

Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen: Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Mayer, Matthias M.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayer, M. M. (2013). *Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen: Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 53). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67736-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 53

Matthias M. Mayer



Kofinanziert durch die
Europäische Union



Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Matthias M. Mayer

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie stellt die nationale Strategie und die Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen in prägnanter Form dar. Zudem gibt sie eine statistische Übersicht der Zuwanderung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen und geht auf Herausforderungen und Hindernisse ein.

- Das deutsche Aufenthaltsrecht bietet ausländischen Fachkräften umfangreiche Beschäftigungsmöglichkeiten und ist auch im Vergleich mit den anderen Industriestaaten relativ liberal. Untergesetzliche Maßnahmen, wie Informationsplattformen, flankieren die rechtlichen Regelungen.
- Die Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland nahm in den letzten Jahren zu und lag im Jahr 2012 bei rund 27.000 Drittstaatsangehörigen. Ein direkter Kausalzusammenhang zu den politischen Maßnahmen lässt sich jedoch nicht herstellen.
- Hochqualifizierte Drittstaatsangehörige wandern nicht ausschließlich unter den für sie vorgesehenen Aufenthaltstiteln zu (§§ 19 und 20 des Aufenthaltsgesetzes sowie seit 1. August 2012 § 19a des Aufenthaltsgesetzes – Blaue Karte EU): Ein erheblicher Anteil erhält stattdessen eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung gemäß § 18 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes.
- Im Jahr 2012 erteilte die Bundesagentur für Arbeit 25.921 Zustimmungen, die einer qualifizierten Beschäftigung gemäß § 18 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes zuzuordnen sind. Schätzungen ergeben, dass davon zwischen 53 % und 87 % an hochqualifizierte Drittstaatsangehörige vergeben wurden. Hinzu kommt eine nicht unerhebliche Anzahl Hochqualifizierter, die für eine Beschäftigung gemäß § 18 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes einreisen, die keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erfordert und somit nicht in der Zustimmungstatistik der BA auftauchen.
- Die Zuwanderungsregeln für Fachkräfte werden zum Teil von deutschen Unternehmen (insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen), aber auch von einigen Fachkräften selbst, weiterhin als kompliziert wahrgenommen, obwohl Deutschland laut OECD mittlerweile zu den OECD Ländern mit den geringsten Hürden für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte gehört. Die OECD empfiehlt aber, die Zuwanderungsmöglichkeiten in Fachberufen, die keinen Hochschulabschluss voraussetzen zu verbessern, zum Beispiel auch durch stärkere Berücksichtigung humankapitalorientierter Steuerungselemente.

Inhaltsübersicht

| | | |
|----------|--|----|
| | Zusammenfassung | 5 |
| 1 | Nationale Strategie und Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 11 |
| 2 | Erfolg der Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 21 |
| 3 | Herausforderungen und Hindernisse bei der Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 29 |
| 4 | Fazit | 31 |
| | Literatur | 33 |
| | Verzeichnisse | 37 |
| | Publikationen der Forschungsgruppe | 39 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|----|
| | Zusammenfassung | 5 |
| 1 | Nationale Strategie und Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 11 |
| | 1.1 Nationale Strategie zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 11 |
| | 1.2 Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 17 |
| | 1.3 Beziehungen mit Drittstaaten und Arbeitsmigrationsabkommen | 20 |
| 2 | Erfolg der Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 21 |
| | 2.1 Erkenntnisse aus der Statistik | 21 |
| | 2.2 Nationale Bewertungsmethoden | 28 |
| | 2.3 Erfahrungen von Entscheidungsträgern | 28 |
| 3 | Herausforderungen und Hindernisse bei der Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen | 29 |
| 4 | Fazit | 31 |
| | Literaturverzeichnis | 33 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 37 |
| | Abbildungs-/Tabellenverzeichnis | 38 |
| | Publikationen der Forschungsgruppe | 39 |

1 Nationale Strategie und Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

1.1 Nationale Strategie zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Die Bundesregierung definiert fünf Pfade zur Sicherstellung der Fachkräftebasis der Zukunft: (1) Aktivierung und Beschäftigungssicherung, (2) Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, (3) Bildungschancen für alle von Anfang an, (4) Qualifizierung: Aus- und Weiterbildung sowie (5) Integration und qualifizierte Zuwanderung (BA 2011c; BMAS 2011; BMAS 2013a). Qualifizierte Zuwanderung ergänzt somit gemeinsam mit der Integration von Personen mit Migrationshintergrund vier sich auf das inländische Erwerbspersonpotenzial beziehende Handlungspfade.

Definition von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Generell verwendet die Bundesregierung die Unterscheidung zwischen hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen¹ als Akademiker, d. h. Personen mit (anerkanntem) Hochschulabschluss, und qualifizierten Drittstaatsangehörigen als Facharbeiter, d. h. Perso-

nen mit (anerkannter) Berufsausbildung (BMAS/BMI 2013; Bundesregierung 2013). Die vorliegende Studie orientiert sich – wenn es nicht anders vermerkt ist – an dieser Unterscheidung. Darüber hinaus kommen in Deutschland jedoch situationsbezogen weitere Definitionsansätze zur Anwendung. Diese werden im Folgenden erläutert.

Bei der Definition von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen lassen sich in Deutschland zwei Systematiken unterscheiden: zum einen die Definition gemäß dem Aufenthaltsrecht, welche die Grundlage für die Vergabe von Aufenthaltstiteln sowie ggf. der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) bei der sogenannten Vorrangprüfung² bildet.³ Zum anderen gibt es die Definition gemäß Berufsfachlichkeit (d. h. die Kenntnisse und Fertigkeiten, die für einen Beruf benötigt und die Tätigkeiten, die verrichtet

1 Das Glossar des EMN definiert Drittstaatsangehörige als Personen, die nicht Unionsbürger im Sinne von Art. 17 Abs. 1 des EG-Vertrags sind und die nicht das Gemeinschaftsrecht auf Freizügigkeit nach Art. 2 Abs. 2 des Schengener Grenzkodex genießen (EMN 2012). Das heißt nach dieser Definition sind Staatsangehörige von Norwegen, Island, Liechtenstein und der Schweiz keine Drittstaatsangehörigen.

2 In bestimmten Berufen, die in der Beschäftigungsverordnung sowie der Beschäftigungsverfahrensverordnung geregelt sind, kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit nur dann an Drittstaatsangehörige erteilt werden, wenn kein Deutscher, EU-Staatsbürger oder Drittstaatsangehöriger mit unbefristetem Aufenthaltstitel für einen konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Das Vorliegen dieser Voraussetzung wird mit der Vorrangprüfung sichergestellt.

3 Die Erfüllung der nachfolgend aufgeführten, für die Definition von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen herangezogenen Kriterien, stellt eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für die Vergabe von Aufenthaltstiteln dar. Dafür müssen weitere Sachverhalte erfüllt werden, wie beispielsweise die Vorlage eines konkreten Arbeitsplatzangebots und eine Berufsausübungserlaubnis.

werden) und Anforderungsniveau (d. h. Komplexität der auszuübenden Tätigkeit), die vor allem bei der Vermittlung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten zur Anwendung kommt (vgl. BA 2011b: 26, 57).

Im Aufenthaltsgesetz (AufenthG)⁴ ist seit 1. August 2012 zunächst vor allem § 19a Blaue Karte EU maßgeblich für die Definition von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen: Demnach wird als hochqualifiziert eingestuft, wer über einen (deutschen, anerkannten ausländischen oder mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren) Hochschulabschluss verfügt und ein jährliches Gehalt bezieht, das mindestens zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung entspricht (46.400 Euro im Jahr 2013). In Berufen, in denen ein besonderer Bedarf besteht (sogenannte Mangelberufe), gegenwärtig Naturwissenschaftler⁵, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte (Humanmedizin) und IT-Fachkräfte, beträgt das Mindestjahresgehalt 52 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (36.192 Euro im Jahr 2013).⁶ Über die Bestimmungen der Blauen Karte EU hinaus werden in § 19 Abs. 2 AufenthG Personen benannt, die als hochqualifizierte Drittstaatsangehörige anzusehen sind. Dies sind insbesondere Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiter, jeweils in herausgehobener Funktion.⁷ Hierbei gilt keine Gehaltsgrenze.

4 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG).

5 Um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten, wird im Folgenden auch bei nicht geschlechtsneutralen Bezeichnungen lediglich die männliche Form verwendet. Damit sind männliche wie auch weibliche Personen gleichermaßen gemeint.

6 Darüber hinaus kann durch Rechtsverordnung erlassen werden, dass nach § 19a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a AufenthG i. V. m. § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG Drittstaatsangehörigen mit einer einem Hochschulabschluss vergleichbaren Qualifikation und fünfjähriger Berufserfahrung in bestimmten Berufsgruppen eine Blaue Karte EU auszustellen ist. Bisher wurde von dieser Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht.

7 Vor dem 1. August 2012 definierte § 19 AufenthG Hochqualifizierte darüber hinaus als Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Bruttogehalt von mindestens der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung erhielten (2012 betrug diese 67.200 Euro). Das Gesetz zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie schaffte diesen Passus ab.

Als qualifizierte Drittstaatsangehörige werden gemäß § 18 Abs. 4 S. 1 i. V. m. § 25 S. 2 der Beschäftigungsverordnung (BeschV)⁸ Drittstaatsangehörige bezeichnet, die eine qualifizierte Berufsausbildung mit einer Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren besitzen.

Als zweite Definitionssystematik für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige kann die „Klassifikation der Berufe 2010“ (KldB 2010) der BA verwendet werden. Hierbei wird die Berufslandschaft in Deutschland anhand der Dimensionen Berufsfachlichkeit und Anforderungsniveau kategorisiert. Aufgrund des Anforderungsniveaus des ausgeübten Berufs kann auf das Qualifikationsniveau geschlossen werden, das ein Drittstaatsangehöriger mindestens erfüllen muss, um den jeweiligen Beruf auszuüben. Das Anforderungsniveau wird in vier Komplexitätsgrade eingeteilt:

- Anforderungsniveau 1:
Helfer und Anlerntätigkeiten
- Anforderungsniveau 2:
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten
- Anforderungsniveau 3:
Komplexe Spezialistentätigkeiten
- Anforderungsniveau 4:
Hoch komplexe Tätigkeiten

Es gibt keine einheitliche bundesweite Definition von Tätigkeiten, die von hochqualifizierten oder qualifizierten Personen ausgeübt werden müssen. Tätigkeiten für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige entsprechen jedoch am ehesten Anforderungsniveau 4⁹ und Anforderungsniveau 3¹⁰ der KldB 2010 (wobei besonders bei Anforderungsniveau 3 die generelle

8 Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung.

9 Anforderungsniveau 4 KldB 2010 setzt üblicherweise eine mindestens vierjährige Hochschulbildung und/oder eine entsprechende Berufserfahrung voraus. Bei einigen Berufen kann auch die Anforderung einer Promotion bzw. Habilitation bestehen (BA 2011b: 28).

10 Anforderungsniveau 3 KldB 2010 werden in der Regel Berufe zugeordnet, denen eine Meister- oder Techniker Ausbildung bzw. gleichwertiger Fachschul- oder Hochschulabschluss vorausgegangen ist. Als gleichwertig gelten beispielsweise der Abschluss einer Fachakademie oder einer Berufsakademie, einer Fachschule der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik sowie ggf. der Bachelorabschluss einer Hochschule (BA 2011b: 27-28).

Zuordnung schwierig ist und eine einzelfallbezogene Zuordnung angebracht wäre). Dies entspricht etwa den Klassen 1 (Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete und Führungskräfte in der Privatwirtschaft), 2 (Wissenschaftler) und 3 (Techniker) der International Standard Classification of Occupations (ISCO-88) (Parusel/Schneider 2010: 16). Berufe, die mindestens von qualifizierten Personen verrichtet werden müssen, entsprechen am treffendsten Anforderungsniveau 2¹¹ der KldB 2010. Dieses Anforderungsniveau entspricht annähernd den ISCO-88-Klassen 4 (Bürokräfte und kaufmännische Angestellte), 5 (Dienstleistungsberufe, Verkäufer in Geschäften und Märkten), 6 (Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei), 7 (Handwerks- und verwandte Berufe) und 8 (Anlage- und Maschinenbediener sowie Montierer) (Parusel/Schneider 2010: 16).

Unterscheidung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen in der Zuwanderungssteuerung

Die Strategie der Bundesregierung zur Erwerbszuwanderung zielt auf Fachkräfte ab, d. h. Personen mit mindestens einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem vergleichbarem Sekundärabschluss (BA 2011c: 3). Der Begriff Fachkraft schließt folglich sowohl hochqualifizierte als auch qualifizierte Personen ein. Das Aufenthaltsgesetz unterscheidet wie o. a. zwischen hochqualifizierten Fachkräften (§§ 18b, 19, 19a und 20 AufenthG) und qualifizierten Fachkräften (§§ 18 Abs. 4, 18a und 18c AufenthG). Die Konzentration der Bundesregierung auf die Gewinnung von Fachkräften hat arbeitsmarktpolitische Gründe: In einigen Berufen und Regionen besteht bereits Fachkräftemangel, der sich aufgrund der demografischen Entwicklungen in den kommenden Jahren voraussichtlich verschärfen wird. Die Bundesregierung geht davon aus, dass sowohl hochqualifizierte als auch qualifizierte Drittstaatsangehörige gewonnen werden müssen, um diese Lücken zu füllen bzw. das Fachkräfteangebot in Deutschland auch für die Zukunft zu sichern. Ziel ist es, diese Personengruppen dauerhaft für Deutschland zu gewinnen.

11 Anforderungsniveau 2 KldB 2010 wird in der Regel mit dem Abschluss einer zwei- bis dreijährigen Berufsausbildung erreicht (BA 2011b: 27).

