



Politische Steuerung der Zuwanderung von Fachkräften

Holger Kolb / 5. Dezember 2011 / Institut für Sozial- und Evangelische
Akademie Bad Boll

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung
und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Determinanten der Attraktivität eines Landes für ausländische Fachkräfte

1. Politisch unregulierbar: Klima, Verkehrs- und Schriftsprache, Dichte ethnischer Netzwerke, Größe der Volkswirtschaft etc.
 2. Wirtschafts- und sozialpolitische Parameter: Höhe der Humankapitalrendite, Steuerbelastung, Arbeitsmarktregulierung, Forschungsausgaben
 3. Einwanderungspolitische Parameter: Zuzugs- und Bleiberegeln
- ➔ Für Fragen der politischen Steuerung sind 2. (Self-Selection) und 3. (Out-Selection) interessant



Migratorische Selbstselektion: Das Beispiel jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR

- Laborexperiment in den Sozialwissenschaften (Kogan/Cohen/Haberfeld)
- Bis 1989 konnten Juden aus der UdSSR frei in die USA und Israel einwandern, nach 1990 Einführung einer Visapflicht in den USA, Deutschland als Zuwanderungsalternative
- Untersuchung der Selektionsmuster und damit der ‚Anziehungskraft‘ der einzelnen Länder auf bestimmte Gruppen

Institutionelle Unterschiede in den Arbeitsmarkt- bzw. sozialpolitischen Eigenschaften

	Deutschland	Israel	USA
Einkommensniveau	Mittel	Niedrig	Hoch
Einkommensungleichheit	Niedrig	Hoch	Hoch
Arbeitsmarktflexibilität	Niedrig	Mittel	Hoch
An Migranten geleistete materielle Unterstützung/Transfers	Hoch	Mittel	Niedrig

Quelle: Kogan/Cohen/Haberfeld 2008)

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



„Selbstselektion“: Das Beispiel jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR

Vermutung,

- dass „Deutschland besonders Einwanderer anziehen (wird), die damit rechnen, für längere Zeit auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein“,
- dass „die Rigidität des deutschen Arbeitsmarktes (...) hoch qualifizierte Immigranten weg von Deutschland, hin zu Israel und besonders hin zu den USA lenken“ wird.
- dass „Einwanderer in die USA höhere Qualifikationen besitzen als diejenigen, die sich Israel ausgesucht haben, und diejenigen, die Deutschland wählten, sollten die geringsten Arbeitsmarktqualifikationen mitbringen.“ (192)

Neuere jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR (15 Jahre und älter) mit mindestens einem BA-Abschluss in den USA, Israel und Deutschland nach Zeitraum der Einwanderung (Prozent)

Beobachtungsjahr	1996		2000	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Israel	45,9	47,1	43,3	44,2
Deutschland	43,8	38,4	35,7	37,4
USA	65,7	62,7	60,3	58,4

Bei der Betrachtung der Ergebnisse der Datenanalyse zeigt sich eine weitgehende Bestätigung der Hypothesen, etwa in der Form dass das „Bildungsniveau derjenigen, die in die USA einwanderten, (...) signifikant höher [war] als das derjenigen, die nach Israel oder Deutschland kamen“ (196).

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Fazit zur Selbstselektion

„A country's labor market and social welfare policies strongly influence the labor market experience of immigrants, and thus the outcome of immigration policies“ (Papademetriou/O'Neill 2004: 4)

Spannungs- oder gar Konkurrenzverhältnis zwischen sozialstaatlicher Regulierungsdichte und einer für das Zuwanderungsland positiven Selbstselektion von Zuwanderern

Kompensation von im Feld der Selbstselektion verorteten Nachteilen durch selektive und proaktive Einwanderungspolitik



Outselektion: Anwerbepolitiken in Deutschland I

I) § 16 AufenthG Abs. 4: Die Hochschulabsolventen sind schon da

- Einjährige Aufenthaltserlaubnis zur Jobsuche nach Studienabschluss
- Keine Vorrangprüfung, Tätigkeit muss dem Abschluss angemessen sein
- Bei erfolgreicher Jobsuche auch Niederlassungserlaubnis möglich
- Seit 2009 identische Regel für Absolventen dt. Auslandsschulen mit dt. oder vgl. ausl. Hochschulabschluss

II) § 18 AufenthG i. Verb. mit BeschV: Der Sammelparagraph für befristete Aufenthalte

- § 27 Nr. 1 BeschV: Akademische Fachkräfte
 - Vorrangprüfung
 - Keine Prüfung des öff. Interesses
- § 28 BeschV: leitende Angestellte und Spezialisten
 - Keine Vorrangprüfung
- § 31 Nr. 1 BeschV: Internationaler Personalaustausch
 - Keine Vorrangprüfung

III) § 20 AufenthG: Die Forscher

- Voraussetzung: Abgeschlossene Aufnahmevereinbarung mit vom BAMF anerkannten Forschungseinrichtung
- Gültigkeit auch für Doktoranden

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Outselection: Anwerbepolitiken in Deutschland II

IV) § 12b ARGV: Die Ostererweiterung

- Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für alle Akademiker aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten
- Keine Vorrangprüfung
- Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011

V) § 19 AufentG: Der rote Teppich

- Niederlassungserlaubnis
 - Wissenschaftler/Lehrpersonen/wiss. Mitarbeiter in herausgehobener Position
 - Spezialisten und ltd. Angestellte mit einem Mindesteinkommen von ca. 66.000 €/bald 48.000 €
 - Keine Vorrangprüfung

