchenden mit entsprechenden Qualifikationen ausreichend ist. Sie kann darüber hinaus den Arbeitgeber wegen zusätzlicher Informationen kontaktieren oder ausgehend von ihren eigenen Listen der arbeitssuchenden Kandidaten zu dem Arbeitgeber schicken. Die örtliche Arbeitsagentur teilt ihre Entscheidung der ZAV mit (Schritt 4c), die sie wiederum an die Ausländerbehörde übermittelt (Schritt 4d). Die Bundesagentur für Arbeit kann die Zulassung zum Arbeitsmarkt mit Arbeitgeberrestriktionen oder regionalen Beschränkungen versehen. Sie kann auch empfehlen, dass die Zulassung unter einer anderen Kategorie erteilt wird als der, die von der Ausländerbehörde nahegelegt wurde.

An dieser Stelle übermittelt die Ausländerbehörde das Ergebnis (über das Bundesverwaltungsamt durch eine spezifische Anwendung für die elektronische Kommunikation) an die Auslandsvertretung (Schritt 5). Die Auslandsvertretung erteilt das Visum (Schritt 6), mit dem die Arbeitskraft nach Deutschland einreisen darf. Sobald die Arbeitskraft in Deutschland angekommen ist, kann sie mit dem Visum zum Zweck der Erwerbstätigkeit in der Hand die Beschäftigung aufnehmen, sie muss sich aber innerhalb von 90 Tagen bei der Ausländerbehörde anmelden (Schritt 7)

und die entsprechende Gebühr entrichten (mit der Einführung des biometrischen Aufenthaltstitels Ende 2011 wurden die Gebühren von 50-60 Euro auf rd. 110 Euro angehoben). In bestimmten Fällen, in denen die Gesamtdauer des Aufenthalts ein Jahr nicht überschreitet, kann ein Visum zur Arbeitsaufnahme für die gesamte Aufenthaltsdauer gewährt werden, in diesem Fall besteht kein Erfordernis, einen Aufenthaltstitel zu erwerben.

Arbeitsmarktzulassungen können auch innerhalb Deutschlands beantragt werden, womit die Auslandsvertretungen nicht mehr an dem Prozess beteiligt sind (Abb. 4.2). Berechtig, eine Zulassung im Inland zu beantragen, sind Staatsangehörige bestimmter Länder mit Befreiung von der Visumpflicht, die nach Deutschland einreisen, ohne das Visumverfahren zu durchlaufen. Desgleichen bietet das Visum zur Arbeitsplatzsuche, das im August 2012 eingeführt wurde, qualifizierten Arbeitsuchenden aus anderen Ländern die Möglichkeit, sich bis zu sechs

Abbildung 4.2 **Ablaufdiagramm für die Antragstellung innerhalb Deutschlands**



Quelle: Verfahrensanalyse des OECD-Sekretariats auf der Basis der Rechtsvorschriften.

Monate in Deutschland aufzuhalten, um sich eine Arbeit zu suchen und vor Ort eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung zu beantragen, sobald sie einen Arbeitsplatz gefunden haben. Außerdem sind Studierende, Hochschulabsolventen mit einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (bis zu 18 Monate) oder andere Gruppen von Migranten ohne vollen Arbeitsmarktzugang berechtigt, Anträge vor Ort zu stellen.

Der Prozess gleicht dem Verfahren, das für aus dem Ausland gestellte Anträge gilt. Die größten Unterschiede treten im Fall von Hochschulabsolventen deutscher Hochschulen auf, da die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an diese Gruppe keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf³.

Das Verfahren ist für die Antragsteller zwar insofern relativ intransparent, als sie weder über die gesetzlichen Grundlagen (Beschäftigungsverordnung), wonach ihr Antrag geprüft wird, noch über die Stufe informiert werden, auf der sich ihr Antrag befindet. Der Antragsteller und die Arbeitgeber – sowie ihre Vertreter – haben aber das Recht, sich jederzeit bei den zuständigen Stellen über den Stand ihres Antrags zu erkundigen.

Bearbeitungszeit

Weder die Datenbanken über Visa noch die über Arbeitsmarktzulassungen ermöglichen die Berechnung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit von der Beantragung bis zur Erteilung des Visums, so dass keine tatsächlich erhobenen Daten über die Bearbeitungszeiten vorliegen. Wegen fehlender empirischer Daten wurden Studien und Beiträge von beteiligten Akteuren herangezogen, die darauf hindeuten, dass die meisten Anträge in rund vier bis acht Wochen bearbeitet werden, was davon abhängt, wo der Antrag gestellt wird und ob die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und eine Vorrangprüfung erforderlich sind (Kasten 4.2). Die Bearbeitungszeit ist im Fall von Absolventen deutscher Hochschulen, die nach der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung benötigen, etwas länger, sie beträgt zwischen sechs und acht Wochen. Da für diese Gruppe seit August 2012 eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nicht mehr erforderlich ist, dürfte dies jedoch zu einer erheblichen Verkürzung des Verfahrens führen.

2011 veröffentlichte der Nationale Normenkontrollrat eine Evaluierung des Verfahrens für die Erteilung langfristiger Visa mit Beschäftigungserlaubnis für ausländische Fachkräfte (Fachkraft, Wissenschaftlerin/Wissenschaftler, Praktikantin/Praktikant, innerbetrieblicher Personalaustausch) und Führungskräfte. Der Rat führte Erhebungen unter den großen Arbeitgebern und den Akteuren der öffentlichen Verwaltung durch. Aus dem Bericht

Kasten 4.2 Die Vorrangprüfung in Deutschland im Vergleich mit anderen OECD-Ländern

Die Vorrangprüfung ist ein Schlüsselement im Arbeitsmarktzulassungsverfahren und ein Merkmal des hier erörterten Systems als mögliches Hemmnis für eine rasche und verlässliche Antragsbearbeitung. Die Durchführung einer Vorrangprüfung ist ein Mittel, um zu prüfen, ob auf dem inländischen Arbeitsmarkt (einschließlich Zuwanderer, die sich bereits im Land befinden, und interessierter Kandidaten aus der erweiterten EU/EFTA) kein bevorzogter Arbeitnehmer für die Stelle zur Verfügung steht, die dem potenziellen Arbeitsmigranten angeboten wird. In den meisten Ländern besteht eine Arbeitsmarktprüfung aus einer obligatorischen öffentlichen Stellenausschreibung – nach oder vor Beantragung der Arbeitserlaubnis – oder aus einer Prüfung durch die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung. Besteht keine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung der Stelle, ist u.U. ein Nachweis von Bemühungen erforderlich, Arbeitskräfte im Inland anzuwerben (wie es in Australien und Norwegen der Fall ist). In einigen Fällen bedarf es u.U. sowohl einer Stellenausschreibung durch die Arbeitsmarktverwaltung als auch eines Nachweises für andere Versuche, die Stelle zu besetzen (in Kanada, Irland und Neuseeland für geringqualifizierte zeitlich befristete Arbeitserlaubnisse).

Die Beteiligung der Arbeitsmarktverwaltung unterscheidet sich zwischen den einzelnen OECD-Ländern. Die Arbeitsmarktverwaltung kann bei Stellenangeboten Kandidaten vermitteln und darauf bestehen, dass die Arbeitgeber eine Ablehnung, sie einzustellen, begründen, wie es in Spanien der Fall ist. In einigen Ländern, z.B. in Frankreich und Schweden, gilt eine Zustimmung als erteilt, wenn innerhalb des vorgegebenen Ausschreibungszeitraums keiner Bewerbung stattgegeben wird. Das ist nun auch in Deutschland der Fall, wenn von der Bundesagentur für Arbeit nicht innerhalb von zwei Wochen eine anderslautende Mitteilung vorliegt.

Die deutsche Vorrangprüfung unterscheidet sich von den Arbeitsmarktprüfungen in den meisten OECD-Ländern, da für die Stellenausschreibung keine feste Dauer vorgesehen ist und jeder einzelne Antrag von der Arbeitsagentur separat bearbeitet wird. Die maximale Ausschreibungsdauer beträgt zwei Wochen (gegenüber vier Wochen vor 2009), die Bundesagentur für Arbeit kann einem Antrag aber auch ohne öffentliche Ausschreibung zustimmen. Sie kann ferner den betreffenden Arbeitgeber kontaktieren und ihre Entscheidung mit der Ablehnung begründen, zugelassene Kandidaten einzustellen. Bis August 2012 hatte die vorherige Stellenausschreibung durch einen Arbeitgeber keine Auswirkung auf die Behandlung eines Antrags, nun kann durch die vorherige Ausschreibung bei der Arbeitsagentur eine unverzügliche Zustimmung erfolgen.

Die Vorrangprüfung führt selten zu einer Ablehnung eines Antrags. Nur in rd. 5% aller Fälle wurde 2011 eine Beschäftigung auf Grund eines negativen Ergebnisses der Vorrangprüfung abgelehnt. Die in Deutschland erhobene Forderung, die Prüfung abzuschaffen, basiert auf der Annahme, dass dadurch das Verfahren beschleunigt wird. Das ist möglicherweise der Fall, obwohl die Zustimmung bei Anträgen für

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

spezifische und schwer zu besetzende Stellen in der Regel vor Ablauf der maximalen Ausschreibungsdauer erteilt wird. Darüber hinaus erfüllt die Vorrangprüfung für den Arbeitgeber und die Öffentlichkeit auch eine Signalfunktion, insbesondere im Hinblick darauf, dass die inländische Bevölkerung (einschließlich der Zuwanderer, die sich bereits im Land befinden) bei der Stellenbesetzung gegenüber der Zulassung einer ausländischen Arbeitskraft bevorrechtigt ist.

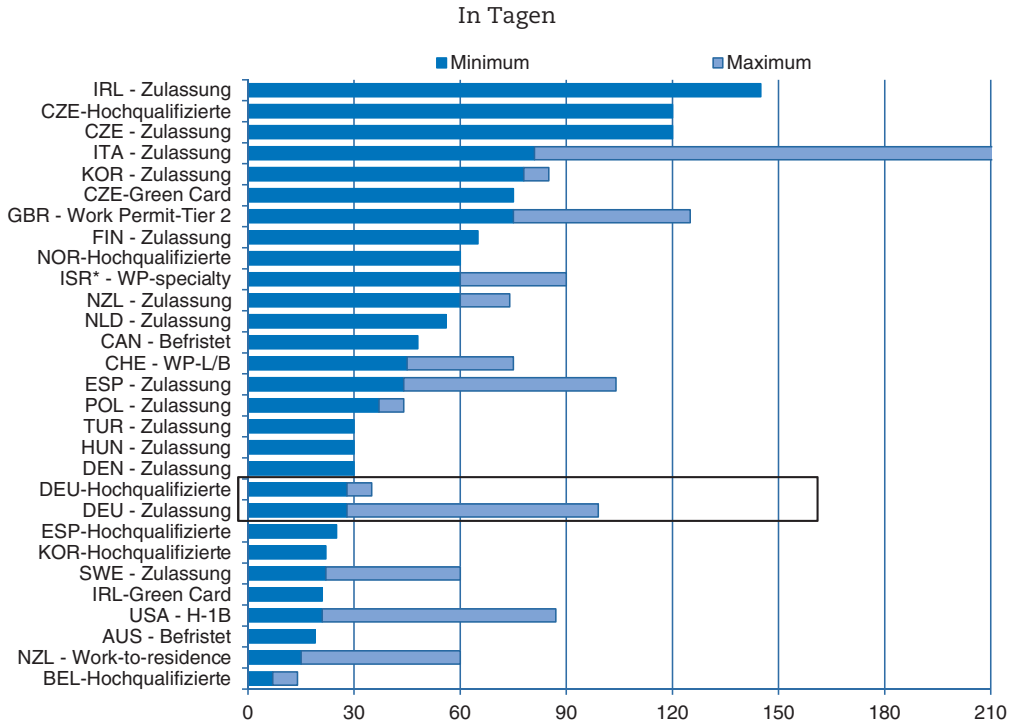
Für zunehmend breiter gefasste Zulassungskategorien entfällt die Vorrangprüfung. Auf der Positivliste aufgeführte Mangelberufe bilden wie in anderen Ländern eine Ausnahme. Für Beschäftigungen, bei denen das Gehalt über der Mindestschwelle der Blauen Karte EU liegt, die im August 2012 eingeführt wurde, fällt die Vorrangprüfung ebenfalls weg. Die Gehaltsgrenze im Rahmen der Blauen Karte EU dürfte sich auf einen Großteil der Anträge erstrecken, womit sich die Vorrangprüfung auf Arbeitsverträge mit geringerem Gehalt und die Beschäftigung in Berufen beschränkt, die nicht als hochqualifiziert betrachtet werden.

geht hervor, dass die Bearbeitungszeit im Durchschnitt sechs Wochen betrug, wobei entsprechend den unterschiedlichen Verfahrensregelungen eine gewisse Varianz besteht. Der Zeitbedarf beim innerbetrieblichen Personalaustausch war mit vier Wochen geringer, da der Arbeitgeber direkt an die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung herantreten und vorab eine Arbeitsmarktzulassung für die ausländische Arbeitnehmerin bzw. den ausländischen Arbeitnehmer beantragen kann. Somit liegt dieses Dokument bereits dem Visum- bzw. Zulassungsantrag der Arbeitskraft bei⁴.

Bei der Erteilung von Arbeitsmarktzulassungen an Fachkräfte zählt Deutschland im internationalen Vergleich zu den Ländern, in denen der Zugang zum Arbeitsmarkt verhältnismäßig schnell gewährt wird (Abb. 4.3). Für einen vollständigen Antrag, der weder der Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit noch einer Vorrangprüfung unterliegt, beträgt die Mindestbearbeitungsdauer weniger als einen Monat. Die Bearbeitungsdauer für bestimmte Bewerber – insbesondere diejenigen, die einer Vorrangprüfung unterliegen – kann jedoch über dem OECD-Durchschnitt liegen. Da es in Deutschland keine zahlenmäßige Begrenzung für Arbeitsmarktzulassungen gibt, kann ein Antrag zu einem beliebigen Zeitpunkt im Jahr gestellt werden, ohne darauf achten zu müssen, ob ein bestimmtes Kontingent bereits ausgeschöpft ist.

Die 2012 eingeführten Reformen zielen auf eine weitere Beschleunigung der Bearbeitungsdauer ab. Bei Erfüllung der Standardgehaltskriterien wird die Blaue Karte EU z.B. ohne Konsultation der Bundesagentur für Arbeit ausgestellt.

Abbildung 4.3 Bearbeitungszeiten, Zulassungen, ausgewählte Arbeitsmarkt-zulassungen für Fachkräfte, ausgewählte Länder, 2010



* Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Quelle: Die für Zulassungserteilungen zuständigen nationalen Behörden.

Die Bewertung von Tertiärabschlüssen erfolgt auch durch die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen unter Verwendung einer großen spezialisierten Datenbank – ANABIN –, die ausländische Abschlüsse in inländische „übersetzt“ (siehe weiter unten zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse)⁵.