Hauptcharakteristika der Zuwanderungssteuerung für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige

Das deutsche System der Zuwanderungssteuerung ist im Grunde arbeitgeberorientiert¹²; d. h. für die Zuwanderung muss gemäß § 18 Abs. 5 AufenthG ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegen oder gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG eine Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer anerkannten Forschungseinrichtung abgeschlossen worden sein.

Mit der Einführung des Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche für hochqualifizierte¹³ Fachkräfte (gemäß § 18c AufenthG) wurde ab 1. August 2012 zusätzlich ein humankapitalbasiertes Element in die Systematik der deutschen Zuwanderungssteuerung eingeführt, d. h. die Aufenthaltsmöglichkeit aufgrund der Erfüllung bestimmter Humankapitalkriterien – aber ohne vorliegendes Arbeitsplatzangebot (Strunden/Schubert 2012: 272). Die Kriterien sind hierbei das Vorhandensein eines anerkannten Hochschulabschlusses sowie die Sicherung des Lebensunterhalts. Von einem sogenannten hybriden System, also der Kombination von humankapitalorientierten (wie beispielsweise einem Punktesystem) mit arbeitgeberorientierten Elementen der Zuwanderungssteuerung kann aber noch nicht gesprochen werden, da sich der besagte Aufenthaltstitel lediglich auf einen sechsmonatigen Zeitraum der Arbeitssuche beschränkt und nur dann in einem Aufenthaltstitel zur Beschäftigung umgewandelt werden kann, wenn in dieser Zeit ein den Anforderungen entsprechender Arbeitsplatz gefunden wurde.¹⁴

Weitere Personengruppen im Gefüge der Zuwanderungssteuerung für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige

Studierende aus Drittstaaten sind als zukünftige Fachkräfte eine wichtige Zielgruppe in der deutschen

12 Für eine detaillierte Darstellung arbeitgeberorientierter Systeme der Zuwanderungssteuerung vgl. SVR (2012: 15).

13 § 18c AufenthG spricht von qualifizierten Drittstaatsangehörigen; aufgrund des vorausgesetzten Hochschulabschlusses fällt die Zielgruppe des Paragraphen jedoch gemäß der Definition dieser Studie in die Kategorie Hochqualifizierte.

14 Für eine detaillierte Darstellung hybrider Systeme der Zuwanderungssteuerung vgl. Papademetriou/Sumption (2011: 5-7).

Zuwanderungspolitik. Für diese Personengruppe wurden die Zuwanderungsvoraussetzungen in den letzten Jahren kontinuierlich gelockert und der Arbeitsmarktzugang während und nach dem Studium weitestgehend erleichtert.¹⁵

Forscher mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 20 AufenthG¹⁶ zählen aufgrund des geforderten Hochschulabschlusses des Weiteren zu hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen (Parusel/Schneider 2010: 17).¹⁷

Zudem können Drittstaatsangehörige, die gemäß § 21 AufenthG die Kriterien für eine Aufenthaltserlaubnis für eine selbständige Tätigkeit erfüllen, als hochqualifizierte oder qualifizierte Drittstaatsangehörige angesehen werden. Die Erteilungsvoraussetzungen einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis setzen ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis für die selbständige Tätigkeit, positive wirtschaftliche Auswirkungen sowie eine gesicherte Finanzierung des Vorhabens voraus. Drittstaatsangehörigen mit inländischem Hochschulabschluss oder einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 18 oder 20 AufenthG kann eine Aufenthaltserlaubnis für eine selbständige Tätigkeit auch abweichend von diesen Bestimmungen erteilt werden (§ 21 Abs. 2a S. 1 AufenthG).¹⁸

Personen, die im Rahmen des Personalaustauschs innerhalb eines international tätigen Unternehmens oder Konzerns beschäftigt sind, stellen eine weitere Personengruppe in der deutschen Fachkräftezuwanderungspolitik dar; sie können einen Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeit von bis zu drei Jahren erhalten. Bezüglich der verlangten Qualifikation wird entweder gemäß § 31 S. 1 Nr. 1 BeschV eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation vorausgesetzt. Bei Drittstaatsangehörigen, die gemäß § 31 S. 1 Nr. 2 BeschV eine Tätigkeit ausüben, die für die Vorbereitung von Auslandsprojek-

ten unabdingbar erforderlich ist, wird eine einer deutschen Berufsausbildung entsprechende Qualifikation verlangt.

Die Zuwanderungssteuerung nimmt überdies Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung in den Blick. So können Drittstaatsangehörige nach erfolgreichem Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung in Deutschland bleiben, wenn sie einen angemessenen Arbeitsplatz gefunden haben. Für die Arbeitsplatzsuche kann ihnen eine Aufenthaltserlaubnis bis zu einem Jahr erteilt werden. Die Novelle der Beschäftigungsverordnung wird weitere Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige mit abgeschlossener Berufsausbildung schaffen (vgl. Kapitel 1.2).

Kurzfristige Maßnahmen der Zuwanderungssteuerung, die auf bestimmte Berufsgruppen abzielen

Seit Juni 2011 sind Humanmediziner und Ingenieure bestimmter Fachrichtungen (Maschinen-, Fahrzeugbau- und Elektroingenieure) von der Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG befreit – im sogenannten Positivlistenverfahren – (BA 2011a). Dieses Verfahren wurde am 1. Februar 2012 durch eine Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) auf Ingenieure der Fachrichtung Versorgungs- und Entsorgungstechnik sowie Stahl- und Metallbau und Experten mit der Fachrichtung Softwareentwicklung/Programmierung ausgeweitet (BA 2012). Eine Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen (mit den Bedingungen für entsprechende ansässige Beschäftigte) bleibt jedoch bestehen. Experten sind Personen mit mindestens vierjähriger Hochschul- oder vergleichbarer Ausbildung oder vergleichbarer Qualifikation (BAMF/EMN 2013). Mit Einführung der Blauen Karte EU zum 1. August 2012 hat diese Regelung praktisch keine Bedeutung mehr, weil für die Erteilung der Blauen Karte EU keine Vorrangprüfung erforderlich ist.

Weitere Maßnahmen im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie

Die Bundesregierung hat die sogenannte EU-Hochqualifizierten-Richtlinie¹⁹ mit Gültigkeit ab 1. August 2012 umgesetzt. Die dadurch bedingten Neuerungen

15 Für eine detaillierte Darstellung der Zuwanderungsmöglichkeiten für Studierende aus Drittstaaten vgl. Mayer et al. (2012: 22-28).

16 § 20 AufenthG setzt die sogenannte EU-Forscherrichtlinie um (Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung).

17 Für eine umfassende Untersuchung der Situation ausländischer Forscher in Deutschland vgl. Klingert/Block (2013).

18 Für eine umfassende Untersuchung der Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten vgl. Block/Klingert (2012).

19 Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

im AufenthG gehen über die Vorgaben der Richtlinie zur Einführung der Blauen Karte EU hinaus, vor allem durch die kurze Frist für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis (§ 19a Abs. 6 AufenthG). Zudem wurde das Gesetzgebungsverfahren zum Anlass genommen, eine Möglichkeit der Arbeitssuche für Fachkräfte zu schaffen (§ 18c AufenthG) und die Erwerbsmöglichkeiten von internationalen Studierenden während des Studiums von 90 auf 120 ganze bzw. von 180 auf 240 halbe Tage (§ 16 Abs. 3 AufenthG) sowie die Frist der Arbeitssuche für Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten von zwölf auf 18 Monate auszuweiten (§ 16 Abs. 4 AufenthG).

Weitere Erleichterungen ermöglichen es Personen während der Berufsausbildung in einer davon unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden pro Woche zu arbeiten (§ 16 Abs. 5a, § 17 Abs. 2 AufenthG) und nach Abschluss der Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu einem Jahr für die Suche eines angemessenen Arbeitsplatzes zu erhalten (§ 16 Abs. 5b, § 17 Abs. 3 AufenthG).

Auch wurde es gemäß § 21 Abs. 2 a AufenthG Absolventen deutscher Hochschulen und Forschern oder Wissenschaftlern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18 oder 20 AufenthG erleichtert, sich selbstständig zu machen und in den Aufenthaltswitzweck zur selbstständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG) zu wechseln. Voraussetzung ist, dass die beabsichtigte selbstständige Tätigkeit einen Zusammenhang mit den in der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnissen bzw. mit der Tätigkeit als Forscher oder Wissenschaftler erkennen lässt.²⁰ Die Neuerungen erlauben es Drittstaatsangehörigen überdies, mit einer im Inland erworbenen Berufsausbildung eine entsprechende Beschäftigung aufzunehmen; die Vorrangprüfung entfällt dabei (§ 27 Abs. 3 AufenthG).

Brain Drain

Die Verordnung zur Neufassung der Beschäftigungsverordnung (BeschV), die am 1. Juli 2013 in Kraft treten wird, beinhaltet Regelungen zur Verhinderung des sogenannten Brain Drain, d. h. volkswirtschaftlicher Verluste für Entwicklungs- oder Schwellenländern durch die Abwanderung hochqualifizierter und

qualifizierter Personen. Die Novelle der Beschäftigungsverordnung öffnet den Arbeitsmarkt erstmals für Personen, die im Ausland eine Berufsausbildung mit mindestens zweijähriger Ausbildungsdauer abgeschlossen haben. Voraussetzung dafür ist, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein entsprechender Engpass besteht und der Beruf auf die Positivliste aufgenommen wurde (§ 6 Absatz 1 Nummer 2 BeschV) oder die betreffenden Personen von der BA auf Grundlage einer Vermittlungsabsprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes vermittelt werden (§ 6 Absatz 2 Nummer 1). Durch die Möglichkeit, bei Engpassberufen die Zuwanderung auf bestimmte Herkunftsländer zu beschränken und den Aspekt des Brain Drain bei der Auswahl der Staaten, mit denen Vermittlungsabsprachen getroffen werden, zu berücksichtigen, soll den Interessen der Herkunftsländer dienen und beispielsweise einen für das Herkunftsland nachteiligen Brain Drain vermeiden (BMAS/BMI 2013: 33).

Im Zusammenhang mit der Blauen Karte EU gibt es überdies einen Brain-Drain-Vorbehalt in § 19a Abs. 2 S. 1 Nr. 3 AufenthG. Dieser sieht vor, dass für Angehörige bestimmter Staaten die Erteilung einer Blauen Karte EU zu versagen ist, weil im Herkunftsland ein Fachkräftemangel in bestimmte Berufsgruppen besteht; eine entsprechende Rechtsverordnung mit den betroffenen Ländern wurde bisher nicht erlassen.

Weiterhin wird dem Brain Drain aus Entwicklungsländern mit verschiedenen spezifischen Programmen und Pilotprojekten für bestimmte Länder entgegengewirkt: Das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“²¹ richtet sich an Rückkehrer, die in der Regel für akademische Berufs- und Wirtschaftspositionen qualifiziert sind, und unterstützt diese Personen sowohl durch Vermittlung, ggf. finanzielle Förderung als auch beratend (Baraulina et al. 2012: 17).

Ein zusätzliches Projekt stellt das „Pilotvorhaben zur Förderung der legalen Mobilität von hochqualifizierten Fachkräften aus Tunesien“ dar. Jungen Akademikern soll dadurch die Möglichkeit gegeben werden, durch Weiterbildung und einen Arbeitsaufenthalt in Deutschland Berufserfahrung zu sammeln, von der sie bei ihrer Rückkehr profitieren sollten.

²⁰ Für eine Darstellung der Zuwanderungsmöglichkeiten für eine selbstständige Tätigkeit vgl. auch Schneider (2012b: 48).

²¹ Das Projekt wird vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) durchgeführt. <http://www.cimonline.de/de/bewerber/61.asp> (08.04.2013).

Das Projekt „Triple Win Pflegekräfte – Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften“ hat die gleiche Stoßrichtung. Es hat den Anspruch, die Besetzung freier Arbeitsstellen in Deutschland mit den Interessen der zuwandernden Fachkräfte sowie der Herkunftsländer dauerhaft in Einklang zu bringen; dies soll unter anderem durch den Transfer von Know-how, das entwicklungspolitische Diasporamanagement und Kapitalüberweisungen ins Heimatland erreicht werden.

Als Partnerländer sind insbesondere Serbien, Bosnien-Herzegowina und voraussichtlich Tunesien und die Philippinen vorgesehen. Ähnliche, durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführte Pilotprojekte sind das „Pilotprojekt Ausbildung von Arbeitskräften aus Vietnam zu Pflegekräften“ (im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie – BMWi) und das „Pilotvorhaben der legalen Mobilität von hochqualifizierten Fachkräften aus Tunesien“ (im Auftrag des Auswärtigen Amts – AA).

Zirkuläre Migration

Die Bundesregierung möchte die Fachkräftebasis in Deutschland langfristig sichern (BMAS 2013a: 48); somit steht bei der Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen im Vordergrund, den Zuwanderern eine langfristige Bleibeperspektive in Deutschland zu ermöglichen (BAMF 2013b: 3-4). Zirkuläre Migration wird in einem gewissen Umfang gestattet, aber generell nicht direkt gefördert (Schneider/Parusel 2011: 9). Gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG erlischt der Aufenthaltstitel, wenn der Ausländer ausreist und nicht innerhalb von sechs Monaten (Ausnahme nach § 51 Abs. 10 AufenthG für Inhaber einer Blauen Karte EU: zwölf Monate) oder einer von der Ausländerbehörde bestimmten längeren Frist wieder eingereist ist. Die sechsmonatige Frist ist relativ kurz gesetzt und grundsätzlich kann angenommen werden, dass eine längere Frist Zirkularität fördert (Schneider/Parusel 2011: 34).