VI) § 21 AufentG: Die Unternehmer

- Niederlassungserlaubnis
 - Mindestinvestitionssumme: 250.000 €
 - Schaffung von mind. 5 Arbeitsplätzen
 - Prüfung u.a. Tragfähigkeit der Geschäftsidee, unternehmerischer Erfahrungen etc.
 - Einbindung der Gewerbebehörden in Prüfung der Voraussetzungen

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Zwischenfazit zur deutschen Zuwanderungssteuerung

Enorme Liberalisierungen durch das und nach dem Zuwanderungsgesetz

- Einführung Niederlassungserlaubnis
 - Absenkung von mehr als 80.000 € auf bald 48.000 € (§ 19 AufenthG)
 - Bleibeoption für ausländische Hochschulabsolventen (§ 16 AufenthG)
 - Aussetzung der Vorrangprüfung für bestimmte Berufe
-
- ➔ Einseitigkeit des deutschen Sets
 - ➔ Arbeitsvertrag als *conditio sine qua non*
 - ➔ Internationaler Trend zu Mischsystemen

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Reformoptionen: Chancen und Risiken von Punktesystemen

Punktesysteme als zugewanderungspolitisches Wunderinstrument?

Zuwanderungsrat (2004: 168) lobte damals Punktesysteme für ihre „Transparenz, Flexibilität, Offenheit und Nachhaltigkeit.“

Forderung nach der Einführung eines (!) Punktesystems wie in Kanada oder Australien

→ Varianten von Punktesystemen und damit verbundene Risiken

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Beispiel Kanada: Abkehr von der ‚reinen Lehre‘

Grundidee:

- Zulassung von Zuwanderer primär auf einer generellen Basis von Qualifikationen, Fähigkeiten und Erfahrungen.
- Nachweis eines vorliegenden Arbeitsvertrags nicht unmittelbar erforderlich (ggf. Zusatzpunkte).

→ Bürokratiearm, aber anfällig für Integrationsprobleme

Schmidtke (2007): „paradoxe(n) Situation“: „Kanada wählt seine Einwanderer sorgfältig mit Blick auf Bildungstitel und Arbeitserfahrungen aus, doch gelingt es dann kaum, diesen Neuankömmlingen berufliche Positionen zu eröffnen, die ihrer Qualifikation entsprechen.“

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Beispiel Kanada: Abkehr von der ‚reinen Lehre‘

Arbeitslosenquote männlicher Zuwanderer der Zuwanderungskohorte 1976-1980 < Arbeitslosenquote einheimischer Kanadier (Faktor 0,8)

Arbeitslosenquote männlicher Zuwanderer der Zuwanderungskohorte 2001-2006 > Arbeitslosenquote einheimischer Kanadier (Faktor 1,6)

Arbeitslosenquote weiblicher Zuwanderer der Zuwanderungskohorte 1976-1980 \geq Arbeitslosenquote einheimischer Kanadier (Faktor 1,2)

Arbeitslosenquote weiblicher Zuwanderer der Zuwanderungskohorte 2001-2006 > Arbeitslosenquote einheimischer Kanadier (Faktor 2,6)

Quelle: Seidle 2011

➔ Reformbedarf

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Beispiel Kanada: Abkehr von der ‚reinen Lehre‘

Seit 2008 Bewerbung über Punktesystem nur noch möglich,

- wenn berufliche Erfahrungen in mind. einem Engpassberuf nachgewiesen werden können;
- wenn bereits ein Arbeitsplatz vorhanden ist

- ➔ Abkehr von einer humankapitalorientierten Reisteuerung
- ➔ Ergänzung des Systems mit arbeitgeberbasierte Elementen

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Beispiel Australien: Was vom ‚Humankapitalmodell‘ übrig blieb

Extrem enge Kopplung des *General Skilled Migration Program* an vorab identifizierte Arbeitsmarktknappheiten

Grundvoraussetzungen zur Bewerbung:

- ein Höchstalter von 49 Jahren
- ausreichende Englischkenntnisse
- Berufsausbildung in einem auf der Skilled Occupation List (SOL) aufgeführten ca. 150 Berufe
- Arbeitserfahrung im erlernten Beruf oder Vorlage eines ‚Australian Study Requirement‘

Australische Modell als weitgehend um seine humankapitalorientierten Steuerungselemente entkerntes Punktesystem

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Beispiel Australien: Was vom ‚Humankapitalmodell‘ übrig blieb

Zentrales Problem:

Verschränkung bzw. Überlagerung des humankapitalorientierten Steuerungselements durch eine strikt über die Punkteallokationssystematik ausgelegte Berufskopplung

- Import genereller Probleme sektorspezifischer Verfahren:
Wiedergabegenauigkeit von Knappheiten am Arbeitsmarkt erfordert permanente Überarbeitung und Evaluation der Berufslisten
Hoher bürokratischer Aufwand und lange Wartezeiten

Zimmerman/Rinne/Hinte raten von Punktesystem australischer Prägung für Deutschland explizit ab



Auf der Suche nach einem Mischsystem: Vorschlag des SVR

Punktesystem für den MINT-Bereich

- (1) Alter: Jüngere Kandidaten sollten gegenüber älteren bevorzugt werden.
(Glockenförmige Punkteverteilung)
- (2) Sprachkenntnisse: Englisch und/oder Deutsch.
- (3) Ausbildung: Keine ‚akademische Arroganz‘, d.h. Zuwanderung auch für Nicht-Akademiker möglich
- (4) Familienangehörige: Bildungshomogenität in Partnerschaften →
Potenzielle ‚Punktesystem-Zuwanderer‘ haben hoch qualifizierte Partner
(Bonuspunkte)
- (5) Zusatzpunkte für vorliegenden Arbeitsvertrag

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



www.svr-migration.de

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

kolb@svr-migration.de

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius