

Mit der „Schwarz-Rot-Gold“-Karte internationale Fachkräfte gewinnen

Deutschland braucht ein neues Gesamtkonzept für Zuwanderung

Ein Diskussionspapier der Bertelsmann Stiftung von Dr. Christal Morehouse

Inhalt

Einleitung	2
Deutschland ist unattraktiv für Zuwanderer von außerhalb der EU	3
Derzeitige Zuwanderungssteuerung ist komplex und unbekannt.....	5
Ein Wechsel der Perspektive – vom Ausland lernen	5
Grundzüge einer neuen Steuerung der Arbeitsmigration	6
Zusätzliche Anforderungen an ein überzeugendes Gesamtkonzept	10
Einfachere Wege zur deutschen Staatsbürgerschaft	11
Fazit.....	13
Literatur	15
Hintergrundinformationen	17

Einleitung

Der demographische Wandel wird den deutschen Arbeitsmarkt schon in wenigen Jahren tiefgreifend verändern. Die OECD prognostiziert, dass bereits ab 2015 die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schrumpfen wird (OECD 2012). Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht in einer aktuellen Studie davon aus, dass ohne Zuwanderung das Potenzial an Erwerbspersonen bis 2050 um 18,1 Millionen sinkt, was in Relation zum heutigen Stand einen Rückgang um 40 Prozent bedeuten würde (Brücker 2013). Die Folgen der demografischen Effekte treffen den deutschen Arbeitsmarkt im weltweiten Vergleich damit besonders hart.

Nimmt man größere Zeiträume in den Blick, wird noch offensichtlicher, in welchen Dimensionen sich das gesellschaftliche Gefüge insgesamt durch die demografische Situation in Deutschland verändern wird. Selbst bei einer dauerhaften jährlichen Zuwanderung von 100.000 Menschen wird bis 2060 die Einwohnerzahl von heute 82 Millionen Menschen auf rund 65 Millionen sinken. Ein Drittel der Bevölkerung wird über 65 Jahre alt sein, jeder 7. Bewohner des Landes wird sogar 80 Jahre oder älter sein (Destatis 2009, 2009a). Dem Arbeitsmarkt in diesem überalterten Land werden gut qualifizierte Personen ebenso dringend fehlen wie Arbeitskräfte in mittel und gering qualifizierten Berufen – mit den entsprechenden erheblichen Risiken für den Wohlstand dieser hoch entwickelten Industrienation. Nach einer Studie der Prognos AG hat der absehbare Fachkräftemangel dramatische Konsequenzen für Wirtschaft, Wachstum und Wohlstand in Deutschland und wäre mit einem Wohlstandsverlust von 3,8 Billionen Euro verbunden (vgl. Prognos 2011). Nimmt man hinzu, dass Deutschland weltweit das einzige Land ist, in dem das niedrige Geburtenniveau um circa 1,4 Kinder je Frau bereits seit fast 40 Jahren zu beobachten ist (Destatis 2012), dann wird offensichtlich dass das Land seinen Bedarf an Arbeitskräften nicht selbst decken können wird.

Deutschland braucht qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen.

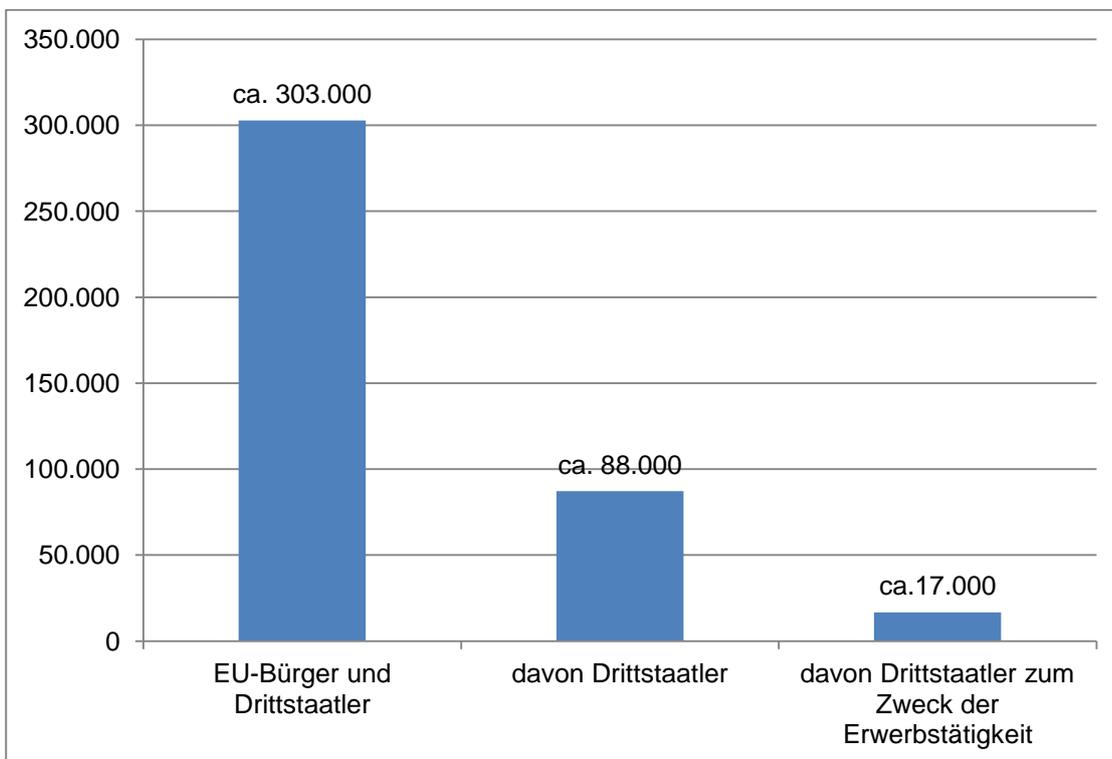
Und: Deutschland braucht diese Menschen auf Dauer, weil die genannten demografischen Herausforderungen strukturell verursacht sind und deshalb nicht allein durch kurzfristige Interventionen bewältigt werden können.

Auch konjunkturelle Zuwanderungsschwankungen wie der derzeitige krisenbedingte, starke Zuzug von Zuwanderern aus Süd- und Osteuropa, der Deutschland für 2011 ein positives Zuwanderungssaldo von 302.858 (Destatis 2011) und für 2012 von voraussichtlich 340.000 Menschen beschert hat (Destatis 2013), löst das strukturelle Problem nicht. Denn sobald sich die ökonomische Notlage in diesen Regionen beruhigt, werden diese Menschen auch wieder in ihren Heimatländern benötigt. Mehr noch: Da nicht nur Deutschland, sondern ganz Europa mit niedrigen Geburtenraten und Überalterung zu kämpfen hat, werden die Zuzugsländer von heute schon morgen wieder Konkurrenten sein im globalen Ringen um qualifizierte Arbeitskräfte. Deutschland wird seinen mittel- und langfristigen Bedarf an Fachkräften daher nicht allein in Europa decken können, sondern wird in nennenswertem Umfang Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten, so genannte Drittstaatler, für sich gewinnen müssen.