Darüber hinaus werden zwei wichtige Verfahrensänderungen, die 2012 eingeführt wurden, das Verfahren bei der Bundesagentur für Arbeit gegebenenfalls erheblich beschleunigen. Die erste ermöglicht im Rahmen des Aufenthaltserlaubnisverfahrens eine vorläufige Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit vor dem eigentlichen Zulassungsantrag. Bei der zweiten Veränderung geht es darum, dass eine Zustimmung als erteilt gilt, wenn von der Bundesagentur für Arbeit nicht innerhalb von zwei Wochen eine anderslautende Mitteilung vorliegt⁶. Die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels Ende 2011 hat die Zulassungserteilung in

Deutschland jedoch verlangsamt, da die biometrischen Aufenthaltstitel zentral in Berlin gedruckt werden und ihre Produktion in der Regel etwa vier Wochen beansprucht.

Die beteiligten Akteure geben an, dass das Bewertungsverfahren der Zulassungsanträge in den einzelnen Ausländerbehörden in den verschiedenen Regionen Deutschlands in hohem Maße heterogen ist. In der Tat stellen Arbeitsmigrationsanträge nur einen kleinen Teil der in den Ausländerbehörden bearbeiteten Genehmigungen dar, die sich vor allem mit Familiennachzug und humanitärer Migration befassen. Die Mitarbeiter sind nicht generell im Bereich der Arbeitsmigration spezialisiert, und die Anträge werden nicht von Arbeitsmigrationsspezialisten bearbeitet. Das verlangsamt u.U. die Bearbeitungszeit und führt im Hinblick auf die Anträge möglicherweise zu Fehlern und Fehleinstufungen.

Antragsgebühren

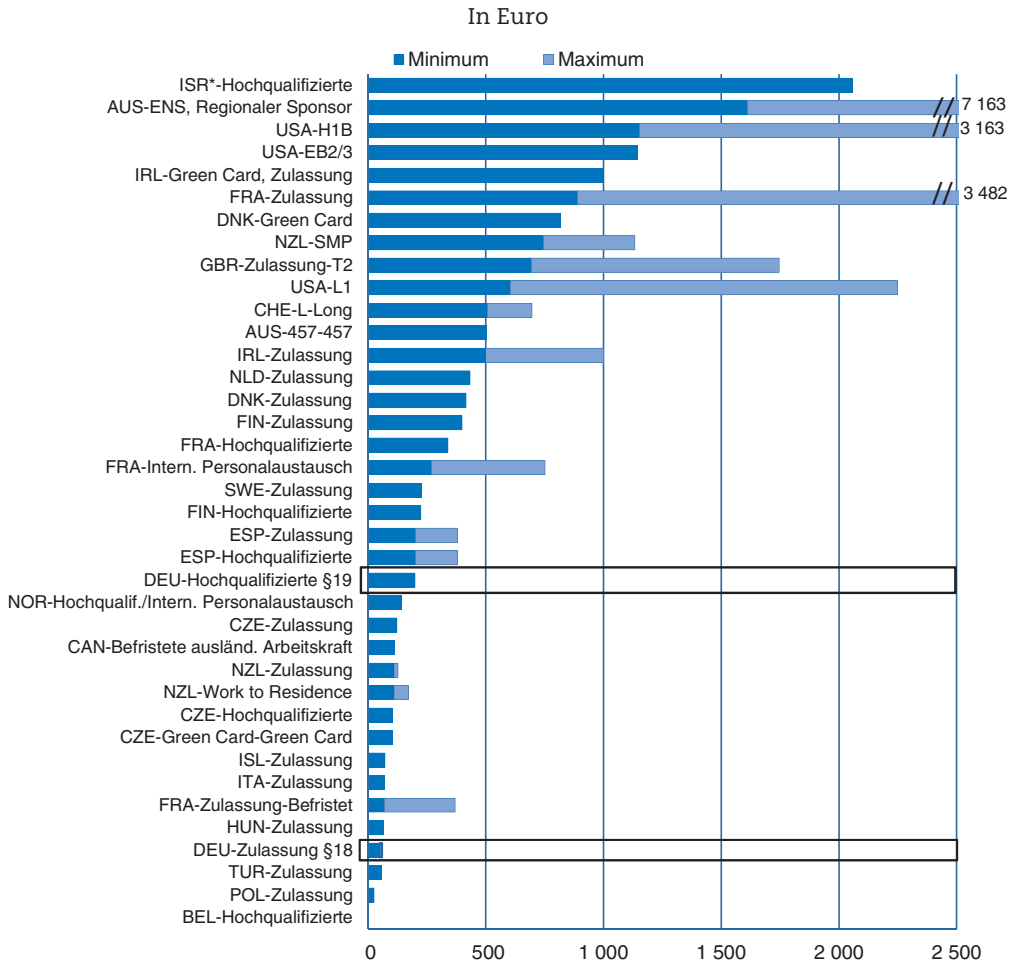
Die Antragsgebühren in Deutschland sind im internationalen Vergleich nicht hoch. Die Gebühren für eine Niederlassungserlaubnis betragen 2011 nach § 19 AufenthG 200 Euro und für eine Aufenthaltserlaubnis für mehr als ein Jahr 60 Euro (ohne Berücksichtigung der Visumgebühr von rd. 60 Euro, die an die Auslandsvertretung entrichtet wurde). Die Gebühren für die letztgenannte Aufenthaltserlaubnis haben sich seitdem nahezu auf 110 Euro verdoppelt, um die Kosten des elektronischen Aufenthaltstitels zu decken. Ähnliche Erhöhungen waren in anderen europäischen Ländern festzustellen, die biometrische Aufenthaltstitel eingeführt haben. Die Antragsgebühren sind in klassischen Einwanderungsländern wie Australien oder für eine Arbeiterlaubnis in den Vereinigten Staaten wesentlich höher (Abb. 4.4).

Die oben aufgeführten Gebühren umfassen keine privaten Vermittlungsdienste und keinen Rechtsbeistand, die häufig in den Vereinigten Staaten und anderen Ländern genutzt werden. Das deutsche System ist für die Arbeitgeber und Antragsteller nicht unmittelbar transparent, und die Rechtsberatung zur Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass das Ergebnis positiv ausfällt, kann die Kosten der Arbeitsmigration beträchtlich steigern. Selbst wenn eine Rechtsberatung in Anspruch genommen wird, übersteigen die direkten Kosten der Arbeitgeber indessen selten ein Monatsgehalt.

Es scheint jedoch, dass die Arbeitgeber – insbesondere in KMU – selten auf Rechtsberatung zurückgreifen. Eine Spezialisierung unter Anwälten im Bereich der Arbeitsmigration ist rar, und Kanzleien, die diese Dienste anbieten, berichten über Schwierigkeiten, erfahrene Anwälte zu finden. Potenzielle Arbeitgeber von qualifizierten Arbeitsmigranten sind in der Regel

bereit, höhere Gebühren zu zahlen, um das Verfahren zu beschleunigen; das gilt insbesondere für den internationalen Personalaustausch, wenn Entscheidungen in letzter Minute getroffen werden, oder für Führungskräfte.

Abbildung 4.4 **Gebühren für die Zulassungserteilung, verschiedene Zulassungen für Fachkräfte, OECD-Länder, nach Zulassungskategorie, 2010**



Anmerkung: Für die meisten Länder sind die Visumgebühren, die an die Auslandsvertretungen zu entrichten sind, nicht enthalten. Frankreich: berechnet anhand des Mindestlohns (SMIC) von 2011. Israel: beinhaltet eine Abgabe auf der Basis eines Einjahresvertrags zum Mindestlohn. Die Gebühren werden unter Verwendung der laufenden Wechselkurse in Euro konvertiert.

* Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Quelle: Die zuständigen nationalen Behörden.

Ablehnungsquoten

Ablehnungsquoten lassen sich aus vielen verschiedenen Sachverhalten erklären: wenig Hindernisse bei der Antragstellung, was mehr Arbeitgeber, welche die Bedingungen nicht ganz hundertprozentig erfüllen, dazu verleitet, ihr Glück zu versuchen, komplexe oder undurchsichtige Bestimmungen, die zu vielen unvollständigen oder unzulässigen Anträgen führen, oder eine strenge Bearbeitung der Anträge durch die zuständigen Stellen. Hohe Ablehnungsquoten können auf ein Arbeitsmigrationssystem hindeuten, dessen Vorschriften nicht vollkommen transparent sind.

Das in Deutschland eingesetzte mehrstufige Verfahren bedeutet, dass es an mehreren Punkten zu einer Ablehnung des Antrags kommen kann: bei der Stellung des Erstantrags bei der Auslandsvertretung, bei der Ausländerbehörde oder bei der Arbeitsagentur. Partielle oder fehlende Daten von manchen dieser Instanzen machen es schwierig, die deutschen Ablehnungsquoten mit denen in anderen Ländern zu vergleichen.

Die Bestimmungen der Beschäftigungsverordnung lassen den zuständigen Mitarbeitern in den Ausländerbehörden bei der Bewertung der einzelnen Anträge erheblichen Ermessensspielraum. So gibt es beispielsweise kein Standardverfahren für die Feststellung der „Äquivalenz“ zwischen einem Hochschulabschluss und einem Beruf, wenn der Antrag eines internationalen Hochschulabsolventen im Hinblick auf einen Statuswechsel bewertet wird. Desgleichen unterliegen Begriffe wie „öffentliches Interesse“ oder „Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“, die im Zuwanderungsgesetz zu finden sind, der individuellen Auslegung durch die Sachbearbeiter in der Ausländerbehörde, wenngleich einige Richtlinien zu berücksichtigen sind.

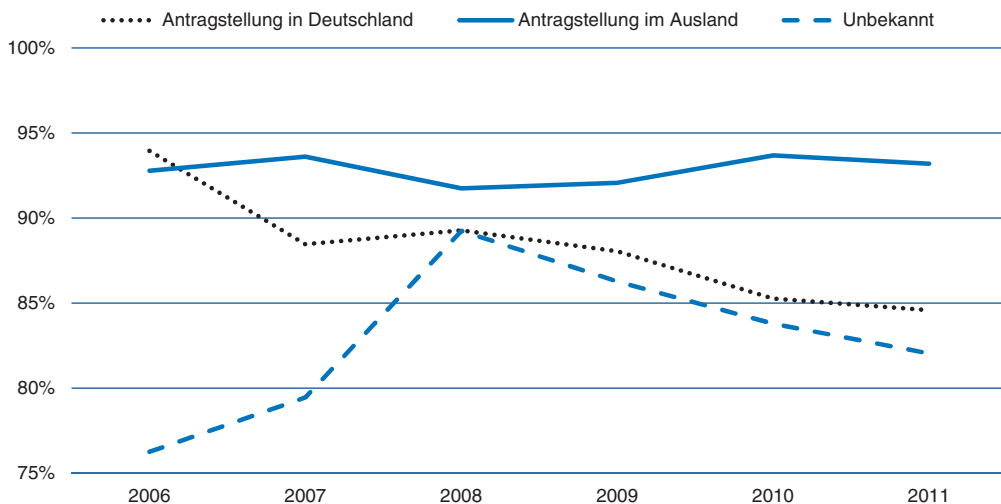
Daten zur Ablehnung von Anträgen, die von Arbeitsmigranten in den Auslandsvertretungen gestellt wurden, sind nicht verfügbar, es liegen lediglich aggregierte Daten zu Ablehnungen vor. Die gesamte Ablehnungsquote für nationale/Kategorie D-Visa – für Aufenthalte über drei Monate – lag 2011 bei rd. 13%, obwohl darin auch viele andere Arten von Visa für Familiennachzug und sonstige langfristige Aufenthalte enthalten sind. Der Ausstellungsort liefert jedoch einige Hinweise darüber, wie einfach es ist, ein Visum zu erhalten. Die Ablehnungsquote für Anträge aus der indischen Stadt Bangalore war 2011 niedrig (2%), wie auch die Ablehnungsquote für Anträge aus den meisten anderen indischen Städten und den meisten Städten der OECD-Länder (Israel und einige US-amerikanische Städte – Atlanta, Houston und Los Angeles – stellen Ausnahmen dar). Die höchsten Ablehnungsquoten wurden für Afrika und bestimmte südosteuropäische Länder verzeichnet.

Es liegen keine Daten über die Ablehnung von Anträgen durch die Ausländerbehörden vor, da weder im Ausländerzentralregister noch in den örtlichen Ausländerbehörden Aufzeichnungen über die eingereichten Anträge geführt werden. Wie weiter oben dargelegt wurde, agieren die Ausländerbehörden insofern als Hauptfilter, als sie über die Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen für Arbeitsmarktzulassungen entscheiden und Anträge ablehnen, die eindeutig unzulässig sind. In Köln betrifft z.B. rund die Hälfte der Zulassungsanträge Tätigkeiten mit mittlerem oder geringem Qualifikationsniveau, wovon die meisten direkt abgelehnt werden. Was die anderen Kategorien anbelangt, wie die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Hochschulabsolventen (die nur denjenigen erteilt wird, die ihr Studium innerhalb des vorgesehenen Zeitraums abgeschlossen haben und über ausreichend Ressourcen verfügen), fällt es den Ausländerbehörden zu, die Erteilung dieser Erlaubnis gegebenenfalls abzulehnen. Statistiken über die Ablehnungsquoten oder die Ablehnungsgründe sind hier nicht verfügbar.

Nach der Zustimmung durch die Ausländerbehörde wurden die meisten Anträge in der Vergangenheit zur Prüfung der Bundesagentur für Arbeit übermittelt, insbesondere um gegebenenfalls eine Vorrangprüfung durchzuführen⁷. Die Arbeitsagentur registriert Informationen über Ablehnungen entsprechend dem Wohnort des Antragstellers, der Staatsangehörigkeit, dem Beruf und den Ablehnungsgründen. Es sind jedoch keine Daten über die Kategorie verfügbar, für welche die Antragsteller potenziell die Voraussetzungen erfüllten. Daher ist es nicht möglich, die Zulassungsquote für bestimmte Gruppen von Arbeitsmigranten zu untersuchen.

Die Gesamtzustimmungsquote der Bundesagentur für Arbeit ist seit 2008 leicht zurückgegangen, von 90% auf 87% in den Jahren 2010-2011. Die Zustimmungsquote variiert entsprechend dem Wohnort des Antragstellers (Abb. 4.5). Für aus dem Ausland gestellte Anträge war die Zustimmungsquote mit rd. 93% konstant. Für im Land selbst gestellte Anträge ist die Zustimmungsquote seit 2007 zurückgegangen, sie ist von 94% 2006 auf 84% 2011 gesunken. Diese Analyse wird allerdings durch eine große Anzahl von Anträgen beeinträchtigt, für die Daten zum Wohnort fehlen (fast die Hälfte im Jahr 2011). Die Zustimmungsquote für Anträge, für die Daten zum Wohnort fehlen, war niedriger.

Die Ablehnungsquoten der Bundesagentur für Arbeit variieren stark je nach Beruf des Antragstellers (Abb. 4.6). Die Ablehnungsquote ist für Ingenieure und Ärzte und medizinische Fachkräfte durchweg niedrig (2-4%). Für Haushaltshilfen, bei denen es sich hauptsächlich um Au-pairs handelt, sowie für anspruchsvolle Tätigkeiten, Forscher und Techniker ist

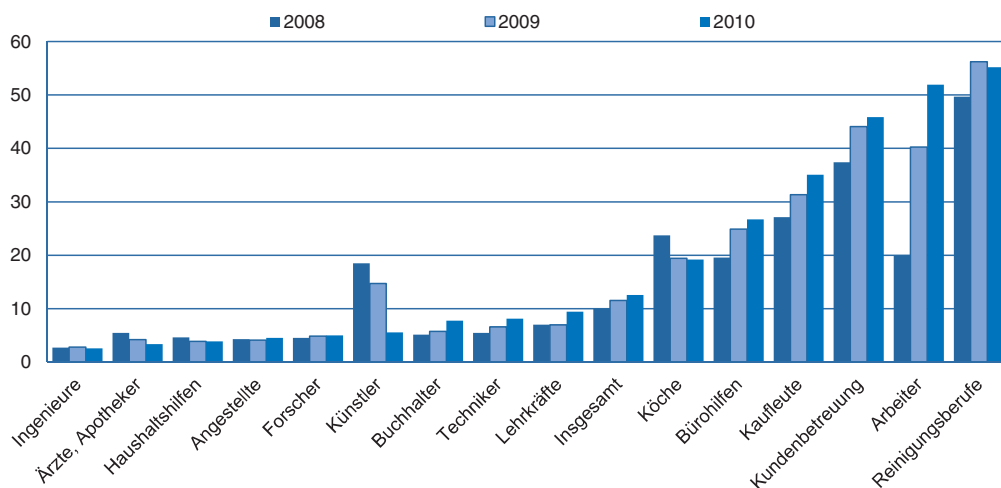
Abbildung 4.5 **Antragszustimmungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Ort der Antragstellung, 2006-2011**

Anmerkung: Auf „Unbekannt“ entfallen 45% aller Anträge, die 2011 gestellt wurden.

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 4.6 **Antragsablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Beruf, 2008-2010**

In Prozent



Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

sie ebenfalls niedrig. Köche, von denen die meisten unter das Spezialitätenkochprogramm fallen, weisen eine Ablehnungsquote von 20% auf. Tatsächlich ist im Gastronomiebereich der größte Anteil an Ablehnungen festzustellen (36% von den 10 000 Ablehnungen im Jahr 2011). Auf Anträge von Personen, die geringer qualifizierte Berufe im Dienstleistungssektor suchen, entfallen höhere Ablehnungsquoten, über 50% für Arbeiter und Reinigungskräfte, die Ablehnungsquoten lagen aber auch für Büroangestellte und Einzelhandelsmitarbeiter ebenso wie für die Beschäftigung im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen bei über 25%. Dies ist möglicherweise auf nicht angemessene Tätigkeiten von Hochschulabsolventen oder auf Anträge zurückzuführen, die von der Ausländerbehörde hätten herausgefiltert werden sollen, ebenso wie auf andere Faktoren. Die Anträge, denen zugestimmt wird, sind indessen häufig für Arbeitskräfte in befristeten Beschäftigungsverhältnissen, Au-pairs oder privilegierte Staatsangehörigkeiten, da sie die größten Ausnahmen vom Einstellungsstopp für geringer qualifizierte Beschäftigung bilden. In jedem Fall steht aber fest, dass nichtspezialisierte Tätigkeiten im Dienstleistungssektor mit hoher Wahrscheinlichkeit sowohl von der Ausländerbehörde als auch bei der Prüfung in der Arbeitsagentur abgelehnt werden.

Auch wenn die Bundesagentur für Arbeit in der Regel für die meisten Anträge für qualifizierte Beschäftigung ihre Zustimmung erteilt, sind im Konjunkturzyklus offenbar gewisse Schwankungen zu beobachten, wobei die Zustimmungen seit 2009 einen Aufwärtstrend aufweisen (Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1 Ablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit für Anträge auf Arbeitsmarktzulassung, qualifizierte Beschäftigung, nach Begründung, 2006-2011

In Prozent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (Anträge insg.)
IT-Fachkräfte	3.1%	2.2%	3.2%	6.2%	6.2%	3.4%	6 766
Fachkräfte, Beschäftigung, die einen Hochschulabschluss voraussetzt	7.4%	6.6%	5.2%	3.2%	2.2%	1.7%	2 055
Fachkräfte, deutscher Hochschulabschluss	8.0%	6.6%	5.3%	7.4%	7.4%	4.4%	7 736
Internationaler Personalaustausch, Führungskräfte und Spezialisten	4.7%	4.2%	5.2%	4.4%	5.9%	4.6%	2 282
Privilegierte Staatsangehörigkeiten (kann qualifizierte Beschäftigung beinhalten)	13.7%	11.4%	9.1%	10.8%	11.4%	7.8%	6 192

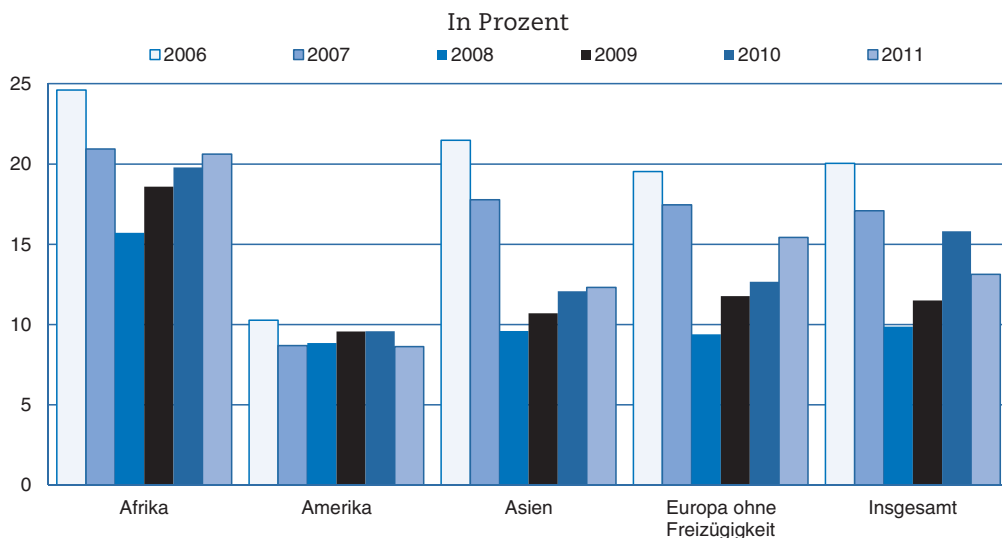
Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

2011 wurde fast allen (98,3%) Anträgen für Fachkräfte mit einem Beruf, der einen Tertiärabschluss voraussetzt, zugestimmt. Den meisten Anträgen für den internationalen Personalaustausch wurde ebenfalls stattgegeben. Größere Unterschiede sind bei der Bearbeitung von Anträgen festzustellen, bei denen die Ausnahmeregelung für privilegierte Staatsangehörigkeiten angewandt wird (die Zustimmungsquote beträgt 92%), obwohl es sich dabei um eine heterogene Kategorie handelt, die sowohl qualifizierte als auch geringqualifizierte Beschäftigung umfasst.

Die Ablehnungsquote unterscheidet sich nach Staatsangehörigkeit (Abb. 4.7). Staatsangehörige afrikanischer Länder sehen sich den höchsten Ablehnungsquoten gegenüber, wohingegen Staatsangehörige aus amerikanischen Ländern die niedrigsten Quoten aufweisen.

Der größte Anteil der Anträge wird aus „sonstigen“ Gründen und auf Grundlage der Vorrangprüfung abgelehnt (Abb. 4.8). Bei der Kategorie „Sonstige“ handelt es sich um eine heterogene Kategorie, sie spiegelt häufig eine Bewertung des Arbeitgebers anstatt der Tätigkeit oder der Vertragsbedingungen wider. Die Bundesagentur für Arbeit muss prüfen, ob der Arbeitgeber seriös ist und über ausreichend Mittel und Nachfrage verfügt, um den Antrag zu begründen. Derartige Prüfungen sind strenger,

Abbildung 4.7 **Antragsablehnungsquote der Bundesagentur für Arbeit, nach Kontinent der Staatsangehörigkeit, 2006-2011**

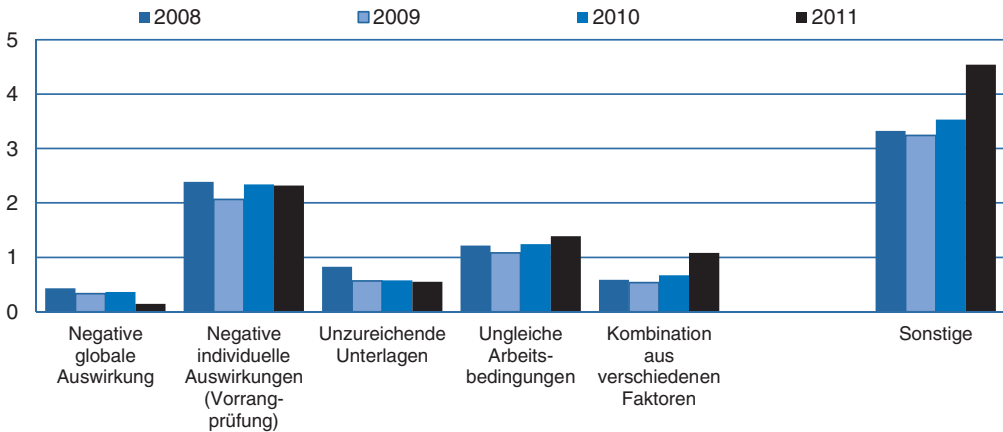


Anmerkung: Die Gesamtwerte umfassen keine ‚nicht zugeordneten‘ oder ‚unbekannten‘ Antworten.

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 4.8 **Antragsablehnung durch die Bundesagentur für Arbeit, nach Begründung, 2008-2011**

In Tausend



Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

wenn der Arbeitgeber nicht bekannt ist oder in einem Hochrisikosektor wie Spezialitätenrestaurants aktiv ist. Im Hinblick auf die Bewertung der eigentlichen Bewerbung nach der Vorrangprüfung, ist der andere Hauptgrund für eine Ablehnung, dass die im Vertrag vorgesehenen Gehalts- oder Arbeitsbedingungen nicht mit denen deutscher Arbeitnehmer in derselben Tätigkeit vergleichbar sind.

Es ist schwierig, genau zu berechnen, wie oft die Vorrangprüfung zu einer Ablehnung führt, da keine Daten darüber vorliegen, wie viele Bewerber eine Vorrangprüfung durchlaufen müssen. Ob die jeweilige Tätigkeit auf der Positivliste der Mangelberufe steht oder von einer Vorrangprüfung ausgenommen ist, wird nicht angegeben. Eine Schätzung ist auf der Grundlage der Begründung möglich, mit der die Bundesagentur für Arbeit Zulassungen erteilt. 2011 waren rd. 50 000 Anträge im Prinzip Gegenstand einer Vorrangprüfung. Die Vorrangprüfung führte zu diesem Zeitpunkt in rd. 5% der Fälle zu einer Antragsablehnung. Die Kategorie, in der am meisten Ablehnungen verzeichnet wurden, war die für Tätigkeiten in der Gastronomie.

Diese partiellen Daten, die sich lediglich auf die Rolle der Bundesagentur für Arbeit in dem Verfahren beziehen, ermöglichen keine vollständige Analyse des Risikos einer Ablehnung im Migrationssystem und vermitteln

daher auch kein klares Bild von der Schwierigkeit, Möglichkeiten der Arbeitsmigration zu nutzen. Da die Bundesagentur für Arbeit gemäß den im August 2012 eingeführten Änderungen nun nicht mehr mit der Prüfung eines erheblichen Teils der Zulassungen befasst ist, wird das Fehlen von Daten über Ablehnungen aus den Ausländerbehörden die künftige Evaluierung des Zugangs zu den Möglichkeiten der Arbeitsmigration und deren Nutzung erschweren.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass das Risiko einer Ablehnung von Zulassungsanträgen für Fachkräfte verhältnismäßig gering ist, wohingegen die Wahrscheinlichkeit einer Ablehnung für geringer qualifizierte Tätigkeiten wesentlich höher ist. Durch die Vorrangprüfung, die Gegenstand von Kritik war und auf Grund derer die Positivliste eingeführt wurde, wird das Zustimmungsverfahren u.U. zwar etwas verlangsamt, sie kann aber insgesamt nicht als eine übermäßig restriktive Maßnahme beschrieben werden, vor allem nicht für die Beschäftigung von Fachkräften.

Mit dem Verfahren gesammelte Erfahrungen

Wie bereits erwähnt, werden die Anträge auf Arbeitsmigration in der Regel zusammen mit allen anderen Migrationsanträgen oft ohne spezialisierte Sachbearbeiter oder ohne zentrale Anlaufstellen in der Ausländerbehörde bearbeitet. Der Großteil der von den Ausländerbehörden bearbeiteten Anträge entfällt auf Familiennachzug und humanitäre Migration. Die Arbeitsmigranten müssen daher in der Regel einen Termin vereinbaren und mit allen anderen Antragstellern Schlange stehen. Ein Versuch, eine unternehmensorientierte Dienstleistung zu bieten, ist das Hamburg Welcome Center (Kasten 4.3).

Die begrenzte Aufmerksamkeit, die der Arbeitsmigration zukommt, spiegelt sich auch darin wider, dass für Arbeitsmigranten zumeist keine besonderen Antragsformulare vorhanden sind. Obwohl sich die Antragsformulare entsprechend den örtlichen Ausländerbehörden voneinander unterscheiden, verwenden die Auslandsvertretungen für alle Visumanträge ein Standardformular. So werden beispielsweise Anträge für die spezifische Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte normalerweise mit demselben Formular gestellt, das für anderweitige Niederlassungserlaubnisse genutzt wird, selbst wenn sich die Voraussetzungen deutlich von den anderen Formen der Niederlassungserlaubnis unterscheiden.

Kasten 4.3 **Hamburg Welcome Center**

Häufig wird eine zentrale Anlaufstelle (One-Stop-Shop) eingerichtet, um die Antragsbearbeitung und Kundenbetreuung in einem Verfahren, an dem mehrere Akteure beteiligt sind, zu verbessern. Solche Anlaufstellen bringen verschiedene institutionelle Akteure am selben Ort zusammen oder sehen einen einzigen Sachbearbeiter vor, der nachgeordnete Verfahren bearbeitet und mit dem Kunden in Kontakt steht. Komplette Anlaufstellen, wie die National Immigrant Support Centres in Portugal, umfassen am selben Ort auch andere öffentliche Dienstleistungen wie Sozialversicherungs- und Gesundheitsdienste (OECD, 2008). In Arbeitsmigrationssystemen erleichtern zentrale Anlaufstellen das Zulassungsverfahren für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, da sie der alleinige Ansprechpartner sind und klare Hinweise liefern. Zentrale Anlaufstellen sind darüber hinaus eine Möglichkeit, das Arbeitsmigrationsverfahren von anderen Migrationsdiensten zu trennen, die im Allgemeinen restriktiver sind und sich bei der Antragsbearbeitung im Rückstand befinden, da sie sich mit einer Vielzahl von Anträgen auf Familiennachzug und Anträgen auf humanitäre Migration befassen.

Ein Beispiel für eine zentrale Anlaufstelle für Arbeitsmigration in Deutschland ist das Hamburg Welcome Center, das 2007 als Teil einer Mehrfachanstrengung zur Verbesserung der Stellung Hamburgs als Ziel für qualifizierte Zuwanderung gegründet wurde. Das Center wird vom Stadtstaat Hamburg und anderen öffentlichen und privaten örtlichen Akteuren finanziert und beschäftigt 13 Personen. Durch eine Website (welcome.hamburg.de) bietet es Orientierungshilfe vor der Einreise, einen allgemeinen Neubürgerservice und laufende Beratung im Hinblick auf allgemeine Dienstleistungen, die sich andernorts befinden.

Das Center ist auf Neubürger/innen ausgerichtet, die zu Beschäftigungszwecken nach Hamburg kommen, einschließlich Absolventen deutscher Hochschulen. Auch wenn es für alle Ausländer Informationen bereitstellt, beschränken sich seine Dienste auf Erstzulassungen für Arbeitsmigranten und ihre Familien. Pro Jahr werden dort rd. 5 500 Anträge bearbeitet. Das Center bearbeitet keine vom Ausland aus gestellten Anträge, sondern agiert als eine Ausländerbehörde, indem sie vor Ort gestellte Anträge, einschließlich Fälle der visafreien Einreise, prüft. Das Center arbeitet parallel zu den Ausländerbehörden, die sich in anderen Bezirken Hamburgs befinden; Arbeitsmigranten können ihren Antrag auch in den Bezirksämtern einreichen, wo die Rechtsauslegung gelegentlich abweichen kann.

Durch das Center wird das Verfahren zwar nicht beschleunigt, es bietet dem Nutzer aber einen individuellen Empfang. Alle Serviceleistungen werden auf Englisch und Deutsch angeboten – zweisprachige Serviceleistungen sind in deutschen Ausländerbehörden nicht die Regel –, und es verfügt auch über ein allgemeines Beratungsangebot. Es unterstützt zudem Integrationsinitiativen wie zweisprachige Veranstaltungen, Orientierungsveranstaltungen und die Bekanntmachung kultureller Aktivitäten vor Ort.

Auswahl der Migranten

Auswahl und Zulassung basieren im deutschen Arbeitsmigrationssystem auf unterschiedlichen und häufig kumulativen Parametern. Dieser Abschnitt untersucht die einzelnen Parameter und ihre jeweiligen Konsequenzen.

Stellenangebot

Im gegenwärtigen System werden Zuwanderer auf der Basis ihres Arbeitsvertrags mit einem deutschen Arbeitgeber und nicht nur auf Grund ihrer Qualifikationen oder Kompetenz zugelassen. Das Auswählen der am höchsten qualifizierten Zuwanderer bleibt den Arbeitgebern überlassen. Bisher haben die deutschen Arbeitgeber trotz der gemeldeten Fachkräftengpässe die Möglichkeit der Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland noch nicht stark in Anspruch genommen. Dies könnte bis zu einem gewissen Grad eine allgemeine Zurückhaltung der Arbeitgeber zum Ausdruck bringen, selbst bei Personalengpässen, wie in Kapitel 1 weiter oben dargelegt, über das Bekannte und Gewohnte hinaus nach Lösungen zu suchen. Es spiegelt möglicherweise auch die Tatsache wider, dass die Netzwerke zur Personalbeschaffung im Ausland noch nicht ausgebaut sind und es im öffentlichen und im privaten Sektor an vertrauenswürdigen Intermediären mangelt. Die Bundesagentur für Arbeit hat bei der Gewinnung ausländischer Arbeitskräfte bislang keine bedeutende Rolle als Vermittler gespielt, von den Sonderprogrammen für die mittel- und osteuropäischen Länder einmal abgesehen⁸. Die Arbeitgeberverbände haben sich bisher im Allgemeinen noch nicht direkt eingeschaltet, um den Mitgliedern bei der Bündelung von Ressourcen zu helfen, damit dem Arbeitskräftemangel durch Zuwanderung aus dem Ausland begegnet werden kann, und private Personalvermittlungen sind an diesem Markt noch nicht etabliert.

Eine Reaktion auf das Fehlen von Personalvermittlungsnetzen im Ausland besteht darin, Arbeitsuchenden die Möglichkeit zu bieten, für einen begrenzten Zeitraum ins Land zu kommen, um eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung zu finden. Hierdurch werden die Transaktionskosten für die Arbeitgeber prinzipiell gesenkt, indem ihnen die Chance geboten wird, die Arbeitsuchenden direkt kennenzulernen und gegebenenfalls rasch einzustellen. Über den Zeitraum der Arbeitsuche hinaus ist ein Aufenthalt nur gestattet, wenn die betreffende Person einen ihren Qualifikationen angemessenen Arbeitsplatz gefunden hat.

Dänemark führte diese Möglichkeit im Jahr 2009 ein, als es bestimmten Anforderungen genügenden Arbeitsuchenden den Aufenthalt im Land für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren erlaubte, in denen diese jeder Beschäftigung nachgehen konnten. Am Ende des Dreijahreszeitraums

mussten sie eine Beschäftigung nachweisen, die den Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis begründet (entweder durch den qualifizierenden Charakter des Arbeitsplatzes oder das gezahlte Gehalt). Die Auswahl konzentrierte sich weitgehend auf Personen mit Tertiärabschluss und Sprachkenntnissen, der Zugang zu Sozialleistungen ist verwehrt. Die meisten Erstempfänger der dänischen Greencard – die größtenteils außerhalb Dänemarks ausgebildet wurden und andere europäische Sprachen sprachen als Dänisch – gingen am Ende des ersten Jahres nicht in eine qualifizierte Beschäftigung über⁹. Norwegen führte 2010 ein stärker beschränktes Visum zur Arbeitsplatzsuche ein, das es qualifizierten Arbeitssuchenden gestattete, sich für eine Aufenthaltsdauer von bis zu sechs Monaten im Land aufzuhalten, in der sie nicht arbeiten durften, bis sie einen ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz gefunden hatten. Nicht einmal jeder vierte Inhaber dieses Aufenthaltstitels fand eine seiner Qualifikation entsprechende Beschäftigung, wenngleich etwa jeder fünfte einen Statuswechsel mit neuen Aufenthaltsgründen (Sprachstudium usw.) vornahm, was die norwegischen Behörden im Juli 2012 dazu veranlasste, die Erteilung dieses Titels wieder einzustellen.

Der deutsche Ansatz ist vorsichtig. Seit August 2012 wird Ausländern mit anerkanntem Tertiärabschluss und gesichertem Lebensunterhalt ein 6-Monats-Visum erteilt; während der Zeit der Arbeitsplatzsuche ist die Aufnahme einer Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit nicht zulässig und um in Deutschland bleiben zu können, müssen sich die Arbeitssuchenden für eine der Arbeitserlaubniskategorien für Fachkräfte qualifizieren¹⁰. Laut der bisherigen Gesetzgebung mussten Personen, die zur direkten Beschäftigungssuche nach Deutschland kamen, mit einem Besuchervisum oder einem Geschäftsreise-Visum (mit einer Höchstdauer von 3 Monaten) einreisen. Sie mussten aber, mit Ausnahme der Staatsangehörigen bestimmter Länder, die von der Visumspflicht befreit sind, das Land zur Erlangung einer Arbeitserlaubnis wieder verlassen, da Anträge nur aus dem Ausland gestellt werden konnten. Noch wichtiger ist, dass der Arbeitgeber sicher sein kann, dass er eine Person mit einem Visum zur Arbeitsplatzsuche ohne weitere zusätzliche Arbeitsmarktprüfung einstellen kann, sofern das Arbeitsplatzangebot die Kriterien für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis erfüllt (d.h. es sich um Berufe handelt, die unter die Blaue Karte EU fallen, oder um Mangelberufe). Diese Sicherheit ist gegeben, weil die Vorabanerkennung des Tertiärabschlusses eine Grundvoraussetzung für die Erteilung des Visums ist¹¹.

Das Visum zur Arbeitsplatzsuche löst daher das Problem der Arbeitgeber, die bei der Einstellung einer Fachkraft lange Wartezeiten in Kauf nehmen

müssen, und lässt nur Arbeitskräfte ins Land, deren Qualifikationen formal anerkannt wurden. Unberücksichtigt bleiben indessen andere Aspekte, wie Sprachkenntnisse und die Beurteilung ausländischer Qualifikationen seitens der Arbeitgeber. Die praktische Anwendung dieses Aufenthaltstitels sollte überwacht werden, um seine Nutzung (wer beantragt ihn und wem wird er erteilt) und die Merkmale der Visuminhaber (wer erhält später eine Arbeitserlaubnis und für welche Berufe) untersuchen zu können. Wenn Unternehmen Nutzen daraus ziehen, dass Bewerber mit diesem Visum zur Arbeitsplatzsuche ins Land kommen, deutet dies darauf hin, dass eines der Hindernisse, das der Nutzung der Möglichkeiten der Arbeitsmigration im Wege steht, mit der Schwierigkeit zusammenhängt, im Ausland geeignete Kandidaten zu identifizieren. Führen die Visa zur Arbeitsplatzsuche nicht zu Einstellungen, könnte dies den Schluss nahelegen, dass Arbeitgeber ausländische Bewerber nicht akzeptieren, selbst wenn sie formal anerkannte Qualifikationen besitzen und sofort verfügbar sind.

Berufsmerkmale

In den Debatten und Maßnahmen galt Berufen die Priorität, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, und insbesondere einer Liste von Mangelberufen, zu denen beispielsweise Ärzte und Ingenieure zählen. Im Zuwanderungsrecht werden IT-Kräfte im Vergleich zu anderen Arbeitskräften separat behandelt, und die wichtigsten Zugangsmöglichkeiten beschränken sich auf Arbeitsmigranten in Beschäftigungen, die einen Tertiärabschluss voraussetzen. Insgesamt steht es hauptsächlich diesen Berufen offen.

Die deutsche Liste der Mangelberufe enthält aber bereits auch mehrere Fachkräfteberufe, d.h. Berufe, die eine postsekundäre berufliche Bildung voraussetzen, in Bereichen wie Abfallentsorgung sowie Handwerk und Technik. So ist die Liste der Mangelberufe ein Instrument, das mehr Berufsfelder für die Einstellung erfahrener Kräfte aus dem Ausland öffnen könnte¹². Mit zunehmender Zahl der offenen Stellen und Arbeitskräfteengpässen könnte die Liste der Mangelberufe zu einem Instrument werden, mit dem sich Zuwanderungsmöglichkeiten flexibel auf besser bezahlte Berufe mit mittlerem Qualifikationsniveau ausdehnen lassen. Ein weiterer Schritt in diese Richtung erfolgte bereits mit den Reformen von August 2012, die den Arbeitsmarkt für Personen mit berufsqualifizierendem deutschen Abschluss und einem Stellenangebot in einem Beruf mittleren Qualifikationsniveaus öffneten.

Bei den geringqualifizierten Beschäftigungen gibt es derzeit wenig Zulassungsmöglichkeiten, außer für Staatsangehörige aus einigen

privilegierten Staaten, die sich einer Vorrangprüfung unterziehen, sowie Bürgern aus Ländern, mit denen Deutschland eine bilaterale Vereinbarung getroffen hat, oder die durch sonstige Sonderregelungen erfasst werden, die allesamt nicht zu einem Daueraufenthalt oder Familiennachzug berechtigen. Ein Berufsfeld, in dem die Arbeitsmigration in vielen OECD-Ländern expandierte, ist die Langzeitpflege. Hierfür besteht in Deutschland keine spezielle Zuwanderungsmöglichkeit, da haushaltsnahe Dienstleistungen wie Pflege- und Betreuungsleistungen als Beruf des mittleren Qualifikationsniveaus reguliert sind. Jedoch existiert in Deutschland eine bilaterale Vereinbarung für Haushaltshilfen, die auf dem Grundsatz fußt, dass diese helfenden Personen bei der Erledigung häuslicher Aufgaben im Haus der Arbeitgeber, die alleine nicht mehr zurechtkommen, keine Pflegeleistungen erbringen. Das Programm wurde 2002 ins Leben gerufen und mit der Reform der Zuwanderungsregelungen von 2005 institutionalisiert, es enthält strenge Obergrenzen für die Entlohnung die Zahl der Arbeitsstunden und die Arbeitsaufgaben der Beschäftigten und ist geografisch auf Bewerber aus den neuen EU-Mitgliedsländern begrenzt. Das Programm war nicht breitangelegt – es umfasste etwa 3 000 Arbeitskräfte, größtenteils polnischer Herkunft, und die Zahl ist in den letzten Jahren gesunken. Das kostenintensive und agenturbasierte Modell für Haushaltshilfen scheint der Expansion des Programms im Wege zu stehen, ebenso wie das Verbot der Erbringung von Pflegeleistungen durch Haushaltshilfen. Es ist aber dennoch ein Beispiel für ein spezifisches Programm, das einen Beruf mit niedrigem Qualifikationsniveau betrifft. Und schließlich verfügt Deutschland über ein Programm für die Einstellung von Spezialitätenköchen, hauptsächlich aus dem asiatischen Raum, um Restaurants, die keine erfahrenen Kräfte vor Ort finden, temporäre Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen.

Bildungsmerkmale

Das Arbeitsmigrationssystem in Deutschland verlangt von den Arbeitsmigranten im Allgemeinen, dass sie über Qualifikationen verfügen, die dem von ihnen ausgeübten Beruf entsprechen; generell wird ein Abschluss im Tertiärbereich vorausgesetzt. In Diskussionen über die Einführung von Veränderungen in Deutschland wurde wiederholt die Idee geäußert, Ausländer mit Tertiärabschluss ohne Stellenangebot zuzulassen, da davon ausgegangen wird, dass sie rasch eine geeignete Beschäftigung finden.

Dort, wo solche angebotsorientierten Auswahlssysteme darauf abzielen, Arbeitsplätze mit hohem Qualifikationsniveau zu besetzen, besteht das wichtigste Gegenargument in der Gefahr der sogenannten „Über-

qualifizierung“ (Beschäftigung in Arbeitsplätzen unter dem tatsächlichen Qualifikationsniveau einer Person), der sich die Zuwanderer in Deutschland wie auch anderen OECD-Ländern gegenübersehen. Die sich daraus ergebende mangelnde Fähigkeitsnutzung ist ein Verlust für den Migranten und eine Zielverfehlung für das Aufnahmeland. Im OECD-Raum ist die Gefahr der Überqualifizierung unter den Zuwanderern größer als unter den im Inland Geborenen, insbesondere, wenn sie in einem Land mit niedrigem Einkommensniveau geboren sind und ihren höchsten Abschluss im Ausland erworben haben (OECD, 2012a). In Deutschland arbeiten etwa 30% der im Ausland geborenen Personen mit Tertiärabschluss in Beschäftigungen unter ihrem formalen Qualifikationsniveau. Die Inzidenz der Überqualifizierung ist unter den im Inland Geborenen geringer, wo sie nur 20% aller Beschäftigten betrifft. Diese Durchschnittswerte liegen nahe am OECD- und EU-weiten Mittel (Abb. 4.9; OECD, 2012b).

