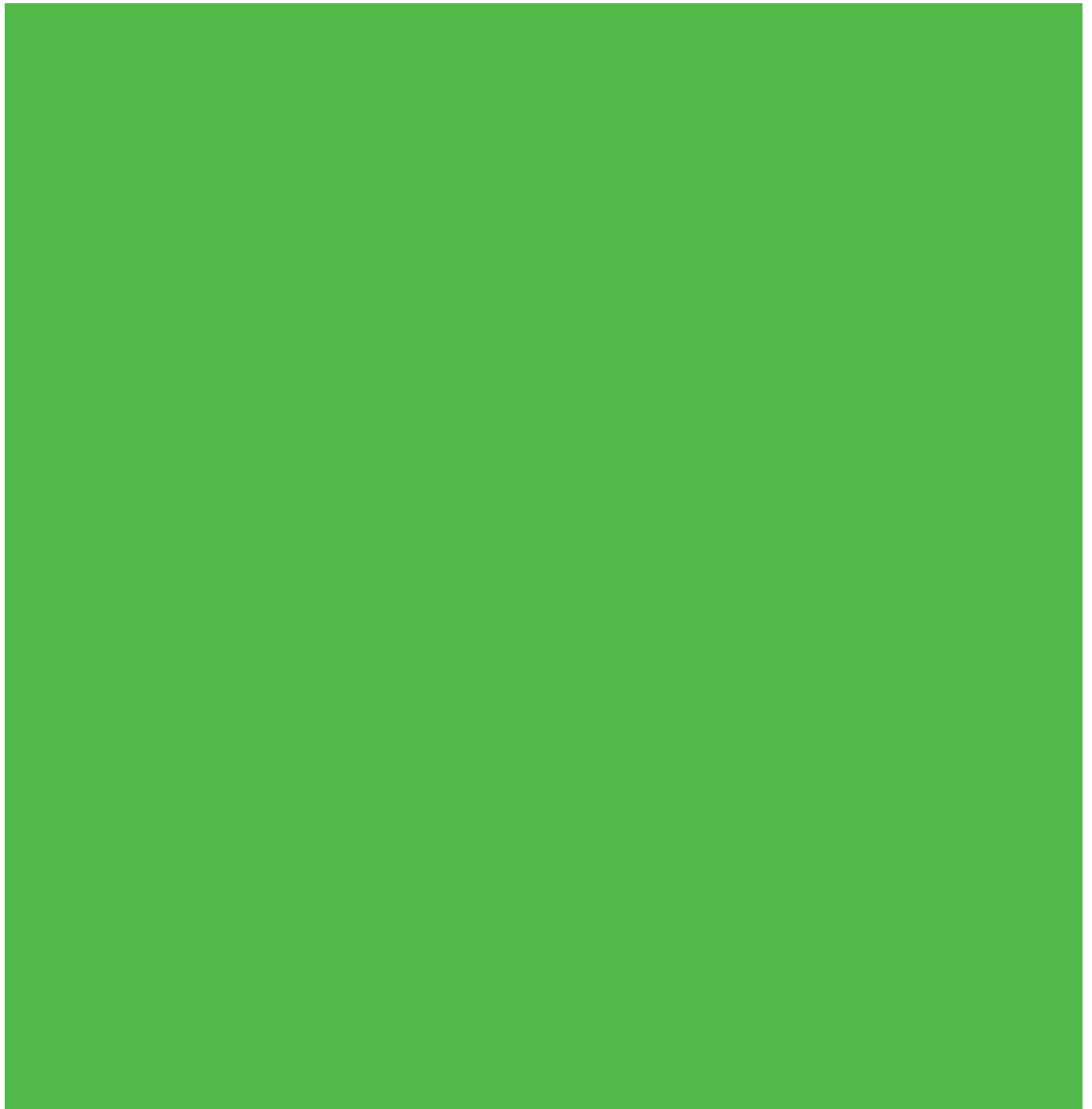




## Die zwei Seiten staatlicher Fachkräftepolitik: Verringerung dauerhafter Abwanderung und Förderung qualifizierter Zuwanderung



**Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:**

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

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung





## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	4
<b>1. Einleitung</b> .....	6
<b>2. Einwanderungsländer als Magnete: Effektivität der Zuwanderungssteuerung und ihre Grenzen</b> .....	7
<b>2.1 Migratorische Selbstselektion: Faktoren jenseits staatlicher Zuzugssteuerung</b> .....	8
2.1.1 (Netto-)Löhne .....	10
2.1.2 Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und Leistungsdichte .....	10
2.1.3 Arbeitsmarktregulierung .....	11
2.1.4 Bildungs- und Forschungsausgaben .....	11
2.1.5 Migrationspolitische Schattenseiten des Sozialstaats: Zwischenfazit zur Selbstselektion .....	11
<b>2.2 Auswahl durch staatliche Zuwanderungssteuerung (Out-Selection):   Ausgleich wirtschafts- und sozialpolitischer Standortnachteile</b> .....	12
2.2.1 Eine Typologie zuwanderungspolitischer Steuerungsverfahren: Chancen und Risiken verschiedener Verfahren der Zuwanderungssteuerung .....	14
Arbeitgeberbasierte Steuerung .....	15
Das amerikanische H1-B-Visum .....	15
Vorrangprüfung, Niederlassungserlaubnis, Forscherzuwanderung .....	16
Die Rot-Weiß-Rot-Karte: ‚Schlüsselkräfte‘ für Österreich .....	19
Sektorspezifische Verfahren .....	20
Engpassdiagnose in Deutschland .....	20
Rot-Weiß-Rot-Karte: Fachkräfte in Mangelberufen .....	21
Humankapitalorientierte Programme .....	22
Kanada: ‚Die reine Lehre‘ .....	23
Australien: Was vom Humankapitalmodell übrig blieb .....	25
2.2.2 Fazit zur Zuwanderungssteuerung: Auf der Suche nach einem Mischsystem .....	29
<b>3. Die Exit-Frage: Zum (Nicht-)Wissen über die Motive von Abwanderern aus Deutschland</b> .....	30
<b>3.1 Der Forschungsstand zu Abwanderung bzw. zu den Motiven von Abwanderern aus Deutschland</b> .....	30
3.1.1 Internationale Mobilität von deutschen Staatsbürgern: Chance für Arbeitslose oder Abwanderung der Leistungsträger? (Jürgen Schupp, Janina Söhn, Nicole Schmiade) .....	31
3.1.2 Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA (Claudia Diehl, David Dixon) .....	31
3.1.3 Auswanderung von Deutschen: kein dauerhafter Verlust von Hochschulabsolventen (Claudia Diehl, Steffen Mau, Jürgen Schupp) .....	31
3.1.4 Der Diskurs um die Abwanderung Hochqualifizierter türkischer Herkunft in die Türkei (Yasar Aydin) .....	31
3.1.5 Türkische Akademiker und Studierende in Deutschland (Futureorg) .....	31
3.1.6 Gründe für die Auswanderung von Fach- und Führungskräften aus Wirtschaft und Wissenschaft (Prognos) .....	32
3.1.7 Auswanderung aus Deutschland: Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger (Andreas Ette, Lenore Sauer) .....	32
3.1.8 Die Auslöser von Wanderungsgedanken. Ergebnisse einer empirischen Studie zur Wanderung von Deutschen innerhalb Europas (Till Kathmann, Steffen Mau, Nana Seidel, Roland Verwiebe) .....	33
<b>3.2 Motive von Abwanderern aus Deutschland: Mögliche Forschungsansätze</b> .....	33
3.2.1 Die Konzeption eines German Emigration Project (GEP): Befragung und Sampling im Ausland .....	34
3.2.2 Der Datensatz „Leben außerhalb Deutschlands“ (LaD) als (methodisch anspruchsvoller) Königsweg .....	35
<b>3.3 Fazit: Auf der Suche nach pragmatischen Alternativen für die Erforschung der Motive   von Auswanderern</b> .....	36
<b>Literatur</b> .....	37

## Zusammenfassung

Demografisch alternde hochentwickelte Staaten stehen im Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer. Gleichzeitig wandern aus manchen von ihnen, darunter aus Deutschland, Fachkräfte in relevantem Maße ab. Möglicherweise sind es die gleichen Faktoren, die Hochqualifizierte aus dem Ausland von einer Zuwanderung absehen lassen und entsprechend Qualifizierte in Deutschland zu einer Abwanderung bewegen. Die Förderung der Einwanderung qualifizierter Personen aus dem Ausland und die Verringerung der Abwanderung qualifizierter Personen aus dem Inland sind unterschiedliche Facetten derselben politischen Aufgabe. Hinsichtlich der politischen Regulierbarkeit und des in den einzelnen Feldern verfügbaren Wissens unterscheiden sich Zuwanderungsförderung und Abwanderungsverhinderung allerdings deutlich. Die Studie, die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wurde, untersucht daher die beeinflussbaren Faktoren für die Migration Hochqualifizierter und stellt unterschiedliche Zuzugssteuerungsverfahren dar. In einem zweiten Teil wird das geringe Wissen über die Motive von Abwanderern aus Deutschland zusammengetragen und Bedingungen für ein zu dieser Fragestellung Aufschluss gebendes Forschungsdesign formuliert.

In Migrationspolitik und -forschung werden vielfach die ordnungsrechtliche Effektivität und Effizienz von Steuerung überschätzt und die Bedeutung jenseits

staatlicher Steuerung ablaufender Selektionsprozesse unterschätzt. Die vorliegende Studie zeigt, dass die Qualität der Migrationssteuerung i.e.S. keinesfalls alleinentscheidender Faktor für die Attraktivität eines Landes bei hoch qualifizierten Fachkräften ist. Vielmehr bestimmen in ebenso großem Maße wirtschafts- und sozialpolitische Parameter sowie politisch unbeeinflussbare Faktoren (z. B. geografische Charakteristika, die im Land gültige(n) Verkehrs- und Schriftsprache(n)) die Anziehungskraft eines Landes für Hochqualifizierte. So gehen z. B. hohe sozialstaatliche Sicherungsniveaus mit einer größeren Steuerbelastung einher, führen zu einer geringeren Humankapitalrendite und können damit die Attraktivität eines Landes für hoch qualifizierte Einwanderer reduzieren. Diese ‚Schatten-seiten des Sozialstaats‘ stellen wohlfahrtsstaatliche Einwanderungsländer vor besondere Herausforderungen und machen eine aktive, selektive und explizite Anwerbepolitik unabdingbar. Verschiedene Möglichkeiten einer entsprechend proaktiv kommunizierten Einwanderungspolitik stehen im Zentrum von Teil 2. Auf der Basis einer Typologie von arbeitgeberbasierten, sektorspezifischen und humankapitalorientierten Programmen werden verschiedene zuwanderungspolitische Optionen diskutiert, die zum Ziel haben, die Zahl hoch qualifizierter Zuwanderer zu erhöhen. Dabei wird u. a. deutlich, dass die derzeitige deutsche Zuzugssteuerung trotz zahlreicher Reformen und Libe-



ralisierungen einseitig arbeitgeberbasiert ist, weil ein Arbeitsvertrag eine unbedingte Einreisevoraussetzung darstellt. Als Ergänzung der deutschen Zuwanderungssteuerung würde sich ein Punktesystem anbieten, das über kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt hinaus in einer mittel- bis langfristigen Perspektive auch einen gewissen Beitrag zur Stabilisierung von Quantität und Qualität des inländischen Erwerbspersonenpotenzials leisten könnte. Die Einführung eines Punktesystems würde ein klares Signal nach außen senden, dass Deutschland die Einwanderung qualifizierter Personen fördert. Ein solches Signal ist insbesondere für ein Land wie Deutschland wichtig, dem im Ausland noch immer das Image eines Nichteinwanderungslandes anhaftet. Punktesysteme gelten in der deutschen öffentlichen Diskussion als zuwanderungspolitische ‚Alleskönner‘, neuere Erfahrungen in Australien und vor allem Kanada als den klassischen Punktesystemländern werden dabei kaum aufgegriffen. Diese legen nahe, die Einführung eines Punktesystems in Deutschland mit einer starken Arbeitsmarktkomponente vorzunehmen, d. h. einer vergleichsweise (allerdings nicht prohibitiv) hohen Gewichtung des Kriteriums eines vorliegenden Arbeitsvertrags. Durch eine solche Kombination ließe sich die Signalwirkung nutzen und gleichzeitig das System an den Anforderungen des Arbeitsmarktes erden.

Abwanderung lässt sich staatlicherseits weitaus weniger regulieren als Zuwanderung. Die Auswande-

rungsfreiheit ist eine bedeutende demokratische Errungenschaft, entsprechend gering fallen – glücklicherweise – staatliche Eingriffsmöglichkeiten aus. Zudem existiert zur Abwanderung (auch aus Deutschland) vergleichsweise wenig verfügbares Wissen. Dementsprechend trägt Teil 3 zunächst das verfügbare Wissen zusammen und skizziert dann die Anforderungen an ein Forschungsprojekt zu den Motiven der Abwanderer aus Deutschland. Auf der Basis eines kurzen Überblicks über bereits durchgeführte Untersuchungen werden drei Bedingungen formuliert, die ein entsprechendes Forschungsprojekt erfüllen muss: Für eine verlässliche Bestandsaufnahme der Motivkonstellationen von Abwanderern ist zum einen eine Ex-post-Befragung von Abgewanderten (im Gegensatz zu Personen, die lediglich eine Abwanderungspräferenz äußern) erforderlich. Um Repräsentativitäts- und Selektionsprobleme zu vermeiden, muss zudem eine Zufallsstichprobe gezogen werden können. Tiefergehende Analysen erfordern schließlich eine hinreichend große Fallzahl. Die drei genannten Mindestbedingungen limitieren dabei die möglichen methodischen Zugänge zur Fragestellung. Abschließend werden grundsätzlich mögliche Ansätze vergleichend skizziert (German Migration Project (GMP), Weiterführung des Projektes „Leben außerhalb Deutschlands“ (LaD)).

## 1. Einleitung

Als ein Land mit einer demografisch alternden Bevölkerung und einem nach wie vor hohen und über umlagebasierte Systeme gewährleisteten sozialen Sicherungsniveau ist Deutschland darauf angewiesen, sowohl auf die Quantität als auch verstärkt auf die Qualität des im Inland verfügbaren Erwerbspersonenpotenzials zu achten (vgl. etwa SVR 2009).<sup>1</sup> Dies ist mittlerweile politisch anerkannt. Zwei unterschiedlich regulierbare Aufgabenfelder erwachsen daraus:

a) die institutionelle Optimierung der Zuwanderungssteuerung, -förderung und -kontrolle. Sie hat zum Ziel, in ausreichender Zahl hoch qualifizierte bzw. Zuwanderer mit im Inland knappen Qualifikationen aus anderen Ländern<sup>2</sup> anzuwerben;

b) die Vermeidung anhaltender und sich verfestigender Auswanderungstendenzen von gut qualifizierten und erwerbsfähigen Bewohnern (unabhängig von Staatsangehörigkeit und evtl. Migrationshintergrund). Dies gilt insbesondere, wenn der Abwanderung keine entsprechend qualifizierte Zuwanderung gegenübersteht. Beide Bereiche gehören als Teilelemente einer „staatlichen Personalpolitik“ (SVR 2009) zusammen, unterscheiden sich aber maßgeblich hinsichtlich des Forschungsstands bzw. verfügbaren Datenmaterials und der politischen Regulier- und Steuerungsfähigkeit.

Die strukturelle Asymmetrie zwischen Auswanderung und Einwanderung und damit dem „Austritt aus einem Staat“ und dem „Eintritt in ein fremdstaatliches System“ (Stichweh 1998: 52) ist in der Literatur umfangreich erörtert worden. Weiner schreibt etwa von einem „fundamentalen Widerspruch zwischen der Wahrnehmung, dass Auswanderung überwiegend als ein Menschenrecht angesehen wird, während Einwanderung als eine Angelegenheit der nationalen Souverä-

nität gilt“ (1996: 171; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Auch Walzer thematisiert in seinem Klassiker der politischen Philosophie „Sphären der Gerechtigkeit“ die strukturellen Unterschiede staatlicher Beschränkung von Ein- und Auswanderung (1983/2006: 128). Er rechtfertigt dabei „Einwanderungsbeschränkungen [...] zum Zweck, Freiheit und Wohlfahrt sowie Politik und Kultur einer Gruppe von Menschen zu bewahren, die sich einander und einem gemeinsamen Leben verpflichtet fühlen“, verurteilt aber „Bindung durch Zwang“ ersetzende Auswanderungsbeschränkungen. Während das Recht auf Auswanderung<sup>3</sup> in liberalen Demokratien unumstritten<sup>4</sup> ist, gilt dies nicht für Einwanderung. Konsequenz sind unterschiedliche politische Handlungsoptionen und Regulierungstiefen: Die Abwanderung gerade von Personengruppen<sup>5</sup>, die über zahlreiche Einwanderungsofferten verfügen, lässt sich seitens der politischen Akteure nur indirekt über die Gestaltung der im Inland gültigen Rahmenbedingungen reduzieren. Dagegen gehört die Zuzugskontrolle weiterhin zum Kernbereich nationalstaatlicher Souveränitätsrechte. Grenzkontrollen wurden in den letzten Jahren eher intensiviert denn abgebaut (Schroer 2006: 222–223), eine zwischenzeitlich in den Sozialwissenschaften unter dem Stichwort des Postnationalismus prominent vorgetragene These der Entwertung nationalstaatlicher Mitgliedschaften kann eher als *fashionable alarm* (Shachar 2006: 115) denn als akkurate Bestandsaufnahme des Wandels der Bedeutung von Mitgliedschaft im Nationalstaat betrachtet werden; den „Schwärmereien‘ vom transnationalen Raum“ fehlen die „empirischen Belege für den Realitätsbezug“ (Thränhardt 2003: 10) und „idealistische Hoffnungen auf eine grenzenlose Welt [...] sind seit dem Fall der Berliner Mauer geschwunden“ (Bommes/Thränhardt 2010: 13; Übersetzung SVR-Forschungsbereich).

1 Diese Studie wurde begleitet durch Prof. Dr. Heinz Faßmann, Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR).

2 Es gehört zur in der Migrationspolitik weit verbreiteten „akademischen Arroganz“ (SVR 2011: 78), ein hohes formales Qualifikationsniveau mit hoher Integrationswahrscheinlichkeit am Arbeitsmarkt gleichzusetzen. Diese Gleichung ignoriert allerdings oftmals auftretende Mangelsituationen bei Berufen ohne akademische Ausbildung, etwa im Pflegebereich (Papademetriou/O’Neill 2004: 4). Dennoch ist richtig, dass zumindest in den Einwanderungsländern Europas die Gesamtnachfrage nach Zuwanderung von Hochqualifizierten dominiert wird und zuwanderungspolitische Steuerungsverfahren entsprechend ausgerichtet sind. Insofern wird in den folgenden Ausführungen trotz der geschilderten Einschränkungen das Hauptaugenmerk weiter auf der Anwerbung von Hochqualifizierten liegen.

3 Offe (2011: 346) verweist in diesem Zusammenhang auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, einen völkerrechtlich bindenden Vertrag, den derzeit 167 Staaten ratifiziert haben und der in Art. 12 Abs. 2 postuliert: „Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.“

4 Wichtig ist hier die bei Offe (2011: 345) getroffene Einschränkung, dass staatstheoretisch „*strong republican presumptions*“ von Auswanderern eine Abwägung ihrer Auswanderungsinteressen gegen die Interessen der im Land bleibenden Landsleute erfordern würden.

5 Bei Hirschman (1974: 18) wird diese Gruppe als Gruppe mit steigender Qualitätselastizität der Mitgliedschaftsnachfrage operationalisiert, die entsprechend in einem zuwanderungspolitischen ‚Käufermarkt‘ (Offe 2011: 363) operiert.

Die vorliegende Studie besteht vor diesem Hintergrund aus zwei Teilen mit unterschiedlichem Aufbau und Umfang. Im ersten Teil erfolgt eine aktuelle Bestandsaufnahme zu den Determinanten der Attraktivität eines Landes für hoch qualifizierte Zuwanderer und darüber vermittelt zur Leistungsfähigkeit verschiedener in OECD-Ländern eingesetzter Anwerbe- bzw. Zulassungsinstrumente. Der zweite Teil trägt das empirische Wissen zu den Motiven von Abwanderern aus Deutschland zusammen. Da in diesem Bereich trotz aller medialen Berichterstattung wenig belastbares und über anekdotische Evidenzen hinausgehendes Wissen vorhanden ist, sollen zudem die Bedingungen an ein in diesem Bereich Abhilfe schaffendes Forschungsdesign diskutiert werden. Ein entsprechendes Design könnte aufbauend auf den Ergebnissen der vorliegenden Studie in einem separaten Forschungsprojekt umgesetzt werden und die defizitäre Forschungslage im Bereich der Abwanderermotive verbessern.

## 2. Einwanderungsländer als Magnete: Effektivität der Zuwanderungssteuerung und ihre Grenzen

Wesentliches Merkmal der „Debatte um die Ausländerpolitik“ in den letzten Jahrzehnten war ein „ideologisch-moralischer Fundamentalismus“ (Herbert 2001: 9). Auf der einen Seite wurde jede „Zuwanderung als Bedrohung der [...] kulturellen, ethnischen oder völkischen Identität der Deutschen bekämpft“. Auf der anderen Seite wurden „alle Versuche der Begrenzung, Verringerung oder auch nur Steuerung der Zuwanderung als Ende des liberalen Rechtsstaats“ skandalisiert und „die unbegrenzte Zuwanderung von Ausländern als moralisch gebotene Pflicht“ postuliert. Zehn Jahre nach Veröffentlichung des Buchs von Herbert ist festzustellen, dass der sowohl im linken wie rechten politischen Spektrum beheimatete doppelte Fundamentalismus auf dem Rückzug ist und zugewanderungspolitische Diskussionen nicht mehr von Migrationsapokalyptik („Das Boot ist voll“) noch von Migrationsromantik („Grenzen auf für alle“) dominiert werden. Anstelle migrationspolitischer Grundsatzfragen geht es aktuell vielmehr um Fragen der technischen Ausgestaltung einer Migrationspolitik, die aktiv um Zuwanderer wirbt, die über im Land knappe und damit stark nachgefragte Eigenschaften und Qualifikationen verfügen. Zugleich werden Zuwanderungsstellen für Bewerber mit geringerer Aussicht einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration begrenzt und zurückgeführt. Denn für diesen Personenkreis besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit einer misslingenden Arbeitsmarktintegration, einer daraus folgenden Inanspruchnahme von Sozialleistungen und entsprechender fiskalischer Belastungen (Riphahn 1998; Bonin 2002). In diesem

Sinne lassen sich auch die Ergebnisse des SVR-Migrationsbarometers interpretieren, für das beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft, d. h. Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt wurden. Dabei hatte sich unabhängig von einem Migrationshintergrund eine deutliche Mehrheit der in Deutschland lebenden Bevölkerung für eine stärkere Zuwanderung von Hochqualifizierten ausgesprochen (ohne Migrationshintergrund 57,7 %, mit Migrationshintergrund 58,7 %). Lediglich jeweils 33 Prozent standen einem stärkeren Zuzug dieser Gruppe skeptisch gegenüber. Zugleich befürworteten rund 70 Prozent der Befragten beider Gruppen einen verringerten Zuzug von niedrig qualifizierten Migranten (SVR 2011: 31).

Der Wandel in der Einwanderungspolitik ist nicht auf Deutschland beschränkt. In der gesamten OECD gibt es eine Abkehr von „Abstammung als legitimem Auswahl- und Ordnungsprinzip“ zugunsten von Fertigkeiten und ökonomischen Nutzenabwägungen als legitimen Auswahlkriterien (Joppke 2007: 49; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Offe spricht in diesem Zusammenhang (durchaus kritisch) von der Entstehung eines *migration productivism* im Sinne einer „selektiven Betonung der langfristig von den Migranten für die Wirtschaft des Aufnahmelandes zu leistenden produktiven Beiträgen“ (Offe 2011: 351; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Das Politikfeld der Einwanderungssteuerung thematisiert damit nicht (mehr) die grundsätzliche Entscheidung, ob überhaupt Zuwanderung und Daueraufenthalt in einem Land möglich sein sollten bzw. wie sich selektive Zulassungsentscheidungen überhaupt rechtfertigen lassen. Vielmehr geht es um die eher technokratische (Boswell 2004: 3) denn grundsätzliche Frage, welche Personengruppen mit welchen Eigenschaften zugelassen werden und wie Auswahl- und Zulassungsprozesse im Zielland organisiert und umgesetzt werden sollten.

So erfreulich die hier nur kurz angesprochene Entideologisierung der Migrationspolitik und die zunehmend technisch geführte Diskussion um verschiedene Verfahren der Zuwanderungssteuerung (die im Rahmen dieses Gutachtens an späterer Stelle aufgenommen und ausführlich weitergeführt wird) auch ist, für die politisch eigentlich relevante Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung des inländischen Erwerbspotenzials über eine Erhöhung des Zuzugs von hoch qualifizierten Neumitgliedern greift sie zu kurz. Denn zu den Kardinalfehlern zugewanderungspolitischer Diskussionen gehört eine Überschätzung des Wirkungsgrades zugewanderungspolitischer Steuerung. Damit verbunden ist die Ausblendung von Faktoren, die von zugewanderungspolitisch unbeeinflussbar sind oder sich sogar vollkommen dem Zugriff der Politik entziehen. So lassen sich grundsätzlich drei Gruppen von Faktoren unterscheiden, die den Zuzug von hoch qualifizierten Migranten beeinflussen:

**Dauerhafte, politisch weitgehend unregulierbare Charakteristika eines Landes:** Dazu gehören z. B. die geografische und wirtschaftliche Größe des Landes, seine geografischen und klimatischen Gegebenheiten, aber auch die im Land gesprochene Verkehrs- und Schriftsprache. Größere Länder mit entsprechend leistungsstarken Volkswirtschaften haben im Wettbewerb um hoch qualifizierte Zuwanderer gegenüber kleineren Staaten tendenziell Vorteile und sind attraktiver (Shachar 2006: 118). Auch eine in beiden Ländern gemeinsam gesprochene Sprache (z. B. Englisch, Spanisch oder Französisch) bzw. eine linguistische Verwandtschaft der in Herkunfts- und Zielland gesprochenen Sprachen übt einen positiven Einfluss auf die einem bestimmten Land zugemessene Attraktivität aus. Damit angesprochen ist der über die Anzahl der weltweit vorhandenen anderen Sprecher dieser Sprache operationalisierte Q-Value als Maß zur Bestimmung des Kommunikationswertes von Sprachen (Esser 2006: Kapitel 7.1; de Swaan 2001).<sup>6</sup> Weitere relevante Faktoren sind eine eventuelle koloniale Vergangenheit bzw. andere historisch gewachsene und damit nicht unmittelbar beeinflussbare Beziehungen zu einzelnen Ländern.

Das Set an politisch unregulierbaren Standortbedingungen beeinflusst zwar die Attraktivität eines Landes. Im Folgenden sollen aber ausschließlich jene Determinanten einer genaueren Betrachtung unterzogen werden, die sich politisch zumindest graduell im Sinne einer staatlichen Personalpolitik gestalten und beeinflussen lassen. Innerhalb dieses Feldes ist zwischen eher allgemeinen, dem Feld der **Wirtschafts- bzw. Sozialpolitik zuzuordnenden Maßnahmen** (s. Kap. 2.1) und **streng zugewanderungspolitischen Programmen** (s. Kap. 2.2) zu unterscheiden. Die Trennung zwischen Selbstselektion (*Self-Selection*) und der Auswahl durch staatliche Einwanderungspolitik (*Out-Selection*) (Brücker/Ringer 2008: 4) ist notwendig, weil in Diskussionen über die (mangelnde) Attraktivität Deutschlands für hoch qualifizierte Zuwanderer nicht selten reflexartig die Leistungsfähigkeit der jeweils gültigen staatlichen Einwanderungspolitik in Frage gestellt und nach einer Generalreform der deutschen Zuwanderungssteuerung gerufen wird, während gleichzeitig andere politisch regulierbare Determinanten der Attraktivität des Standorts ignoriert werden. Die Diskussion um beson-

ders geeignete Steuerungsverfahren findet durch die Ausblendung von Merkmalen und Anreizsystemen, die durch Zuwanderungspolitik nicht beeinflussbar sind, weitgehend im luftleeren Raum statt. Empfehlungen werden so nicht an die sozioökonomischen Ausgangsbedingungen rückgebunden und bleiben verzerrt, da „die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Parameter eines Landes die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und damit die Wirkung von Einwanderungspolitik stark beeinflussen“ (Papademetriou/O’Neill 2004: 4; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Im Rahmen dieser Studie erfolgt daher eine integrierte und kombinierte Betrachtung von Aspekten der Selbstselektion und der staatlichen Auswahl (*Out-Selection*). Empirische Grundlage der folgenden Ausführungen sind dabei – sofern nicht anders ausgewiesen – Teile des Berichts „The Battle for Brains: How to Attract Talent“ von Bertoli/Brücker/Facchini/Mayda/Peri (2009) (im Folgenden zitiert als Bertoli et al.), der sich u. a. ausführlich Fragen der Determinanten des Zuzugs von Hochqualifizierten im Ländervergleich widmet und dabei beide selektionsrelevanten Fragestellungen berücksichtigt.

## 2.1 Migratorische Selbstselektion: Faktoren jenseits staatlicher Zuzugssteuerung

In der Migrationsforschung wird von einer selbstselektierten Gruppe gesprochen, „wenn die Mitglieder einer Gruppe aufgrund ihrer Präferenzen untereinander Übereinstimmungen bezüglich bestimmter Charakteristika“ aufweisen. „So unterscheiden sich Migranten in Bezug auf beobachtbare und unbeobachtbare Charakteristika systematisch von denjenigen Personen, die sich entscheiden, nicht zu wandern“ (Steinhardt 2007: 3; zur Selbstselektion grundlegend Borjas 1987). Vor allem staatlich gestaltbare sozioökonomische Rahmenbedingungen wie Steuer- und Sozialsysteme determinieren die Entlohnungsmöglichkeiten für individuelles Humankapital und ziehen damit unterschiedliche Profile von Zuwanderern an. Exemplarisch lässt sich die Relevanz dieser Prozesse durch die Ergebnisse einer umfassenden empirischen Vergleichsstudie deutlich machen.

6 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die reine Zahl der Sprecher einer Sprache den tatsächlichen Kommunikationswert der Sprache nur approximativ wiederzugeben im Stande ist. So beherrschen aktuell mehr Menschen die chinesische Sprache als Englisch, das als die Lingua Franca gilt. Allerdings reduziert die hohe geografische Konzentration der Chinesisch-Sprechenden den Wert des Chinesischen zu Gunsten des Englischen, das nicht nur in dem wirtschaftlich stärksten Land, den USA, sondern darüber hinaus – aufgrund der Geschichte des *British Empire* – Verkehrs- und Schriftsprache in zahlreichen weiteren, wirtschaftlich bedeutenden Staaten (Kanada, Australien, Großbritannien, Irland, Indien, Pakistan, Nigeria, Singapur u.v.a.m.) als Verkehrs- und Schriftsprache verwendet wird (Dalmazone 1999: 66–87; Gerhards 2010: 157–158).





**Tab. 1 Institutionelle Unterschiede in den arbeitsmarkt- bzw. sozialpolitischen Eigenschaften**

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

Quelle: Kogan/Cohen/Haberfeld 2008: 191

*Exkurs: Migratorische Selbstselektion von jüdischen Auswanderern aus der ehemaligen UdSSR*

Die Autoren Yinon Cohen, Irena Kogan und Yitzak Haberfeld (2008: 185–201) nutzen in ihrer Studie die historisch (fast) einmalige Chance der Durchführung eines Laborexperiments in den Sozialwissenschaften, um die „Beziehung zwischen den Qualifikationen der Auswanderer und der Wahl ihres Aufnahmelandes“ (S. 186) für zwei unterschiedliche Einwandererkohorten aufzudecken. Zur Ermittlung entsprechender Selektionsmuster sind aus methodischer Perspektive grundsätzlich Migrantengruppen zu untersuchen, die „frei zwischen mindestens zwei Aufnahmeländern wählen können“ (S. 186); mit jüdischen Auswanderern aus der UdSSR existiert eine Gruppe mit genau diesen Eigenschaften. Sofern es ihnen gelang, eine Ausreisegenehmigung zu erlangen, konnten sie bis 1989 frei und ohne Einschränkungen nach Israel und die USA (als Flüchtlinge) einwandern. Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks führten die USA für diese Gruppe eine Visumpflicht ein, stattdessen wurde Deutschland temporär zu einer Zuzugsalternative. Alle drei Länder lassen sich nun als mögliche Zielländer hinsichtlich ihrer Anziehungskraft auf bestimmte gut oder weniger gut qualifizierte Gruppen untersuchen.

In der Studie werden als Faktoren, die die relative Attraktivität des Aufnahmelandes bestimmen, u. a. Sozialleistungen für Einwanderer, die Arbeitsmarktflexibilität und „die Größe der Einkommensungleichheit als Proxy für [...] Bildungserträge“ (S. 186) analysiert. Eine Analyse der Arbeitsmarkteigenschaften der möglichen Zuzugsländer macht unterschiedliche Ausgangsbedingungen deutlich (S. 191):

Auf der Basis dieser institutionellen Unterschiede generieren die Autoren die Hypothese, dass „Deutschland besonders Einwanderer anziehen [wird], die damit rechnen, für längere Zeit auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein“. Zudem nehmen sie an, dass „die Rigidität des deutschen Arbeitsmarktes [...] hoch qualifizierte Immigranten weg von Deutschland, hin zu Israel und besonders hin zu den USA lenken“ wird. Insgesamt wird vermutet, dass „Einwanderer in die USA höhere Qualifikationen besitzen als diejenigen, die sich Israel ausgesucht haben, und diejenigen, die Deutschland wählten, sollten die geringsten Arbeitsmarktqualifikationen mitbringen.“ (S. 192)

Bei der Betrachtung der Ergebnisse der Datenanalyse zeigt sich eine weitgehende Bestätigung der Hypothesen, da das „Bildungsniveau derjenigen, die in die USA einwanderten, [...] signifikant höher [war] als das

**Tab. 2 Neuere jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR (15 Jahre und älter) mit mindestens einem BA-Abschluss in den USA, Israel und Deutschland nach Zeitraum der Einwanderung (in Prozent)**

Beobachtungsjahr	1996		2000	
	Immigrationskohorte 1990–1995		Immigrationskohorte 1996–2000	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Israel	45,9 %	47,1 %	43,3 %	44,2 %
Deutschland	43,8 %	38,4 %	35,7 %	37,4 %
USA	65,7 %	62,7 %	60,3 %	58,4 %

Grundgesamtheit: Alle Zuwanderer des jeweiligen Geschlechts in das entsprechende Zuzugsland

Quelle: Kogan/Cohen/Haberfeld 2008: 195

derjenigen, die nach Israel oder Deutschland kamen“ (S. 196).

Die Unterschiede zwischen Deutschland und Israel sind dabei gering und nicht signifikant, allerdings zeigen die Ergebnisse deutlich, dass „gebildete Immigranten Israel weniger attraktiv als die USA“ finden – „und Deutschland noch weniger“ (S. 196). Die theoretischen Erwartungen werden damit durch die Ergebnisse gestützt, „qualifizierte Einwanderer ziehen Länder vor, in denen die Bildungserträge höher sind“ (S. 196).

Das Phänomen der Selbstselektion markiert damit zum einen die Grenzen zuwanderungspolitischer Steuerung und ruft zum anderen für jedes Einwanderungsland unterschiedliche Gestaltungsaufgaben auf – entsprechend seiner jeweils spezifischen sozioökonomischen Ausgangslage und daraus folgender unterschiedlicher Startbedingungen für Selbstselektionsprozesse (Steinhardt/Hönekopp/Bräuninger/Radu/Straubhaar 2005: 75). In ihrer Untersuchung verschiedener Einflussgrößen treffen Bertoli et al. zudem eine Unterscheidung zwischen dem Einfluss spezifischer Variablen auf den Migrationsumfang (und damit die rein quantitative Dimension des Zuzugs) und die Migrationskomposition (operationalisiert als der Anteil der Zuwanderer mit tertiärem Bildungsniveau in Relation zum Anteil der Zuwanderer mit primärem Bildungsniveau). Die Bedeutung der Zusammensetzung wird – wie etwa auch Hinte/Rinne/Zimmermann (2011: 10) in ihrem Gutachten für die sächsische Landesregierung betonen – im Vergleich zu den Wanderungen oftmals unterschätzt. Im Folgenden werden die einzelnen Faktoren vorgestellt, die die Prozesse der Selbstselektion mit quantitativen und qualitativen Auswirkungen maßgeblich beeinflussen.

### 2.1.1 (Netto-)Löhne

Unterschiede zwischen den Löhnen im Ausgangs- und Zielland gehören zu den klassischen Erklärungsvariablen für Wanderungen (vgl. dazu den Überblick von Bauer/Haisken-DeNew/Schmidt 2004). Die Resultate von Bertoli et al. bestätigen die Bedeutung von Lohnunterschieden. In ihrer Untersuchung errechnen sie eine Erhöhung des Zuzugsvolumens um 6 Prozent, wenn der Lohnunterschied zwischen Herkunfts- und Zielland um 1.000 US-Dollar im Jahr ansteigt. Der Effekt ist noch höher, wenn man die Netto-Löhne berücksichtigt, also den gezahlten Lohn um die jeweils fällige Steuerlast bereinigt. Relevant ist die Frage der relativen und da-

mit bildungsspezifischen Lohnhöhe auch hinsichtlich der Migrationskomposition. Erhöht sich das Mehreinkommen, das im Vergleich zu einem niedrigen Bildungsabschluss mit einem Hochschulabschluss erzielt werden kann, um 18.000 US-Dollar<sup>7</sup> (netto) steigt den Berechnungen von Bertoli et al. zufolge der Anteil der Hochqualifizierten am Gesamtzuzugsvolumen von 30 auf 50 Prozent. Als Hypothese zu den Bestimmungsgrößen der Attraktivität verschiedener Zielländer für Hochqualifizierte lässt sich daher festhalten, dass Länder mit hoher Entlohnung des individuellen Humankapitals und entsprechend geringer Besteuerungsintensität sowohl quantitativ (Gesamt migrationsvolumen) wie auch qualitativ (Anteil der Hochqualifizierten) gegenüber Ländern mit hoher Besteuerung einen Standortvorteil aufweisen.

### 2.1.2 Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und Leistungsdichte

Die Furcht vor einer ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ ist v. a. in den wohlfahrtsstaatlich stärker ausgeprägten Ländern Europas verbreitet (Brücker et al. 2001; Sinn/Werding 2001; kritisch dazu Bauer 2002). Ein vergleichsweise gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat mit einem dichten Netz an sozialen und universell gewährten Absicherungsleistungen gilt dabei als Magnet für eine generell hohe Zahl an Zuwanderern und einen am Gesamtvolumen vergleichsweise hohen Anteil an eher niedrig qualifizierten Migranten, die nicht zuletzt aufgrund der Aussicht auf eine umfangreiche materielle Absicherung einwandern. Die von Bertoli et al. durchgeführten Berechnungen können beide Vermutungen tendenziell bestätigen. Die Ergebnisse zeigen dabei, „dass höhere Sozialausgaben insgesamt mehr Zuwanderer, aber eben auch einen höheren Anteil an gering qualifizierten anziehen“ (S. 59; Übersetzung SVR-Forschungsbereich); allerdings verschwindet der Kompositionseffekt im Gegensatz zum Volumeneffekt in den Berechnungen von Bertoli et al., wenn spezifische Formen der Migrationskontrolle und damit von Einwanderungsgesetzen berücksichtigt werden (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel Auswahl durch staatliche Einwanderungssteuerung (*Out-Selection*)). Dies ist ein Hinweis darauf, dass gerade Länder, die sich für ein hohes Maß an wohlfahrtsstaatlicher Absicherung entscheiden, zur Vermeidung umfangreicher niedrigqualifizierter oder arbeitsmarktferner Zuwanderung auf eine selektiv angelegte Einwanderungspolitik angewiesen sind.

7 Dies entspricht der mittleren Zunahme des Differentials im Zeitraum von 1980 und 2000.

### 2.1.3 Arbeitsmarktregulierung

Die Intensität staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt stellt zwar einen Teilbereich wohlfahrtsstaatlicher Regulierung dar, wird aber bei Bertoli et al. gesondert analysiert und ausgewiesen. Operationalisiert wird die Regulierungsdichte dabei über das Verhältnis des Mindest- zum Medianlohn (als Messgröße für die Lohnspreizung) sowie das Ausmaß gesetzgeberischer Aktivität im Bereich des Arbeitsrechts. Generell wirkt eine hohe arbeitsmarktpolitische Regulierungsdichte allein deshalb dämpfend auf das Gesamtzuzugsvolumen, weil damit Beschäftigungschancen von Einwanderern (und damit noch nicht am Arbeitsmarkt integrierten ‚Outsidern‘) zu Gunsten der Beschäftigungssicherheit der Wohnbürger (der ‚Insider‘; unabhängig von einem etwaigen Migrationshintergrund) reduziert werden. Die Messgröße des Mindestlohns hat keinen Einfluss auf die qualifikatorische Zusammensetzung der Gesamtzahl der Zuwanderer. Allerdings weist das Ausmaß arbeitsmarktpolitischer Schutzgesetze, die für Hochqualifizierte aufgrund ihrer naturgemäß privilegierten Stellung auf dem Arbeitsmarkt von geringer Bedeutung sind, einen negativen Einfluss auf den Anteil von Hochqualifizierten am Gesamtzuzugsvolumen auf. Die politisch gewünschten und ggf. aus nachvollziehbaren Gründen gewählten arbeitsmarktpolitischen Schutzniveaus weisen migrationspolitische Nebenwirkungen auf und stellen Länder mit hoher Regulierungsdichte vor größere Herausforderungen bei der Zuzugssteuerung als solche mit liberalen und wenig regulierten Arbeitsmärkten.

### 2.1.4 Bildungs- und Forschungsausgaben

Als abschließende Einflussgröße jenseits migrationspolitischer Steuerung untersuchen Bertoli et al., wie sich die Höhe von Forschungsausgaben auf Quantität und Qualität der Zuwanderung auswirkt. Die Autoren verweisen auf die Qualität und Reputation von Universitäten und Forschungsstätten vor allem in den USA und Großbritannien<sup>8</sup>, die über viele Jahre eine star-

ke Anziehungskraft auf Forscher und Wissenschaftler (vor allem der Naturwissenschaften) ausgeübt hätten. Dementsprechend wenig überraschen die Ergebnisse der empirischen Überprüfung zumindest hinsichtlich der Qualitätskomponente der Zuwanderung. Höhere Forschungsausgaben wirken zwar insgesamt dämpfend auf den Zuzug von Einwanderern, erhöhen aber den Anteil von Hochqualifizierten am Gesamtzuzugsvolumen signifikant. Eine Erhöhung der Forschungsausgaben von 100 US-Dollar pro Person würde den Berechnungen von Bertoli et al. zufolge zu einer Steigerung des Anteils von Hochqualifizierten am Gesamtzuzugsvolumen um 13 Prozent führen. Allerdings verschwindet der Selektivitäts- bzw. Qualitätseffekt bei Berücksichtigung der später noch detaillierter diskutierten Einwanderungspolitik.<sup>9</sup> Dies gilt allerdings nicht für den negativen Mengeneffekt, dieser bleibt auch unter Berücksichtigung der möglichen Umsetzung spezifischer selektiver Einwanderungspolitiken erhalten.

### 2.1.5 Migrationspolitische Schattenseiten des Sozialstaats: Zwischenfazit zur Selbstselektion

Klammert man die Wirkung von Einwanderungspolitik auf Qualität<sup>10</sup> und Quantität von Zuwanderung zunächst aus, lässt sich ein Zwischenfazit ziehen, das eine politische Herausforderung für die Länder darstellt, die ein strukturelles Interesse vor allem an hoch qualifizierten Zuwanderern haben. Das Ergebnis ist damit auch für Deutschland politisch brisant und nicht einfach zu kommunizieren. Sozialstaatliche Regulierungen und eine für das Zuwanderungsland positive Selbstselektion von Zuwanderern stehen zumindest in einem Spannungs- und in vielerlei Hinsicht sogar in einem Konkurrenzverhältnis. Progressiv konzipierte Steuersysteme mit hohen Grenzsteuersätzen, ein dichtes Netz an sozialen Sicherungsleistungen und rigide bzw. unflexible Arbeitsmärkte samt damit verschärfter ‚Insider-Outsider‘-Problematik verschlechtern die Ausgangsposition eines Landes im Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer. Einige der für eine an der Qualifikation der Neuzuwanderer orientierte Zuwanderungsbilanz (Selbstselektion)

8 Im aktuellen Times Higher Education World University Ranking werden die ersten 18 Plätze der Top 20 von amerikanischen bzw. britischen Universitäten belegt.

9 Zu vermuten ist entsprechend, dass „Länder mit höheren Forschungsausgaben auch stärker eine qualifikationsorientierte selektive Zuwanderungspolitik umgesetzt haben“ (S. 61; Übersetzung SVR-Forschungsbereich).

10 Der Ausdruck der „Qualität der Zuwanderung“ oder gar „Qualität der Zuwanderer“ lädt dabei zu Missverständnissen geradezu ein, da im Alltagsgebrauch der Qualitätsbegriff das Ergebnis eines Produktionsprozesses umschreibt und oftmals wertend verwendet wird. In der Ökonomie bezieht sich Qualität allerdings nicht (nur) auf den Output, sondern kann ebenfalls als Inputkategorie und damit wertfrei verwendet werden (Pies 1998: 10, Fn. 11). In diesem Sinne umschreibt „Qualität von Zuwanderern“ daher die Summe von (finanziellen, sozialen und kulturellen) Ressourcen, die Zuwanderer in sich investiert haben und in das Zuwanderungszielland importieren. Das hier geschilderte, inputorientierte und damit wertfreie Verständnis von „Qualität“ soll im Folgenden auch den weiteren Ausführungen zugrunde liegen.

abträglichen sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Interventionen lassen sich aber durch gezielte einwanderungspolitische Steuerung (*Out-Selection*) ausgleichen.

## 2.2 Auswahl durch staatliche Zuwanderungspolitik (*Out-Selection*): Ausgleich wirtschafts- und sozialpolitischer Standortnachteile

In ihrer Analyse der verschiedenen Determinanten der Zuwanderung von Hochqualifizierten untersuchen Bertoli et al. auch den Einfluss spezifischer einwanderungspolitischer Steuerungsmaßnahmen. Dabei werden Politiken und staatliche Interventionen in den folgenden Bereichen bzw. für folgende Zuwanderergruppen unterschieden: a) Bedingungen für die Einreise, b) Bedingungen für die Niederlassung, c) Einschränkungen von Sozialleistungen, d) Gewährung von Asyl, e) Verhinderung illegaler Migration, f) selektive qualifikationsorientierte Zulassung (Übersetzung SVR-Forschungsbereich).<sup>11</sup> Während a), b) und e) keinerlei Einfluss auf Qualität oder Quantität der Zuwanderung haben und somit für die weiteren Betrachtungen vernachlässigt werden können<sup>12</sup>, weisen c) und d) einen negativen Einfluss auf das Zuzugsvolumen auf. Einschränkungen von Sozialleistungen schrecken in Maßen Bewerber mit geringerem und damit am Arbeitsmarkt ggf. nur eingeschränkt verwertbarem Humankapital ab und verändern die Zuwanderungsströme „hin zu mehr universitär ausgebildeten Einwanderern“ (S. 57; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Den stärksten Selektionseffekt weist Variable f) auf. Bertoli et al. führen dazu aus, dass „die Verabschiedung eines selektiven qualifikationsorientierten Zuzugsgesetzes einen Anstieg des Anteils hoch qualifizierter Einwanderer um 12 Prozent bewirkt habe“ (S. 57; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Selektive und auf die Anwerbung von Hochqualifizierten spezialisierte Verfahren sind ein

bedeutender Hebel, der eine für den Wettbewerb um hoch qualifizierte und im Zielland knappe Zuwanderer ungünstige sozioökonomische Ausgangsposition zu Teilen kompensieren kann.

Nimmt man in der Gesamtschau der Determinanten des Zuzugs von Hochqualifizierten die vorgeschlagene Dreiteilung in

- a) politisch weitgehend unregulierbare,
- b) dem Bereich der Selbstselektion zugehörige und eher über wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zu beeinflussende sowie
- c) im Englischen als *Out-Selection* bezeichnete und dem Politikfeld der Zuwanderungspolitik zugehörige Steuerungsmaßnahmen auf

und ignoriert anschließend aufgrund der Unveränderbarkeit a), so lässt sich auf der Basis von b) und c) eine einfache Matrix der politischen Attraktivität darstellen. Vier Idealtypen der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern mit Interesse an einem verstärkten Zuzug von hoch qualifizierten Migranten können aus ihr abgeleitet werden.

Extremfälle stellen dabei die Felder I. und IV. dar. Ersteres umschreibt den Prototyp eines Landes, das die empirisch gut dokumentierte Selbstselektion von Migranten durch nur geringe arbeits- und sozialpolitische Interventionen unterstützt und außerdem Zuzugsbewerber zusätzlich durch selektive Zuwanderungspolitik streng qualifikationsorientiert bzw. auf der Basis interner Arbeitskräfteknappheiten identifiziert und zulässt. Feld IV. steht für das Gegenteil und damit für ein Land, das sozialstaatlich streng reguliert ist, zwischen Brutto- und Nettolöhnen einen signifikanten Steuer- und Abgabenkeil treibt und daraus umfangreiche Sozialstaatsprogramme finanziert, allerdings ebenso auf eine explizit selektive Zuwanderungspolitik verzichtet. Empirisch relevanter als diese Extremfälle sind die Mischtypen II. und III. Musterbeispiel des Falles II. stellen die USA dar. Sie nutzen Prozesse migratorischer Selbstselektion für sich und entlohnen individuelles Humankapital hoch, bieten aber wenig sozialstaatliche Sicherung. Darüber hinaus verzichten

11 Für jede Maßnahme werden dabei die jeweiligen legislativen Änderungen seit dem Jahr 1980 erfasst: a) und b) messen dabei „wie umständlich Visaantragsverfahren und Zutrittsprozess“ bzw. „der Prozess des Erwerbs einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis oder der Staatsangehörigkeit“ [...] „hinsichtlich Kosten, Zeit und Bürokratie sind [...]“ c) dokumentiert „wie beschränkt der Zugang zu Sozialleistungen ist und ob dieser Transferbezug an Extra-Bedingungen geknüpft ist“, während in d) entsprechend kontrolliert werden soll, „wie streng die Gesetze gegen illegale Zuwanderung sind“. e) „misst die inhaltliche Restriktivität und bürokratische Komplexität der Asylgewährung“, die schließlich hier entscheidende Variable f) wird definiert als „kumulierter Wert aller Gesetze, die hoch qualifizierte Zuwanderer gegenüber Niedrigqualifizierten bevorzugen“ (Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Bertoli et al (2009) aktualisieren dazu Datenbanken von Mayda/Patel (2004) und der Fondazione Rodolfo DeBenedetti (2007: 49-50) und verfügen damit über einen „vollständigen Überblick über zwischen 1980 und 2005 durchgeführte einwanderungspolitische Reformen in 14 OECD-Ländern“.

12 Bertoli et al. erklären dies damit, dass a) und b) als „prozessechnische Charakteristika“ (Übersetzung SVR-Forschungsbereich) die Kosten der Migration nicht nachhaltig erhöhen und e) für legale Zuwanderer belanglos ist.

Tab. 3 Matrix der politischen Attraktivität für die Gewinnung von hoch qualifizierten Zuwanderern

		Staatliche Auswahl durch Zuwanderungspolitik (Out-Selection)	
		Selektive und explizit auf Hochqualifizierte ausgerichtete Zuwanderungspolitik	Keine oder nur gering ausgeprägte selektive Zuwanderungspolitik
Selbst- Selektion	Niedrige wohlfahrtsstaatliche Regulierungsdichte	I.	II.
	Hohe wohlfahrtsstaatliche Regulierungsdichte	III.	IV.

Quelle: eigene Darstellung

die USA<sup>13</sup> auf eine selektive und streng auf Hochqualifizierte abgestimmte Zuwanderungspolitik. Die „inefficiencies of the current US alphabet soup of immigrant and nonimmigrant visa“ (Shachar 2006: 103) können sie aufgrund der Selbstselektion verkraften. Die USA stehen damit exemplarisch für Länder mit „einer weniger explizit formulierten selektiven qualifikationsorientierten Zuwanderungspolitik und einer Strategie, die vielmehr auf einzelne temporär befristete Migrationsprogramme setzt, die allerdings liberalere und unreguliertere Arbeitsmärkte aufweisen“ (Hailbronner/Koslowski 2008: 13). Im Vergleich zu Ländern mit expliziten und selektiven Zuwanderungspolitiken und hoch regulierten Arbeitsmärkten ist dieser Typus bei „erwarteten Zuzügen von Hochqualifizierten“ erfolgreicher (Hailbronner/Koslowski 2008: 13). Stellvertretend für Feld III. steht Kanada, das zwar ebenso wie die USA von Englisch (und in Quebec auch Französisch) als Verkehrssprache profitiert, allerdings sozial- und arbeitsmarktpolitisch nicht dem Weg der USA, sondern stattdessen eher einer moderat kontinentaleuropäischen Strategie folgt.<sup>14</sup> Kanada gleicht diese – zumindest mit Blick auf die Qualität der Zuwanderung – als Nachteil zu begreifende Entscheidung wieder aus. Denn die Zuwanderungspolitik ist dezidiert auf die Anwerbung von hoch qualifizierten Zuwanderern ausgerichtet: Mehr als zwei Drittel aller 2010 dauerhaft nach Kanada eingewanderten Personen fallen in die

Kategorie der Arbeitsmigranten (*Economic Migrants*). Ohne dies hier weiter ausführen zu können, wird aus der Analyse von Bertoli et al. und der daraus abgeleiteten Matrix aber ein möglicher Ausgleich in der Form deutlich, dass Länder mit hohen sozialen Sicherungsstandards die daraus resultierenden Nachteile im Bereich migratorischer Selbstselektion durch gezielt selektive Einwanderungspolitiken zumindest teilweise kompensieren können. Deutschland hat sich in der oben entwickelten Attraktivitätsmatrix in der Vertikalen durch sozialstaatliche Umbau- und Abbauprogramme zwar deutlich nach oben bewegt, gehört aber im Vergleich zu angloamerikanischen Staaten noch zu den Ländern mit einer hohen wohlfahrtsstaatlichen Regulierungsdichte und einem hohem Dekommodifizierungsniveau der Arbeit.<sup>15</sup> Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer selektiven Zuwanderungspolitik, die über die zunächst nur vorsichtigen, in letzter Zeit allerdings intensivierten Anstrengungen im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes und einiger Folgegesetze hinausgeht. So wurde die Einkommensgrenze für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis mehrfach abgesenkt und der Verbleib internationaler Studierender nach Abschluss des Studiums erleichtert. Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung einer solchen selektiven Einwanderungspolitik samt der jeweiligen Chancen und Risiken bzw. Neben- und Wechselwirkungen werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

13 Knapp 70 Prozent aller in den USA erteilten dauerhaften Aufenthaltserlaubnisse basieren im Jahr 2010 auf der Familienzusammenführung, siehe für Details das Yearbook of Immigration Statistics des Department for Homeland Security.

14 Der Gini-Koeffizient, der als Maß zur Darstellung von Einkommensungleichheiten etabliert wurde, weist aktuell für Kanada (33,1 %) einen im Vergleich zu Deutschland (28,3 %) nur leicht erhöhten Wert auf. Der entsprechende Koeffizient für die USA beträgt hingegen 46,6 Prozent und veranschaulicht damit eine dort besonders ungleiche Einkommensverteilung.

15 Dekommodifizierung lässt sich allgemein als Abkopplung sozialer Sicherheit vom Arbeitsmarkt in Form von arbeitsmarktpolitischen Interventionen, die der Arbeit den Charakter einer „Ware“ (*commodity*) nehmen sollen, definieren.

### 2.2.1 Eine Typologie zuwanderungspolitischer Steuerungsverfahren: Chancen und Risiken verschiedener Verfahren der Zuwanderungssteuerung

Länderspezifisch bestehen also sehr unterschiedliche Notwendigkeiten einer entsprechenden Einwanderungs- bzw. Anwerbepolitik. Dies gilt vor allem für Länder, die im Gegensatz zu etwa den USA weder über politisch kaum zu beeinflussende günstige Ausgangsbedingungen verfügen (große Volkswirtschaft, Englisch als etablierte Verkehrs-, Schrift- und Wissenschaftssprache etc.) noch eine mit wenigen Staatseingriffen auskommende Wirtschafts- und Sozialpolitik umsetzen wollen. Dabei handelt es sich nach Esping-Andersens (1990) Typologie vor allem um sozialdemokratische oder konservative Wohlfahrtsstaaten, die ihren im Bereich der Selbstselektion entstandenen Attraktivitätsnachteil gegenüber angloamerikanischen Staaten durch eine gezielte und selektive Einwanderungspolitik wettmachen müssen. Vor diesem Hintergrund stellt sich umso dringender die im Folgenden detaillierter betrachtete Frage des „wie“ und damit der technischen Umsetzung der Auswahl bzw. Zulassung von Zuwanderern.

Angesichts des schon angesprochenen und immer intensiver umkämpften ‚Käufermarkts‘ (Offe 2011: 363) im Hochqualifiziertenbereich und einer entsprechend unübersichtlicher werdenden Vielfalt von Anwerbe- und Zuzugssteuerungsverfahren einzelner Länder bedarf es für eine systematische und vergleichend angelegte Untersuchung der verschiedenen Vor- und Nachteile einzelner Verfahren einer geeigneten Verfahrenstypologie. Sie soll verschiedene Einzelmaßnahmen zu zuwanderungspolitischen Idealtypen bündeln und diese einer vergleichenden Untersuchung zugänglich machen. Einige der zahlreichen Typologisierungsvorschläge werden ohne den Anspruch der Vollständigkeit in Tab. 4 dargestellt.

Im Folgenden wird die von Papademetriou/O’Neill (2004) gewählte und auch vom SVR (2011) in leicht modifizierter bzw. präzisierter Form aufgenommene

Unterscheidung verwendet, da diese im Vergleich zu den Alternativtypologisierungen sowohl die notwendige Trennschärfe aufweist als auch hinreichend allgemein gehalten ist, um die Instrumente verschiedener Länder vergleichend zu analysieren. Chancen und Risiken von arbeitgeberbasierten, sektorspezifischen und humankapitalorientierten Zuzugssteuerungsverfahren werden jeweils vergleichend und stets anhand empirischer Anschauungsbeispiele diskutiert. An dieser Stelle muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass aus dem Blickwinkel einer an der Qualifikation orientierten Zuwanderungspolitik damit eine ebenso bedeutsame Perspektive bzw. Handlungsoption ausgeblendet bleibt: Untrennbar mit der Förderung der Zuwanderung von Hochqualifizierten verbunden ist die Erschwerung bzw. Einschränkung des Zuzugs von (vermeintlich oder tatsächlich) niedrig qualifizierten Zuwanderern. Dieser in Kap. 2.1 betrachtete Kompositionseffekt verschiedener zuwanderungspolitischer Maßnahmen ließe sich entsprechend auch ohne jede politische Aktivität im Hochqualifiziertensegment und stattdessen einer forcierten Schließung der Hauptzuwanderungskanäle von Niedrigqualifizierten erreichen. So kann die Nachweispflicht von Sprachkenntnissen im Rahmen des Familiennachzugs als ein solches Instrument verstanden werden. Sie wurde mittlerweile in den Hauptzuwanderungsländern Europas eingeführt<sup>16</sup> und muss bereits im Herkunftsland und damit vor der Einreise erfüllt werden.<sup>17</sup> Ausgehend von a) einem empirisch gut dokumentierten Qualifikationsrückstand der Zuwandererbevölkerung nicht nur in Deutschland (vgl. dazu umfassend SVR 2010 sowie OECD 2009) und b) einem in den letzten Jahren konstant gebliebenen Trend zur Bildungshomogenität in Partnerschaften<sup>18</sup> besteht die Gefahr einer über den Familiennachzug vermittelten Reproduktion und Stabilisierung von Bildungsrückständen der im Ausland Geborenen bzw. der Zuwandererbevölkerung gegenüber der Mehrheitsbevölkerung und damit eines strukturellen Zuzugs von eher gering qualifizierten Zuwanderern. Zwar wurde die Nachweispflicht von Sprachkenntnissen des nachziehenden Ehepartners vor der Einreise offiziell vor

16 Im Sinne des Neoinstitutionalismus würde man hier wohl von mimetischer Isomorphie sprechen. Mit dem Begriff der Isomorphie ist in den Sozialwissenschaften ein Prozess der strukturellen Annäherung beschrieben. Dabei werden mit erzwungener, mimetischer und normativer Isomorphie drei unterschiedliche Treiber von Annäherung bzw. Konvergenz definiert. Während im Falle erzwungener Isomorphie Druck einer übergeordneten Institution Anpassungsprozesse verursacht – ein Beispiel wären die mittlerweile europaweit installierten und von der EU weitgehend gegen den Willen der Nationalstaaten verordneten Antidiskriminierungsgesetze –, zeigen sich Phänomene normativer Isomorphie vor allem bei Professionalisierungsanstrengungen bestimmter Berufsgruppen. Mimetische Isomorphie umschreibt schließlich einen vor allem durch Ungewissheit und Unsicherheit am Laufen gehaltenen Prozess des sog. institutionellen Kopierens (vgl. dazu auch SVR 2011: 111).

17 Siehe dazu die Ergebnisse des Vergleichsprojektes „Integration and Naturalisation Tests. The New Way to European Citizenship (INTEC)“ sowie die entsprechende Aufbereitung in den Daten des „Migrant Integration Policy Indexes (MIPEX)“.

18 Vgl. dazu etwa die Daten der Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2010), die die These der Bildungshomogenität in Partnerschaften geschlechter- und herkunftsländerübergreifend eindeutig belegen können.

**Tab. 4 Typologisierungen verschiedener Ansätze der Anwerbung von hoch qualifizierten Zuwanderern in ausgewählten Studien**

Studie	Typologisierung
Chaloff/Lemaitre 2009	Angebots- vs. Nachfrageorientiert
Brücker/Burkert 2010	Angebots- vs. Nachfrageorientiert
Doomernik/Koslowski/Thränhardt 2009	Humankapitalbasiert vs. Neokorporativ vs. Marktbasiert
Hailbronner/Koslowski 2008	Staat vs. Markt bzw. explizit vs. implizit
Steinhardt et al. 2005	Preis- vs. Mengenzpolitik
McLaughlan/Salt 2002	Neuregelungen vs. Ausnahmen von bestehenden Verfahren
Papademetriou/O'Neill 2004	Arbeitgeber vs. Berufe vs. Humankapital

Quelle: eigene Darstellung

allem als Initiative zur Bekämpfung von Zwangsheiraten kommuniziert (Breitkreutz/Franßen-de la Cerda/Hübner 2007), allerdings lässt sie sich ebenso als aktiver Versuch der Verhinderung bzw. Verzögerung des Zuzugs von vermeintlich Niedrigqualifizierten bzw. Migranten mit vermuteter niedriger Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration interpretieren.<sup>19</sup>

Entsprechende an der Verhinderung ‚unerwünschter Zuwanderung‘ ausgerichtete Maßnahmen, die eigentlich gleichberechtigt als Element einer über Zuwanderung vermittelten „staatlichen Personalpolitik“ (SVR 2009) zu betrachten sind und deren Wirksamkeit in der Analyse zu den Determinanten der Attraktivität eines Landes für Hochqualifizierte von Bertoli et al. deutlich bestätigt wurde, gehören allerdings nicht zum Erkenntnisinteresse des Berichts. Ihnen sind zudem menschenrechtliche Grenzen gesetzt. Berücksichtigt wurden Maßnahmen zur aktiven Förderung erwünschter Zuwanderung, die nun auf der Basis ihres jeweiligen Auswahlmechanismus zunächst separat und dann vergleichend dargestellt und diskutiert werden. Ziel kann dabei nicht die Herausarbeitung politischer Empfehlungen bzw. eines eigenen konkreten Steuerungsmodellvorschlags wie etwa bei Hinte/Rinne/Zimmermann (2011: 37ff.) oder dem im Dezember 2011 vorgestellten Abschlussbericht der überparteilich besetzten Hocharangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung (2011) sein, sondern lediglich die Verbreiterung der Informationsbasis und darauf aufbauend die Entscheidungs erleichterung für die Politik.

#### *Arbeitgeberbasierte Steuerung*

Zentrales Merkmal entsprechender Verfahren ist die strenge Koppelung einer Einreiseerlaubnis an die Existenz eines Arbeitsvertrags. Der Nachweis eines gültigen Arbeitsvertrags mit einem Arbeitgeber im Zuzugsland ist unausweichliche Vorbedingung und gilt als elementarer Sicherungsmechanismus zur Gewährleistung einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration des Zuwanderers. Zusätzlich sind in der Regel weitere Voraussetzungen zu erfüllen wie ein Hochschulabschluss, eine Ausbildung in einer bestimmten Fachrichtung oder einem Berufsfeld, der Nachweis weiterer besonderer Qualifikationen oder eine der Zulassung vorgeschaltete Vorrangprüfung. Mit der Konstruktion der Vorlage eines Arbeitsvertrags als *conditio sine qua non* soll einer in der Politik weit verbreiteten Sorge vor einer ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ begegnet werden. Entsprechende Verfahren gehören zu den Steuerungsklassikern und finden sich in fast allen Zuwanderungsländern mit unterschiedlicher Intensität als Teil des Steuerungssets zur Anwerbung von hoch qualifizierten Arbeitskräften. Im Folgenden sollen daher einige etablierte Länderbeispiele entsprechender arbeitgeberbasierter Steuerungs- bzw. Anwerbeverfahren vorgestellt werden.

#### *Das amerikanische H1-B-Visum*

Zu den Klassikern arbeitgeberbasierter Anwerbung gehört das amerikanische H-1B-Visum, das pro Jahr maximal 65.000 Personen mit einem Bachelor- oder einem höherwertigen Universitätsabschluss eine auf höchstens sechs Jahre befristete Arbeitserlaubnis ge-

19 Auf die zumindest quantitativ begrenzte Wirkung der Maßnahme weisen u. a. BAMF (2010) und SVR (2011) hin.

Tab. 5 Ausgestaltung der Migration von Hochqualifizierten im Zeitverlauf

	Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) 1998	Green Card 2000	Zuwanderungsgesetz 2005	Richtlinienumsetzungsgesetz 2007	Arbeitsmigrationssteuergesetz (AMSG) 2009	Kabinettsbeschluss Dez. 2011
Leitende Angestellte	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Personalaustausch	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fachkräfte	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IKT-Fachkräfte		✓	✓	✓	✓	✓
Hochschulabsolventen			✓	✓	✓	✓
Hochqualifizierte			✓	✓	✓	✓
Selbstständige			✓	✓	✓	✓
Forschung				✓	✓	✓
Blue Card						✓

Quelle: Ette 2011

währt und seit vielen Jahren einen zentralen Baustein der amerikanischen Arbeitsmigrationspolitik darstellt (Hermann/Hunger 2003: 86-87, Martin/Lowell 2002: 128-132). Zentrale Voraussetzung einer entsprechenden Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis ist allerdings eine konkrete Stellenzusage eines amerikanischen Arbeitgebers (Martin/Lowell 2002; Doornik/Koslowski/Thränhardt 2009). Der Hochschulabschluss kann ggf. durch ein Gutachten, das die Gleichwertigkeit der Qualifikationen des Bewerbers mit einem Hochschulabschluss belegt, ersetzt werden. Über die USA hinaus prominent diskutiert wurde das Visum, das inhaltlich als eigentliches Vorbild der deutschen Green Card für IT-Fachkräfte zu sehen ist,<sup>20</sup> vor allem um die Jahrtausendwende. Damals forderte die boomende IT-Industrie im kalifornischen Silicon Valley aufgrund des stetig wachsenden Mangels an qualifizierten Arbeitskräften eine temporäre Erhöhung der maximalen Quote an H-1B-Zulassungen (Martin/Lowell 2002: 131). Auch aktuell gilt die Zahl von 65.000 Visa pro Jahr als nicht ausreichend; ent-

sprechende auf eine Erhöhung ausgerichtete Lobbyaktivitäten von Unternehmerverbänden erwiesen sich bislang allerdings noch nicht als erfolgreich.

*Vorrangprüfung, Niederlassungserlaubnis, Forscherzuwanderung*

Zwar ist in Deutschland der 1973 verabschiedete allgemeine Anwerbestopp auch nach Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes weiterhin in Kraft, allerdings wurde der in die Jahre gekommene Anwerbestopp zunehmend ‚durchlöchert‘. Mittlerweile existieren auch für Arbeitsmigranten nicht wenige im Modus der Ausnahme vom allgemeinen Anwerbestopp verfasste Zugangsmöglichkeiten nach Deutschland. Vor allem für Hochqualifizierte sind die Zugangsoptionen nach Deutschland in den letzten Jahren stetig erweitert worden (Tab. 5).

Kodifiziert sind die meisten entsprechenden Ausnahmetatbestände vor allem in der Beschäftigungsverordnung (BeschV), die die vor dem Zuwanderungsgesetz maßgebliche Anwerbestoppausnahmereverord-

20 Insofern weckte das Etikett Green Card für die unter diesem Titel bekannt gewordene „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (IT-ArGV) falsche Erwartungen.



Tab. 6 Ablehnungen/Ablehnungsquoten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten

	2008	2009	2010
Zahl der Anträge	87.612	67.848	70.026
Zahl der Ablehnungen	8.767	7.820	8.788
Ablehnungsquote in %	10	11,5	12,5

Quelle: BA; eigene Berechnungen

nung (ASAV) ergänzt und in vielerlei Hinsicht ersetzt. Erfasst sind zum Beispiel Regelungen für IT-Fachkräfte, akademische Berufe oder leitende Angestellte und Spezialisten (vgl. dazu umfassend BAMF 2010 und auch SVR 2011). Zusätzlich zur Vorlage eines Arbeitsvertrags ist in vielen Fällen eine Vorrangprüfung am Arbeitsmarkt erforderlich. Sie soll für einige Zuwanderungstatbestände sicherstellen, dass arbeitsgenehmigungsrechtlich zu bevorzugende Deutsche oder EU-Ausländer nicht von Verdrängungseffekten betroffen sind. Die Vorrangprüfung gehört zu den besonders umstrittenen Instrumenten im deutschen Zuwanderungsrecht. Kritiker halten sie für ein strenges Prüfverfahren mit unsicherem Ausgang.<sup>21</sup> Dieser Vorwurf lässt sich – wie Daten der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zeigen – nicht bestätigen. Die Durchfallquote im Arbeitsgenehmigungsverfahren für Drittstaatsangehörige ist vergleichsweise gering, in den letzten Jahren ist etwa nur jede zehnte Zustimmungsanfrage bei der BA negativ beschieden worden (Tab. 6).

Eine Analyse der unterschiedlichen Verordnungsgrundlagen, also der in der Regel in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) kodifizierten Berufsgruppen, die auf der Basis von § 18 AufenthG unter Beteiligung der BA zum deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden können, zeigt allerdings für einige Einzelatbeständen größere Ablehnungsraten. Dies betrifft etwa § 26 (2) BeschV (Zulassung von Spezialitätenköchen) und auch zeitweise § 34 BeschV (Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger). Dank einer seitens der BA bereitgestellten differenzierten Statistik zur Versagung der Zustimmung kann festgestellt werden, welchen Anteil die Regelungen des § 39 (2) Nr. 1b (Vorrangprüfung) bzw. § 39 (2) Nr. 1b und letzter Halbsatz (Vorrang- und Vergleichbarkeitsprüfung) an der in Tab. 6 präsentierten Gesamtablehnungszahl innehaben. Das eigentliche ‚Abschreckungspotenzial‘ der viel kritisierten Vorrangprüfung lässt sich darüber exakt bestimmen.

Die Vorrangprüfung (ob in Verbindung mit der Gleichwertigkeitsprüfung oder isoliert betrachtet)

Tab. 7 Auf Grund der Vorrangprüfung erfolgte Ablehnungen

	2008	2009	2010
Zahl der Anträge	87.612	67.848	70.026
Gesamtablehnungen	8.767	7.820	8.788
Grund: § 39 (2) Nr. 1b	2.387	2.066	2.338
Grund: § 39 (2) Nr. 1b und letzter Halbsatz	562	506	672
Vorrangprüfungsbedingter Ablehnungsanteil an Gesamtantragszahl in %	3,37	3,79	4,3

Quelle: BA; eigene Berechnungen

21 Exemplarisch verwiesen werden soll an dieser Stelle auf den in vielerlei Hinsicht Maßstäbe setzenden Bericht der als sog. Süßmuth-Kommission bekannt gewordenen Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), in dem „die bisherige individuelle Vorrangprüfung [...] erstens“ als „ein sehr aufwändiges Verfahren und zweitens“ als „kein effizienter Weg zur Stellenbesetzung“ kritisiert wird. Der Zuwanderungsrat (2004) kritisiert in seinem ersten und letzten Bericht fast wortgleich „die individuelle Vorrangprüfung [...] für qualifizierte Arbeitskräfte als auch Arbeitgeber“ als „aufwändig und damit abschreckend“.

Tab. 8 Bruttobearbeitungszeiten verschiedener Zuzugsverfahren nach AufenthG

	Bruttozeit	Anwendungsbeispiel
Maximalvariante (inkl. Vorrangprüfung)	44 Tage	§ 34, § 27 (1), (2) BeschV
Zustimmungspflichtig, aber keine Vorrangprüfung	30 Tage	§ 27 (3), (4), § 28 (1), (2) BeschV
Zustimmungsfreie Beschäftigung	18 Tage	§§ 2, 3, 4, 5 BeschV
Ohne Beteiligung der Ausländerbehörde/BA	1–3 Tage	§ 34, § 35 AufenthV

Quelle: NKR; eigene Zusammenstellung

entpuppt sich also insgesamt als vergleichsweise harmlos. Lediglich jeder 25. bis 30. Antrag auf Zustimmung zu einer Erteilung einer Arbeitsgenehmigung scheitert am arbeitsmarktpolitischen Instrument der Vorrangprüfung. Zwar ist davon auszugehen, dass die Existenz des Instrumentes der Vorrangprüfung auch eine präventive bzw. Filterwirkung entfaltet. So werden Arbeitgeber, die an der Einstellung eines ausländischen Arbeitnehmers interessiert sind, ein Stellenbesetzungsverfahren mit Vorrangprüfung meist nur dann einsetzen, wenn es offensichtlich unmöglich ist, die Stelle mit einem bevorrechtigten Arbeitnehmer zu besetzen. Dennoch lässt sich auf der Basis der Daten der BA die Kritik an der Vorrangprüfung nicht vollständig nachvollziehen. Die Anforderungen bei Zulassungsverfahren im Hochqualifiziertenbereich sind für die meisten durchaus zu bewältigen, verzögern aber betriebliche Projekte und sind als transaktionskostenintensiv anzusehen. Eine jüngst durchgeführte Studie des Nationalen Normenkontrollrats (2011) hat bei Verfahren mit Vorrangprüfung eine Bearbeitungsdauer von 44 Tagen (Medianwert) vom Visumsantrag bis zur Entscheidung der Auslandsvertretung ermittelt. Damit benötigen 50 Prozent aller Anträge, an denen die BA in Form der Vorrangprüfung zu beteiligen ist, mehr als sechs Wochen Bearbeitungszeit.

Von dem in Deutschland grundsätzlich möglichen Schnellverfahren (s. letzte Zeile der Tabelle) sind nur wenige Fälle betroffen, es handelt sich im Wesentlichen um Wissenschaftler, die als Stipendiaten oder Gastwissenschaftler auf Einladung einer Hochschule nach Deutschland kommen. Quantitativ weitaus relevanter sind Verfahren, in denen eine Beteiligung der BA vorgesehen ist (s. die ersten beiden Zeilen). Interessant ist in diesem Zusammenhang die Differenz zwischen Verfahren, die zwar eine Beteiligung der BA an der Zulassungsentscheidung vorsehen, auf das Instrument der Vorrangprüfung aber verzichten, und dem im Bericht des Normenkontrollrats (NKR) als Maximalvariante beschriebenen Verfahren mit Beteiligung der

BA inkl. Vorrangprüfung. Diese erhöht die Verfahrensdauer um mehr als 40 Prozent von 30 auf 44 Tage (Medianwert). Angesichts dieser Zahlen ist das in Tab. 6 gewonnene Bild des „Papiertigers“ Vorrangprüfung zu relativieren. Denn die Vorrangprüfung führt maßgeblich zu einer deutlichen Verfahrensverlängerung und trägt durch die bei einer Vorrangprüfung automatisch erforderliche Einbeziehung eines weiteren Akteurs in die Zulassungsentscheidung auch zu einer höheren Komplexität und Unübersichtlichkeit des Gesamtverfahrens bei. Allerdings sind auch im Bereich der Vorrangprüfung in letzter Zeit deutliche Vereinfachungen erfolgt. 2005 wurde die bis dahin geltende Mindestprüffrist von einem Monat abgeschafft. In einer von der BA erlassenen Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung wird nun die „bestehende Reaktionszeit von 48 Stunden für eine Rückmeldung des Arbeitgeber-Services (AG-S) der Agenturen für Arbeit (AA)/Jobcenter (AG-S) bei dem Arbeitgeber [...] auch für die Stellenangebote (SteA) im Rahmen des Arbeits-erlaubnis-Verfahrens“ festgelegt.<sup>22</sup> Dies bedeutet konkret, dass im Falle vollständig vorliegender Unterlagen innerhalb von 48 Stunden eine positive oder negative Stellungnahme erfolgt. Der Genehmigungsprozess wird damit noch einmal deutlich verkürzt.

Die im Zuwanderungsgesetz eingeführte Niederlassungserlaubnis für Wissenschaftler, Lehrende, in herausgehobener Position tätige wissenschaftliche Mitarbeiter sowie Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung unterscheidet sich strukturell nicht elementar von den in § 18 AufenthG bzw. der BeschV definierten Zugangsmöglichkeiten. Zwar gewährt diese Möglichkeit Zuwanderern eine Niederlassungserlaubnis und damit eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive im Zielland samt späterer Einbürgerungsmöglichkeit, allerdings steht die politische Konstruktion dieser Option in vielerlei Hinsicht in weitgehender Tradition der seit Einführung des Anwerbestopps erlassenen Zugzugsmaßnahmen. Denn auch hier muss (bei der Gruppe der Spezialisten und leitenden

22 Die entsprechende Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung ist Ende Dezember 2011 erlassen worden.

Angestellten) zusätzlich zur Pflichtvoraussetzung eines bestehenden Arbeitsvertrags ein – als Zusatzabsicherung zu verstehendes – Mindesteinkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (aktuell 66.000 Euro) nachgewiesen werden. Die Bundesregierung hat bereits beschlossen, bei der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie das vielfach gerade für Berufsanfänger als deutlich zu hoch kritisierte Mindesteinkommen (vgl. auch SVR 2011) auf 48.000 Euro abzusenken.<sup>23</sup> Seit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 sind die in § 19 AufenthG definierten Mindestanforderungen damit von ca. 85.000 Euro auf bald 48.000 Euro fast halbiert worden. Diese umfangreichen Reformprojekte in der oft als träge gescholtenen deutschen Migrationspolitik sind wichtig. Kritisch zu bewerten ist allerdings eine im Rahmen der Absenkung der Gehaltsanforderungen vor allem auf Drängen der CSU eingeführte Widerrufsmöglichkeit des Aufenthaltstitels im Falle des Bezugs staatlicher Transferleistungen (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe) in den ersten drei Jahren. Bedrohlich kann dies für Berufseinsteiger mit einer Arbeitserfahrung von weniger als einem Jahr in Deutschland werden, die noch keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben haben und im Falle von Arbeitslosigkeit und Rückgriff auf Transferleistungen innerhalb einer Woche eine Abschiebungsandrohung erhalten. Angesichts der bald erfolgenden Umsetzung der Blue Card dürfte die Niederlassungserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG an Bedeutung verlieren. Denn durch das Nebeneinander von Europarecht (Blue Card<sup>24</sup>) und nationalem Recht (§ 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG) wird es zu einem ‚Wettbewerb‘ beider Zugangsmöglichkeiten kommen. Zu vermuten ist, dass aufgrund der weitreichenderen Regelungen der Blue Card § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG an Bedeutung verliert.

Als durchaus innovatives – gleichwohl auf denselben Prinzipien beruhendes – Element der deutschen Arbeitsmigrationssteuerung soll hier abschließend noch auf ein Verfahren hingewiesen werden, das im Gefolge der Verabschiedung der Forscherrichtlinie 2005/71/EG eingeführt wurde. Durch eine „partielle Verantwortungsverlagerung“ auf private und staatliche Forschungseinrichtungen wurde das „hoheitliche

Zulassungsverfahren um kooperative Elemente der Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren“ (Thym 2009: 155) ergänzt. Die angesprochenen und entsprechend akkreditierten Forschungseinrichtungen werden selbst zu migrationspolitischen Akteuren. Die zwischen der Forschungseinrichtung und dem ausländischen Forscher abzuschließende Aufnahmevereinbarung fungiert dabei als Voraussetzung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Angesichts bereits seit längerer Zeit bestehender einschlägiger Erfahrungen mit entsprechenden Kooperations- bzw. Verlagerungslösungen etwa in Neuseeland und den USA (*Blanket Petition*) (vgl. auch Papademetriou/O’Neill 2004: 11 und Shachar 2006: 132) wäre eine Ausweitung der in Deutschland bislang auf private und staatliche Forschungsinstitute beschränkten Zugangsorganisation auf die private Wirtschaft zumindest überlegenswert.

#### *Die Rot-Weiß-Rot-Karte: ‚Schlüsselkräfte‘ für Österreich*

Mit der Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-K) hat Österreich erst kürzlich seine Zuwanderungssteuerung neu ausgerichtet. Dabei hat die RWR-Karte trotz einer wohl auch intendierten Assoziation kaum etwas mit den Green Cards in Deutschland oder den USA zu tun, sondern stellt vielmehr ein Sammelprogramm für verschiedene Anwerbeverfahren von Hochqualifizierten dar. In ihrer Gesamtausgestaltung erweist sich die RWR-Karte allerdings als stark arbeitgeberorientiert; bis auf die Einführung eines Punktesystems, auf dessen Basis man sich für ein sechs Monate gültiges Visum zur Arbeitgebersuche in Österreich qualifizieren kann, gehören alle in der RWR-Karte enthaltenen Zugangsoptionen in den Bereich der Arbeitgebersteuerung. Dies gilt vor allem für die sog. Schlüsselkräfte-Regelung, die auf der Basis eines dreifachen Prüfungssystems Drittstaatsangehörigen, die auf Grund ihrer Qualifikation eine Stelle als Schlüsselkraft in einem Unternehmen einnehmen sollen, eine RWR-Karte für zwölf Monate gewährt. Auch hier ist ein unterschrittsreifer Arbeitsvertrag zentrale Zugangsbedingung. Zusätzlich muss der Zugangsbewerber allerdings noch eine erforderliche Mindestpunktzahl nach einem Kriterienkatalog erreichen, ein Mindestbruttoentgelt

23 In den öffentlichen Debatten wurden die Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oftmals auf das Mindestgehalt verkürzt. Stimmen aus Unternehmen weisen allerdings darauf hin, dass selbst im Falle eines höheren Mindesteinkommens eine Niederlassungserlaubnis von der zuständigen Ausländerbehörde versagt wurde, weil die ebenfalls in § 19 Abs. 2 Nr. 3 festgeschriebenen Bedingungen einer „besonderen Berufserfahrung“ bzw. einer „Leitungsposition“ nicht nachgewiesen werden konnten.

24 Die Blue Card sieht eine Daueraufenthaltserteilung nach zwei Jahren für folgende Gruppen vor: a) Hochqualifizierte, die neben einem Hochschulabschluss ein Arbeitsverhältnis mit einem Bruttojahresgehalt von mindestens 44.000 € vorweisen können und b) Hochqualifizierte in Mangelberufen mit einem Mindesteinkommen von 33.000 €. Als Mangelberufe zählen alle Ingenieure, akademische und vergleichbare Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Ärzte. In beiden Fällen entfällt die Vorrangprüfung, bei b) findet allerdings eine Prüfung der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen statt. Familienangehörige haben uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang.

nachweisen und zusätzlich die Arbeitsmarktprüfung absolvieren. Diese soll sicherstellen, dass keine gleich qualifizierten inländischen oder bereits im Inland befindlichen ausländischen Arbeitskräfte beim Arbeitsmarktservice vorgemerkt sind. Insgesamt erweist sich die Schlüsselkräfte-Regelung in Österreich damit als prüfintensiver und restriktiver als vergleichbare deutsche arbeitgeberbasierte Regelungen.

Der Vorteil der in vielen Zuwanderungsländern etablierten arbeitgeberbasierten Verfahren liegt in ihrer flexiblen Kombinationsmöglichkeit verschiedener Sicherungsmöglichkeiten. Damit kann das Risiko einer misslingenden Integration in den Arbeitsmarkt weitgehend ausgeschlossen werden. So lassen sich Probleme vermeiden, denen sich Länder mit starker humankapitalorientierter Steuerungskomponente (s. Kap. 2.2.1) ausgesetzt sehen. Durch die Voraussetzung eines bestehenden Arbeitsvertrags und die darauf aufbaubaren und untereinander kombinierbaren Zusatzsicherungen wie Mindesteinkommen, Qualifikationsvorgaben oder Arbeitsmarkttests lassen sich zudem Lohndumping bzw. allgemein Verdrängungseffekte von inländischen Arbeitskräften wirkungsvoll begrenzen oder gar ausschließen. Zugleich können – auch kurzfristig auftretende – Arbeitskräfteengpässe effektiv und passgenau behoben werden.

Die Popularität von arbeitgeberbasierten Verfahren vor allem bei tendenziell eher zuwanderungs-skeptischen Ländern lässt sich auf diese zahlreichen und flexibel kombinierbaren Sicherungsmöglichkeiten zurückführen. Allerdings ist die Nutzung dieser Verfahren nicht auf zuwanderungsskeptische Länder beschränkt: wie Deutschland bedienen sich auch die USA als eines der klassischen Zuwanderungsländer fast ausschließlich aus dem Baukasten der arbeitgeberbasierten Steuerung (vgl. auch Papademetriou/O'Neill 2004: 19). Damit ähnelt Deutschland den USA zuwanderungspolitisch mehr als gemeinhin zugegeben wird (vgl. auch Hailbronner/Koslowski 2008: 7). Allerdings sorgen in den USA günstige *fix(ed) factors* (Englisch als Verkehrssprache, Größe der Volkswirtschaft, Dichte der Migrantennetzwerke, Forschungsintensität und Renommee der dortigen Universitäten) und entsprechende einer positiven Selbstselektion zuträgliche wirtschafts- und sozialpolitische Rahmenbedingungen dafür, dass die USA – im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern – auf eine über das bestehende und recht komplizierte Set hinausgehende explizite und selektive qualifikationsorientierte Einwanderungspolitik weitgehend verzichten können.

#### *Sektorspezifische Verfahren*

Anstelle eines unterschriftsreifen Arbeitsvertrags als zentraler Absicherung vor einer ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ definieren sektorspezifische Ver-

fahren auf der Basis geeigneter Indikatoren oder Absprachen arbeitsmarktrelevanter Akteure ein spezifisches Arbeitsmarktsegment, das entweder vom allgemeinen Anwerbestopp auszunehmen ist oder besondere Zuwanderungserleichterungen erhalten soll. Auch im Bereich dieser Verfahren sind flexible Kombinationsmöglichkeiten denkbar, Basiskriterium ist allerdings die Definition eines spezifischen Arbeitsmarktsektors bzw. ausgewählter Berufs- oder Ausbildungsfelder. Insgesamt sind solche Verfahren im Vergleich zur arbeitgeberbasierten Steuerung (nicht nur in Deutschland) weniger gebräuchlich, gleichwohl finden sich in einigen Ländern immer wieder Programme, die auf einer sektorspezifischen Zulassungs- und Selektionslogik aufbauen. Einige dieser Programme werden im Folgenden in der gebotenen Kürze vorgestellt.

#### *Engpassdiagnose in Deutschland*

Ein klassisches sektorspezifisches Verfahren ist das Instrument der Engpassdiagnose. Vorgeschlagen wurde es 2004 vom Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat), einem von der Bundesregierung im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes gegründeten Beratungsgremiums. Die arbeitsmarktpolitischen Sicherungsmechanismen, die in das Instrument der Engpassdiagnose eingebaut sind, verteilen sich dabei auf zwei separat durchzuführende Prüfschritte (vgl. dazu auch SVR 2011). Im ersten Schritt werden auf der Basis der Berufskennziffernsystematik der Bundesagentur für Arbeit (BA) Arbeitsmarktsektoren identifiziert, die sich für Zuwanderung eignen und für die eine Anwerbung explizit erfolgen soll. Als entscheidende Steuerungsparameter sah der Zuwanderungsrat die sektorspezifischen Arbeitslosen- und Vakanzquoten vor. Während die Arbeitslosenquote den Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen beschreibt, gibt die Vakanzquote den prozentualen Anteil der registrierten offenen Stellen an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen an. Lediglich Teilarbeitsmärkte, die sowohl eine überdurchschnittliche Vakanzquote als auch eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote aufweisen, qualifizieren sich demnach für Zuwanderung. Durch die Nutzung von Vakanz- und Arbeitslosenquote lässt sich im Rahmen der Engpassdiagnose das notwendige sektorspezifische Zuwanderungsvolumen bestimmen. Referenzgröße für die Anzahl zuzulassender ausländischer Arbeitskräfte in den einzelnen Teilarbeitsmärkten wäre dabei das Zuzugsvolumen, das zur jeweiligen Absenkung der Vakanzquote auf ein durchschnittliches Niveau notwendig wäre. Nach der Identifikation der Teilarbeitsmärkte, die sich für Zuwanderung eignen und der Bestimmung des Zuzugsvolumens erfolgt als Zwischenschritt eine sog. Nachhaltigkeitsprüfung. Sie dient der Kontrolle, ob die über die Vakanz- und Ar-

beitslosenquote ermittelten Arbeitskräfteengpässe nur temporärer oder tatsächlich struktureller Natur sind. Letzteres ist in der Konzeption des Zuwanderungsrats nur dann der Fall, wenn die sektorspezifischen Arbeitslosen- und Vakanzquoten sich bereits über einen Zeitraum von fünf Jahren von den jeweiligen Gesamtquoten unterscheiden. In einem zweiten Schritt werden die Qualifikationen der Bewerber für einen Arbeitsplatz dieser Teilarbeitsmärkte geprüft. Dazu ist eine Überprüfung eingereicherter Zeugnisse bzw. Berufs- und Bildungszertifikate unerlässlich.

Die Engpassdiagnose als klassisch sektorspezifisches Verfahren weist damit zwei zentrale Probleme auf: Zum einen erfordert das Verfahren zur Sicherstellung einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer – gerade weil auf die Vorlage eines Arbeitsvertrags verzichtet werden kann – mehrere Prüfschritte und damit einen hohen Prüfaufwand und eine umfangreiche Kontrollbürokratie. Zum anderen weisen solche Programme eine hohe Abhängigkeit von der Qualität der sektorspezifischen Knappheitsrelationen auf, die über die Arbeitslosen- und Vakanzquote ermittelt werden. Schäfer (2004: 14), der im Auftrag des Zuwanderungsrats das Indikatorensystem der Engpassdiagnose für Deutschland in Form einer Simulation getestet hat, weist entsprechend darauf hin, dass über die Vakanzquote ein Zerrbild von Arbeitsmarktengpässen vermittelt werden könnte und dies wahrscheinlich auch der Fall wäre. Dies stelle „eine gewichtige Schwäche der vorgeschlagenen Indikatrix“ dar. Gerade für das Segment der Hochqualifizierten ist davon auszugehen, dass die über die Daten der Bundesagentur für Arbeit errechenbare Vakanzquote die tatsächliche Knappheit an hoch qualifizierten Arbeitskräften systematisch unterschätzt (vgl. dazu auch den allgemeinen Hinweis bei Hailbronner/Koslowski 2008: 15): Wie Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, liegt die Meldequote aller offenen Stellen lediglich bei einem Drittel (Magvas 2001: 12ff.; BMAS 2011: 18).<sup>25</sup> Unter der realistischen Annahme, dass gerade im Segment der Hochqualifizierten für die Personalrekrutierung alternative Wege zu den Arbeitsagenturen eingesetzt werden (Schmidt et al. 2002: 78ff.) und die Übermittlung von freien Stellen an die Arbeitsagenturen eher die

Ausnahme als die Regel darstellt, ist nicht nur eine Fehl-, sondern eine systematische Unterschätzung des Bedarfs an Hochqualifizierten zu erwarten. Erschwert wird die Nutzung der Vakanzquote als Indikator zudem dadurch, dass die Neigung der Betriebe, freie Stellen zu melden, im Zeitverlauf stark schwankt.<sup>26</sup>

In Deutschland bestehen mit dem IAB-Betriebspanel und der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS) zwei qualitativ hochwertige Datengrundlagen, die durchaus in der Lage sind, ein grundsätzlich realistisches Bild tatsächlicher Knappheiten auf den Arbeitsmärkten zu liefern. Die Schwächen liegen allerdings darin, dass etwa hinsichtlich einer berufsspezifischen Analyse der offenen Stellen auf eine Klassifikation der Berufe von 1992 zurückgegriffen werden muss. Hier ist durchaus in Frage zu stellen, ob damit die Realität am deutschen Arbeitsmarkt akkurat genug wiedergegeben werden kann. Sich dynamisch ändernde Arbeitsmärkte erfordern eine ständige Revision und Aktualisierung der Messinstrumente und -verfahren<sup>27</sup> mit der Folge einer hohen Komplexität und Fehleranfälligkeit. Dementsprechend kommen auch Papademetriou/O'Neill (2004: 14; Übersetzung SVR-Forschungsbereich) zu dem Ergebnis, dass sektorspezifische und indikatorengestützte Maßnahmen sich „weder als methodisch so robust noch als so einfach wie zunächst angenommen“ erweisen; Hinte/Rinne/Zimmermann (2011: 38) halten aufgrund der Komplexität und der hohen methodischen Anforderungen an entsprechende Mangelindikatoren eine schnelle Einführung sektorspezifischer Verfahren weder für wahrscheinlich noch für erstrebenswert.

#### *Rot-Weiß-Rot-Karte: Fachkräfte in Mangelberufen*

In den vorigen Ausführungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass es sich bei der österreichischen RWR-Karte nicht um ein einzelnes Instrument, sondern vielmehr um ein Paket aus mehreren Einzelmaßnahmen handelt. Als Teilinstrument enthält die RWR-K die ab 1. Mai 2012 wirksam werdende Option, Fachkräfte für spezifische Mangelberufe nach Österreich anzuwerben. Damit ist im zuwanderungspolitischen Steuerungsportfolio Österreichs auch ein sektorspezifisches Verfahren enthalten. Drittstaatsangehörige Fachkräfte können demnach ohne Arbeits-

25 Für das gesamte Bundesgebiet hat das IAB in den Jahren von 1992 bis 2000 eine Meldequote zwischen 31,6 und 38,7 Prozent ermittelt. In Ostdeutschland lassen sich dabei im Zeitverlauf noch stärkere Schwankungen (25 % bis 42 %) feststellen als in Westdeutschland (32 % bis 38 %).

26 Magvas/Spitznagel (2002: 260ff.) berichten, dass die Meldequote in Phasen wirtschaftlicher Hochkonjunktur (z. B. IV. Quartal 2000, IV. Quartal 1992, IV. Quartal 1991) in Westdeutschland lediglich etwa 33 % betrug und in rezessiven Phasen (IV. Quartal 1993) auf etwa 37 bis 38 % anstieg.

27 In der jüngsten Publikation des BMAS (2011: 21) wird etwa darauf hingewiesen, dass „Aussagen über die vergangene Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs [...] in Deutschland derzeit schwierig“ sind, „da in jüngerer Vergangenheit Änderungen bei den Wirtschaftszweigklassifikationen vorgenommen wurden“.

marktprüfung eine RWR-K für zwölf Monate erhalten, wenn sie eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem Mangelberuf laut Verordnung nachweisen können und die erforderlichen Mindestpunkte nach einem Kriterienkatalog erreichen.

**Tab. 9 Kriterienkatalog für die geplante sektorspezifische Zuwanderungsoption (Mangelberufe) in Österreich**

Zulassungskriterien für Fachkräfte	Punkte
Qualifikation	max. 30
Ausbildungsadäquate Berufserfahrung	max. 10
Sprachkenntnisse	max. 15
Alter	max. 20
Maximalpunkte	75
Mindestpunkte	50

Quelle: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz der Republik Österreich

Auch in der österreichischen Variante besteht also ein doppeltes Selektionsverfahren: Zunächst werden – als für das Verfahren konstitutiver Filter – verschiedene Mangelberufe definiert und identifiziert. Darauf folgen als nachgelagertem Selektionsverfahren ein Punktesystem und damit ein humankapitalorientiertes Steuerungsinstrument. Im Gegensatz zur in Deutschland diskutierten (freilich aber nie umgesetzten) Engpassdiagnose verzichtet Österreich auf eine technisch anspruchsvolle bzw. voraussetzungsvolle und dementsprechend auch komplizierte indikatorengestützte Engpassidentifikation. Vielmehr wird in bester (neo-) korporatistischer Tradition die Liste der Mangelberufe auf dem Verordnungswege vom zuständigen Ministerium unter Beteiligung der Sozial- und Tarifpartner unter Rückgriff auf sog. Stellenandrangsziffern bestimmt. Damit lassen sich zwar die im Rahmen der Engpassdiagnose offensichtlichen technischen Schwierigkeiten teilweise umgehen, zumindest fraglich ist allerdings, ob eine solche Verlagerung politischer Entscheidungen auf korporatistische Akteure angesichts gut dokumentierter Lobbyaktivitäten von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Berufsverbänden (Facchini/

Mayda/Mishra 2008; vgl. auch Papademetriou/O’Neill 2004: 14) für eine realistische und präzise Abschätzung von Mangelberufen wirklich zuträglich ist (vgl. auch Hinte/Rinne/Zimmermann 2011: 33).

Sektorspezifische Verfahren sind politisch nicht zuletzt deshalb beliebt, weil sie die Illusion eines allwissenden – und daher zu präzisen Abschätzungen berufs- oder sektorspezifischer Engpässe ohne Einschränkungen fähigen – Staates aufrechterhalten bzw. reproduzieren. Angesichts der sowohl am deutschen wie auch am österreichischen Beispiel deutlich gemachten Schwächen bzw. methodischen Herausforderungen können sektorspezifische Verfahren zuwanderungspolitisch aktuell nur eingeschränkt empfohlen werden. Als dementsprechend ambivalent ist auch die jüngst von der Bundesregierung im Rahmen des sog. Fachkräftegipfels getroffene Entscheidung zu interpretieren, für akute Mangelberufe wie Elektro- und Maschinenbauingenieure sowie Ärzte die Vorrangprüfung aufzuheben. Als Einzelmaßnahme spricht dabei nichts gegen (sondern im Gegenteil viel für) die Aussetzung. Falls sie als Ersatz für eine politisch in der Koalition nicht durchsetzbare umfassendere Neuaufstellung bzw. Diversifikation der deutschen Zuwanderungssteuerung im Sinne einer Ergänzung der einseitig arbeitgeberorientierten Steuerung durch humankapitalbasierte Verfahren werden sollte, bringt sie womöglich mehr Schaden als Nutzen.<sup>28</sup>

*Humankapitalorientierte Programme*

Zentrale Innovation von humankapitalorientierten Verfahren gegenüber den in Kap. 2.2.1 vorgestellten Alternativinstrumenten ist der mögliche Verzicht auf einen vorliegenden Arbeitsvertrag bzw. eine Sektorbeschränkung. Als ‚Sicherheit‘ bzw. ‚Versicherung‘ gegen eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ wird lediglich auf der Basis vorab festgelegter Kriterien das Humankapital des Zuzugsbewerbers geprüft. Der Klassiker unter den humankapitalorientierten Verfahren sind kriterienorientierte Punktesysteme als Instrumente, die „den Wert des Humankapitals eines Antragstellers aus der Sicht des Einwanderungslandes bestimmen sollen“ (Zimmermann/Bauer/Bonin/Fahr/Hinte 2002: 192). Anhand vorab definierter und im System selbst noch genauer zu operationalisierender Kriterien bspw. für Qualifikation, Alter, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse oder Integrationsfähigkeit werden Punkte vergeben; Bewerber, die eine bestimmte Mindestpunktzahl überschreiten, kommen demnach als

28 Hinte/Rinne/Zimmermann (2011: 6) merken allerdings zu Recht an, dass auch die SPD als größte Oppositionspartei im Deutschen Bundestag sich sowohl in ihrem Fortschrittsprogramm von Januar 2011 wie auch im Arbeitsprogramm der Bundestagsfraktion zu „Deutschland 2020“ „einer Stellungnahme zur Notwendigkeit aktiver Migrationspolitik enthält.“

Einwanderer in Frage. Punktesysteme existieren als zentrale Steuerungsverfahren in zahlreichen Ländern, unterscheiden sich in der konkreten Ausgestaltung allerdings enorm (vgl. dazu die Zusammenstellung in SVR 2011 und Hinte/Rinne/Zimmermann 2011). Zudem lassen sich die über Punktesysteme formulierten Zuzugsbedingungen relativ einfach und transparent etwa in Form von *Online Self-Assessments* deutlich machen. Potentielle hochqualifizierte Zuwanderer können damit relativ einfach abschätzen, ob sie im Falle einer Bewerbung eine gute Chance haben, eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis auch zu erhalten (Hailbronner/Koslowski 2008: 13). Um Chancen und Risiken von Punktesystemen als dem humankapitalorientierten Steuerungselement schlechthin – auch jenseits einer positiven Signalwirkung (vgl. Hinte/Rinne/Zimmermann 2011: 2) – entsprechend deutlich machen zu können, werden mit dem kanadischen und dem australischen Modell exemplarisch zwei unterschiedliche Ausprägungen bzw. Interpretationen von Punktesystemen<sup>29</sup> vorgestellt, die zudem beide erst kürzlich einer Reform bzw. Reorganisation unterzogen wurden. Ziel des entsprechenden Teilkapitels ist damit nicht eine umfassende Darstellung von bereits in einzelnen Ländern praktizierten Punktesystemen, sondern lediglich die Punktesystemen immanente Steuerungssystematik und -problematik.