Deutschland ist unattraktiv für Zuwanderer von außerhalb der EU

Für diesen Personenkreis ist Deutschland aber bislang kein attraktives Zielland. Trotz bestehender Nachfrage kann der deutsche Arbeitsmarkt Drittstaatler kaum nach Deutschland locken. Die Nettozuwanderung von Drittstaatlern zum Zweck der Erwerbstätigkeit ist im Vergleich zur Nettozuwanderung insgesamt sehr niedrig: lediglich rund 17.000 Personen bekamen 2011 dafür eine Aufenthaltserlaubnis.

Abbildung 1: Nettozuwanderung von Ausländern insgesamt, Migranten aus Drittstaaten und erwerbstätigen Drittstaatlern 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt. *Wanderungsstatistik 2011*; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Migrationsbericht 2011*. Eigene Berechnung.

Ein wesentlicher Hinderungsgrund für Drittstaatler dürfte das ebenso komplizierte wie bürokratische Regelsystem sein, mit dem Deutschland seine Zuwanderung steuert. Da sich EU-Bürger mit der Einführung der Arbeitnehmer-Freizügigkeitsregelung innerhalb der EU frei bewegen können (Staatsbürger aus Bulgarien und Rumänien genießen erst ab 1.1.2014 die EU-Freizügigkeit ohne Einschränkungen), spielen für sie nationale Zuwanderungsgesetze keine Rolle mehr. Wenn man über die *gesteuerte* Zuwanderung spricht, geht es daher ausschließlich um Drittstaatler. Deshalb betrifft der Anteil der Arbeitsmigration, der gesteuert werden kann, nur Fachkräfte, die aus Nicht-EU-Staaten kommen.

Das vorliegende Papier beschreibt, warum das Regelwerk zur Steuerung dieses Personenkreises nicht mehr zeitgemäß ist und plädiert für einen umfassenden Perspektivwechsel in der Steuerung

der Arbeitsmigration, in deren Mittelpunkt die Etablierung einer Schwarz-Rot-Gold-Karte für qualifizierte Zuwanderer steht. Es schlägt in Grundzügen eine Neukonzeption der gesteuerten Fachkräftemigration von außerhalb der EU sowie eine stärker institutionalisierte Willkommens- und Anerkennungskultur vor, die Zugewanderten und ihren Familienangehörigen das Leben in der neuen Heimat erleichtert. Damit soll ein Impuls für die politische und gesellschaftliche Debatte gegeben werden, um den notwendigen institutionellen wie kulturellen Reformprozess hin zu einer offenen und zugewanderungsfreundlichen Gesellschaft zu befördern.

Fachkräfte aus Drittstaaten machen seit Jahren nur einen sehr geringen Anteil der Nettozuwanderung nach Deutschland aus – und das, obwohl Vertreter von Wirtschaft und Politik ebenfalls seit Jahren einen Fachkräftemangel beklagen. Allein der Umstand, dass Drittstaatler eher selten nach Deutschland zuwandern, ist ein starkes Indiz dafür, dass das bislang bestehende Regelwerk der Zuwanderungssteuerung kaum einen Beitrag dazu leistet, trotz bestehender Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt den beklagten Fachkräftemangel zu lindern.

Warum ist das so? Deutschlands fehlende Anziehungskraft hat mehrere historische und politische Gründe. Betrachtet man Deutschland mit den Augen eines zugewanderungswilligen Migranten, dann wirkt das Land weitaus weniger einladend, als es die Binnenperspektive verheißt. Trotz der vielen Millionen Einwohner mit ausländischen Wurzeln verstand sich Deutschland bis vor einem Jahrzehnt offiziell nicht einmal als Einwanderungsland. Entsprechend verdankt sich der Kernbestand der Regeln, mit denen in Deutschland die Arbeitsmigration im Prinzip bis heute gesteuert wird, der 1973 beschlossenen Axiomatik des „Anwerbestopps“. Für die OECD beruht das System dann auch „im Wesentlichen immer noch auf einer Reihe von Ausnahmen von einem generellen Anwerbestopp“ (OECD 2013).

Zwar wurde der Anwerbestopp Anfang 2012 formal aufgehoben (BGBL 2011), doch beherrscht sein Geist nach wie vor große Teile der Rechtsgrundlagen, die in Deutschland die Beschäftigung von Arbeitsmigranten regeln. Dieses wenig einladende Signal wurde seit Jahrzehnten und wird bis heute immer wieder verstärkt durch Debatten im politischen Raum, in denen Zuwanderer häufig als fremd, belastend oder bedrohlich beschrieben werden.

Zwar wurden seit 1973 eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen geschaffen, um trotz des jahrzehntelang geltenden Anwerbestopps je nach Engpass auf dem hiesigen Arbeitsmarkt gezielt bestimmte Zuwanderer – vom Saisonarbeiter bis zum IT-Spezialisten – ins Land zu holen. So enthält die Beschäftigungsverordnung berufsspezifische Regelungen, die bestätigen, dass die zentrale Intention der Zuwanderungssteuerung im Grunde eine ganz andere war: die Zahl der Migranten nach Deutschland in erster Linie zu begrenzen und nicht, die Steuerung deren Zuwanderung strategisch zu gestalten. Mit anderen Worten: Abwehr war die Regel, Zulassung die Ausnahme.

Derzeitige Zuwanderungssteuerung ist komplex und unbekannt

Im Resultat führte dies zu einem insgesamt widersprüchlichen Zuwanderungsregelwerk, weil es mehrere im Grunde gegensätzliche Tendenzen zu vereinen sucht: Es soll einerseits die Arbeitsmigration begrenzen und andererseits innerhalb dieser dominierenden Logik in Teilsegmenten Zuwanderung von bestimmten Personen doch willkommen heißen. Ein derart von gegensätzlichen Impulsen durchzogenes System lähmt sich aber vor allem selbst und verliert überdies mit zunehmender bürokratischer Regeldichte die Fähigkeit, Arbeitsmigration flexibel zu steuern. Deutlicher Ausdruck dieser Regeldichte sind beispielsweise die Klassifizierungen, Einzelbestimmungen und Ausnahmeregelungen in der Beschäftigungsverordnung. Angesichts dessen bleiben selbst Teilreformen wie etwa die seit August 2012 geltende „Blaue Karte EU“, mit der hoch qualifizierten Menschen aus Drittstaaten der Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt erleichtert wird, bisher weitestgehend unbekannt und können daher keine Anziehungskraft entfalten. Das komplizierte und intransparente Regelsystem ist offensichtlich reformbedürftig.

Deutschland braucht einen Perspektivwechsel, eine neue Agenda zur Steuerung der Arbeitsmigration sowie eine stärkere Anerkennungs- und Willkommenskultur mit attraktiven Rahmenbedingungen für Neuzuwanderer und ihre Familien. Das hier vorgeschlagene Konzept knüpft an diese Desiderate an und entwickelt die Idee für

- ein neues Steuerungs- und Visasystem, in dessen Mittelpunkt die Schwarz-Rot-Gold-Karte steht, sowie
- ein attraktives „Einwanderungspaket“ für Zuwanderer („Total Migration Package“), das auch Wege zum Erwerb der Staatsbürgerschaft für Zuwanderer umfasst und damit die Willkommenskultur stärkt.

Ein Wechsel der Perspektive – vom Ausland lernen

In anderen Ländern existieren solche – auch in Deutschland immer wieder vergeblich geforderten – Gesamtkonzepte zur Steuerung der Arbeitsmigration zum Teil schon lange. Kanada, Australien, Schweden oder auch in jüngster Zeit Österreich haben moderne Gesetze für die flexible Steuerung von Fachkräften geschaffen. Deutschland kann von diesen Modellen und den damit gemachten Erfahrungen lernen.

Ein Steuerungsmodell ist vor allem dann für die international umworbenen hochqualifizierten Arbeitnehmer attraktiv, wenn seine Regelungen für Zuwanderungswillige auch ohne detaillierte Kenntnisse der jeweiligen Rechtskultur einfach zu verstehen sind. Die Prinzipien, nach denen Zuwanderungsgruppen Perspektiven im Land eröffnet werden, müssen fair, transparent und im internationalen Wettbewerb um die ‚besten Köpfe‘ konkurrenzfähig sein.

Die Definition der Zugangsvoraussetzungen ist demnach von zentraler Bedeutung. Aber eine intensivere Beschäftigung vor allem mit der kanadischen Gesetzgebung zeigt, dass Zuwanderung ein komplexer Prozess ist, der neben den gesetzlichen Regelungen zudem viele lebensweltliche, kulturelle und existenzielle Facetten berührt. Eine *umfassende* Steuerung der Zuwanderung muss

diese Aspekte ebenfalls mit bedenken, kann sich also nicht auf die Überarbeitung von Verordnungen beschränken, sondern muss über den Rechtsrahmen hinaus attraktive und unterstützende Angebote aus Sicht der Zuwanderer formulieren, die es ihnen erlauben, ihren Aufenthalt in Deutschland erfolgreich zu gestalten.

Zieht man diesen Hintergrund in Betracht, dann stehen im Zentrum eines neuen Konzepts zur Steuerung der Arbeitsmigration:

- Kriterien, die für verschiedene Migrantengruppen (Hochqualifizierte, temporäre Migranten, Engpassfachkräfte, Studierende u.ä.) die Voraussetzungen für die Zuwanderung klar definieren und eine mittel- bis langfristige, verlässliche Planungsperspektive für diese Menschen eröffnen (Niederlassungs- und Staatsbürgerschaftsrecht),
- eine stärker institutionalisierte Willkommens- und Anerkennungskultur, die Zugewanderten und ihren Familienangehörigen das Leben in der neuen Heimat erleichtert (Unterstützung beim Spracherwerb, Hilfe bei der Wohnungssuche, Kindergartenplätzen, Behördengängen, etc.) und ihnen durch klare Wege zur Staatsbürgerschaft signalisiert, dass sie als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft willkommen sind.

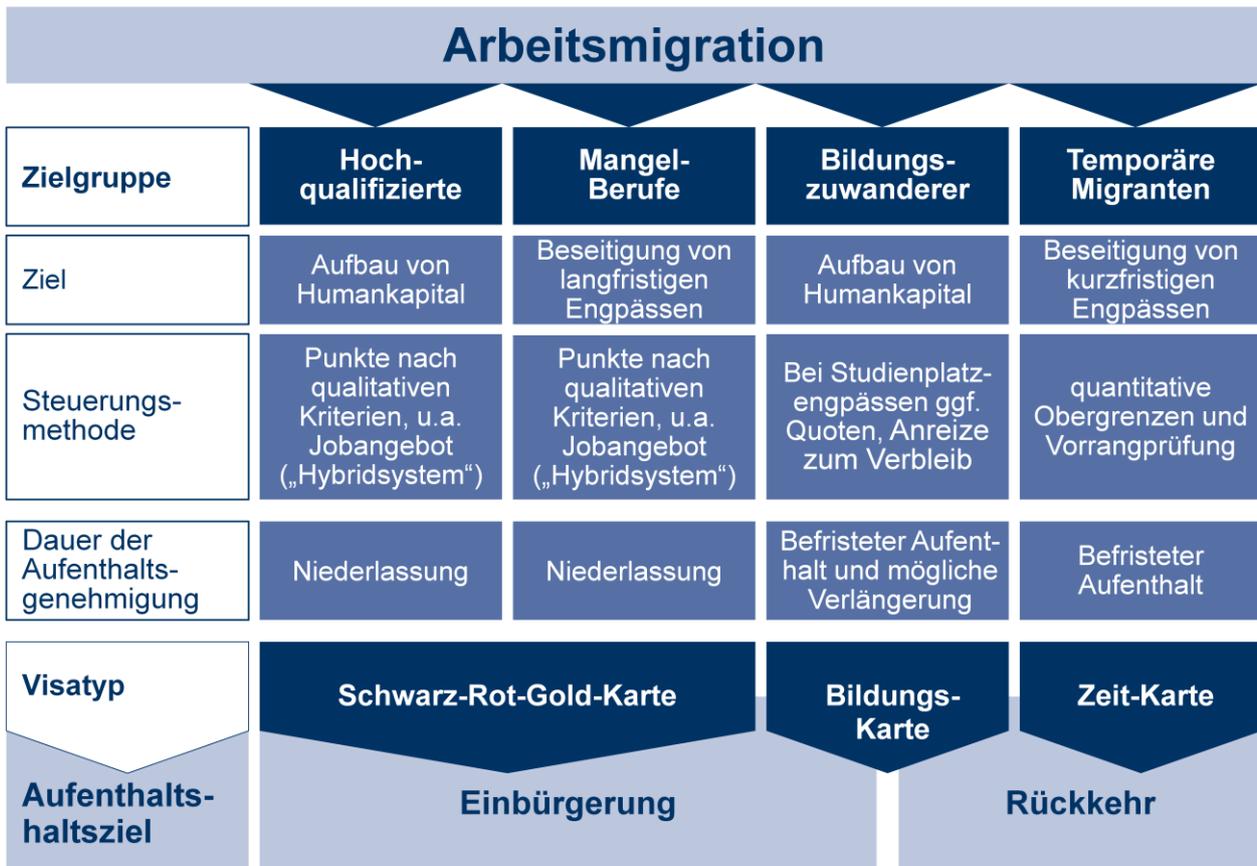
Schon diese beiden Eckpfeiler machen deutlich, dass ein zukunftsfähiges Gesamtkonzept zur Arbeitsmigration einen grundlegenden Perspektivwechsel vollziehen muss: Es lädt Menschen dazu ein, ihren Lebensmittelpunkt auf Zeit oder auch auf Dauer in ein anderes Land zu verlegen. Diese Einladung beruht auf transparenten Erwartungshaltungen gegenüber Zuwanderungswilligen. Die Einwanderungsgesellschaften verpflichten sich damit aber zugleich dazu, die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zuwanderungsgeschichte im Land zu schaffen. Im Resultat führt das zu einer Umkehr der lange dominierenden Anwerbstoplogik. Bei entsprechenden Voraussetzungen sollte eine Zuwanderungserlaubnis die Regel, eine Abweisung die Ausnahme sein. Entgegen der jahrzehntelang prägenden Doktrin der Arbeitsmigrationsbegrenzung ist das neue Konzept getragen von dem Selbstverständnis, dass Deutschland ein attraktives Einwanderungsland sein möchte. Sichtbarster Ausdruck dieses Selbstbildes ist der Umstand, dass alle rechtlichen Rahmenbedingungen, mit denen Deutschland die Zuwanderung gesetzlich regelt – also die Aufenthaltsgesetze, die Beschäftigungsverordnung und die damit verknüpften Verfahrensverordnungen – so gestaltet sind, dass sie für Zuwanderungswillige ebenso nachvollziehbar wie attraktiv sind.

Grundzüge einer neuen Steuerung der Arbeitsmigration

Entsprechend muss sich eine Neuordnung der Zuwanderungsteuerung aus der Sicht der Zuwanderer durch Einfachheit und Transparenz auszeichnen. Sie muss den berechtigten Interessen Deutschlands Rechnung tragen, aber zugleich nach außen kommunizieren, dass Zuwanderer erwünscht sind und dabei unterstützt werden, in Deutschland Fuß zu fassen.

Das Ergebnis eines solchen Umdenkens könnte wie in Abbildung 2 dargestellt aussehen.

Abbildung 2: Zukunftsgerichtetes Modell der Arbeitsmigration für Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung

Es gäbe demnach nur noch vier klar zugeordnete Kategorien anstatt wie bisher eine Vielzahl von Verordnungsregelungen, nach denen Zuwanderer aus Drittstaaten gruppiert würden:

1. Hochqualifizierte,
2. Langfristige Mangelberufe,
3. Bildungszuwanderer,
4. Temporäre Fachkräfte.

Für diese Gruppen eröffnen sich unterschiedliche Perspektiven in Deutschland.

Hochqualifizierte und Zuwanderer in Berufen mit langfristig anhaltendem Fachkräftemangel – mithin also jener Personenkreis, für den auf dem deutschen Arbeitsmarkt aktuell und perspektivisch die größte Nachfrage herrscht – bekommen automatisch ein Niederlassungsrecht, das ihnen ermöglicht, ihren Wohn- und Aufenthaltsort frei zu wählen. Deren Zuwanderung unterliegt auch keiner quantitativen Begrenzung, solange die Fachkräfte die qualitativen Kriterien erfüllen, die weiter unten ausgeführt werden. Diese Kriterien können je nach Wirtschaftslage justiert werden. In Krisenzeiten kann gegebenenfalls ein Arbeitsangebot verlangt oder durch die Gewichtung der Punkte eine faktische Obergrenze eingeführt werden.

Drittstaatler, die an deutschen Hochschulen studieren oder sich weiterbilden wollen, sind eine besonders interessante Zielgruppe für qualifizierte Einwanderung. Ihr Zugang zu Universitäten ist unter bestimmten Bedingungen frei. Falls es infolge von finanziellen Engpässen zur Deckelung von Studienplätzen kommen sollte, könnte der Zugang ausländischer Studierender quotiert werden. Ihr befristetes Aufenthaltsrecht sollte – abhängig vom Studienabschluss und den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt – weiter flexibilisiert werden. Anreize zum Verbleib in Deutschland sollten in der Zusammenarbeit von Hochschulen, Arbeitsagenturen und Wirtschaftskammern gezielt gesetzt werden. Da insbesondere Hochschulabsolventen der so genannten MINT-Fächer Mathematik, Informatik, Natur- und Technikwissenschaften begehrte Fachkräfte von morgen sein können, ist es geboten, auch diesem Personenkreis eine längerfristige Perspektive in Deutschland zu eröffnen, die bis hin zur Niederlassung und Einbürgerung erweitert werden kann.

Die Zuwanderung von temporären Migranten hingegen, die saisonale oder periodische Engpässe auf dem Arbeitsmarkt schließen, wird im Modell entweder über Quotenvorgaben oder eine Vorrangprüfung bzw. über berufsgruppenspezifisch ausgehandelte Obergrenzen gesteuert. Diese Migranten unterliegen einer Begrenzung – damit in Deutschland lebende Arbeitnehmer und Unionsbürger gegenüber Arbeitnehmern aus Drittstaaten bevorzugt werden – und erhalten bei der Ersteinreise nur eine befristete Aufenthaltsgenehmigung. So sorgt der Staat durch Steuerung in diesen Arbeitssegmenten dafür, dass auf volatilen Märkten möglichst wenig Lohndumping und Verdrängungswettbewerb zu Lasten der inländischen Arbeitnehmer stattfindet.

Diese im vorgeschlagenen Modell implizierte bedarfsorientierte Steuerungslogik schlägt sich auch in den Aufenthaltstiteln nieder, die für diese unterschiedlichen Migrantengruppen in Aussicht gestellt werden. Das neue Modell würde lediglich zu drei Visatypen führen:

1. Die Schwarz-Rot-Gold-Karte für Hochqualifizierte und Mangelberufler,
2. Die Bildungs-Karte für Bildungs- und Weiterbildungszuwanderer,
3. Die Zeit-Karte für temporäre Fachkräfte.

Das Modell geht davon aus, dass aufgrund von Prognosen langfristige Engpassberufe festgelegt werden, so dass solche Fachkräfte eingeladen werden, mit der Schwarz-Rot-Gold-Karte auf Dauer im Land zu bleiben. Bei einem voraussichtlich kurz andauernden Engpass greift die Zeit-Karte. Bildungs- und Weiterbildungszuwanderer erhalten mit der Bildungs-Karte ein eigenes Visum, das aber die Flexibilität besitzt, sich in Richtung eines dauerhaften Aufenthalts zu entwickeln. Das neue Kartensystem würde auf den bestehenden Regeln zur Steuerung der Arbeitsmigration aufbauen.

Das obige Modell versteht sich bewusst als Skizze. Die Details der genauen Regelungen der Arbeitsmigration können nur in einer breiten öffentlichen Debatte zwischen Politik, sozialen und gesellschaftlichen Partnern geklärt werden. Ein solcher Prozess hat Aussichten auf Erfolg, wenn er von der Politik mandatiert ist und von der Öffentlichkeit gewollt wird.

Das in diesem Diskussionspapier vorgeschlagene Kartensystem und die mit ihm verknüpfte Klassifizierungsstruktur sind transparent und verständlich und formulieren deshalb eine einfache Botschaft an Zuwanderer. Mit Hilfe einiger weniger zusätzlicher qualitativer Auswahlkriterien lässt sich zudem sehr präzise eine Rangfolge innerhalb der jeweiligen Bewerbergruppen bestimmen. International scheinen sich insbesondere folgende Auswahlkriterien bewährt zu haben:

- Alter,
- schulische und berufliche Qualifikation sowie die Berufserfahrung,
- Familienstand,
- Sprachkenntnisse,
- Beziehungen zu Deutschland und
- Jobangebot.

Aus einem solchen Raster lässt sich etwa ein kriteriengeleitetes Auswahlverfahren entwickeln, das ein transparentes Auswahlverfahren ermöglicht: Interessierte Zuwanderer erhalten etwa bei der Schwarz-Rot-Gold-Karte Punkte sowohl auf Basis ihrer Qualifikationen als auch für konkrete Jobangebote. Der Steuerungsmechanismus ist insofern „hybrid“, als er damit den humankapitalorientierten Ansatz mit dem arbeitsmarktorientiertem Ansatz kombiniert. Ein Blick auf das 2011 in Kraft getretene österreichische Modell der Arbeitsmigrationssteuerung zeigt am Beispiel hochqualifizierter Zuwanderer im Detail, wie ein solches Zusammenspiel von Auswahlkriterien und Punktesystem praktisch funktionieren kann.

Abbildung 3: Besonders Hochqualifizierte im österreichischen Modell der Arbeitsmigrationssteuerung mit der „Rot-Weiß-Rot-Karte“ (Stand 2011)

Kriterien			Punkte		
Besondere Qualifikation			maximal 40 Punkte		
Habilitation	Studium MINT-Fach (4 Jahre)	Studium (4 Jahre)	40	30	20
Bruttogehalt Führung € > 70.000	60.000 – 70.000	50.000 – 60.000	30	25	20
Forschungs- oder Innovationstätigkeit			20		
Auszeichnung			20		
Berufserfahrung (ausbildungsadäquat bzw. in Führungsposition)			maximal 20 Punkte		
Berufserfahrung pro Jahr			2		
6 Monate in Österreich			10		
Sprachkenntnisse			maximal 10 Punkte		
Deutsch oder Englisch A2	Deutsch oder Englisch A1		10	5	
Alter			maximal 20 Punkte		
bis 35	bis 40	bis 45	20	15	10
Studium in Österreich			maximal 10 Punkte		
Gesamtes Studium	2. Abschnitt (Hälfte ECTS)		10	5	

©Kreuzhuber/Hudsky. *Arbeitsmigration* (2011). Rz 227.

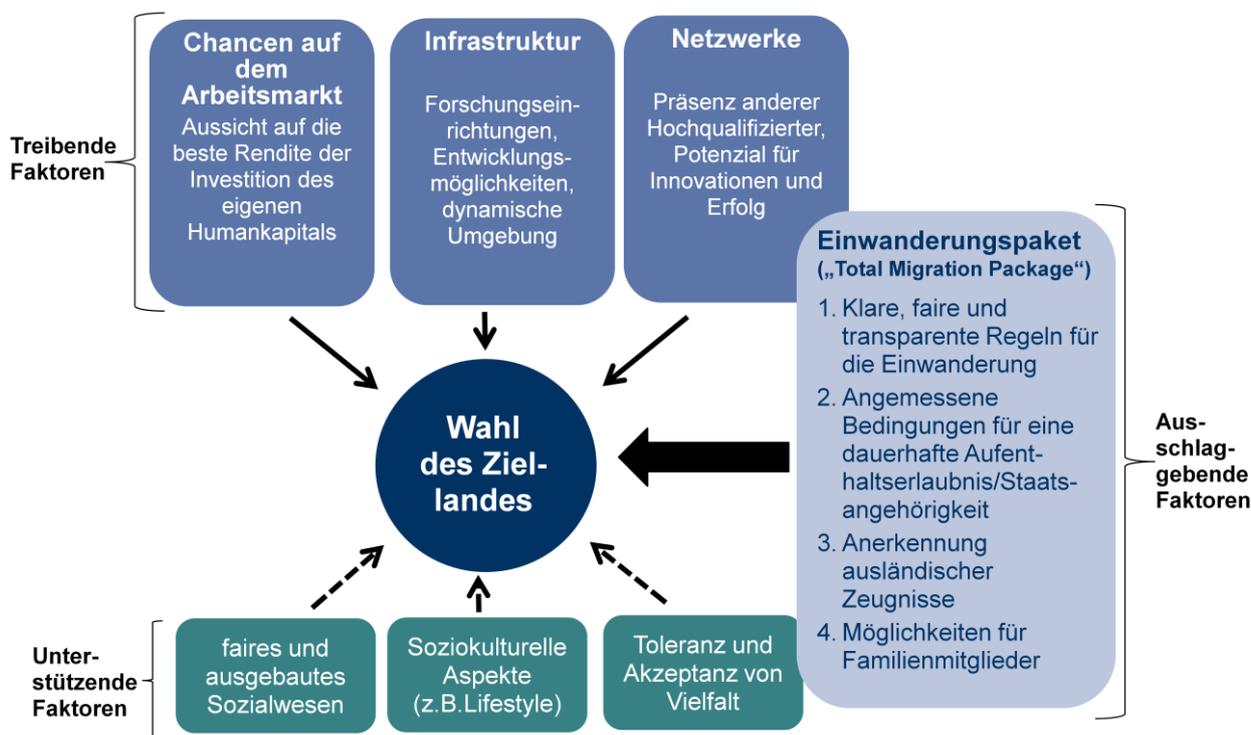
Zuwanderer müssen nicht alle diese Kriterien in Gänze erfüllen, aber einen gewissen Querschnitt davon, um genügend Punkte sammeln und damit nach Österreich zuwandern zu können. Für Fachkräfte in Mangelberufen und in Führungspositionen hat der österreichische Staat genauso transparente Kriterien entwickelt. Alle Bewerber bekommen innerhalb von drei Monaten nach vollständiger Einreichung der Unterlagen Bescheid.

Zusätzliche Anforderungen an ein überzeugendes Gesamtkonzept

So attraktiv die klare Struktur einer auf nur noch drei Visatypen basierenden Zugangsregelung für Arbeitsmigranten auch ist, sie kann nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung sein für eine erfolgreiche Zuwanderungssteuerung. Denn dieses Modell spiegelt primär die Interessen Deutschlands mit Blick auf Arbeitsmarkt und Demografie. Aber es berücksichtigt noch nicht die Interessen der Zuwanderer selbst nach Planungssicherheit, die ein so tiefgreifender Schritt wie die Zuwanderung in ein fremdes Land erforderlich macht. Nicht nur der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, sondern auch die Bleibe- und Lebensperspektiven für die Kinder von Zuwanderern spielen eine Rolle bei der Entscheidung eines Migranten, ein Zielland gegenüber einem anderen zu bevorzugen. Umgekehrt ist es nicht nur wichtig, dass Deutschland Arbeitsmigranten nach Bedarf und im gewünschten Umfang auswählt, sondern auch, dass diese Menschen hier auf Dauer oder auf Zeit als integrierter Teil der Gesellschaft leben können.

Nach Analyse des Migration Policy Institute in den USA werden potentielle hochqualifizierte Einwanderer bei der Entscheidung für ein Zielland von drei Faktoren beeinflusst (vgl. Abbildung 4). Wirtschaftliche Chancen am Arbeitsmarkt sind „treibende Faktoren“. Eine Rolle spielen aber auch „unterstützende Faktoren“, die mit den gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen zu tun haben. Letztlich ausschlaggebend sind vor allem rechtlich-institutionelle Faktoren, die aus Sicht der Zuwanderer das umfassende „Einwanderungspaket“ (Total Migration Package) eines Ziellandes ausmachen: die Einwanderungs- und Aufenthaltsregelungen, die Anerkennung ihrer Zertifikate und die Möglichkeiten für ihre Familienmitglieder.

Abbildung 4: Entscheidungsgründe für ein Einwanderungsland aus Sicht Hochqualifizierter



Quelle: Bertelsmann Stiftung/Migration Policy Institute. *Talent, Competitiveness and Migration*.

Damit wird deutlich, dass aus Sicht von Hochqualifizierten Zuwanderung ein komplexer Prozess ist, der in aller Regel nicht nur den Zuwanderungswilligen selbst betrifft, sondern dessen familiäres Umfeld ebenso umfasst wie Fragen nach Lebensqualität, Sicherheit, Infrastruktur und Perspektiven an jenem Ort, an dem sich der Zuwanderer niederlassen will. Das schließt auf mittlere Sicht die Frage mit ein, inwiefern das Zielland den Zuwanderern auch die Möglichkeit eröffnet, eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu erlangen oder auf Wunsch deutsche Staatsbürger zu werden. Ein Land ist nur dann attraktiv für Hochqualifizierte, wenn es ein umfassendes „Einwanderungspaket“ bietet.

In Deutschland werden diese Aspekte seit längerem unter der Überschrift „Etablierung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur“ diskutiert. Neben den ausführlich erörterten rechtlichen Rahmenbedingungen der Zuwanderungssteuerung umfasst die Willkommenskultur auch zahlreiche Fragen, die sich aus dem Umgang mit Vielfalt in der Gesellschaft ergeben. Das betrifft Aspekte des Bildungswesens wie eine durchgängige Sprachförderung in Schulen, die Berücksichtigung von Deutsch als Zweitsprache in der Lehrerbildung und die Förderung der Mehrsprachigkeit. Wichtig für einen neuen Umgang mit Vielfalt sind gesellschaftspolitische Felder wie ein umfassender Schutz vor Diskriminierung, eine Gleichstellung der Religionen oder eine angemessene Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft. Ausdruck findet die neue Kultur im Umbau der Ausländer- und Meldebehörden zu „Willkommensbehörden“, wie z.B. im Fall des „Welcome Center“ in Hamburg. Nicht zuletzt verändern sich öffentliche Diskurse über Migration und Integration: Hier dominiert zurzeit noch das Bild von Zuwanderung als Problem, während hingegen das große Potenzial, das das Zuwanderungsgeschehen für ein Land im demografischen Wandel mit sich bringt, aus dem Blick gerät.

Es wäre deshalb verkürzt, würde man den in diesem Papier geforderten Paradigmenwechsel in der Zuwanderungssteuerung verengen auf jene Aspekte, die sich mit Aufenthaltsgesetzen und Beschäftigungsverordnungen regeln lassen. Die Inklusion künftiger und bereits hier lebender Zuwanderer ist nur möglich, wenn alle gesellschaftliche Teilsysteme sich im Geist des Vielfaltsparadigmas öffnen und neu justieren. Aus staatsbürgerlicher Perspektive schließt das selbstverständlich mit ein, dass Zuwanderern Perspektiven eröffnet werden, unter welchen Bedingungen sie die Vollbürgerschaft erlangen können.

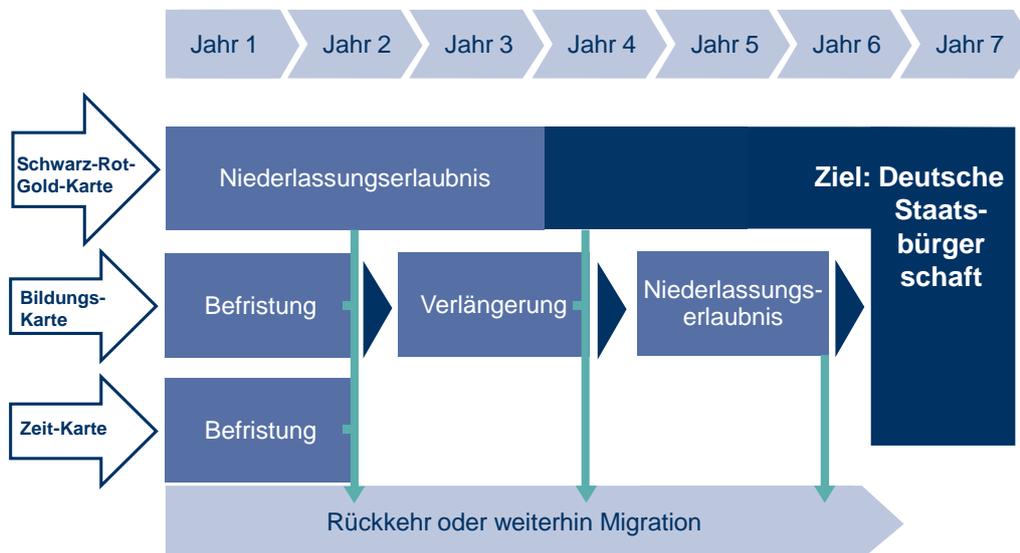
Einfachere Wege zur deutschen Staatsbürgerschaft

Die Möglichkeit zur *vollen* Teilhabe und Zugehörigkeit muss demnach integraler Bestandteil eines zukunftsfähigen Zuwanderungsmodells sein. Das Modell sollte Wege für von Anfang an Niederlassungsberechtigte vorsehen sowie flexible Wege für temporäre Zuwanderer. Die Einbürgerungsquote (Einbürgerungen insgesamt von allen Ausländern) lag zwischen 2005 und 2010 bei rund zwei Prozent (Integrationsindikatorenbericht 2011). Mit anderen Worten: Das verbleibende Einbürgerungspotenzial im Land ist mit ca. 98 Prozent sehr hoch. Die Wege zur deutschen Staatsbürgerschaft, die mit den unterschiedlichen Visatypen verbunden sind, lassen sich wie folgt denken.

Abbildung 5: Wege zur deutschen Staatsbürgerschaft

BertelsmannStiftung

Wege zur deutschen Staatsbürgerschaft



Quelle: Eigene Darstellung (Zeit-Angabe in Jahren ab Ankunft)

Für die Integration ist eine klare Aussicht auf die Möglichkeit der Niederlassung und Akzeptanz sehr wichtig. Deshalb muss das Aufenthaltsgesetz um ein Konzept der „Wege zur Staatsbürgerschaft“ ergänzt werden. Die genauen Fristen und Kriterien sollten im gesellschaftlichen und politischen Konsens festgelegt werden. Die bisherige Einbürgerungspraxis, die im Ergebnis zu international vergleichsweise niedrigen Einbürgerungszahlen führt, ist dabei zu vereinfachen und zu flexibilisieren. Es muss einerseits schnellere Wege zum deutschen Pass geben, damit Integrationsprozesse beschleunigt und abgesichert werden. Hier hatte der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration bereits 2009 eine „Turbo-Einbürgerung“ für besonders erfolgreich integrierte Einwanderer nach vier Jahren empfohlen. Andererseits ist auch ein anderer Umgang mit der doppelten Staatsbürgerschaft notwendig. Bereits heute werden bei Einbürgerungen doppelte Staatsangehörigkeiten zu rund 50 Prozent zugelassen. Hier sind weitere Flexibilisierungen notwendig. So muss in diesem Zusammenhang auch neu über die Optionspflicht für in Deutschland geborene Kinder von Ausländern nachgedacht werden, gerade auch unter dem Aspekt der Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Zuwanderer. Wenn die in Deutschland geborenen Kinder von der Pflicht entbunden werden, sich als Erwachsene für eine Staatsangehörigkeit zu entscheiden, kann das ein starkes Signal für ihre Eltern sein, sich dauerhaft in Deutschland anzusiedeln. Die „Optionspflicht“ sollte deshalb abgeschafft werden.

Fazit

Dieses Diskussionspapier beschreibt die Grundpfeiler für ein neues Gesamtkonzept der Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Dieses Konzept vollzieht den Perspektivwechsel hin zu einer Zuwanderungssteuerung, die aus Sicht von potenziellen Zuwanderern einfach, transparent und fair erläutert, unter welchen Bedingungen diese Menschen in Deutschland willkommen sind. Das Konzept beschränkt sich nicht auf rechtliche Regelungen. Es plädiert vielmehr dafür, gesellschaftspolitische Aspekte mit in den Blick zu nehmen, weil nur in dieser umfassenden Perspektive Zuwanderungsprozesse gelingen können. Denn die Verankerung einer Willkommenskultur und die volle staatsbürgerschaftliche Teilhabe einstiger und künftiger Zuwanderer sind integraler Bestandteil einer erfolgreichen Zuwanderungssteuerung.

Das vorgelegte Konzept möchte einen Beitrag dazu leisten, die Bedeutung von Zuwanderungs- und Integrationsfragen auf die politische Agenda zu heben, weil diese Fragen entscheidend sind für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Es knüpft an viele schon entwickelte Vorschläge und Diskussionsbeiträge migrationspolitischer Stakeholder aus Vergangenheit und Gegenwart an, bündelt diese in Form eines Reformvorschlags und lädt dazu ein, diese Idee im Sinne einer Gesamtperspektive auf den Prozess der Zuwanderungssteuerung gesellschaftlich und politisch neu zu diskutieren.

Die Zeit ist reif für einen umfassenden Neuentwurf bei der Migrationssteuerung. So hat die Politik bereits erkannt, dass die Reform des Zuwanderungsregelwerks ein Schlüssel zur Verbesserung der Attraktivität Deutschlands für internationale Fachkräfte aus Drittstaaten ist. Ende Februar 2013 beschloss das Kabinett eine Reform der Beschäftigungsverordnung, die im Juli 2013 in Kraft treten und die zurzeit gültige Verordnung ablösen soll (vgl. BMAS 2013). Der Entwurf schlägt den richtigen Weg ein, insofern er den im vorliegenden Papier favorisierten Paradigmenwechsel aufgreift – weg von einer auf Begrenzung ausgerichteten Politik hin zu einer Fachkräftesicherung durch gezielte und gesteuerte Zuwanderung. Vor allem die Zuwanderung von nicht-akademischen Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung wäre künftig in größerem Umfang als bisher möglich. Vorgesehen ist überdies die Zuwanderung von Drittstaatlern in von der Bundesagentur für Arbeit identifizierten Mangelberufen sowie von ihr durch Vermittlungsabsprachen vereinbarten Bereichen und Herkunftsländern. Überflüssige Sonderregelungen, etwa für Fertighausmonteure, werden eliminiert. Diese das Regelwerk vereinfachenden Teilreformen gehen zweifellos in die richtige Richtung. Doch bleiben sie Reformen innerhalb einer unverändert überkomplexen Struktur, die auch nach der Reform aus Sicht von internationalen Fachkräften eher intransparent, undurchsichtig und damit unattraktiv bleiben würde. Dadurch kann sie nicht die Steuerungseffekte erzielen, die mit Blick auf die künftigen Herausforderungen notwendig wären.

Qualifizierte Zuwanderung nach Deutschland gelingt nur, wenn drei Perspektiven in einem konsistenten Entwurf verbunden werden: die Perspektive der Zuwanderer, der Zuwanderungsbedarf der Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Anerkennung und Akzeptanz in der Bevölkerung. Gerade bei der Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz von Zuwanderung hat Deutschland Nachholbedarf. Die Bevölkerung muss von Verantwortungsträgern in Politik und Gesellschaft stärker für die Notwendigkeit und die Chancen von Zuwanderung sensibilisiert werden. Nur so wird ein Klima der Offenheit entstehen, das unser Land dringend benötigt. Und nur

so kann sich eine Willkommenskultur entwickeln, die auf eine attraktive Infrastruktur für qualifizierte Zuwanderer und ihre Familien und einen neuen Umgang mit Vielfalt in der Gesellschaft zielt.