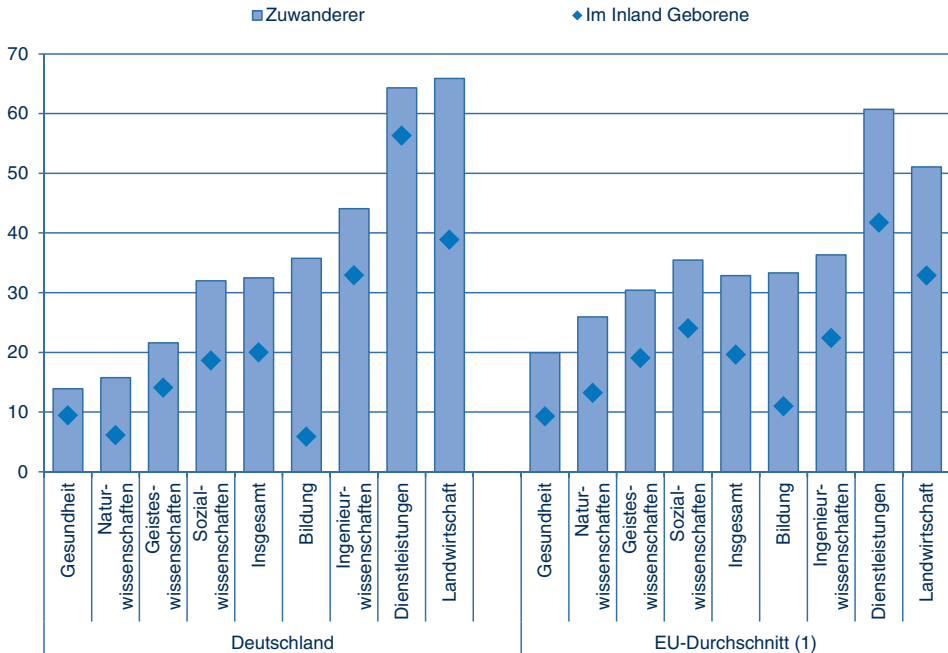
Noch wichtiger als der Migrationshintergrund scheint für die Aussichten auf einen Arbeitsplatz, der den eigenen Kompetenzen entspricht, der jeweilige Studienhintergrund zu sein. Wie in Abbildung 4.9 veranschaulicht wird, schwanken die Überqualifizierungsquoten der Personen mit Tertiärabschluss in Beschäftigung ganz erheblich je nach Studienrichtung, in dem sie ihren höchsten Abschluss erzielt haben.

Die Überqualifizierungsquote der Zuwanderer mit Tertiärabschluss in Deutschland entspricht zwar der in anderen Ländern der Europäischen Union beobachteten Quote, die Varianz je nach Studienfach ist jedoch größer. Zuwanderer mit einem Abschluss in Medizin oder Naturwissenschaften in Deutschland sind beispielsweise kaum von der Überqualifizierung betroffen. In diesen Fachbereichen scheinen die Überqualifizierungsquoten in den übrigen Ländern der Europäischen Union höher zu sein, wo sie unter zugewanderten Medizinern 20% und unter zugewanderten Naturwissenschaftlern 26% betragen. Auf europäischer Ebene sind die Überqualifizierungsquoten unter den im Inland Geborenen in diesen Studienfächern um mehr als 10 Prozentpunkte niedriger.

Das relativ gute Matching zwischen Bildungsabschluss und beruflichem Qualifikationsniveau von Absolventen medizinischer und naturwissenschaftlicher Studiengänge in Deutschland lässt sich auf unterschiedliche Weise interpretieren. Erstens kann es auf gute allgemeine Beschäftigungschancen in den einschlägigen Berufen hindeuten. In der Tat waren *Physiker, Mathematiker und Ingenieurwissenschaftler* ebenso wie *biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte* Berufe mit einem Beschäftigungszuwachs von 20-25% zwischen 2000 und 2010. Ferner ist die

Abbildung 4.9 **Überqualifizierungsquote der Beschäftigten mit Tertiärabschluss nach Studienrichtung, Zuwanderer im Vergleich zu im Inland und in Ländern der Europäischen Union (ohne Deutschland) Geborenen, 2006-2010**

In Prozent



Anmerkung: Die Überqualifizierungsquote wird gemessen als der Prozentsatz der Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss, die Beschäftigungen mit mittleren und niedrigen Qualifikationsanforderungen (ISCO 4-9) ausüben. Leiter kleiner Unternehmen, Mitglieder der Streitkräfte sowie Personen ohne Angaben bei der Variable zur Klassifizierung ihrer Beschäftigung sind von der Analyse ausgenommen. Desgleichen werden Absolventen allgemeiner Bildungsgänge nicht getrennt aufgeführt, sondern sind in den Gesamtwerten berücksichtigt.

1. Der EU-Durchschnitt ist ein gewichteter Durchschnitt ohne Deutschland.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

horizontale Inkongruenz unter Absolventen aus diesen Studienbereichen niedrig, was bedeutet, dass nur ein geringer Teil der in einer dem formalen Qualifikationsniveau entsprechenden Beschäftigung geleisteten Arbeit zwar diesem Niveau, nicht aber dem *Inhalt* des Studienfachs entspricht.

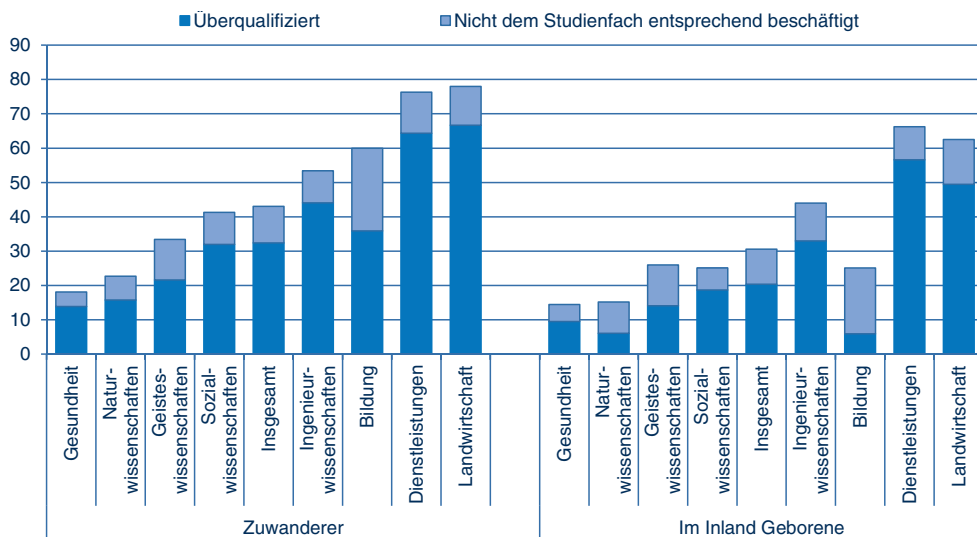
Infolgedessen sind etwa 85% der im Inland Geborenen und etwa 80% der im Ausland Geborenen Inhaber eines medizinischen oder naturwissenschaftlichen Abschlusses, die sich in Beschäftigung befinden, an

einem Arbeitsplatz, der sowohl dem Niveau als auch dem Inhalt ihres Studiums entspricht (Abb. 4.10).

Ein bedeutender Anteil der Personen mit Tertiärabschluss (im Inland Geborene wie auch Zuwanderer), die für die Ausübung einer Tätigkeit als technische oder Tiefbauingenieure ausgebildet sind, arbeiten derzeit nicht in den genannten qualifizierten Mangelberufen, sondern an Arbeitsplätzen mit mittlerem Qualifikationsniveau. Eine der Berufskategorien auf der aktuellen Positivliste sind Ingenieurberufe (Maschinenbau und Fahrzeugtechnik), und dennoch ist die Überqualifizierungsquote unter Ingenieuren relativ hoch. Unter den Ingenieuren, Architekten oder Fertigungstechnikern arbeiten 33% der im Inland Geborenen und 44% der Zuwanderer in Beschäftigungen, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen. Weitere 10% sind mit einer horizontalen Inkongruenz konfrontiert, d.h. sie arbeiten in Beschäftigungen,

Abbildung 4.10 **Überqualifizierungs- und Mismatch-Quoten bei Beschäftigten mit Tertiärabschluss, nach Studienfach, Zuwanderer im Vergleich zu im Inland Geborenen, Deutschland, 2006-2010**

In Prozent



Anmerkung: Die Überqualifizierungsquote wird gemessen als der Prozentsatz der Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss, die Beschäftigungen mit mittleren und niedrigen Qualifikationsanforderungen (ISCO 4-9) ausüben. Leiter kleiner Unternehmen, Mitglieder der Streitkräfte sowie Personen ohne Angaben bei der Variable zur Klassifizierung ihrer Beschäftigung sind von der Analyse ausgenommen. Desgleichen werden Absolventen allgemeiner Bildungsgänge nicht getrennt aufgeführt, sondern sind in den Gesamtwerten berücksichtigt.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

die zwar ein hohes Qualifikationsniveau voraussetzen, aber keinerlei Beziehung zu den Bereichen Ingenieurwissenschaften, Architektur oder Fertigungstechnik aufweisen.

Gleichwohl werden überqualifizierte Ingenieure für Stellen mit mittlerem Qualifikationsniveau eingestellt, die nur entfernt mit ihrem Studienfach in Verbindung stehen. 16% arbeiten in *Ausbau- und verwandten Berufen*, 12% als *Maschinenmechaniker und -schlosser*, 7% als *Elektro- und Elektronikmechaniker und -monteure* sowie 6% in *Baukonstruktions- und verwandten Berufen*. Die Übrigen sind auf das breite Spektrum an Berufen mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau verteilt.

Die erhebliche Überqualifizierungsquote unter den Ingenieuren in Deutschland legt den Schluss nahe, dass viele deutsche Arbeitgeber hochqualifiziertes Personal für Tätigkeiten einstellen, die formal von Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau ausgeübt werden könnten, und dass eine erhebliche Zahl an Ingenieuren eine Beschäftigung unter ihrem Qualifikationsniveau akzeptiert. Das wirft die Frage nach einem *globalen* Mangel an Ingenieursqualifikationen am deutschen Arbeitsmarkt auf, der sich im Prinzip in einer günstigeren Verhandlungsposition für Absolventen mit diesen relativ seltenen Qualifikationen niederschlagen sollte. Sie kann aber auch einen Mangel an Ingenieuren in spezifischen Fachgebieten widerspiegeln (wie Fahrzeugbau und Maschinenbau) statt in anderen, allgemeineren Ingenieursparten (wie z.B. im Tiefbau und im Industriebereich)¹³.

Alle Zuwanderer in Deutschland – von denen die meisten aus anderen als Beschäftigungsgründen zugelassen wurden, wie Familienzusammenführung und humanitäre Gründe – gehören potenziell zum inländischen Reservoir an Fähigkeiten. Die Mobilisierung des Potenzials der Zuwanderer ist durchaus eine wichtige Komponente in der Gesamtstrategie zur Gewährleistung eines hinreichenden Angebots an Fachkräften (vgl. Kapitel 1 wegen einer vollständigeren Diskussion). Gute Arbeitsergebnisse unter den niedergelassenen Zuwanderern (zusätzlich zu den im Inland Geborenen) sind auch eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz zusätzlicher Arbeitsmigranten in der Bevölkerung zur Behebung von Engpässen, wenngleich die öffentliche Meinung der Beschäftigung im Allgemeinen mehr Gewicht beimisst als der Beschäftigung an Arbeitsplätzen, die der beruflichen Qualifikation entsprechen.

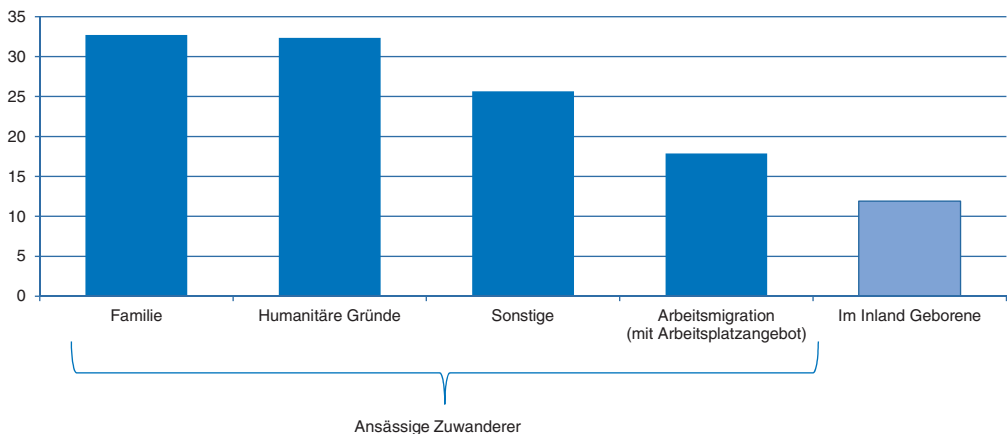
Die Gefahr der Überqualifizierung fällt in Deutschland, wie in anderen OECD-Ländern, je nach Zutrittskategorie der Zuwanderer stark unterschiedlich aus (Abb. 4.11). Migranten, die aus familiären und humanitären

Gründen ins Land kommen, laufen eher Gefahr, in Berufen zu arbeiten, die ihrem formalen Qualifikationsniveau nicht entsprechen, als Zuwanderer, die aus Beschäftigungszwecken nach Deutschland kamen, und im Vergleich zu im Inland Geborenen ist das Risiko bei ersteren dreimal so hoch. Der im arbeitgeberorientierten Arbeitsmigrationssystem angelegte Filter scheint zusammen mit der geforderten Übereinstimmung von Ausbildung und Beruf ein hohes Maß an Job-Matching zu gewährleisten.

Die meisten Zuwanderer haben ihren höchsten Bildungsabschluss im Ausland erworben, und den Arbeitgebern fällt es manchmal schwer, seinen realen Wert zu beurteilen, insbesondere wenn es sich um Qualifikationen handelt, die in anderen Bildungssystemen als dem deutschen oder anderen OECD-Hocheinkommensländern erworben wurden. Bis zu einem gewissen Grad kann diese Schwierigkeit durch eine formelle Prüfung überwunden werden. Eine Prüfung ihrer Qualifikationen scheint für Zuwanderer mit Qualifikationsnachweisen aus Niedrigeinkommensländern mit besseren Arbeitsmarktergebnissen assoziiert zu sein. Während nur 30% der beschäftigten Migranten, die keinen Antrag auf Anerkennung ihres Abschlusses gestellt haben, eine ihren Qualifikationen entsprechende

Abbildung 4.11 Anteil der überqualifizierten Zuwanderer von außerhalb der EU mit mittlerem und hohem Bildungsniveau, nach Einreisezweck, in Beschäftigung, 2008

In Prozent



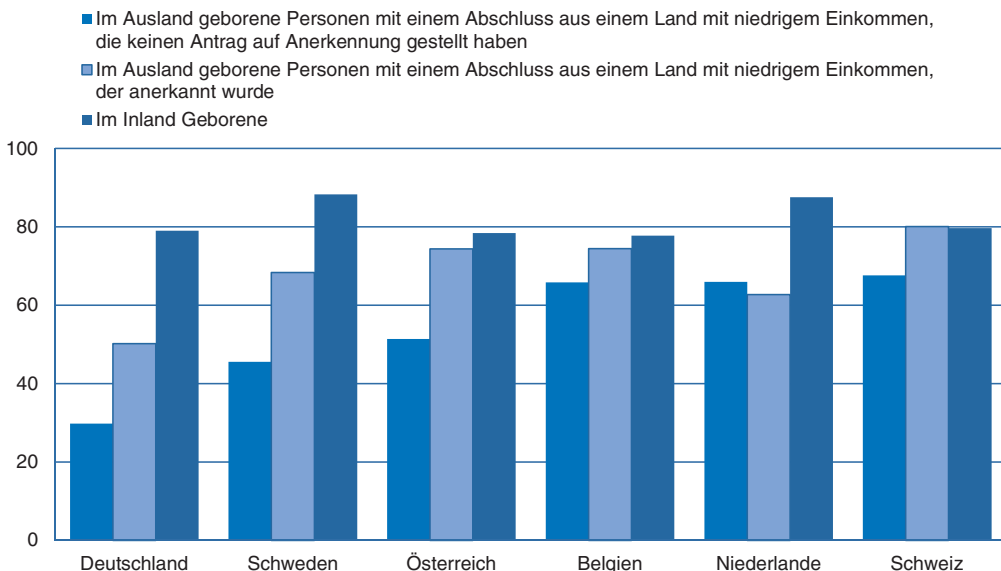
Anmerkung: Beim Einreisezweck handelt es sich um Selbstangaben.

Quelle: Deutscher Mikrozensus, Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Universität Hohenheim.

Beschäftigung haben, steigt dieser Anteil unter Migranten, deren ausländische Abschlüsse anerkannt wurden, auf 50% (Abb. 4.12; vgl. auch OECD, 2012a). Aber selbst im letztgenannten Personenkreis ist der Prozentsatz wesentlich niedriger als unter den im Inland Geborenen, wobei der Abstand in Deutschland größer ist als in allen anderen OECD-Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen.

Wie weiter oben dargelegt wurde, muss im deutschen Arbeitsmigrations-system die von den Arbeitsmigranten ausgeübte Tätigkeit ihren Qualifikationen entsprechen, sofern ihr Arbeitsverdienst eine bestimmte Grenze nicht übersteigt, ab der nur noch der Bildungsabschluss berücksichtigt wird, da der Arbeitsverdienst als Anhaltspunkt für das Qualifikationsniveau des Arbeitsplatzes gilt. Der derzeit in Deutschland verfolgte vorsichtige und restriktive Ansatz scheint durch die Schwierigkeit gerechtfertigt zu sein, der sich Nicht-Arbeitsmigranten bei der Evaluierung ihrer Qualifikationen am Arbeitsmarkt gegenübersehen, darunter selbst jene, deren Abschluss formal anerkannt wurde. Das spricht gegen eine weitere Öffnung des Landes für die Zuwanderung von Personen ohne ein

Abbildung 4.12 **Prozentsatz der Beschäftigten mit hohem Bildungsniveau, die eine Beschäftigung mit hohem Qualifikationsniveau ausüben, nach Herkunft des Diploms und Anerkennungsstatus, 2008**



Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung (Eurostat), Berechnungen des OECD-Sekretariats.

ihren Qualifikationen entsprechendes Stellenangebot, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese Zuwanderer leicht eine Beschäftigung finden, die mit den Qualifikationen übereinstimmt, für die sie zugelassen wurden. Die beiden Filter, d.h. zum einen das Stellenangebot und zum anderen die Gewährleistung einer Übereinstimmung zwischen Qualifikation und Beschäftigung, sind sinnvolle Schutzmechanismen. Für qualifizierte Arbeitsmigranten, die mit einem Stellenangebot ins Land kommen, das ihren Qualifikationen entspricht, und die lange genug in Beschäftigung bleiben, um eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, dürfte die Gefahr der Überqualifizierung geringer sein.

Gehalt

Ein gemeinsames Merkmal der Zulassungssysteme ist in einer Reihe von OECD-Ländern die Mindestgehaltsschwelle. Gehälter oberhalb dieser Schwelle dienen als Indikator für spezialisierte Beschäftigungen und erleichtern die Zulassungsverfahren für bestimmte Berufe. Das Vereinigte Königreich befreit Spitzenverdiener von der für hochqualifizierte Arbeitskräfte geltenden Obergrenze. In zahlreichen Ländern sind Mindestgehaltsschwellen als ein Kriterium für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen vorgeschrieben (Irland für seine Greencard, die Niederlande für Knowledge Migrants, Spanien und Belgien für Führungskräfte, Österreich für die Rot-Weiß-Rot-Card, Israel für ausländische Experten).

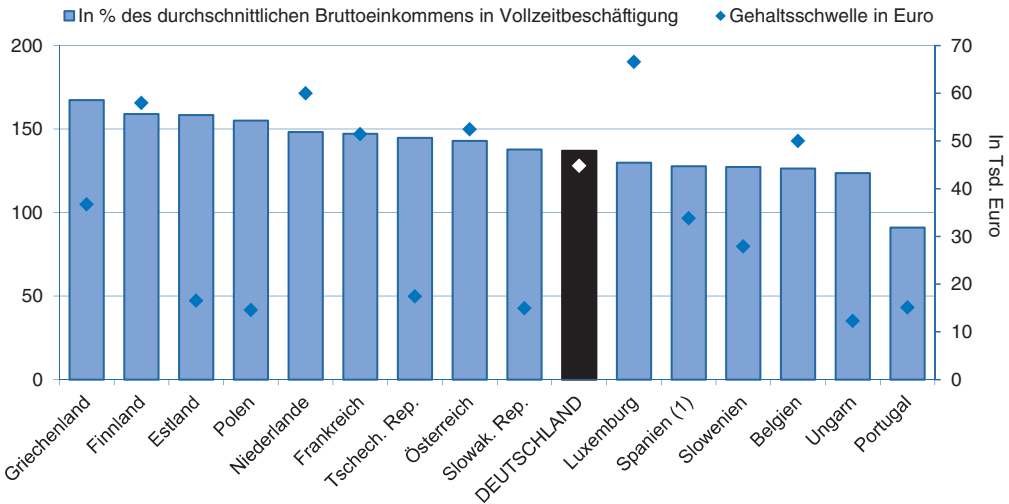
Die 2005 in Deutschland nach §19 AufenthG als eine Grundvoraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis eingeführte Mindestgehaltsschwelle spielte in der öffentlichen Debatte eine übertrieben große Rolle, obwohl sie, wie festgehalten wurde, beim Arbeitsmarktzugang von untergeordneter Bedeutung war. Die Niederlassungserlaubnis für hochqualifizierte und hochbezahlte Ausländer wurde mit der Einführung der Blauen Karte EU (Richtlinie 2009/50/EG) im August 2012 abgeschafft, in welcher der Arbeitsverdienst eines der Hauptkriterien für die Erteilung der Erlaubnis darstellt¹⁴.

Laut dieser Richtlinie wird die Blaue Karte EU ausländischen Arbeitskräften erteilt, die das 1,5-Fache des durchschnittlichen deutschen Bruttojahresgehalts verdienen, wobei der Schwellenwert für den durchschnittlichen Verdienst von jedem Land individuell festgesetzt werden kann. Ein niedrigerer Grenzwert – das 1,2-Fache des Durchschnittsbruttojahresgehalts – gilt für Mangelberufe, wobei die Positivliste wiederum von jedem einzelnen Land definiert wird. Auch wenn das in der Richtlinie nicht verlangt wird, entfällt in Deutschland die Vorrangprüfung bei Arbeitsmigranten, die ein Stellenangebot mit einem über dem Schwellenwert liegenden Gehalt haben.

Das Mindestgehalt wurde in Deutschland in Bezug auf das durchschnittliche Bruttogehalt festgelegt. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wurde die Mindestgehaltsschwelle in Deutschland nicht besonders streng gehandhabt (Abb. 4.13)

In Abbildung 4.13 wird das durchschnittliche Bruttojahresgehalt bei Vollzeitbeschäftigung zu Grunde gelegt, ein Vergleichsmaßstab, der in allen OECD-Ländern zur Verfügung steht. Die deutsche Blaue-Karte-EU-Gehaltsschwelle – 44 800 Euro – macht das 1,4-Fache des durchschnittlichen deutschen Bruttojahresgehalts in Vollzeitbeschäftigung aus. Die entsprechende Schwelle für Mangelberufe – 35 000 Euro – entspricht dem durchschnittlichen deutschen Jahresbruttoentgelt bei Vollzeitbeschäftigung. Anhand dieser Messgröße haben die meisten EU-Länder, die ihre Schwellenwerte für den Erwerb der Blauen Karte EU bisher veröffentlicht haben, diese unter dem 1,5-Fachen oder (im Falle Italiens) sogar unter

Abbildung 4.13 **Vergleich der Mindestgehaltsschwellen für den Erwerb der Blauen Karte EU, Mindestgehalt in Prozent des durchschnittlichen Bruttojahreseinkommens eines Vollzeitbeschäftigten, 2010-2012**



Anmerkung: Die Mindestgehaltsschwellen werden für die Gruppe der Spitzenverdiener berechnet, in den meisten Fällen beläuft sich der Schwellenwert in Mangelberufen auf 80% der allgemeinen Untergrenze, außer in Deutschland, wo er niedriger angesetzt ist (73% der allgemeinen Untergrenze).

1. Spanien wendet die Untergrenze auf der Basis des Durchschnittsverdiensts für jeden Sektor an; der angegebene Schwellenwert bezieht sich auf das sektorübergreifende Durchschnittseinkommen.

Quelle: Daten zum durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen Vollzeitbeschäftigter: OECD.stat; Blaue-Karte-EU-Mindestgehaltsschwellen aus amtlichen nationalen Publikationen.

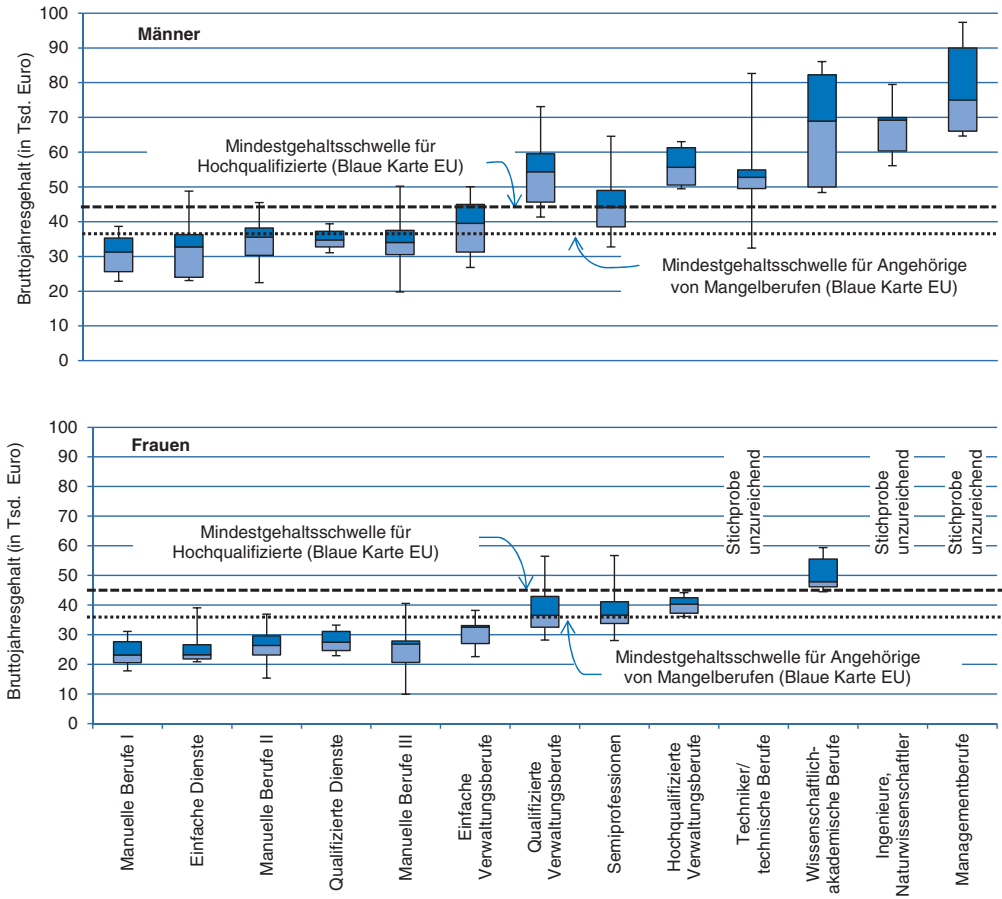
dem durchschnittlichen Jahresbruttoentgelt bei Vollzeitbeschäftigung festgelegt. Die Niederlande, die im Rahmen ihrer Arbeitsmarktzulassung für qualifizierte Zuwanderer („Knowledge Migrants“) einen Mindestverdienst vorschreiben, setzen für die Blaue Karte EU eine höhere Gehaltsschwelle an als für die Knowledge Migrants, um den zusätzlichen Vorteilen gerecht zu werden, die mit der Blauen Karte EU verbunden sind.

Eine Untersuchung des tatsächlichen Verdienstspektrums in Deutschland nach Berufen im Verhältnis zu diesen Grenzwerten legt den Schluss nahe, dass die Gehälter in den meisten qualifizierten Berufen, die einen Hochschulabschluss voraussetzen, für Männer und Frauen bereits über dem Schwellenwert liegen (Abb. 4.14). Das zwischen Männern und Frauen bestehende Lohngefälle hat aber zur Folge, dass in bestimmten Berufsgruppen die von den deutschen Frauen bezogenen Gehälter in den meisten Fällen für den Erwerb einer Blauen Karte EU nicht ausreichen würden, wohingegen die der Männer hoch genug wären. Bei den hochqualifizierten und qualifizierten Verwaltungsberufen beispielsweise liegen die Gehälter der Männer über dem Standardschwellenwert, während das Verdienstspektrum für die Frauen weitgehend unter dieser Schwelle liegt. Männer in Berufen mit mittlerem Qualifikationsniveau – die in Deutschland derzeit keinen Anspruch auf die Blaue Karte EU haben – würden die Bedingungen im Allgemeinen ebenfalls erfüllen, die meisten Frauen indessen nicht. Auch wenn die Berufsgruppen in ihrer breiten Definition den Lohnunterschieden je nach Position und Aufgabenfeld nicht Rechnung tragen, ergibt sich insgesamt für Frauen ein niedrigeres Gehaltsspektrum als für Männer.

Ein geläufiges Kriterium bei der Festlegung einer Gehaltsschwelle ist das Alter. Ältere Arbeitskräfte haben eine größere Erfahrung und verdienen im selben Beruf generell mehr. Bei der globalen Zugrundelegung von Gehaltsgrenzen werden möglicherweise ältere Arbeitskräfte gegenüber jüngeren begünstigt, selbst wenn die langfristigen Vorteile der Zuwanderung von Fachkräften für das Zielland bei jenen Zuwanderern größer sind, die jünger ins Land kommen und während eines längeren Erwerbslebens einen größeren Beitrag leisten. Abbildung 4.15 zeigt die Verdienstverteilung für jüngere (25-39 Jahre) und ältere Arbeitskräfte (40-49 Jahre) im Haupterwerbsalter. In mehreren Kategorien qualifizierter Beschäftigung, und insbesondere bei den hochqualifizierten und qualifizierten Verwaltungsberufen liegt das Gehalt jüngerer Kräfte generell unter der Gehaltsschwelle. Techniker und Angehörige technischer Berufe erfüllen in der Regel die Bedingungen für den Bezug eines an der Gehaltsgrenze liegenden Lohns erst, wenn sie die Gruppe der älteren Kräfte erreichen. Andere OECD-Länder haben auf die

Abbildung 4.14 **Brutt Jahresgehalt Vollzeitbeschäftigter, nach Berufsgruppen und nach Geschlecht, 2006**

Spektrum: Median, 25. und 75. Perzentil, Mindest- und Höchstwert

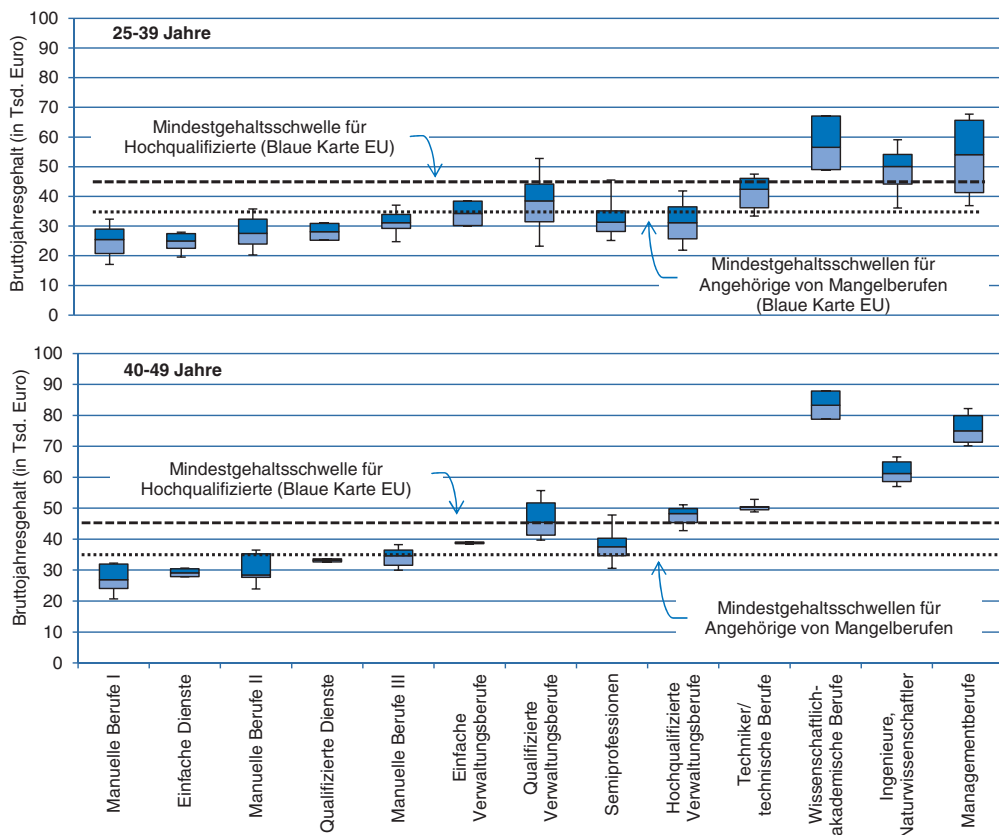


Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamts.

mit derartigen Gehaltsschwellen unweigerlich einhergehende Begünstigung älterer Arbeitskräfte mit einer Senkung des Mindestverdiensts für jüngere Arbeitsmigranten reagiert, so z.B. die Niederlande, oder durch die Bevorzugung junger Migranten auf anderem Wege, wie beispielsweise in Punktesystemen (siehe weiter unten).

Abbildung 4.15 **Bruttोजahresgehalt Vollzeitbeschäftigter, nach Berufsgruppen und nach Alter, 2006**

Spektrum: Median, 25. und 75. Perzentil, Mindest- und Höchstwert



Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamts.

Ferner sind die Löhne und Gehälter in Großunternehmen im Allgemeinen höher. Während die Gehaltsuntergrenze unter dem Medianlohn von Beschäftigten mit Tertiärabschluss angesiedelt ist, der 2010 etwa 55 000 Euro betrug, liegt sie bei Arbeitsmarktneuzugängen (25-34 Jahre) mit Hochschulabschluss in KMU über dem Medianverdienst von etwa 38 500 Euro. Hiervon einmal abgesehen, stellen die mit der Einführung der Blauen Karte EU einhergehenden jüngsten Reformen eine erhebliche Liberalisierung der Arbeiterlaubnisse für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte dar, denen in Deutschland eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung

angeboten wird, da bei Personen mit einem Arbeitsverdienst über dem im jeweiligen Land festgelegten Schwellenwert keine Vorrangprüfung mehr vorgenommen wird. Ehepartnern wird sogar sofortiger und unbegrenzter Arbeitsmarktzugang eingeräumt. Ferner ermöglicht Deutschland Bewerbern in Mangelberufen, deren Bruttojahresverdienst zwischen dem unteren Wert und der Standardschwelle angesiedelt ist (d.h. zwischen 36 192 Euro und 46 400 Euro), den Erwerb einer Blauen Karte EU nach einer Vorrangprüfung.

Die Blaue Karte EU steht für eine wesentlich offenere Politik, als sie mit der früheren, an einem bestimmten Mindestverdienst gekoppelten Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte gemäß §19 AufenthG geboten wurde. Wie aus den Abbildungen zur Verdienstverteilung weiter oben eindeutig hervorgeht, lag der Grenzwert für die Erteilung der Erlaubnis für die meisten Tätigkeiten an qualifizierten Arbeitsplätzen, insbesondere bei Frauen, jüngeren Arbeitskräften und Beschäftigten in KMU vor August 2012 über dieser Schwelle für §19 AufenthG.

Zwar wird mit der Blauen Karte EU – anders als mit der früheren, auf einem Mindestgehalt basierenden Niederlassungserlaubnis gemäß §19 AufenthG – keine unmittelbare Niederlassungserlaubnis erteilt, doch können die Inhaber nach 33 Monaten oder bei Nachweis ausreichender, dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechender deutscher Sprachkenntnisse bereits nach 21 Monaten eine Niederlassungserlaubnis beantragen. Dieser Zeitraum ist erheblich kürzer als die Regelwartezeit von 60 Monaten für andere qualifizierte Arbeitsmigranten.

Vorrangprüfung

In Deutschland hängt die Entscheidung, ob ein Arbeitsplatz die Bedingungen für die Zuwanderung von Arbeitskräften erfüllt, nicht in erster Linie von der Vorrangprüfung ab. In einer Reihe von OECD-Ländern, darunter Schweden, sowie im kanadischen Programm zur befristeten Aufnahme von Arbeitsmigranten gilt es als hinreichende Begründung für die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland, wenn es nicht gelingt, eine Stelle zu besetzen. In Deutschland ist dies nicht ausreichend. Die zusätzlichen Filter auf der Nachfrageseite mildern bis zu einem gewissen Grad die Auswirkungen konjunkturbedingter Nachfrageschwankungen nach Arbeitskräften in Berufen, die eine geringer qualifizierte Ausbildung voraussetzen, oder solchen, in denen die Beschäftigung weniger dauerhaft ist. In Ländern, in denen Vorrangprüfungen die Hauptschutzmaßnahmen des lokalen Arbeitsmarkts darstellen – und nicht die Qualifikations- oder Berufskriterien wie in Deutschland –, setzt sich die Gesamtzuwanderung

größtenteils aus Zuzügen geringqualifizierter Arbeitskräfte zusammen, die von den aktuellen negativen Beschäftigungstrends in vielen OECD-Ländern stark getroffen wurden. Dies war beispielsweise in den letzten Jahren in Spanien und Italien der Fall. Andere Länder, wie Kanada, hingegen führen strengere Arbeitsmarktprüfungen bei Anfragen nach Arbeitskräften in Beschäftigungen durch, die als geringer qualifiziert gelten.

Vorrangprüfungen sind für die verschiedenen Kategorien qualifizierter Zuwanderer in Deutschland nach und nach abgeschafft worden, und die Einführung der Blauen Karte EU befreit einen weiteren großen Teil der Kandidaten von der Vorrangprüfung (Kasten 4.2).

Staatsangehörigkeit

Wie bereits festgestellt, untersagt das deutsche System der Arbeitsmigration die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EWR-Ländern, wenn ihr Abschluss unter der Tertiärstufe liegt, bzw. für die meisten Beschäftigungen, die weniger als eine postsekundäre Berufsausbildung voraussetzen, es sei denn es handelt sich um Bürger bestimmter OECD-Länder, bei denen eine Vorrangprüfung durchgeführt wurde. Mehr als die Hälfte der Bürger dieser Länder, die eine Arbeitserlaubnis erhalten, bekommen diese auf Basis der Sonderbestimmungen für privilegierte Staatsangehörigkeiten.

Die Bundesagentur für Arbeit erteilte im Rahmen dieser Ausnahmeregelung zwischen 2006 und 2011 jährlich etwa 5 000 Arbeitserlaubnisse, bei einer Ablehnungsquote von etwa 10%. Unter die Ausnahmeregelung fielen etwa 8% aller von der Bundesagentur für Arbeit erteilten Arbeitserlaubnisse für Arbeitsmigranten. Bewerber, die sich bereits in Deutschland aufhielten, wurden mit einer etwa dreimal so großen Wahrscheinlichkeit abgelehnt wie Kandidaten aus dem Ausland.

Die Verteilung der Arbeitsmigranten aus privilegierten Staaten, für die Ausnahmeregelungen gelten, auf die Berufsgruppen reicht von geringqualifizierten (darunter auch Gastarbeiter und Reinigungskräfte) bis zu hochqualifizierten Positionen (Tabelle 4.2). Zwischen 2008 und 2010 übten die 15 000 Arbeitskräfte, die gemäß der Bestimmung ins Land kamen, hauptsächlich folgende Berufe aus: kaufmännische Tätigkeiten (2 500), Unternehmer und leitende Angestellte (2 000), Ingenieure (1 800), Künstler (1 300) sowie Lehrkräfte (1 100).

Begründet wird ein System, das gewisse Staatsangehörigkeiten anderen gegenüber begünstigt, in der Regel damit, dass diese Privilegien im Kontext auf Gegenseitigkeit beruhender zwischenstaatlicher Vereinbarungen eingeräumt werden. In Deutschland basieren diese Vereinbarungen auf

Tabelle 4.2 Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit zu Aufenthaltstiteln für Staatsangehörige bestimmter Staaten (§34 BeschV), nach Beschäftigung, 2008-2010

KidB88 Code	Beruf	Zustimmungen 2008-2010	In % aller Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit für den Beruf im Zeitraum 2008-2010
I	Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischereiberufe	122	8.7%
III	Fertigungsberufe	1 494	7.0%
28	Mechaniker	177	31.4%
39-40-41	Speisenbereiter, Nahrungsmittelverarbeiter	707	5.0%
IV	Technische Berufe	2 258	6.9%
60	Ingenieure	1 821	6.3%
61-62-63	Andere technische Berufe	437	11.7%
V	Dienstleistungsberufe	10 686	11.2%
68, 69, 70, 77, 78	Kaufmännische Berufe	2 516	10.0%
75	Unternehmer, Organisatoren, Wirtschaftsprüfer	2 050	23.8%
76	Abgeordnete, admin. entscheidende Berufstätige	40	22.3%
81	Rechtswahrer, -berater	184	38.1%
82	Publizisten, Dolmetscher, Bibliothekare	215	23.9%
83	Künstler und zugeordnete Berufe	1 288	14.5%
84	Ärzte, Apotheker	72	1.1%
85	Übrige Gesundheitsdienstberufe	165	12.8%
86	Sozialpflegerische Berufe	359	26.4%
87	Lehrer	1 134	36.6%
88	Geistes- und naturwissenschaftliche Berufe, a.n.g.	825	12.2%
91	Gästebetreuer	793	18.6%
92	Hauswirtschaftliche Berufe	152	0.7%
93	Reinigungsberufe	200	8.7%
VI	Sonstige Arbeitskräfte	466	2.9%
ZZ	Keine Angabe	313	0.9%
	Insgesamt	15 340	7.7%

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

seit langem bestehenden Freundschaftsabkommen und sehen keinen reziproken Zugang in den entsprechenden Ländern vor. Gleichwohl fußen die Privilegien auf der Annahme, dass sich der Migrationsdruck aus diesen Ländern in Grenzen halten wird. Da die meisten im Rahmen dieser Vorzugsregelung aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse vermutlich auch die Voraussetzungen für die Geltendmachung anderer Zuwanderungsgründe erfüllen, ist die Notwendigkeit dieser Kategorie

für die Arbeitsmigration nicht offensichtlich. Dennoch scheint sie nicht unsachgemäß genutzt zu werden.

Nationales oder öffentliches Interesse

Arbeitsmigranten können auch zugelassen werden, wenn an ihrer Beschäftigung ein „öffentliches Interesse“ besteht. Dies ermöglicht die Zulassung im begründeten Einzelfall, in dem keine anderen Kriterien erfüllt sind. Diese Möglichkeit steht aber nur qualifizierten Arbeitskräften offen. Die meisten Migrationssysteme lassen bei der Beurteilung der Anträge auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis einen gewissen Ermessensspielraum zu, der häufig mit einer solchen Klausel im Sinne des öffentlichen Interesses begründet wird, wenngleich dieser Weg Ausnahmefällen vorbehalten sein sollte. Das scheint auch in Deutschland der Fall zu sein, da diese Zulassungskategorie nicht stark vertreten ist – 2011 waren es etwa 370 Fälle. Die Klausel ist ein Instrument, mit dem der Rigidität des Systems begegnet werden soll. Zugleich eröffnet sie aber auch auf der Ebene der örtlichen Arbeitsagenturen, die das Risiko einer differenzierten Behandlung tragen, Spielraum für Ermessensentscheidungen. Überraschenderweise betreffen viele Fälle, in denen das öffentliche Interesse geltend gemacht wird, Hochqualifizierte, die auch aus anderen Gründen die Zulassungsbedingungen erfüllen dürften¹⁵.

In Deutschland fehlende Kriterien

Die meisten Arbeitsmigrationssysteme zielen nicht nur darauf ab, unmittelbaren Erfordernissen gerecht zu werden, sondern sind auch bestrebt, die Beschäftigungsfähigkeit der Migranten und einen positiven fiskalischen Beitrag zu gewährleisten. Zwar sind die Qualifikationen ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Erreichung dieser zusätzlichen Ziele, doch sind sie eindeutig nicht die einzigen Faktoren, die es zu berücksichtigen gilt.