Von dieser Frist kann aber gemäß § 51 Abs. 4 S. 1 AufenthG bei Personen mit einem verfestigten Aufenthaltsstatus abgewichen werden. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV AufenthG) führt dafür zwei konkrete Fälle auf: Zum einen kann nach 51.4.1.1 AVwV AufenthG bei Drittstaatsangehörigen eine Ausnahme gemacht werden, die eine Niederlassungserlaubnis besitzen und sich lediglich aus einem seiner Natur nach vorübergehenden

Gründe im Ausland aufhalten wollen. Zum anderen kann gemäß 51.4.1.2 AVwV AufenthG bei Ausländern, deren Auslandsaufenthalt Interessen der Bundesrepublik dient (z. B. als Entwicklungshelfer, ausländische Ehegatten deutscher Diplomaten oder zur Förderung entwicklungsrelevanter Geschäftsbeziehungen oder Beschäftigungsverhältnisse im Ausland), von der Sechsmonatsfrist abgesehen werden.²²

Zirkuläre Migration wird zwar im Rahmen der mit der Republik Moldau, Georgien und Armenien geschlossenen Mobilitätspartnerschaften nicht direkt angesprochen, durch die Verbesserung der sogenannten outward mobility wird allerdings im Ansatz auch die zirkuläre Migration erleichtert: Für Staatsangehörige der Republik Moldau, Georgiens und Armeniens mit legalem Aufenthaltstitel in Deutschland besteht die Möglichkeit, Deutschland für mehr als die üblichen sechs Monate zu verlassen, ohne dass sie ihren Aufenthaltstitel verlieren (BAMF/EMN 2013).²³

Die Frist für einen Auslandsaufenthalt ohne Verlust des Aufenthaltstitels beträgt bei solchen Fällen, die auf zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Aufenthaltsstaaten beruhen, die deren wirtschaftlicher Entwicklung dienen (und damit im Interesse der Bundesrepublik Deutschland sind), maximal zwei Jahre (51.4.1.2 AVwV AufenthG).

Bestimmten, für die Fachkräftezuwanderung relevanten, Personengruppen, wie beispielsweise Absolventen deutscher Hochschulen oder die im Positivlistenverfahren festgelegten Berufsgruppen sowie Bewerbern für die Blaue Karte EU, wird durch eine Befreiung von der Vorrangprüfung (§ 27 Abs. 3 S. 1 BeschV; vgl. auch Abschnitt zu kurzfristigen Maßnahmen der Zuwanderungssteuerung, die auf bestimmte Berufsgruppen abzielen) bzw. den Verzicht auf das Zustimmungserfordernis durch die BA – auch nach längeren Aufenthalten im Ausland – die Erteilung eines Aufenthaltstitels für eine erneute Beschäftigung im Bundesgebiet erleichtert; und somit auch die zirkuläre Migration.

Öffentliche Debatte

Die Fachkräftezuwanderung ist seit der Orientierung hin zu einer offensiven Gewinnung von hochqualifi-

²² Für eine detaillierte Diskussion vgl. auch Baraulina et al. (2012: 20).

²³ Zu Mobilitätspartnerschaften vgl. auch Schneider (2012a: 75).

zierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen Ende der 1990er Jahre Gegenstand einer regen öffentlichen Diskussion, die Regierungsorgane und Behörden, Parlamente, Nichtregierungsorganisationen, Medien und Gesellschaft gleichermaßen mit einschließt (BAMF/EMN 2010; BAMF/EMN 2011; BAMF/EMN 2012; BAMF/EMN 2013; Parusel/Schneider 2010; SVR 2011). Die Debatte wurde insbesondere durch die Einführung der sogenannten Green Card ab 1. August 2000 und durch die grundlegende Reform des Zuwanderungsrechts bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes²⁴ zum 1. Januar 2005 befeuert. Auch danach wurde die Notwendigkeit von Fachkräftezuwanderung zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland sowie die Ausgestaltung der entsprechenden Steuerungsinstrumente und die Etablierung einer Willkommenskultur weiter diskutiert und auch rechtlich umgesetzt, z. B. durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz 2009, die Einführung der Blauen Karte EU 2012 und die neue BeschV 2013. Die Debatte läuft somit parallel zur kontinuierlich fortschreitenden Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für hochqualifizierte und qualifizierte Zuwanderer. Die Bemessung des Einflusses der Debatte auf die Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen führt über den Rahmen dieser Studie hinaus.

1.2 Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Rechtliche Rahmenbedingungen

Parusel/Schneider (2010: 24-35) geben einen detaillierten Überblick über die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Dies wird von Schneider (2012b: 55-56) durch die seitdem eingeführten zuwanderungsrechtlichen Änderungen ergänzt, namentlich die Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie (vgl. hierzu auch Kapitel 1.1). Eine genaue Darstellung der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie befindet sich zudem im EMN-Politikbericht 2012 (BAMF/EMN 2013). Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Darstel-

lung der am 1. Juli 2013 in Kraft tretenden Novelle der Beschäftigungsverordnung, die von o. g. Studien nicht behandelt wird.

Die Beschäftigungsverordnung wird grundlegend umgestaltet und vereinfacht. Somit wird der im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie eingeleitete Paradigmenwechsel hin zu einer offensiven Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten vom Aufenthaltsgesetz auf die Beschäftigungsverordnung übertragen. Die neuen Regelungen öffnen den Arbeitsmarkt erstmals für Drittstaatsangehörige, die im Ausland eine Berufsausbildung mit mindestens zweijähriger Ausbildungsdauer abgeschlossen haben (§ 6 BeschV neu).²⁵ Dazu sind für Drittstaatsangehörige, die ihre Berufsqualifikation im Ausland erworben haben, zwei Wege vorgesehen: Zum einen über eine Positivliste²⁶, auf der die Engpassberufe stehen, bei denen der Fachkräftebedarf besonders groß ist. Bei der Bestimmung von Mangelberufen können die unterschiedlichen regionalen Bedarfe am Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Die BA kann die Zuwanderung im Rahmen dieser Regelung auf bestimmte Herkunftsländer beschränken und feste Kontingente festlegen. Zum anderen kann die BA für einzelne Berufe bilaterale Vermittlungsabsprachen mit Arbeitsverwaltungen in Herkunftsländern abschließen. Außerdem werden die bisher in der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) festgeschriebenen Bestimmungen für inländische Drittstaatsangehörige in die BeschV überführt; die BeschVerfV wird mit Gültigkeit der neuen BeschV außer Kraft gesetzt (BMAS 2013b; BMAS/BMI 2013; Bundesregierung 2013).

Konkrete Maßnahmen, welche die Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen fördern sollen

Maßnahmen rechtlicher Art

Die durch die BA durchzuführende Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG wurde in den letzten Jahren sukzessiv für einen wachsenden Kreis von Hochqualifizierten und Qualifizierten ausgesetzt; weiterhin wird jedoch geprüft, ob die Besetzung der Stelle arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist und die Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeits-

24 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwandG).

25 Mit der Ausnahme von Pflegekräften war dies bisher nicht möglich.

26 Die Positivliste wird von BMAS und BA erstellt und kann flexibel gemäß des jeweiligen Bedarfs angepasst werden.

bedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden. So sind Absolventen deutscher Auslandsschulen mit einem anerkannten oder einem dem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss (§ 27 Abs. 1 Nr. 3 BeschV), Fachkräfte im Anschluss an eine im Inland erworbene qualifizierte Berufsausbildung (§ 27 Abs. 1 Nr. 4 BeschV), leitende Angestellte und Spezialisten (§ 28 BeschV) und Fachkräfte im Rahmen von internationalem Personalaustausch oder Auslandsprojekten (§ 31 BeschV) von der Vorrangprüfung befreit.

Keine Zustimmung der BA – also auch keine Prüfung der arbeitsmarkt- und integrationspolitischen Verantwortbarkeit und der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen – ist gemäß § 3a Nr. 1 bzw. 2. BeschV erforderlich bei Hochqualifizierten mit Blauer Karte EU soweit sie das Mindestgehalt nach § 41a Abs. 1 BeschV erreichen bzw. wenn sie bei einem Mindestgehalt nach § 41a Abs. 2 BeschV ein deutsches Hochschulstudium vorweisen (§ 19a AufenthG).²⁷ Bei Hochqualifizierten, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 Abs. 2 AufenthG erhalten, Fachkräften mit inländischem Hochschulabschluss (§ 3b BeschV), Führungskräften (§ 4 BeschV) und Wissenschaftlern (§ 5 BeschV) ist auch keine Zustimmung der BA erforderlich.

Nach Inkrafttreten der neuen BeschV kann in Fortführung der geltenden Rechtslage Drittstaatsangehörigen mit (anerkanntem) ausländischen Hochschulabschluss (§ 2 BeschV neu) sowie leitenden Angestellten und Spezialisten (§ 4 BeschV neu) eine Zustimmung erteilt werden. Absolventen deutscher Auslandsschulen mit (anerkanntem) ausländischen Hochschulabschluss oder (anerkannter) ausländischer Berufsausbildung (§ 7 BeschV neu) sind ab dann vom Zustimmungserfordernis der BA ausgenommen.

Der Visumerteilungsprozess wurde nach einer Untersuchung des Verfahrens zur Erteilung eines Visums an ausländische Fach- und Führungskräfte durch eine Ordnungsänderung und Neuerungen, die im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie eingeführt wurden, gestrafft. Seit dem 5. März 2013 entfällt weitgehend das Zustimmungserfordernis der Ausländerbehörde zur Visumerteilung für Erwerbs-

aufenthalte, insbesondere wenn kein Voraufenthalt im Bundesgebiet vorliegt (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Aufenthaltverordnung – AufenthV). Für die Fälle, in denen eine Zustimmung der BA weiterhin erforderlich ist, gilt diese gemäß § 14a Abs. 1 BeschVerfV (bzw. § 37 BeschV neu) nach zwei Wochen als erteilt (die sogenannte Genehmigungsfiktion). § 14a Abs. 2 BeschVerfV (bzw. § 37 BeschV neu) bietet darüber hinaus die Möglichkeit der generellen Vorabprüfung. Danach soll die BA bereits vor der Übermittlung der Zustimmungsanfrage der Ausübung der Beschäftigung zustimmen oder prüfen, ob die arbeitsmarktbezogenen Voraussetzungen für eine spätere Zustimmung vorliegen, wenn der Arbeitgeber die hierzu erforderlichen Auskünfte erteilt hat.²⁸

Für Inhaber der Blauen Karte EU gelten weitere Vorteile: Diese Personengruppe kann sich gemäß § 51 Abs. 10 AufenthG und abweichend zu der normalerweise geltenden Sechsstundenfrist (vgl. Kapitel 1.1) bis zu zwölf Monate im Ausland aufhalten, ohne dass der Aufenthaltstitel erlischt.

Informationsportale/Beratungsangebote

Informationsportale sollen die Zuwanderungsentcheidung von Fachkräften positiv beeinflussen. Das vom BMWi gestartete Portal „Make it in Germany“²⁹ informiert Fachkräfte und Studierende über die Möglichkeiten der Erwerbszuwanderung nach Deutschland (BMAS 2013a: 52).

Zusätzlich wird bei von der GIZ durchgeführten Pilotprojekten der Einsatz von Fachkräfteberatern in deutschen Auslandsvertretungen in Indien, Indonesien und Vietnam vorbereitet (BMAS 2013a: 52). Die Berater sollen lokale Personen sein, die Deutschland und die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts kennen und zuwanderungsinteressierte Fachkräfte beraten sowie ggf. bei den Einreisevorbereitungen betreuen. Die etablierten Netzwerkstrukturen der Organisationen vor Ort (beispielsweise Auslandsvertretungen, Außenhandelskammern, Goethe-Institute und politische Stiftungen) werden gezielt genutzt. Neben deutschen arbeitsmarktpolitischen Interessen wird im Sinne einer nachhaltigen Fachkräftegewinnung auch

²⁷ Bei den in der Blauen Karte EU subsumierten Sonderregelungen für Mangelberufe ist jedoch eine Zustimmung erforderlich, soweit kein deutscher Hochschulabschluss vorliegt. Eine Vorrangprüfung findet nicht statt (§ 27 Abs. 3 BeschV).

²⁸ Für eine Diskussion dieser Thematik vgl. auch Strunden/Schubert (2012: 275) und Copur/Steller (2013: 63).

²⁹ www.make-it-in-germany.com (08.04.2013). Das Portal ist unter anderem wechselseitig mit dem Immigrationsportal der EU verlinkt, www.ec.europa.eu/immigration (08.04.2013).

die Situation des Herkunftslandes berücksichtigt (vgl. auch Abschnitt zu Brain Drain in Kapitel 1.1).

Als weiteres Projekt ist „Study and Work – ausländische Studierende in Ostdeutschland halten, Willkommenssignale setzen“ zu nennen. Damit sollen zielgerichtet ausländische Studierende an ostdeutschen Hochschulen dazu motiviert werden, eine Beschäftigung in den neuen Bundesländern aufzunehmen. Dafür wird von Hochschulen verlangt, verstärkt mit der regionalen Wirtschaft und den regionalen Arbeitsagenturen zusammenzuarbeiten. Hintergrund ist, dass der demografische Wandel in Ostdeutschland weiter fortgeschritten ist als in Westdeutschland und zudem verhältnismäßig weniger Ausländer im Osten der Bundesrepublik zuziehen (Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2013); im Jahr 2011 lag beispielsweise der Wanderungssaldo von Ausländern in den neuen Bundesländern bei 13.463 Personen und in den alten Bundesländern bei 262.908 (Statistisches Bundesamt 2013: 14). Mit dem Ziel ausländische Studierende und Absolventen an bayerischen Hochschulen für die bayerische Wirtschaft zu gewinnen, existiert unter dem Titel „Study and Stay Bavaria“ ein vergleichbares Projekt der bayerischen Staatsregierung, das bis zum Frühjahr 2013 an verschiedenen Hochschulstandorten fortgeführt wird.³⁰

Speziell auf Forscher abzielende Maßnahmen

Im Jahr 2010 haben sich die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und die Fraunhofer Gesellschaft zum „Verbund Internationales Forschungsmarketing“ zusammengeschlossen. Der Verbund läuft im Rahmen der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gestarteten Werbeinitiative für den Forschungsstandort Deutschland unter der Marke „Research in Germany – Land of Ideas“.

Der DAAD ist im Forschungsverbund federführend für die Gewinnung von Nachwuchswissenschaftlern zuständig, die von der Bundesregierung als hochqualifizierte Drittstaatsangehörige gesehen werden (vgl. Kapitel 1.1). Dafür bietet er zielgruppenspezifische Informationsbroschüren sowie das Informations-

portal „Research in Germany“³¹ an und organisiert Gemeinschaftsauftritte deutscher Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf internationalen Karrieremessen sowie weltweite Informationsseminare (z. B. European Career Fair, Boston; Naturejobs Career Expo, London; PhD-Workshop China, Peking).

Etablierte Wissenschaftler werden im Verbund Forschungsmarketing hauptsächlich von der DFG bzw. der Alexander von Humboldt-Stiftung angesprochen. Zu den entsprechenden Maßnahmen zählen Workshops und Informationsstände auf internationalen Fachtagungen, mittelbare Ansprache durch Alumni und verschiedene zielgruppenspezifische Informationsangebote.

Begünstigungen beim Familiennachzug

Für Fachkräfte, die in Deutschland eine Erwerbstätigkeit ausüben, gilt grundsätzlich das Recht auf Familiennachzug. Familienangehörige erhalten unmittelbar nach Einreise den gleichen Arbeitsmarktzugang wie die Person, zu der sie nachziehen. Seit August 2007 müssen Ehegatten von Drittstaatsangehörigen generell grundlegende Deutschkenntnisse nachweisen, um im Rahmen einer Familienzusammenführung einreisen zu können. Dies gilt nicht für Ehegatten von Inhabern der Blauen Karte EU (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 AufenthG) sowie für Ehegatten von Hochqualifizierten, Forschern und Selbständigen (d. h. Personen, die einen Aufenthaltstitel nach den §§ 19-21 AufenthG besitzen), soweit die Ehe bereits bestand als der ersteinreisende Ehegatte seinen Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik verlegt hat (§ 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AufenthG). Des Weiteren sind Angehörige von Staaten, für die auch bei Aufenthalt, die keine Kurzaufenthalte sind, kein Visum zur Einreise benötigt wird, vom Nachweis der grundlegenden Deutschkenntnisse ausgenommen (§ 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AufenthG).³²

Ehegatten von Personen mit einer Blauen Karte EU gemäß § 19a AufenthG oder einer Aufenthaltserlaubnis für Forscher gemäß § 20 AufenthG erhalten sofortigen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang; eine Zustimmung der BA ist nicht erforderlich. Im Übrigen dürfen Ausländer in dem Umfang einer Erwerbstätig-

30 www.stmwivt.bayern.de/mittelstand-handwerk/fachkraeftestrategie/study-and-stay-in-bavaria (08.04.2013).

31 www.research-in-germany.de (08.04.2013).

32 Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Neuseeland, Vereinigte Staaten von Amerika, Andorra, Honduras, Monaco und San Marino.

keit nachgehen, wie dies ihrem Ehegatten erlaubt ist (§ 29 Abs. 5 AufenthG). Bei Familienangehörigen einer ausländischen Fachkraft gemäß §§ 3b, 4, 5, 27 und 28 BeschV bzw. § 31 S. 1 Nr. 1 BeschV bedarf es hierzu nicht der Zustimmung der BA (§ 3 Nr. 1 BeschVerfV bzw. § 8 BeschVerfV). Nach zwei Jahren Aufenthalt und versicherungspflichtiger Beschäftigung oder dreijährigem ununterbrochenen Aufenthalt im Bundesgebiet entfällt die Notwendigkeit der Zustimmung in den übrigen Fällen, § 3b Abs. 1 BeschVerfV.

Ab Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern werden alle Familienangehörigen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten.

Maßnahmen zur Integration von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Zur modellhaften Charakterisierung des Zuwanderungsprozesses verwendet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ein aus drei Phasen bestehendes Modell: „Vorintegration“, „Erstorientierung in Deutschland“ und „Etablierung in Deutschland“. Um Deutschland für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige als Lebens- und Arbeitsstandort attraktiv zu machen, sollen in allen Phasen Willkommen und Anerkennung signalisiert, umgesetzt und etabliert werden (BAMF 2013b: 4; Schammann et al. 2012). Gegenwärtig erarbeiten Bundesregierung, Länder und Akteure der Zivilgesellschaft entsprechende Schritte, bzw. setzen diese bereits konkret um.³³ Einige bereits bestehende Maßnahmen werden im Folgenden aufgeführt.

Am 1. April 2012 trat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (das sogenannte Anerkennungsgesetz) in Kraft. Damit schafft die Bundesregierung erstmalig einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen

Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf.³⁴ Dies soll einen nachhaltigen Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Integration von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen leisten (BAMF/EMN 2013). Daneben hat der Bund die Informations- und Beratungsangebote zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen massiv ausgebaut. Seit dem 1. April 2012 stellt das Online-Portal „Anerkennung in Deutschland“³⁵ zentral Informationen zu Anerkennungsverfahren und gesetzlichen Grundlagen in Deutsch und Englisch zur Verfügung (BAMF/EMN 2013). Eine Erstinformation ebenfalls in deutscher und englischer Sprache bietet zudem auch die im Auftrag des BMBF vom BAMF betriebene Hotline zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse.³⁶

Überdies soll die Erstorientierung – und somit die Integration – von Fachkräften durch den Aufbau von Welcome Centern erleichtert werden. Das BMAS unterstützt diese durch eine Anschubfinanzierung im Rahmen des IQ-Netzwerkes.³⁷ Die Center sind kommunal aufgebaut. In Hamburg ist das Welcome Center beispielsweise in den Räumen der Handelskammer verortet (BMAS 2013a: 53).

1.3 Beziehungen mit Drittstaaten und Arbeitsmigrationsabkommen

Die Fachkräftepolitik der Bundesregierung richtet sich an Personen aus allen Ländern und zielt nicht auf bestimmte Staaten ab. Maßstab für die Steuerung der Zuwanderung ist allein der Bedarf des Arbeitsmarkts und die Qualifikation der Zuwanderer. Bilaterale Anwerbeabkommen spielen im Bereich der Fachkräftezuwanderung daher keine Rolle.

33 Für Handlungsempfehlungen vgl. z.B. den Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“ (BAMF 2013b).

34 Dieser Rechtsanspruch bezieht sich nur auf die Anerkennung zu nicht reglementierten und bundesrechtlich reglementierten deutschen Referenzberufen. Entsprechenden Länderregelungen über die Anerkennung zu landesrechtlich reglementierten Referenzberufen sind teilweise bereits in Kraft getreten oder stehen kurz davor.

35 Vgl. www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de (08.04.2013).

36 Vgl. www.bamf.de/beruf-anerkennung (08.04.2013).

37 Das BMAS hat das bundesweite Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) im Jahr 2005 ins Leben gerufen, um die Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund zu verbessern (www.netzwerk-iq.de, 08.04.2013).

2 Erfolg der Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

2.1 Erkenntnisse aus der Statistik

Es gibt keine Datenquelle, welche die Gewinnung von Fachkräften ganzheitlich erfasst. Allerdings kann das Phänomen statistisch eingekreist werden, indem verschiedene Datenquellen herangezogen werden: Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und das Statistische Bundesamt haben in einem gemeinsamen Forschungsprojekt unter anderem die Mikrozensusdatensätze der Jahre 1996 bis 2011 harmonisiert, um auch sozio-strukturelle Merkmale, wie beispielsweise Qualifikationsniveau und Arbeitsmarktintegration, der Zuwanderer zu erfassen (Ette et al. 2013). Da aus diesem Datensatz nicht der Zweck der Zuwanderung hervorgeht, werden die aus den Daten des Mikrozensus gewonnenen Erkenntnisse durch Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) zu erteilten Aufenthaltstiteln, Zustimmungen zur Beschäftigung der BA sowie durch das BAMF erhobene Ergebnisse schriftlicher Befragungen von Arbeitsmigranten in Deutschland ergänzt.

Mikrozensus

Auf dem Mikrozensus basierende Daten zeigen, dass sich das Bildungsniveau der Neuzuwanderer aus Drittstaaten deutlich gesteigert hat. Im Vergleich der Jahre 1996/97 und 2010/2011 stieg der Anteil der Neuzuwanderer mit hohem Bildungsniveau (d. h. Level 5-6 der International Standard Classification of Education – ISCED) um 20 Prozentpunkte auf 41 %; bei Deutschen im erwerbsfähigen Alter betrug der Anstieg nur knapp 3,8 Prozentpunkte auf 28,4 %. Der Anteil der Hochqualifizierten ist bei Neuzuwanderern also eindeutig größer als bei Deutschen.

Bei den hochqualifizierten Neuzuwanderern aus Drittstaaten stammen überproportional viele aus den Regionen Amerika und Asien (Ette et al. 2013: 7).

Tabelle 1: Entwicklung der Bildungsselektivität der Neuzuwanderer aus Drittstaaten im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre) im Vergleich zur deutschen Bevölkerung, 1996-2011, Zweijahresgruppen

| | 1996/97 | 1998/99 | 2000/01 | 2002/03 | 2004/05 | 2006/07 | 2008/09 | 2010/11 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Neuzuwanderer: niedriges Bildungsniveau in % | 34,5 | 40,4 | 35,6 | 33,9 | 29,5 | 28,6 | 22,5 | 22,0 |
| Neuzuwanderer: hohes Bildungsniveau in % | 21,0 | 24,2 | 24,1 | 25,9 | 28,0 | 30,0 | 37,9 | 41,0 |
| Deutsche: niedriges Bildungsniveau in % | 17,3 | 17,1 | 17,4 | 16,7 | 16,3 | 15,7 | 14,4 | 13,5 |
| Deutsche: hohes Bildungsniveau in % | 21,0 | 21,5 | 21,9 | 22,0 | 22,8 | 22,0 | 23,6 | 24,8 |
| Neuzuwanderer insgesamt | 167.800 | 164.900 | 183.500 | 174.800 | 175.000 | 151.300 | 141.200 | 142.200 |

Quelle: Ette et al. 2013

Die Daten des Mikrozensus geben aber keine Auskunft, aus welchem Grund die hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen nach Deutschland kamen. So kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob die Personen zur Erwerbstätigkeit oder beispielsweise zwecks Familiennachzug, Studium oder aus humanitären Gründen nach Deutschland kamen. Der Zweck des Zuzugs kann durch die erteilten Aufenthaltstitel beleuchtet werden.

Erteilte Aufenthaltserlaubnisse für Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG) und Forscher (§ 20 AufenthG) (AZR-Daten)

Bei Betrachtung der speziell für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige geschaffenen Aufenthaltstitel³⁸ – d. h. § 19 AufenthG für Hochqualifizierte und § 20 AufenthG für Forscher – fällt auf, dass die Zahl der gemäß dieser Titel eingereisten Personen analog zu den Daten des Mikrozensus zugenommen hat. Eine Ausnahme bildet in Bezug auf die Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG das Jahr 2012, in dem die Zahl von 370 Personen im Vorjahr auf 244 zurückging. Dies ist vermutlich auf die Einführung der Blauen Karte EU zum 1. August 2012 und darauf zurückzuführen,

38 Die Analyse dieses Abschnitts beschränkt sich auf die Aufenthaltstitel gemäß der §§ 19 und 20 AufenthG. Die am 1. August 2012 in Kraft getretene Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG) wird in einem gesonderten Abschnitt behandelt.

dass das Regelbeispiel, nach dem für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG die Erfüllung einer bestimmten Gehaltsgrenze ausreichte, gestrichen wurde. Mengenmäßig bewegten sich die nach den §§ 19 und 20 AufenthG vergebenen Titel auf vergleichsweise niedrigem Niveau.³⁹ Im Jahr 2012 reisten beispielsweise ca. 244 Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG und 366 Forscher nach § 20 AufenthG ein.

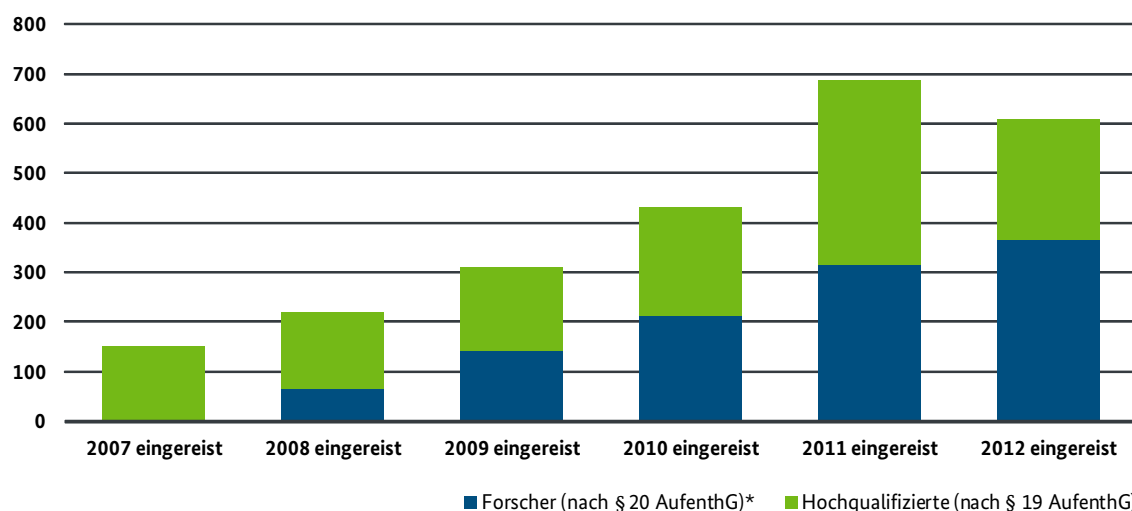
Der Blick auf die Geschlechterverteilung zeigt, dass die Mehrheit dieser Aufenthaltstitel an Männer vergeben wurde, wobei es zwischen den Hauptherkunftsländern kleinere Unterschiede gibt (vgl. Tabelle 2 und Tabelle 3); insgesamt waren rund 84 % der im Jahr 2012 eingereisten Hochqualifizierten nach § 19 AufenthG männlich, bei den Forschern gemäß § 20 AufenthG waren es rund 71 %.

Zu den häufigsten Herkunftsländern gehören die Vereinigten Staaten von Amerika, China, Indien, die Russische Föderation und Japan (vgl. Tabelle 2 und Tabelle 3).

Beschränkt man die Analyse der Hochqualifiziertenzuwanderung jedoch auf die gemäß § 19 und § 20 AufenthG erteilten Aufenthaltstitel, unterschätzt man das

39 Bei § 19 AufenthG allerdings mit der Besonderheit eines unbefristeten Aufenthaltstitels von Anfang an.

Abbildung 1: Zugewanderte Personen, denen ein Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG (Hochqualifizierte) oder § 20 AufenthG (Forscher) erteilt wurde (2007-2012)



Anmerkung:

* § 20 AufenthG wurde durch das im August 2007 in Kraft getretene Richtlinienumsetzungsgesetz eingeführt.

Quelle: BMI/BAMF (2010, 2011, 2012, 2013); BAMF (2013a)

Tabelle 2: Zugewanderte Hochqualifizierte, denen eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG erteilt wurde, nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2007-2012)

| Staatsangehörigkeit | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | | |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------|
| | eingereist | eingereist | eingereist | eingereist | eingereist | eingereist | | |
| | | | | | | dar.: | Frauenanteil | |
| | | | | | | weiblich | in % | |
| Vereinigte Staaten | 82 | 71 | 73 | 69 | 107 | 92 | 18 | 19,6 |
| Indien | 2 | 10 | 21 | 17 | 38 | 25 | 3 | 12,0 |
| Russische Föderation | 7 | 13 | 6 | 15 | 50 | 23 | 4 | 17,4 |
| Japan | 9 | 4 | 13 | 5 | 19 | 17 | 0 | 0,0 |
| Kanada | 13 | 7 | 10 | 16 | 14 | 7 | 3 | 42,9 |
| Türkei | 3 | 5 | 5 | 12 | 12 | 7 | 0 | 0,0 |
| sonstige Staatsangehörigkeiten | 35 | 47 | 41 | 85 | 130 | 73 | 12 | 16,4 |
| Insgesamt | 151 | 157 | 169 | 219 | 370 | 244 | 40 | 16,4 |

Quelle: BMI/BAMF (2013); BAMF (2013a)

Tabelle 3: Zugewanderte Forscher, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG erteilt wurde, nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2008-2012)

| Staatsangehörigkeit | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | | |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------|
| | eingereist | eingereist | eingereist | eingereist | eingereist | | |
| | | | | | dar.: | Frauenanteil | |
| | | | | | weiblich | in % | |
| China | 11 | 17 | 28 | 53 | 67 | 13 | 19,4 |
| Indien | 7 | 12 | 24 | 45 | 43 | 13 | 30,2 |
| Vereinigte Staaten | 5 | 19 | 26 | 40 | 38 | 10 | 26,3 |
| Japan | 3 | 14 | 11 | 17 | 26 | 1 | 3,8 |
| Russische Föderation | 7 | 10 | 12 | 21 | 22 | 5 | 22,7 |
| sonstige Staatsangehörigkeiten | 31 | 68 | 110 | 141 | 170 | 63 | 37,1 |
| Insgesamt | 64 | 140 | 211 | 317 | 366 | 105 | 28,7 |

Quelle: BMI/BAMF (2010, 2011, 2012, 2013); BAMF (2013a)

Gesamtphänomen, da die große Mehrheit der hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen – d. h. gemäß der Definition dieser Studie, Personen mit (anerkanntem) Hochschulabschluss – bis zur Einführung der Blauen Karte EU eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG erhielten.

Erteilte Aufenthaltstitel gemäß § 18 AufenthG (AZR-Daten)

Die Untersuchung der Zahl der vergebenen Aufenthaltstitel nach § 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung) gibt Aufschluss über die Zuwanderung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen, aber auch über die von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen. Dafür müssen allerdings Daten zur Arbeitsgenehmigung der BA hinzugezogen werden, was im nächsten Abschnitt unternommen wird.

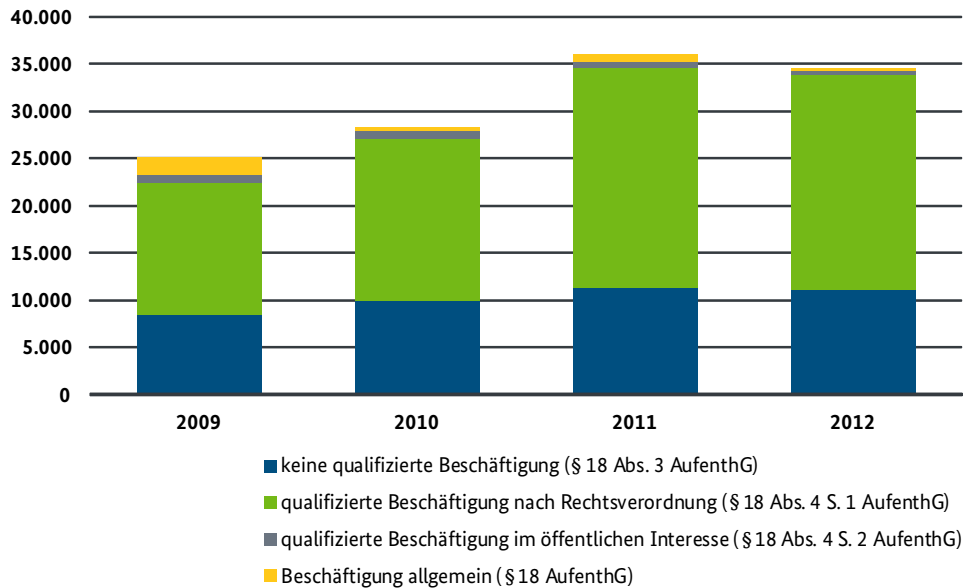
Im Jahr 2012 reisten 23.191 Personen ein, denen eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG erteilt wurde. Damit kamen im Vergleich mit den anderen für die Fachkräftezuwanderung relevanten Aufenthaltstiteln mit diesem Aufenthaltstitel mit Abstand am meisten Fachkräfte nach Deutschland.

Die zur qualifizierten Beschäftigung erteilten Aufenthaltserlaubnisse haben zwischen den Jahren 2009 und 2011 zugenommen, jedoch weniger dynamisch als der Anstieg der erteilten Aufenthaltserlaubnisse für Hochqualifizierte (gemäß § 19 AufenthG) und Forscher (gemäß § 20 AufenthG), der sich allerdings auf einem quantitativ erheblich niedrigeren Niveau bewegt. Im Jahr 2012 sank die Zahl leicht um 730 Personen. Anzunehmen ist, dass der Rückgang u. a. der Einführung der Blauen Karte EU zum 1. August 2012 geschuldet ist.

Der bei Weitem größte Anteil der erteilten Aufenthaltserlaubnisse zur qualifizierten Beschäftigung wurde an Männer vergeben (2012: mehr als 80 %). Der Anteil liegt in einer ähnlichen Größenordnung wie bei den erteilten Aufenthaltstiteln für Hochqualifizierte (gemäß § 19 AufenthG).

Die wichtigsten Herkunftsländer waren 2012 Indien, Kroatien, China, Bosnien-Herzegowina und die Vereinigten Staaten.

Abbildung 2: Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG eingereiste Ausländer (2009-2012)



Quelle: BMI/BAMF (2010, 2011, 2012, 2013); BAMF (2013a)

Tabelle 4: Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG eingereiste Ausländer nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2009-2012)

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|--|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | | in % | | in % | | in % | | in % |
| Indien | 2.515 | 18,0 | 3.165 | 18,5 | 4.481 | 19,2 | 4.067 | 17,9 |
| Kroatien | 979 | 7,0 | 1.180 | 6,9 | 2.357 | 10,1 | 2.694 | 11,9 |
| China | 1.721 | 12,3 | 2.232 | 13,0 | 2.692 | 11,6 | 2.654 | 11,7 |
| Bosnien-Herzegowina | 856 | 6,1 | 827 | 4,8 | 1.762 | 7,6 | 2.188 | 9,6 |
| Vereinigte Staaten | 1.810 | 12,9 | 2.208 | 12,9 | 2.515 | 10,8 | 2.142 | 9,4 |
| Japan | 1.091 | 7,8 | 1.438 | 8,4 | 1.658 | 7,1 | 1.490 | 6,6 |
| Serbien (inkl. ehem. Serbien und Montenegro) | 334 | 2,4 | 945 | 5,5 | 1.154 | 5,0 | 1.162 | 5,1 |
| Türkei | 788 | 5,6 | 698 | 4,1 | 887 | 3,8 | 1.156 | 5,1 |
| Russische Föderation | 481 | 3,4 | 552 | 3,2 | 709 | 3,0 | 584 | 2,6 |
| Ukraine | 309 | 2,2 | 276 | 1,6 | 297 | 1,3 | 266 | 1,2 |
| sonstige Staatsangehörigkeiten | 3.121 | 22,3 | 3.621 | 21,1 | 4.776 | 20,5 | 3.099 | 13,7 |
| Insgesamt | 14.005 | 100,0 | 17.142 | 100,0 | 23.288 | 100,0 | 22.695 | 100,0 |

Quelle: BMI/BAMF (2011, 2012, 2013); BAMF (2013a); eigene Berechnungen

Erteilte Aufenthaltstitel für Fachkräfte (AZR-Daten)

Für eine quantitative Abschätzung des Gesamtphänomens der Fachkräftezuwanderung vor der Einführung der Blauen Karte EU lassen sich Personen, die mit einem Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung (nach § 18 Abs. 4 AufenthG), für Hochqualifizierte (nach § 19 AufenthG), für Forscher (nach § 20 AufenthG) und zur selbständigen Beschäftigung (§ 21 AufenthG) eingereist sind, addieren. Dies ergibt 25.946 Fachkräfte im Jahr 2011. Unter Berücksichtigung, dass vor allem bei den mit einer Aufenthaltserlaubnis zur selbständigen Beschäftigung eingereisten Personen (im Jahr 2011 waren dies 1.347 Personen, 2012: 1.358), nicht festgestellt werden kann, ob diese unter die von dieser Studie verwendete Definition von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen fallen, deckt sich diese Zahl mit den Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), welche die jährliche Arbeitsmigration aus Drittstaaten mit rund 25.000 Personen beziffert (vgl. OECD 2013: 19).⁴⁰ Durch die Einführung des Aufenthaltstitels Blaue Karte EU stieg die Zahl im Jahr 2012 an und beläuft sich nun auf 27.349 Personen; 2012 sind 2.190 Personen zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19a AufenthG – Blaue Karte EU – eingereist (BAMF 2013a).

Zustimmungen der BA zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung

Für eine Aufschlüsselung der zugewanderten Fachkräfte nach den Paragraphen der BeschV, i. V. m. denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 erteilt wird, können die Daten zur Beschäftigungszustimmung der BA hinzugezogen werden (vgl. Tabelle 5). Anhand der in der BeschV vorgeschriebenen Voraussetzungen für die jeweilige Beschäftigung kann festgestellt werden, ob die Drittstaatsangehörigen möglicherweise gemäß der Definition dieser Studie unter die Kategorie Hochqualifizierte fallen – beispielsweise Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 27 Abs.1 BeschV (Fachkräfte mit einem anerkannten

oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren Hochschulabschluss) erhalten.

Die meisten Zustimmungen wurden 2012 zur Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen mit anerkanntem Hochschulabschluss (§ 27 Nr. 1 BeschV, bis Juli 2012; § 27 Abs. 1 Nr. 1 BeschV, ab August 2012) sowie zu einer Beschäftigung im Rahmen des internationalen Personalaustausches erteilt (nach § 31 Nr. 1 BeschV).

Schätzungen auf Grundlage der Zustimmungsdaten der BA ergeben, dass eine bedeutende Anzahl der Zustimmungen für eine qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG für Hochqualifizierte – gemäß der Definition dieser Studie – sein könnten, im Jahr 2012 beispielsweise zwischen ca. 53 % und ca. 87 % (vgl. Tabelle 5). Dieser Befund ergänzt sich mit den Ergebnissen einer vom BAMF durchgeführten Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 AufenthG: Knapp 87 % der Befragten hatten angegeben, ein Studium (in Deutschland oder im Ausland) abgeschlossen zu haben. Zu vermerken ist jedoch, dass es sich bei den ausländischen Studienabschlüssen nicht notwendigerweise um mit deutschen Studienabschlüssen vergleichbare Abschlüsse handeln muss (Heß 2012: 44-45).

Gemäß weiterer Schätzungen nahm der Anteil der Zustimmungen der BA für eine Beschäftigung, die von Hochqualifizierten ausgeübt werden muss, zu (von ca. 40 % in 2007 auf ca. 53 % in 2012).

Zu beachten ist, dass zusätzlich zu den hier aufgeführten Zustimmungen der BA für die Ausübungen einer qualifizierten Beschäftigung (im Jahr 2012: 25.921) noch weitere hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige hinzukommen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG für eine Beschäftigung erhalten, die keine Zustimmung der BA voraussetzt (§§ 2-15 BeschV). Zahlen liegen dazu jedoch nicht vor, da sie von der BA nicht erfasst werden.

40 Die OECD spricht zwar von Arbeitsmigranten und nicht von Fachkräften, da aber in den einschlägigen Paragraphen ausschließlich die Zuwanderung von hochqualifizierten und qualifizierten Personen thematisiert wird, ist anzunehmen, dass hier Fachkräfte gemeint sind.

Tabelle 5: Zustimmungen für Drittstaatsangehörige nach den Regelungen von Abschnitt 2 BeschV (qualifizierte Beschäftigung) (2007-2012)

| Hochqualifizierte*** | Qualifizierte*** | Ausnahmetatbestände* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------|------------------|--|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| x | x | § 26 Abs. 1 (zeitlich begrenzte Zulassung von Sprachlehrern) | 251 | 285 | 290 | 225 | 191 | 165 |
| | x | § 26 Abs. 2 (zeitlich begrenzte Zulassung von Spezialitätenköchen) | 3.035 | 2.677 | 2.949 | 3.029 | 3.291 | 3.056 |
| x | | § 27 Nr. 1 (Fachkräfte mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss) | 2.205 | 2.710 | 2.418 | 3.336 | 6.536 | 5.073 |
| x | x | § 27 Nr. 2 (Zulassung von IKT-Fachkräften), bis 7/2012 | 3.411 | 3.906 | 2.465 | 2.347 | 2.021 | 819 |
| x | | § 27 Nr. 3 (Hochschulabsolventen angemessener Arbeitsplatz), bis 7/2012 | 4.421 | 5.935 | 4.820 | 5.676 | 7.392 | 4.363 |
| x | x | § 27 Nr. 4 (Absolventen deutscher Auslandsschulen), bis 7/2012 | | | 27 | 24 | 34 | 5 |
| x | | § 27 Abs. 1 Nr. 3 (Absolventen deutscher Auslandsschulen mit Hochschulabschluss), in Kraft 8/2012 | | | | | | 6 |
| | x | § 27 Abs. 1 Nr. 4 (Fachkräfte im Anschluss an eine im Inland erworbene Berufsausbildung), in Kraft 8/2012 | | | | | | 85 |
| x | | § 27 Abs. 1 Nr. 1 (Fachkräfte mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss), in Kraft 8/2012 | | | | | | 1.507 |
| x | x | § 27 Abs. 1 Nr. 2 (Zulassung von IKT-Fachkräften), in Kraft 8/2012 | | | | | | 270 |
| x | | "§ 27 Abs. 2 (Blaue Karte EU bei vorliegenden Voraussetzungen des § 41a BeschV), in Kraft 8/2012" | | | | | | 718 |
| x | | § 28 Nr. 1 (leitende Angestellte inländisches Unternehmen) | 1.626 | 2.189 | 2.150 | 2.060 | 2.177 | 2.146 |
| x | | § 28 Nr. 2 (leitende Angestellte Gemeinschaftsunternehmen) | 81 | 63 | 62 | 58 | 53 | 21 |
| x | x | § 29 (Sozialarbeit) | 10 | - | 14 | 6 | 10 | 8 |
| | x | § 30 (Pflegekräfte) | 37 | 37 | 62 | 116 | 100 | 141 |
| x | x | § 31 Nr. 1 (internationaler Personalaustausch) | 5.419 | 5.655 | 4.429 | 5.932 | 7.076 | 7.233 |
| x | x | § 31 Nr. 2 (Vorbereitung Auslandsprojekte) | 403 | 246 | 163 | 211 | 433 | 305 |
| | | Zustimmungen für eine qualifizierte Beschäftigung insgesamt | 20.899 | 23.703 | 19.849 | 23.020 | 29.314 | 25.921 |
| | | Zustimmungen für Hochqualifizierte (von Zustimmungen zur qualifizierten Beschäftigung insgesamt) | 8.333 | 10.897 | 9.450 | 11.130 | 16.158 | 13.834 |
| | | Zustimmungen für Hochqualifizierte in % (von Zustimmungen für eine qualifizierte Beschäftigung insgesamt) | 39,9 | 46,0 | 47,6 | 48,3 | 55,1 | 53,4 |
| | | Zustimmungen, die auch für Hochqualifizierte sein könnten (von Zustimmungen zur qualifizierten Beschäftigung insgesamt) | 17.827 | 20.989 | 16.838 | 19.875 | 25.923 | 22.639 |
| | | Zustimmungen, die auch für Hochqualifizierte sein könnten in % (von Zustimmungen für eine qualifizierte Beschäftigung insgesamt) | 85,3 | 88,5 | 84,8 | 86,3 | 88,4 | 87,3 |
| | | Zustimmungen nach der BeschV insgesamt | 37.950 | 40.690 | 35.329 | 38.356 | 44.456 | 38.985 |
| | | sonstige Zustimmungen** | 65.868 | 38.155 | 24.699 | 22.882 | 21.528 | 21.772 |
| | | Zustimmungen insgesamt | 103.818 | 78.845 | 60.028 | 61.238 | 65.984 | 60.757 |

Anmerkungen:

* Die Daten beinhalten nicht Saisonarbeiter, Schaustellergelhilfen, Haushaltshilfen und Werkvertragsarbeiter.

** Darunter fallen Zustimmungen nach der BeschVerfV, etwa an Geduldete oder zur Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses. Allerdings handelt es sich hierbei in der Regel nicht um neu eingereiste Personen, sondern um Drittstaatsangehörige, die bereits in Deutschland leben.

*** Die einzelnen Paragraphen der BeschV wurden gemäß ihrer Bestimmungen darauf geprüft, ob die entsprechende Beschäftigung vermutlich von hochqualifizierten und/oder qualifizierten Drittstaatsangehörigen (nach den von dieser Studie verwendeten Definitionen) ausgeübt wird. Dabei handelt es sich um eine rein studienbezogene Beurteilung und keine allgemeingültige Kategorisierung.

Quelle: BA (2013); BMI/BAMF (2013); eigene Berechnungen

Erteilte Aufenthaltstitel Blaue Karte EU

Die Anzahl der Blauen Karten EU, die im Zeitraum von der Einführung dieses Aufenthaltstitels am 1. August 2012 bis zum 31. Dezember 2012 erteilt wurden, geht aus den Daten des AZR hervor. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 2.399 Blaue Karten EU für Regelberufe und 1.619 für Mangelberufe vergeben.⁴¹ Der Frauenanteil liegt für Regelberufe bei rund 20 % (22 % bei Mangelberufen) und damit in einer ähnlichen Größenordnung wie bei erteilten Aufenthaltstiteln nach den §§ 18 Abs. 4 und 19 AufenthG.

41 Die Zahlen berücksichtigen Nachmeldungen für das Jahr 2012.

Die große Mehrheit der Personen, die eine Blaue Karte EU erhalten haben, sind zwischen 25 und 34 Jahre alt (knapp 75 %). Schlüsselst man die Daten nach Staatsangehörigkeiten auf, ergibt sich, dass die meisten Personen, denen eine Blaue Karte EU erteilt wurde, aus Indien (971), China (396), der Russischen Föderation (263), den Vereinigten Staaten (179) und der Ukraine (177) kommen.

Zu beachten ist, dass die erteilten Blauen Karten EU nicht notwendigerweise eine zusätzliche Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen darstellen. Eher liegt die Vermutung nahe, dass seit 1. August 2012 – zumindest zu einem gewissen Anteil – nun in einigen Fällen die Blaue Karte EU anstelle einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung

Tabelle 6: Erteilte Blaue Karten EU (August 2012 - Dezember 2012)

| | | dar. weiblich | Frauen- anteil in % |
|---|--------------|------------------|------------------------|
| nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 1 BeschV (Blaue Karte EU, Regelberufe) | 2.399 | 476 | 19,8 |
| nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 2 BeschV (Blaue Karte EU, Mangelberufe) | 1.619 | 355 | 21,9 |
| Insgesamt | 4.018 | 831 | 20,7 |

Quelle: AZR, Stichtag 31.03.2013

Tabelle 7: Erteilte Blaue Karten EU nach Altersgruppen (August 2012 - Dezember 2012)

| | unter 20 Jahre | | 20 - 24 Jahre | | 25 - 29 Jahre | | 30 - 34 Jahre | | 35 - 39 Jahre | | 40 - 44 Jahre | |
|---|----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|--------------------|----------------|---------------|----------------|
| | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % |
| nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 1 BeschV (Blaue Karte EU, Regelberufe) | | | 68 | 2,8 | 805 | 33,6 | 893 | 37,2 | 366 | 15,3 | 144 | 6,0 |
| nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 2 BeschV (Blaue Karte EU, Mangelberufe) | | | 87 | 5,4 | 796 | 49,2 | 501 | 30,9 | 153 | 9,5 | 50 | 3,1 |
| Insgesamt | | | 155 | 3,9 | 1.601 | 39,8 | 1.394 | 34,7 | 519 | 12,9 | 194 | 4,8 |
| | 45 - 49 Jahre | | 50 - 54 Jahre | | 55 - 59 Jahre | | 60 - 64 Jahre | | 65 Jahre und älter | | Insgesamt | |
| | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % | | Anteil in % |
| nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 1 BeschV (Blaue Karte EU, Regelberufe) | 59 | 2,5 | 31 | 1,3 | 20 | 0,8 | 11 | 0,5 | 2 | 0,08 | 2.399 | 100,0 |
| nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 2 BeschV (Blaue Karte EU, Mangelberufe) | 19 | 1,2 | 7 | 0,4 | 4 | 0,2 | 2 | 0,1 | | | 1.619 | 100,0 |
| Insgesamt | 78 | 1,9 | 38 | 0,9 | 24 | 0,6 | 13 | 0,3 | 2 | 0,05 | 4.018 | 100,0 |

Quelle: AZR, Stichtag 31.03.2013

(gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG) vergeben wird. Im Übrigen gilt auch die Vermutung, dass einige Inhaber der Blauen Karte EU den Status gewechselt haben. Beispielsweise haben 1.620 Personen im Jahr 2012 von einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG in den Aufenthaltstitel Blaue Karte EU gewechselt. Außerdem kann vermutet werden, dass einige Blaue Karten EU auch anstelle einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 19 AufenthG vergeben werden; der quantitative Umfang dieser Entwicklung wird sich aufgrund der relativ geringen Erteilungszahlen der Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG aber voraussichtlich in Grenzen halten.

2.2 Nationale Bewertungsmethoden

In Deutschland existiert bis jetzt kein umfassendes Evaluierungssystem der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen sowie der untergesetzlichen Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten. Dazu bedarf es einer entsprechenden Datenlage. Die OECD konstatiert, dass die gegenwärtige Statistikinfrastruktur für ein Monitoring unzureichend sei und verbessert werden müsste (OECD 2013: 32).

Trotz des Fehlens eines ganzheitlichen Evaluierungssystems gibt es kleinere, auf bestimmte Sachverhalte spezialisierte Überprüfungsmaßnahmen oder Projekte mit einer ambitionierteren Ausrichtung, die jedoch nicht abgeschlossen sind und daher keine belastbaren Ergebnisse liefern können.

So ist zuerst der Fortschrittsbericht zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung zu nennen, der Indikatoren für die Sicherung der Fachkräftebasis aufzeigt (BMAS 2013a). In Bezug auf Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten beschränkt sich der Bericht auf die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten aus Drittstaaten, lässt aber keine Aussagen darüber zu, ob es sich um neuzugezogene oder bereits in Deutschland aufhältige Personen handelt.

Weiterhin relevant ist das Projekt „How to conceptualize and measure immigration policies – the Immigration Policies in Comparison (IMPIC)“ des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) (WZB 2013). Das Forschungsvorhaben ist von 2010 bis 2016 angelegt und möchte unter anderem Effekte und

Steuerungskapazität der einzelnen Politikmaßnahmen analysieren. Forschungsgegenstand ist die Entwicklung der Migrationspolitik in 33 OECD-Staaten im Zeitraum 1980 bis 2010. Datengrundlage bildet eine umfangreiche Befragung von Fachjuristen. Die Hypothesen sollen durch multivariate Analysen unter systematischer Einbeziehung vorhandener Daten getestet werden.

Die Bundesregierung hat die Wichtigkeit der Evaluierung der Zuwanderungssteuerung erkannt und bringt entsprechende Maßnahmen Schritt für Schritt auf den Weg. Das BMWi verantwortet beispielsweise im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung eine Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte und das BMBF verantwortet ein vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) durchgeführtes Monitoring des Anerkennungsgesetzes.

2.3 Erfahrungen von Entscheidungsträgern

Die kontinuierliche Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Fachkräfte aus Drittstaaten in den letzten Jahren wird in der Regel positiv beurteilt (vgl. OECD 2013, Steller 2013, Strunden/Schubert 2012). Das Aufenthaltsrecht bietet Fachkräften aus Drittstaaten nun vielfältige Möglichkeiten, nach Deutschland zuzuwandern und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, die durch ein breitgefächertes Arsenal an untergesetzlichen Maßnahmen flankiert werden.