In der Neugestaltung der Zuwanderung liegt eine der zentralen Herausforderungen der kommenden Legislaturperiode. Denn Deutschland muss angesichts des demographischen Wandels, dessen Auswirkungen immer spürbarer werden, zukunftsfähig gemacht werden. Die Politik sollte im Interesse der alternden Bevölkerung im Land den Mut finden, die Zuwanderung in einem Gesamtkonzept grundlegend neu zu regeln. Ein solches Gesamtkonzept würde einen unlängst vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration angeregten „Nationalen Aktionsplan Migration“ zur Zuwanderungssteuerung (SVR 2013) mit dem laufenden „Nationalen Aktionsplan Integration“ zur Integrationsgestaltung verbinden und Deutschland als attraktives Einwanderungsland im globalen Wettbewerb um Talente positionieren.

Literatur

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.). *Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich*. Expertise des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Berlin, 2012.
- Bade, Klaus J. (Hrsg.). *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*. Beck. München, 1994.
- Bertelsmann Stiftung/Migration Policy Institute (eds.). *Talent, Competitiveness and Migration*. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, 2009.
- Brücker, Herbert. *Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, 2013 (zitiert als Brücker 2013).
- Bundesagentur für Arbeit. „Arbeitsgenehmigungen/Zustimmungen“. *Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen Berichtsjahre 2010, 2011, 2012*. Nürnberg, 2010, 2011, 2012.
- Bundesagentur für Arbeit. *Beschäftigungsverordnung (BeschV)*. Durchführungsanweisungen zur Ausländerbeschäftigung, Stand Mai 2011. Nürnberg, 2011.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Migrationsbericht 2011*. Nürnberg, 2013.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Wanderungsmonitor: Migration nach Deutschland*. Nürnberg, 2012.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. „Verordnung zur Änderung und Aufhebung arbeitsgenehmigungsrechtlicher Vorschriften vom 12. Dezember 2011“. Bundesgesetzblatt. Jahrgang 2011 Teil I Nr. 66, S 2691ff. Bonn, 2011 (zitiert als BGBL 2011).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium des Innern. *Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts*. Berlin, 2013 (zitiert als BMAS 2013).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesagentur für Arbeit. „*Make it in Germany*“. Berlin..
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.). *Zweiter Integrationsindikatorenbericht*. Erstellt durch Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Köln/Berlin 2011 (zitiert als Integrationsindikatorenbericht 2011).
- OECD. *International Migration Outlook 2012*. OECD Publishing. Paris, 2012 (zitiert als OECD 2012).
- OECD. *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*. OECD Publishing. Paris, 2013 (zitiert als OECD 2013).

Prognos. *Arbeitslandschaft 2030*. Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw). München, 2011 (zitiert als Prognos 2011).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. *Jahresgutachten 2010, 2011, 2012*. Berlin, 2011, 2012, 2013 (zitiert als SVR 2013).

Statistisches Bundesamt. *„Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“*. Wiesbaden, 2009 (zitiert als Destatis 2009).

Statistisches Bundesamt. *„Bevölkerung in Deutschland Ende März 2009 unter 82 Millionen“*. Pressemitteilung Nr. 417 vom 04.11.2009. Wiesbaden, 2009 (zitiert als Destatis 2009 a).

Statistisches Bundesamt. *Wanderungsstatistik 2011*. Wiesbaden, 2011 (zitiert als Destatis 2011).

Statistisches Bundesamt. *Geburten in Deutschland*. Wiesbaden, 2012 (zitiert als Destatis 2012).

Statistisches Bundesamt. *„2012 erneuter Bevölkerungsanstieg erwartet“*. Pressemitteilung Nr. 013 vom 14.01.2013. Wiesbaden, 2013 (zitiert als Destatis 2013).

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“. *Bericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“*. Berlin, 2001.

Hintergrundinformationen

Die Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich seit 1977 in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Unter dem Motto „Menschen bewegen, Zukunft gestalten“ setzt sich die Stiftung für Teilhabe in einer globalen Gesellschaft ein. Integration und Zuwanderung sind dabei entscheidende Fragen für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands, weshalb sie in der Arbeit der Bertelsmann Stiftung eine wichtige Rolle spielen. 2001/02 führte die Stiftung gemeinsam mit dem damaligen Bundespräsident Johannes Rau einen bundesweiten Integrationswettbewerb zu bürgerschaftlichem Engagement im Feld der Integration durch. 2004/05 folgte der Wettbewerb für kommunale Integrationspolitik gemeinsam mit dem Bundesinnenministerium: noch heute ist die Stiftung aktiv im internationalen Netzwerk „Cities of Migration“ für gelungene kommunale Integrationspraxis mit Stiftungen aus Kanada, England, Neuseeland und Spanien. Seit 2007 trägt die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit dem Migration Policy Institute in den USA und weiteren internationalen Partnern den „Transatlantic Council on Migration“, der weltweit nach Modellen gelungener Integration und Zuwanderungssteuerung sucht. 2008 wurde der Carl-Bertelsmann-Preis für „Integration durch Bildung“ an den Toronto District School Board in Kanada verliehen; seitdem ist der angemessene Umgang mit Vielfalt im Schulwesen ein Schwerpunkt der Bildungsaktivitäten der Bertelsmann Stiftung. Seit 2009 unterstützt die Bertelsmann Stiftung auch den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration.

Die Autorin

Dr. Christal Morehouse arbeitet als Senior Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung und ist Expertin für internationale Migrations- und Integrationsfragen. Vor Eintritt in die Bertelsmann Stiftung (2006) war sie Büroleiterin von Prof. Dr. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a.D., und hat Forschungsarbeiten für die Global Commission on International Migration durchgeführt (2005). Von Juni 2003 bis Dezember 2004 war sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für den Sachverständigenrat für Migration und Integration tätig.

Danksagung

Herzlich gedankt sei all jenen Personen, die ihr hilfreiches Feedback bei der Entstehung dieses Diskussionspapiers gegeben haben, namentlich Prof. em. Dr. Klaus J. Bade, Berlin, und Dr. Carola Burkert (IAB). Ohne die redaktionelle Arbeit von Dr. Franco Zotta von der Bertelsmann Stiftung wäre das Diskussionspapier in seiner vorliegenden Form nicht finalisiert worden.

Kontakt

Ulrich Kober

Director

Programm Integration und Bildung

Bertelsmann Stiftung

Telefon 05241 81-81598

E-Mail ulrich.kober@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de