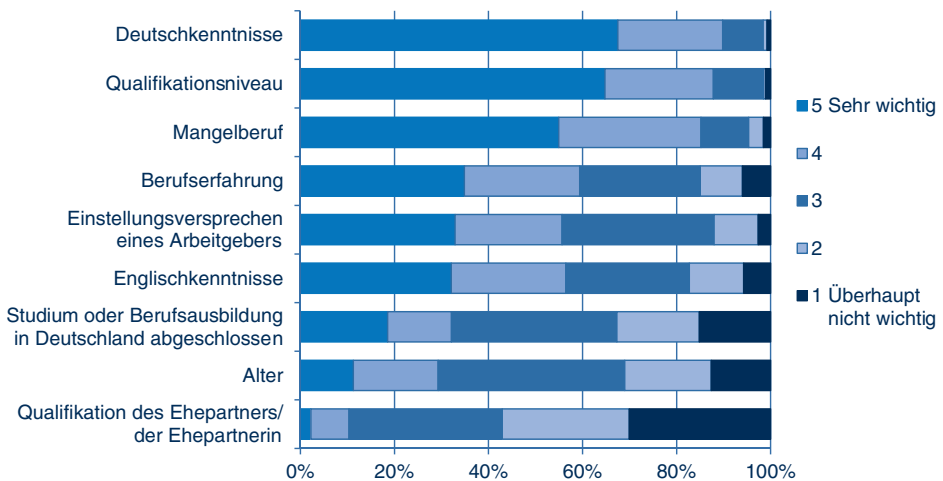
Die *Beherrschung der Sprache* ist ganz klar ein Kriterium für die Nachhaltigkeit einer Beschäftigung, auch bei Berufen auf niedrigerem Qualifikationsniveau, wenngleich sie für den Zugang zu Beschäftigungen, die ein hohes Qualifikationsniveau voraussetzen, sowie in kleinen und mittleren Unternehmen besonders wichtig ist (OECD, 2008). Die Unternehmen, die sich an der Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK beteiligt haben, erklärten Deutschkenntnisse zum wichtigsten Auswahlkriterium für Arbeitsmigranten, dicht gefolgt vom Qualifikationsniveau. Nahezu zwei Drittel gaben an, Deutschkenntnisse seien „sehr wichtig“ (Abb. 4.16).

Jedoch sind die Anreize zur Förderung des Erwerbs von Deutschkenntnissen bzw. zur Bevorzugung deutschsprachiger Arbeitsmigranten

im derzeitigen Rahmen begrenzt. Die Bestimmung für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an Absolventen deutscher Sekundarschulen im Ausland geht in diese Richtung, wenngleich sich die Zahl der Schulen in Grenzen hält und dieses Angebot nur selten in Anspruch genommen wird (30-40 Bewerber jährlich). Mit der Präferenz für Absolventen deutscher Hochschulen soll implizit auch die Arbeitsmigration deutschsprachiger Kräfte begünstigt werden, wenngleich Studiengänge in englischer Sprache diesem Ziel zuwiderlaufen können (vgl. das nachstehende Kapitel). Inhabern der Blauen Karte EU mit guten deutschen Sprachkenntnissen wird ferner rascher eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Wenngleich die Beherrschung der deutschen Sprache eine Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist, können Zuwanderer auch mit verlängerten befristeten Erlaubnissen in Deutschland bleiben. In der Tat ist die Beherrschung der deutschen Sprache seitens der Arbeitsmigranten keine unabdingbare Voraussetzung – im Gegensatz beispielsweise zu den Anforderungen, die an die meisten Migranten im Rahmen des Familiennachzugs gestellt werden.

Das Alter zum Zeitpunkt der Zuwanderung ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für den über die gesamte Lebenszeit berechneten

Abbildung 4.16 **Arbeitgeberbewertung der Kriterien für die Auswahl von Arbeitsmigranten**



Anmerkung: Anzahl der Arbeitgeber, die gültige Antworten gaben = 1 008. Das Ranking erfolgt nach dem Mittelwert der Bewertungen unter allen gültigen Antworten.

Quelle: Unternehmensbefragung der OECD und des DIHK.

Nettofinanzierungsbeitrag zum öffentlichen Haushalt des Aufnahmelandes und hat auch bedeutende Auswirkungen auf die demografische Struktur. In Deutschland hingegen ist das Alter bei der Beurteilung der Bewerbungen kein Auswahlkriterium. Wie in der Erörterung der Verdienstuntergrenzen festgehalten wurde, ist es in der Praxis im Gegenteil eher so, dass jüngere Arbeitskräfte durch das Auswahlverfahren für die Blaue Karte EU – wenn auch nicht formal – benachteiligt werden, da sie im Gegensatz zu Arbeitskräften mit längerer Berufserfahrung die Verdienstgrenze häufig nicht erreichen werden¹⁶. Gleichzeitig betrifft der drohende Arbeitskräftemangel in Unternehmen häufig Positionen, die auf Berufseinsteiger abzielen.

Wie weiter oben dargelegt wurde, weist Deutschland schließlich in Bezug auf Arbeitskräftemangel und Merkmale der Erwerbsbevölkerung starke regionale Disparitäten auf, wobei regionalen Aspekten im Migrationssystem noch nicht Rechnung getragen wird, selbst wenn die Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit Anträge aus Gegenden mit Arbeitskräftemangel mit größerer Flexibilität bearbeiten.

Diese drei Parameter – Sprachkenntnisse, Alter sowie Beschäftigungsregion – sind in Australien und Kanada beispielsweise ins Auswahlverfahren integriert, um die Anwerbung jüngerer Kräfte mit Sprachkenntnissen zu begünstigen und den Regionen die Möglichkeit zu geben, aktiv zu intervenieren, um dringendem Bedarf entweder durch eine Verfahrensbeschleunigung oder Genehmigungsprofile gerecht werden zu können, die anderenfalls den Zulassungskriterien nicht entsprechen. In einigen Ländern, so z.B. Kanada, Finnland, Spanien und das Vereinigte Königreich, werden Positivlisten auf Grund der bestehenden Unterschiede zwischen den Regionen auch auf regionaler Ebene erstellt.

Unmittelbare Erteilung einer Niederlassungserlaubnis versus Übergang von einem befristeten zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel

Im Gegensatz zu den OECD-Ländern, die als klassische Einwanderungsländer gelten (Australien, Kanada, Neuseeland und in geringerem Maße auch die Vereinigten Staaten) ist die Erteilung einer sofortigen und unbegrenzten Niederlassungserlaubnis für Arbeitsmigranten in Europa eine Seltenheit. Nur Deutschland bietet einer kleinen Auswahl von Migranten diesen Aufenthaltstitel an, wenngleich die gehaltsbezogene Kategorie 2012 abgeschafft wurde. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gleich bei der Einreise scheint bei der Einstellung der Migranten jedoch nicht unbedingt ein ausschlaggebendes Kriterium zu sein, und die meisten qualifizierten Arbeitsmigranten in europäischen OECD-Ländern können in

der Regel davon ausgehen, dass auch sie nach wenigen Aufenthaltsjahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Selbst in den klassischen OECD-Einwanderungsländern beruht die dauerhafte Arbeitsmigration stark auf Statuswechseln von Studierenden und zeitlich befristeter Migration, und nicht so sehr auf Neuzuwanderer aus dem Ausland. Kanadas Politik ist mit der „Canada Experience Class“ beispielsweise zu einer Belohnung vorübergehender Arbeitsmigranten und internationaler Absolventen einer kanadischen Hochschule übergegangen. Entsprechend ist das australische Programm für befristete Arbeitsaufenthalte mit Abstand der wichtigste Weg zur dauerhaften Niederlassung in diesem Land. In den Vereinigten Staaten befinden sich mehr als 90% der dauerhaften Wirtschaftsmigranten (d.h. der Zuwanderer, die eine beschäftigungsabhängige „Greencard“ erhalten) bereits mit einem anderen Aufenthaltstitel im Land, in der Regel einer zeitlich befristeten Arbeitserlaubnis. In Deutschland war die Erteilung einer sofortigen Niederlassungserlaubnis ein Phänomen von untergeordneter Bedeutung, doch scheint die Zwei-Schritte-Migration mit dem Übergang von einem befristeten zu einem unbefristeten Status die Zielländer nicht zu benachteiligen, wenn der Pfad zur Niederlassungserlaubnis von Anfang an klar definiert ist.

Das Fazit lautet, dass in Deutschland bei der Kandidatenevaluierung ein breites Spektrum an Kriterien zum Einsatz kommt, von denen sich viele überlappen, die es prinzipiell aber ermöglichen, dass die meisten Arbeitsplätze, die hohe Qualifikationen erfordern, mit Bewerbern besetzt werden, die anerkannte Hochschulabschlüsse besitzen. Zwar sollten Arbeitgeber und Antragsteller in der Lage sein, die Anspruchsberechtigung anhand dieser Kriterien zu ermitteln, doch geben die Antragsteller die Gründe, aus denen sie ihrer Meinung nach anspruchsberechtigt sind, selbst nicht an. Die Komplexität des Systems hat kleineren Arbeitgebern ohne einschlägige Erfahrung und Unterstützung möglicherweise den Zugang versperrt. Die weitverbreiteten falschen Wahrnehmungen in der Öffentlichkeit bezüglich des Systems – namentlich die Behandlung der Verdienstuntergrenze als allgemeine Einkommensgrenze für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis – spiegeln den tatsächlichen Öffnungsgrad des Systems für hochqualifizierte Arbeitskräfte und diejenigen, die in Deutschland ihren Hochschulabschluss erworben haben, nicht wider. Indessen bringen sie die unzureichende Information der Öffentlichkeit über diese Politik zum Ausdruck. Ferner lassen sie einen offenkundigen Mangel an Transparenz sowie die begrenzten und selektiven Zugangsmöglichkeiten bei Beschäftigungen mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau erkennen.

Anmerkungen

1. Die wichtigsten Daten in Bezug auf den Antrag werden gleichzeitig auch elektronisch übermittelt.
2. Die ZAV kann die Zulassungsbegründung verändern, mit der die Ausländerbehörde die Erteilung der Zulassung vorgeschlagen hat. Sie kann beispielsweise feststellen, dass der Bewerber für andere Zulassungskategorien geeignet ist, die keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedürfen.
3. Darüber hinaus wurde im August 2012 eine Reihe jüngster Verfahrensänderungen umgesetzt, die das Verfahren beschleunigen (siehe weiter unten).
4. Wie weiter unten aufgezeigt, sind in Reaktion auf den Bericht eine Reihe von Veränderungen vorgenommen worden, wodurch sich die Bearbeitungsdauer erheblich verkürzen dürfte.
5. Während des Visumantragsverfahrens konsultieren die Auslandsvertretungen zuerst die ANABIN-Datenbank. Wenn die Datenbank keine Informationen über den betreffenden Abschluss enthält, wird der Antragsteller aufgefordert, sich einem formalen Anerkennungsprozess in Deutschland zu unterziehen – durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen –, bevor der Visumantrag weiter bearbeitet wird.
6. Die Mitteilung kann jedoch in einer Erklärung bestehen, dass zusätzliche Informationen erforderlich sind. Vor dem Hintergrund der zweiwöchigen Zustimmungsfrist wurden die Arbeitsagenturen angewiesen, ab dem 1. August 2012 die Vorrangprüfung innerhalb von 48 Stunden nach Erhalt der Zustimmungsanfrage von der ZAV durchzuführen.
7. Wie bereits erwähnt, ändert sich dies allmählich, da mit der im August 2012 eingeführten Blauen Karte EU für einen großen Teil der Arbeitsmigration die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entfällt.
8. Wie weiter unten ausgeführt wird, hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Aktivitäten jüngst aber auf andere EU-Länder ausgedehnt.
9. Die Erteilung dieser Aufenthaltstitel wird seither restriktiver gehandhabt, und ihre Zahl ist von 3 000 im Jahr 2010 auf 1 500 im Jahr 2011 gesunken, die Projektionen für 2012 liegen bei 900. Eine Reform der Kriterien wird derzeit erwogen.
10. Schweden verfügt zwar nicht über ein Visum zur Arbeitsplatzsuche, doch bietet es Ausländern, die sich im Land befinden, die Möglichkeit des Statuswechsels an, wenn ihnen ein potenzieller Arbeitgeber eine Stelle in einem der auf einer speziellen Liste aufgeführten Mangelberufe anbietet. Von dieser Möglichkeit wurde nur in sehr begrenztem Umfang Gebrauch gemacht, im Land selbst wurde nur etwa eine Handvoll Statuswechsel verzeichnet.
11. Das Visum zur Arbeitsplatzsuche bietet über die Möglichkeit des Statuswechsels im Land selbst hinaus an sich keine Erleichterungen für den Arbeitsmarkt-zugang, und die Arbeitsuchenden müssen sich für eine der bestehenden

Beschäftigungskategorien qualifizieren (Blaue Karte EU, anerkannter ausländischer Abschluss, privilegierte Staatsangehörigkeit usw.), wobei gegebenenfalls die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und eine Arbeitsmarktprüfung notwendig sind.

12. Auf Grund des allgemeinen Einstellungsstopps müsste hierfür auch die Beschäftigungsverordnung (BeschV) um zusätzliche Ausnahmen erweitert werden.
13. Es sind keine nach Spezialisierung aufgeschlüsselten Daten verfügbar. Die beobachtete Überqualifizierung erklärt sich möglicherweise auch aus einer spezifischen Schwierigkeit bei der Unterscheidung zwischen Arbeitsplätzen mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau am deutschen Arbeitsmarkt. So kann es sein, dass die anhand der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO) gemessene Überqualifizierung die tatsächlichen Qualifikationsanforderungen an Berufe im deutschen Kontext nicht sachgerecht erfasst, und eine Übertragung des nationalen Klassifikationssystems auf die ISCO-Klassifikation ist in der Tat nicht immer möglich.
14. Deutschland zählt zu den letzten Ländern, die die Blaue-Karte-EU-Richtlinie in nationales Recht übertragen haben – nachdem es das Stichtatum für die Umsetzung verpasst hatte –, war jedoch nicht das Schlusslicht.
15. Im Jahr 2010, dem jüngsten Jahr, für das Beschäftigungsdaten zur Verfügung stehen, waren die größten Berufsgruppen wiederum hochqualifizierte Kräfte. 64 von 411 erteilten Zulassungen entfielen auf Ärzte, 46 auf Dateningenieure und Programmierer, 33 auf Ingenieure und 28 auf Buchhalter.
16. Da das Alter in der entsprechenden EU-Richtlinie nicht erwähnt wird, gab es bei der Überleitung in deutsches Recht keine Impulse zur Berücksichtigung altersspezifischer Maßnahmen. Die Richtlinie hindert Deutschland aber nicht an der Einführung derartiger Maßnahmen im Rahmen nationaler Bestimmungen.

Literaturverzeichnis

- Nationaler Normenkontrollrat (Sachverständigenrat) (2011), *Einreiseoptimierung: Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- OECD (2008), *Jobs for Immigrants Vol. 2: Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055605-en>.
- OECD (2012a), *Jobs for Immigrants Vol. 3: Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167537-en>.
- OECD (2012b), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.



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), "Wichtige Aspekte der gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen", in *Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264191747-9-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.