Eine aufenthaltsrechtliche Liberalisierung schlägt sich aber nicht notwendigerweise im erhöhten Zuzug von Fachkräften aus Drittstaaten nieder (SVR 2012: 7; OECD 2013: 22-23). Zum einen hat die in kleineren Einzelschritten fortschreitende aufenthaltsrechtliche Öffnung nur bedingt zu einer im Ausland stark wahrgenommenen Signalwirkung geführt. Zum anderen wird die Zuwanderung von Fachkräften von Push/Pull-Faktoren jenseits der staatlich gesteuerten Zuwanderungspolitik beeinflusst, wie z. B. die wirtschaftliche und politische Situation im Herkunftsland sowie Sprache, Kultur und Arbeitsmarktdaten im Aufnahmeland (vgl. Kapitel 3).

3 Herausforderungen und Hindernisse bei der Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Faktoren – und somit auch Herausforderungen und Hindernisse – bei der Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten lassen sich grundsätzlich in drei Gruppen unterteilen: Dauerhafte, politisch weitgehend nicht regulierbare Charakteristika (z. B. Sprache, geografische Lage und wirtschaftliche Größe); wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Maßnahmen sowie zuwanderungspolitische Regeln und Maßnahmen (SVR 2012: 7-8).

Nicht oder schwer regulierbare Hindernisse

Die deutsche Gesellschaft wird zunehmend pluralistischer. Zuwanderung ist jedoch weiterhin in einigen Teilen der Gesellschaft nicht ausschließlich positiv besetzt und eine Kultur des Willkommens und der gegenseitigen Anerkennung als Fundament des gesellschaftlichen Zusammenhalts (BAMF 2013b: 3), ist nur bedingt etabliert. Um dem entgegenzusteuern, werden vielerorts beispielsweise Beratungs- und Informationsstrukturen eingerichtet, administrative Prozesse optimiert sowie Programme zur Förderung der Toleranz von Vielfalt durchgeführt. Es braucht jedoch Zeit, bis zum einen das Umdenken in der staatlichen Zuwanderungspolitik zu Änderungen der öffentlichen Wahrnehmung führt und zum anderen durch Willkommensmaßnahmen die Attraktivität Deutschlands bei Fachkräften aus Drittstaaten nachhaltig gesteigert werden kann (OECD 2013: 23).

Die deutsche Sprache kann ein Hindernis bei der Zuwanderung von Fachkräften darstellen, da von vielen Unternehmen Kenntnisse der deutschen Sprache für

eine Anstellung als Voraussetzung angesehen werden; vor allem ist dies bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) der Fall (OECD 2013: 20, 23-24).

Wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Hindernisse

Die duale Ausbildung und die hohe Zahl der reglementierten Berufe kann sich als ein Problem für an Zuwanderung nach Deutschland interessierten Fachkräften darstellen (OECD 2013: 171-174). Obwohl z. B. durch das Anerkennungsgesetz viel erreicht worden ist, setzen einige Unternehmen noch formal erworbene Qualifikationen voraus, die in der in Deutschland vorhandenen, spezifischen Form im Ausland nicht oder nur bedingt existieren und somit schlecht vergleichbar sind.

Auf Forscher aus Drittstaaten kann der Aufbau der deutschen Hochschullandschaft negativ wirken, beispielweise durch die Nichtexistenz der im angelsächsischen Hochschulraum üblichen Tenure Tracks (d. h. Stellen auf Lebenszeit nach einer befristeten Bewährungszeit), eine vielerorts fehlende Unterstützung bei der Arbeitssuche des Partners (sogenannte Dual Career Aspekte) sowie einem mangelnden Mittelbau an deutschen Hochschulen.⁴²

⁴² Für eine detaillierte Darstellung des deutschen Bildungssystems vgl. Mayer et al. (2012).

Zuwanderungspolitische Hindernisse

Die reale, aber vor allem die wahrgenommene Komplexität des deutschen Zuwanderungsrechts kann die Zuwanderung von Fachkräften erschweren. Zum einen wird der Rechtsrahmen von Unternehmen in Deutschland (besonders, aber nicht ausschließlich von KMU) komplizierter wahrgenommen als er tatsächlich ist. Die unternehmerischen Personalbeschaffungsstrategien haben sich auch im Zuge der fortschreitenden Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts in den letzten Jahren kaum geändert – d. h. die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten der Fachkräftebeschäftigung werden verhältnismäßig wenig genutzt (OECD 2013: 20).

Zum anderen werden die rechtlichen Bestimmungen zum Teil auch von Fachkräften aus Drittstaaten als unübersichtlicher und der Verwaltungsakt als langwieriger wahrgenommen als dies in Wirklichkeit der Fall ist, was die Zuwanderungsentscheidung negativ beeinflussen kann (OECD 2013: 21-22). Dies mag unter anderem auch der nur in relativ kleinen Schritten verlaufenden Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Fachkräfte aus Drittstaaten geschuldet sein. Eine zusätzliche Ursache ist die Wahrnehmung notwendiger verwaltungstechnischer Schritte, die das Verfahren der Visumvergabe verlängern können. Beispiele dafür sind die für einige Beschäftigungen notwendige Vorrangprüfung (vgl. Kapitel 1.2),⁴³ die Beteiligung verschiedener Stellen beim Prozess der Visumvergabe – Auslandsvertretung, teilweise noch Ausländerbehörde und Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV)⁴⁴ – und die Verwendung von Papierformularen (OECD 2013: 21-22, 31-32; Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung 2011; NKR 2011). Die Zuzüge von Fachkräften konzentrieren sich vor allem auf Großstädte. Da die Personalausstattung der Ausländerbehörden aber öfter nicht oder nur eingeschränkt angepasst wurde, kann es mancherorts zu langen Wartezeiten bei der Erteilung der Aufenthaltstitel kommen.

Obwohl die geltenden Einkommensgrenzen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten bei der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie deutlich gesenkt wurden (wobei nun allerdings auch eine Aufenthaltserlaubnis anstelle einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis erteilt wird), werden sie von manchen Stellen weiterhin als zu hoch angesehen, da sie beispielsweise nicht nach dem Alter der zuwandernden Drittstaatsangehörigen gestaffelt sind (OECD 2013: 18, 27-28).

43 Obwohl die Vorrangprüfung fast ausschließlich positiv ausfällt (OECD 2013: 19).

44 Die ZAV wird nur beteiligt, falls eine Zustimmung der BA erforderlich ist.

4 Fazit

Die Gewinnung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen, d. h. Personen mit (anerkanntem) Hochschulabschluss, und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, d. h. Personen mit (anerkannter) Berufsausbildung, ist einer der von der Bundesregierung aufgezeigten Handlungspfade, welche die nachhaltige Fachkräftesicherung gewährleisten sollen. Dies manifestiert sich unter anderem in der kontinuierlichen Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Fachkräfte aus Drittstaaten in den letzten Jahren. Das am 1. April 2012 in Kraft getretene sogenannte Anerkennungsgesetz, die ab 1. August 2012 geltenden aufenthaltsrechtlichen Neuerungen im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie und die am 1. Juli 2013 in Kraft tretende Novelle der Beschäftigungsverordnung sind als Meilensteine zu nennen. Parallel zur aktiveren Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten sind die Zuwanderungszahlen dieser Personengruppe in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die entsprechenden Maßnahmen werden dabei ihren Beitrag geleistet haben, ein direkter Kausalzusammenhang lässt sich jedoch aufgrund der Komplexität des Phänomens nicht herstellen.

Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Von den vielen in den letzten Jahren eingeführten Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen sollen drei besonders bedeutsame aufenthaltsrechtliche Maßnahmen hervorgehoben werden:

Am 1. April 2012 trat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (das sogenannte Anerkennungsgesetz) in Kraft. Damit wurde ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf geschaffen.

Eine weitere wichtige Entwicklung ist die Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie zum 1. August 2012. Mit dieser Richtlinie wurden zusätzliche Erleichterungen für die Zuwanderung von Fachkräften eingeführt, beispielsweise für Absolventen deutscher Hochschulen und Selbständige, sowie eine Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigungssuche für Drittstaatsangehörige mit (anerkanntem) Hochschulabschluss geschaffen.

Darüber hinaus wird die Beschäftigungsverordnung grundlegend umgestaltet und vereinfacht. Die neuen Regelungen sollen künftig auch Drittstaatsangehörigen mit einer abgeschlossenen (und anerkannten) ausländischen Berufsausbildung – also qualifizierten Drittstaatsangehörigen – ermöglichen, eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen. Die Novelle der Beschäftigungsverordnung wird am 1. Juli 2013 in Kraft treten.

Zu den aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen kommt eine Vielzahl von untergesetzlichen Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten. Neugeschaffene Informationsportale unterrichten beispielsweise potenzielle Fachkräfte über die Zuwanderung nach Deutschland, wie etwa das vom BMWi gestartete Portal „Make it in Germany“.

Erkenntnisse der Statistik

Die Zahlen lassen einen Trend der Zunahme der Zuwanderung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen erkennen. Ein Kausalzusammenhang zwischen den Maßnahmen zur Gewinnung dieser Personengruppen und Zuwanderungszahlen lässt sich jedoch nicht herstellen; die Zunahme könnte auch Faktoren jenseits der direkten staatlichen Steuerung, wie der Arbeitsmarktsituation in Deutschland und Push-Faktoren in Herkunftsländern, geschuldet sein.

Festzuhalten ist, dass die Zuwanderung von Hochqualifizierten sich nicht auf die speziell für diese Personengruppe geschaffenen Aufenthaltstitel (§§ 19 und 20 AufenthG sowie seit 1. August 2012 § 19a AufenthG – Blaue Karte EU) beschränkt, sondern auch eine beträchtliche Anzahl Hochqualifizierter mit einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) nach Deutschland zuwandert oder den Aufenthaltsstatus wechselt.

Herausforderungen und Hindernisse

Obwohl die Zuwanderung von Fachkräften erheblich erleichtert wurde und die Bundesrepublik nun im OECD-Vergleich vergleichsweise großzügige Regelungen aufweist, bestehen weiterhin einige Hindernisse, welche die Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten erschweren: Neben nicht oder nur bedingt durch die Politik steuerbaren Faktoren, wie der deutschen Sprache oder Besonderheiten des deutschen Ausbildungssystems (hochreglementierte und zum Teil sehr spezifische Ausbildungsabschlüsse, die sich in den Augen einiger Unternehmen oft schwer mit ausländischen Abschlüssen vergleichen lassen), gibt es auch zuwanderungspolitische Herausforderungen.

Dabei ist hervorzuheben, dass nach Untersuchungen der OECD die rechtlichen Bestimmungen von vielen deutschen Unternehmen und Fachkräften selbst weiterhin als sehr komplex wahrgenommen werden (OECD 2013: 20-24). Mit einer aktiven Informationspolitik sowie z. B. einigen Pilotprojekten wird dem bereits entgegen gearbeitet. Die in mehreren Schritten verlaufende Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Fachkräfte aus Drittstaaten hatte zur Folge, dass die Reformen keine große Symbolkraft im Ausland entfalten konnten. Eine Ausnahme mag die Blaue Karte EU darstellen. Viele andere EU-Mitgliedstaaten haben allerdings die Blaue Karte EU mit vergleichbaren Kriterien eingeführt; sie bedeutet somit per se keinen wirklichen Wettbewerbsvorteil für Deutschland, sondern höchstens im Lichte des gegenwärtigen robusten Arbeitsmarkts.

Nach Auffassung der OECD könnten die Zuwanderungsmöglichkeiten nach bestimmten Humankapitalkriterien ausgeweitet werden, ein Punktesystem – beispielsweise nach kanadischem Vorbild – könne jedoch per se kaum zur Attraktivität eines Landes beitragen (OECD 2013: 26-28). Die Einführung der Aufenthaltserlaubnis zur sechsmonatigen Arbeitssuche für Drittstaatsangehörige mit (anerkanntem) Hochschulabschluss ist bereits ein Schritt in diese Richtung.

Desiderate und Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschung

Eine umfangreiche Evaluierung der deutschen Zuwanderungssteuerung könnte ein wichtiges Instrument zur weiteren politischen Gestaltung der Beschäftigungsmöglichkeiten für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige sein, ist aber sehr komplex. Dazu müsste zunächst die bestehende Statistikinfrastruktur verbessert und ausgebaut werden. Einen Anfang könnte nach Auffassung der OECD die Aufnahme einiger neuer Speichersachverhalte im AZR bilden, beispielsweise die einzelnen Ausnahmetatbestände der BeschV sowie die Erfassung von Beruf und Arbeitgebermerkmalen, wie Region und Sektor (OECD 2013: 32).

Wenn die Beschäftigungsstatistik der BA zum ersten Mal in der Kategorisierung nach Kldb 2010 veröffentlicht wird (voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2013) und somit eine Bewertung nach Qualifikationsniveau und Staatsangehörigkeit zulässt, dann kann auch diese Datenquelle zur Analyse beitragen. Es könnte außerdem geprüft werden, ob es möglich wäre, den Zuzugszeitpunkt als Erhebungsmerkmale in die Beschäftigungsstatistik aufzunehmen.

Literaturverzeichnis

- BA - Bundesagentur für Arbeit (2011a):** E-Mail-Info SGB III vom 22.06.2011. Online: http://www.arbeitsagentur.de/nn_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2011-06-22.html (08.04.2013).
- BA - Bundesagentur für Arbeit (2011b):** Klassifikation der Berufe 2010. Band 1: Systematischer und alphabetischer Teil mit Erläuterungen, Nürnberg: BA.
- BA - Bundesagentur für Arbeit (2011c):** Perspektive 2025. Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg: BA.
- BA - Bundesagentur für Arbeit (2012):** E-Mail-Info SGB III vom 01.02.2012 - Zulassung ausländischer Fachkräfte zum deutschen Arbeitsmarkt. Online: http://www.arbeitsagentur.de/nn_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2012-02-01.html (08.04.2013).
- BA - Bundesagentur für Arbeit (2013):** Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen/Zustimmungen. Berichtsjahr 2012, Nürnberg: BA.
- BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013a):** Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg: BAMF.
- BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013b):** Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“, Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2010):** Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2011):** Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2012):** Politikbericht 2011 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2013):** Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- Baraulina, Tatjana/Hilber, Doris/Kreienbrink, Axel (2012):** Migration und Entwicklung. Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Working Paper 49, Nürnberg: BAMF.

- Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer** (2013): Study and Work - Ausländische Studierende in Ostdeutschland halten, Willkommenssignale setzen. Online: http://www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/ArbeitAusbildung/study_work/study_work_node.html (08.04.2013).
- Block, Andreas H./Klingert, Isabell** (2012): Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Selbständigen und Freiberuflern nach § 21 AufenthG. Working Paper 48, Nürnberg: BAMF.
- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2011): Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin: BMAS.
- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2013a): Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin: BMAS.
- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2013b): „Qualifizierte Zuwanderer auch im Mittelbau“. Neue Beschäftigungsverordnung gegen Fachkräfteengpässe in Ausbildungsberufen, Berlin: BMAS.
- BMAS/BMI - Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium des Innern** (2013): Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts, Berlin: BMAS/BMI.
- BMI - Bundesministerium des Innern** (2013): Bundesinnenminister Friedrich zieht nach sechs Monaten Blaue Karte EU eine positive Bilanz. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/02/blau_karte.html (08.04.2013).
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2010): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2011): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2009, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- Bundesrat** (2013) Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern. Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts, Drucksache 182/13.
- Bundesregierung** (2013): Zuwanderung von Facharbeitern erleichtert. Online: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/02/2013-02-26-beschaefigungsverordnung.html> (08.04.2013).
- Copur, Burak/Steller, Birte** (2013): Etablierung von Willkommensstrukturen im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2013(2), 58-67.
- EMN - European Migration Network** (2012): Asylum and Migration Glossary 2.0. A tool for better comparability. Brüssel: EMN.

- Ette, Andreas/Mundil-Schwarz, Rabea/Sauer, Lenore/Sulak, Harun** (2013): Ein neues Bild der Migration: Sozio-ökonomische Struktur und Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland, in: Bevölkerungsforschung, Mitteilungen aus dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 34(2), 2-11.
- Heß, Barbara** (2012): Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten in Deutschland. Working Paper 44, Nürnberg: BAMF.
- Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung** (2011): Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen - Zuwanderung gezielt steuern, Berlin: Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung.
- Klingert, Isabell/Block, Andreas H.** (2013): Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher. Working Paper 50, Nürnberg: BAMF.
- Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Working Paper 47 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- NKR - Nationaler Normenkontrollrat** (2011): Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- OECD - Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. DEUTSCHLAND, Paris: OECD.
- Papademetriou, Demetrios G./Sumption, Madeleine** (2011): Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration, Washington D.C: MPI - Migration Policy Institute.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 32, Nürnberg: BAMF.
- Schammann, Hannes/Kretschmar, Nikolas/Gölz, Robert** (2012): Willkommens- und Anerkennungskultur: Konkretisierung eines Begriffs, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 27-46.
- Schneider, Jan** (2012a): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41, Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan** (2012b): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 25 (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage), Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd** (2011): Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Working Paper 35, Nürnberg: BAMF.
- Statistisches Bundesamt** (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2011. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Steller, Birte (2013): Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2013(1), 1-12.

Strunden, Martin/Schubert, Michaela (2012): Deutschland gibt sich die Blue Card „Plus“ - EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2012(8), 270-276.

SVR - Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin: SVR.

SVR - Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012): Die zwei Seiten staatlicher Fachkräftepolitik: Verringerung dauerhafter Abwanderung und Förderung qualifizierter Zuwanderung, Berlin: SVR Forschungsbereich.

WZB - Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2013): Immigration Policies in Comparison. Online: <http://www.wzb.eu/en/research/migration-and-diversity/immigration-policies-in-comparison> (08.04.2013).

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| AA | Auswärtiges Amt |
| AVwV | Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz |
| AufenthG | Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet |
| AufenthV | Aufenthaltsverordnung |
| AZR | Ausländerzentralregister |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BeschV | Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung |
| BeschVerfV | Beschäftigungsverfahrensverordnung |
| BIBB | Bundesinstitut für Berufsbildung |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie |
| CIM | Centrum für internationale Migration und Entwicklung |
| DAAD | Deutscher Akademischer Austauschdienst |
| DFG | Deutsche Forschungsgemeinschaft |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| ISCED | International Standard Classification of Education |
| ISCO-88 | International Standard Classification of Occupations |
| KldB 2010 | Klassifikation der Berufe 2010 |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| WZB | Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung |
| ZAV | Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit |
| ZuwandG | Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|----|
| Abbildung 1: | Zugewanderte Personen, denen ein Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG (Hochqualifizierte) oder § 20 AufenthG (Forscher) erteilt wurde (2007-2012) | 22 |
| Abbildung 2: | Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG eingereiste Ausländer (2009-2012) | 24 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|--|----|
| Tabelle 1: | Entwicklung der Bildungsselektivität der Neuzuwanderer aus Drittstaaten im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre) im Vergleich zur deutschen Bevölkerung, 1996-2011, Zweijahresgruppen | 21 |
| Tabelle 2: | Zugewanderte Hochqualifizierte, denen eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG erteilt wurde, nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2007-2012) | 23 |
| Tabelle 3: | Zugewanderte Forscher, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG erteilt wurde, nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2008-2012) | 23 |
| Tabelle 4: | Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG eingereiste Ausländer nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2009-2012) | 24 |
| Tabelle 5: | Zustimmungen für Drittstaatsangehörige nach den Regelungen von Abschnitt 2 BeschV (qualifizierte Beschäftigung) (2007-2012) | 26 |
| Tabelle 6: | Erteilte Blaue Karten EU (August 2012 - Dezember 2012) | 27 |
| Tabelle 7: | Erteilte Blaue Karten EU nach Altersgruppen (August 2012 - Dezember 2012) | 27 |

Publikationen der Forschungsgruppe

Working Paper

| | | | |
|---------------|---|----------------|---|
| | | 10/2007 | Familiennachzug in Deutschland Verfasser: Axel Kreienbrink und Stefan Rühl |
| 1/2005 | Die Datenlage im Bereich der Migra- tions- und Integrationsforschung Verfasserin: Sonja Haug | 11/2007 | Türkische, griechische, italienische und polnische Personen sowie Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Deutschland Verfasser: Christian Babka von Gostomski |
| 2/2005 | Illegalität von Migranten in Deutschland Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitar- beit von Michael Wolf und Peter Schimany | 12/2008 | Kriminalität von Aussiedlern Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Sonja Haug, Tatjana Baraulina, Christian Babka von Gostomski unter Mitarbeit von Stefan Rühl und Michael Wolf |
| 3/2005 | Jüdische Zuwanderer in Deutschland Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Peter Schimany | 13/2008 | Schulische Bildung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 1 Verfasser: Manuel Siegart |
| 4/2005 | Die alternde Gesellschaft Verfasser: Peter Schimany | 14/2008 | Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 2 Verfasserin: Sonja Haug |
| 5/2006 | Integrationskurse Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung Verfasser: Sonja Haug und Frithjof Zerger | 15/2008 | Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der Analyse der Mortalität von Migranten Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Martin Kohls |
| 6/2006 | Arbeitsmarkteteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland Verfasser: Peter Derst, Barbara Heß und Hans Dietrich von Loeffelholz | 16/2008 | Leben Migranten wirklich länger? Eine empirische Analyse der Mortalität von Migranten in Deutschland Verfasser: Martin Kohls |
| 7/2006 | Einheitliche Schulkleidung in Deutschland Verfasser: Stefan Theuer | 17/2008 | Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 3 Verfasserin: Susanne Worbs |
| 8/2007 | Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschafts- netzwerke jüdischer Zuwanderer Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Michael Wolf | | |
| 9/2007 | Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaa- ten nach Deutschland Verfasserinnen: Barbara Heß und Lenore Sauer | | |

- 18/2008** Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration in Europa und seinen Nachbarregionen
Verfasser: Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt
- 19/2008** Das Integrationspanel
Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 20/2008** Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Frauen ausländischer Nationalität in Deutschland
Eine vergleichende Analyse über türkische, italienische, griechische und polnische Frauen sowie Frauen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens
Verfasserin: Anja Stichs
- 21/2008** Wohnen und innerstädtische Segregation von Zuwanderern in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 4
Verfasserin: Lena Friedrich
- 22/2009** Berufliche und akademische Ausbildung von Migrantinnen in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 5
Verfasser: Manuel Siegert
- 23/2009** Das Integrationspanel
Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses
Verfasserin: Nina Rother
- 24/2009** Förderung der Bildungserfolge von Migrantinnen: Effekte familienorientierter Projekte
Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern
Verfasser: Lena Friedrich und Manuel Siegert unter Mitarbeit von Karin Schuller
- 25/2009** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland
Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider
- 26/2009** Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland
Aufnahme, Rückkehr und Integration
Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel
- 27/2009** Grunddaten der Zuwandererbevolkerung in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 6
Verfasser: Stefan Rühl
- 28/2009** Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung
Verfasserin: Barbara Heß
- 29/2010** Das Integrationspanel
Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres Alphabetisierungskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 30/2010** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland
Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel
- 31/2010** Rückkehrunterstützung in Deutschland
Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten
Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Axel Kreienbrink
- 32/2010** Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider

- 33/2010** Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 7
Verfasserin: Sonja Haug
- 34/2010** Mediennutzung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 8
Verfasserin: Susanne Worbs
- 35/2011** Zirkuläre und temporäre Migration Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Bernd Parusel
- 36/2011** Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9
Verfasser: Katharina Seebaß und Manuel Siegert
- 37/2011** Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen
Verfasserin: Karin Schuller
- 38/2011** Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen
Verfasserin: Barbara Heß
- 39/2011** Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten
Verfasser: Waldemar Lukas
- 40/2011** Visumpolitik als Migrationskanal Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider
- 41/2012** Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider
- 42/2012** Das Integrationspanel Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother unter Mitarbeit von Denise Hörner
- 43/2012** Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Andreas Müller
- 44/2012** Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten
Verfasserin: Barbara Heß
- 45/2012** Klimamigration Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion
Verfasser: Bettina Müller, Marianne Haase, Axel Kreienbrink und Susanne Schmid
- 46/2012** Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland
Verfasserinnen: Stephanie Müssig und Susanne Worbs
- 47/2012** Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Matthias M. Mayer, Sakura Yamamura, Jan Schneider und Andreas Müller
- 48/2012** Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten

| | | | |
|----------------|---|----------------|---|
| | ten nach Deutschland Verfasser: Andreas H. Block und Isabell Klingert | | Ekkehart Schmidt-Fink, Manuela Westphal und Birgit Behrens unter Mitarbeit von Magdalena Wille und Mirjam Laaser |
| 49/2012 | Migration und Entwicklung Verfasser: Tatjana Baraulina, Doris Hilber und Axel Kreienbrink | 5/2007 | Migration und demographischer Wandel Verfasser: Peter Schimany |
| 50/2013 | Ausländische Wissenschaftler in Deutschland Verfasser: Isabell Klingert und Andreas H. Block | 6/2009 | Muslimisches Leben in Deutschland Verfasserinnen: Sonja Haug, Stephanie Müssig und Anja Stichs |
| 51/2013 | EU-Binnenmobilität von Drittstaatsangehörigen Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) Verfasser: Andreas Müller | 7/2009 | Vor den Toren Europas? Verfasserin: Susanne Schmid unter Mitarbeit von Kevin Borchers |
| 52/2013 | Das Integrationspanel Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen) Verfasser: Susanne Lochner, Tobias Büttner und Karin Schuller | 8/2010 | Fortschritte der Integration Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen Verfasser: Christian Babka von Gostomski |
| | | 9/2011 | Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland Verfasser: Martin Kohls |
| | | 10/2011 | Generatives Verhalten und Migration Verfasser: Susanne Schmid und Martin Kohls |
| | | 11/2011 | Das Integrationspanel Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother |
| | | 12/2012 | Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen bei Migranten im demographischen Wandel Verfasser: Martin Kohls |
| | | 13/2012 | Islamisches Gemeindeleben in Deutschland Verfasser: Dirk Halm, Martina Sauer, Jana Schmidt und Anja Stichs |
| | | 14/2012 | Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potenziale für die Integration in Deutschland? Verfasserinnen: Marianne Haase und Bettina Müller |
| 1/2005 | Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft Verfasser: Manfred Kohlmeier und Peter Schimany | | |
| 2/2005 | Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland Verfasser: Annette Sinn, Axel Kreienbrink und Hans-Dietrich von Loeffelholz unter Mitarbeit von Michael Wolf | | |
| 3/2007 | Abschlussbericht Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern — Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes Verfasserinnen: Sonja Haug und Lenore Sauer | | |
| 4/2007 | Rückkehr aus Deutschland Verfasser: Axel Kreienbrink, Edda Currel, | | |

Forschungsberichte

- 15/2012** Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen
Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011
Verfasser: Martin Weinmann, Inna Becher und Christian Babka von Gostomski
- 16/2012** Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen
Qualitative Studie
Verfasserinnen: Susanne Worbs, Antonia Scholz und Stefanie Blicke
- 17/2012** Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union
Verfasserin: Susanne Schmid
- 18/2012** Ältere Migrantinnen und Migranten
Entwicklungen, Lebenslagen, Perspektiven
Verfasser: Peter Schimany, Stefan Rühl und Martin Kohls

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 220
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Verfasser:

Dr. Matthias M. Mayer

Stand:

Mai 2013

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

Bildnachweis:

©istockphoto.com/Catherine Yeulet

Zitat:

Mayer, Matthias M. (2013): Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, Working Paper 53 der Forschungsgruppe des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:

1865-4770 Printversion
ISSN:
1865-4967 Internetversion

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.