#### *Kanada: ‚Die reine Lehre‘*

Das vielfach als einwanderungspolitisches Musterland gepriesene Kanada weist im Umgang mit verschiedenen Varianten von Punktesystemen eine lange Erfahrung auf, die erste Version eines Punktesystems wurde bereits 1967 eingeführt. Damit hat Kanada das von Shachar (2006) anschaulich beschriebene *Race to the Top* im Wettbewerb um hoch qualifizierte Fachkräfte (zusammen mit den USA) maßgeblich initiiert. Grundidee in Kanada war dabei immer, Zuwanderer primär auf einer generellen Basis von Qualifikationen, Fähigkeiten und Erfahrungen zuzulassen und nach erfolgter Einreise ein Daueraufenthaltsrecht zu gewähren. Der Nachweis eines vorliegenden Arbeitsvertrags ist damit nicht unmittelbar erforderlich, kann aber im Rahmen der Punkteverteilung mit Zusatzpunkten belohnt werden. Besonderen Wert legt Kanada bei der Punktevergabe auf hochwertige Bildungszertifikate und auf Kenntnisse der in Kanada gültigen Verkehrssprachen

Englisch und Französisch (Tab. 10). Zusätzlich kennt das kanadische System eine Kontingentierung, d. h. nur Bewerber mit den höchsten Punktezahlen werden berücksichtigt.<sup>30</sup>

Weitgehend ausgeblendet wurden – auch von den deutschen Medien – die in den letzten Jahren in Kanada immer stärker deutlich gewordenen Fehlsteuerungen und Probleme, die mit dem Punktesystem in Verbindung stehen. Wissenschaftler der Transatlantic Academy beklagen etwa, dass über Punktesysteme nach Kanada eingewanderte „hoch qualifizierte Zuwanderer ihre Ausbildung und Qualifikationen nicht in den schließlich von ihnen ausgeübten Tätigkeiten entsprechend nutzen konnten“ (Transatlantic Academy 2009: 2; Übersetzung SVR-Forschungsbereich).

Noch deutlicher in seiner Kritik an Punktesystemen wird Schmidtke (2007) und berichtet von einer „paradoxen Situation“, dass „Kanada [...] seine Einwanderer sorgfältig mit Blick auf Bildungstitel und Arbeitserfahrungen aus[wählt], doch [...] es dann kaum [gelingt], diesen Neankömmlingen berufliche Positionen zu eröffnen, die ihrer Qualifikation entsprechen.“ In ihrer mit dem aussagekräftigen Titel „Missing the Points: The Declining Fortune of Canada’s Economic Immigration Program“ ebenfalls für die Transatlantic Academy veröffentlichten Studie macht O’Shea (2009) ein zentrales Problem eines einseitig humankapitalorientierten Steuerungsverfahrens deutlich. Durch Punktesysteme als Musterbeispiel einer – in der als Grundlage für die Diskussion des Verhältnisses von Selbst- und *Out-Selection* herangezogenen Studie von Bertoli et al. (2009) betonten – selektiven und qualifikationsorientierten Zuwanderungspolitik lassen sich vor allem die Komposition der Zuwanderung zugunsten einer höheren Qualität der Zuwandererbevölkerung beeinflussen.<sup>31</sup> Allerdings bleibt damit die Frage der Rezeption der eingewanderten und formal hoch qualifizierten Zuwanderer seitens der inländischen (öffentlichen wie privaten) Arbeitgeber offen (vgl. dazu zentral Reitz 2001 sowie die Daten zur Lohnentwicklung bei Picot/Sweetman (i.E.)).

Das System erweist sich damit als anfällig für eine spezifische Version von Brainwaste. Dies gilt insbesondere für die jüngere Vergangenheit in Kanada, wo „auf der Basis von Punktesystemen zugelassene Zuwanderer es nicht geschafft haben, ihrer Qualifikation entsprechende Tätigkeiten“ einzunehmen (Hailbronner/

29 Hinte/Rinne/Zimmermann (2011) stellen die Punktesysteme Großbritanniens und Dänemarks sowie die in Deutschland diskutierten Vorschläge vor.

30 In der Gesamtquote der kanadischen Zuwanderungssteuerung sind zudem geringe Anteile am Gesamtzuzug für die Provinzen (*Provincial Nominee Program*) reserviert. Damit soll der Zuzug von hoch qualifizierten Zuwanderern in wenig besiedelten Regionen Kanadas gefördert werden.

31 Daten aus der Studie von Docquier/Marfouk (2007) zeigen, dass Kanada mit weitem Abstand den höchsten Anteil an Hochqualifizierten (59 %) an der im Land lebenden ausländischen Bevölkerung aufweist.

Tab. 10 Selektionskriterien des kanadischen Punktesystems

Kriterium	Höchstpunktzahl	Punktzahlen
<b>Ausbildung</b>	<b>25</b>	
Master- oder Ph.D.-Abschluss		25
Weitere Abstufungen der Abschlüsse u. Ausbildungsdauer		12–22
Abschluss einer weiterführenden Schule/High School		5
<b>Sprachkenntnisse nach Erst- und Zweitsprache</b>	<b>24</b>	
Englisch		16/8
Französisch		16/8
<b>Berufserfahrung</b>	<b>21</b>	
1 Jahr		15
2 Jahre		17
3 Jahre		19
4 Jahre		21
<b>Alter</b>	<b>10</b>	
21 bis 49 Jahre		10
20 oder 50 Jahre		8
19 oder 51 Jahre		6
18 oder 52 Jahre		4
17 oder 53 Jahre		2
<b>Arbeitsmarkt</b>	<b>10</b>	
Arbeitserlaubnis und Stellenangebot		10
Beschäftigung und Stellenangebot		10
Weder Arbeitstätigkeit noch -erlaubnis, aber Angebot		10
<b>Integrationsfähigkeit</b>	<b>10</b>	
Qualifikation des Ehepartners		3–5
Studium in Kanada		5
Frühere Berufstätigkeit in Kanada		5
Stellenangebot		5
Verwandtschaft in Kanada		5
<b>Mindestpunktzahl</b>		<b>67</b>

Quelle: Citizenship and Immigration Canada



Koslowski 2008: 13–14; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Wiesen männliche Zuwanderer der Zuwanderungskohorte 1976–1980 noch geringere Arbeitslosenquoten auf als einheimische Kanadier (Faktor 0,8), waren bereits Zuwanderer der Kohorte 2001–2006 1,6mal häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als Nicht-Migranten. Ein ähnliches Bild lässt sich auch für weibliche Zuwanderer zeichnen: Zwar waren bereits Zuwanderinnen der Kohorte 1976–1980 leicht überproportional arbeitslos (Faktor 1,2), für die Kohorte 2001–2006 hat sich diese Überrepräsentation allerdings mehr als verdoppelt (Faktor 2,6) (Seidle 2011). Gerade die kanadischen Erfahrungen legen nahe, dass die Qualifikationen der Zuwanderer und die Anforderungen inländischer Arbeitgeber nicht hinreichend kompatibel waren. Kanadas „gegenwärtige Probleme bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten“ sind damit „auf erstaunliche Weise mit den Erfahrungen in Deutschland vergleichbar“ (Schmidtke 2009: 25).

Vor diesem Hintergrund kann eine 2008 erfolgte, allerdings in Deutschland nur unzureichend wahrgenommene und durchaus als Abkehr von der ‚reinen Lehre‘ zu verstehende Modifikation des kanadischen Punktesystems nicht überraschen. Bereits seit dem Jahr 2008 ist eine Bewerbung über das Punktesystem nur noch möglich, wenn berufliche Erfahrungen in einem oder mehreren der behördlicherseits identifizierten Engpassberufe<sup>32</sup> nachgewiesen werden können; davon wird nur abgesehen, wenn bereits eine Stelle gefunden wurde und damit die humankapitalorientierte Steuerung durch ein Element aus der arbeitgeberbasierten Strategie ergänzt bzw. ersetzt wird. Zudem wurde 2011 als Zusatzbegrenzung für jede ausgewiesene Gruppe von Mangelberufen eine Höchstgrenze von 10.000 Anträgen festgelegt. Innerhalb dieses Kontingents wurde zudem die Zahl der tatsächlich weiter zu verfolgenden Bewerbungen auf 500 je Berufsgruppe begrenzt. Dies hat zur Folge, dass bei Erreichen der Höchstgrenze weitere Bewerbungen erst wieder mit Beginn des nächsten Jahresturnus möglich sind.

In Kanada lässt sich damit innerhalb des Punktesystems eine strategische Kehrtwende beobachten: Die erst 2001 erfolgte ‚Radikalisierung‘ der Humankapitalsteuerung, die angesichts eines allgemeinen Be-

deutungsgewinns von Qualifikationen und Fähigkeiten auf Bedarfskomponenten, die über arbeitgeber- oder sektorspezifische Steuerungsverfahren in Humankapitalsteuerungen integriert werden können, weitgehend verzichtet, erwies sich als arbeitsmarkt- und integrationspolitisch problematisch. Nach einem halben Jahrzehnt wurde diese ‚humankapitalorientierte Schlagseite‘ in der kanadischen Zuwanderungssteuerung nicht nur korrigiert und ein stärkerer Mix eingeführt, vielmehr scheint Kanada derzeit sogar eine weitgehend neue Zuwanderungsstrategie zu verfolgen: Die konkrete Nachfrage am heimischen Arbeitsmarkt wird nicht nur stärker berücksichtigt, sondern in den Mittelpunkt stellt. Die jüngst erfolgten Reformen des kanadischen Punktesystems sollten dabei aber vor allem als Stärke dieses Steuerungsansatzes interpretiert werden. Angesichts der mittlerweile gut dokumentierten Probleme einer ausschließlich auf Humankapitalkriterien setzenden Steuerungsphilosophie lässt sich – wie das kanadische Beispiel zeigt – auf entsprechende Schwächen schnell reagieren und umsteuern.

#### *Australien: Was vom Humankapitalmodell übrig blieb*

Neben Kanada gehört Australien zu den Ländern, die Punktesysteme bereits seit langer Zeit als wichtiges Element ihrer zuwanderungspolitischen Gesamtstrategie einsetzen. Australien ist damit ein zentraler Player in dem von Shachar beschriebenen zuwanderungspolitischen „interjurisdiktionellen Wettbewerb“ (Shachar 2006; Übersetzung SVR-Forschungsbereich). Zwar wurde das australische System eindeutig vom ‚kanadischen Urmodell‘ inspiriert, die Zuwanderungssteuerung beider Länder hat sich seitdem zunächst deutlich auseinanderentwickelt (vgl. auch Zimmermann/Bauer/Bonin/Fahr/Hinte 2002: 193–202). Durch den oben beschriebenen kanadischen Strategiewechsel ist aber seit kurzem wieder ein Annäherungsprozess zu verzeichnen. Um zu verstehen, wie die australische Zuzugssteuerung wirkt, muss berücksichtigt werden, dass alle Einwanderer in den ersten beiden Jahren vom Bezug von Sozialtransfers ausgeschlossen sind. Damit werden neben positiven Anreizen zur Anwerbung von Hochqualifizierten auch negative Anreize zur ‚Abwehr‘ von nied-

32 Dies sind derzeit folgende Berufe: (1) Restaurant and Food Service Managers, (2) Primary Production Managers (except Agriculture), (3) Professional Occupations in Business Services to Management, (4) Insurance Adjusters and Claims Examiners, (5) Biologists and Related Scientists, (6) Architects, (7), Specialist Physicians, (8) General Practitioners and Family Physicians, (9) Dentists, (10) Pharmacists, (11) Physiotherapists, (12) Registered Nurses, (13) Medical Radiation Technologists, (14) Dental Hygienists & Dental Therapists, (15) Licensed Practical Nurses, (16) Psychologists, (17) Social Workers, (18) Chefs, (19) Cooks, (20) Contractors and Supervisors, Carpentry Trades, (21) Contractors and Supervisors, Mechanic Trades, (22) Electricians (except Industrial & Power System), (23) Industrial Electricians, (24) Plumbers, (25) Welders & Related Machine Operators, (26) Heavy Duty Equipment Mechanics, (27) Crane Operators, (28) Drillers & Blasters – Surface Mining, Quarrying & Construction sowie (29) Supervisors, Oil and Gas Drilling and Service.

rig qualifizierten Migranten eingesetzt.<sup>33</sup> Zudem nutzt Australien wie kaum ein anderes Zuwanderungsland das Potenzial ausländischer Hochschulabsolventen und ermutigt sie zur Teilnahme am Punktesystem (vgl. dazu auch Suter/Jandl 2008 sowie die ersten Ergebnisse der vom SVR-Forschungsbereich durchgeführten Studie zu internationalen Studierenden, 2011). Mittlerweile stellen Hochschulabsolventen die größte Gruppe der zugelassenen Arbeitsmigranten mit Daueraufenthaltsstatus (Hinte/Rinne/Zimmermann 2011: 29).

Die australische Zuwanderungssteuerung ist zunächst als Mischsystem angelegt: Neben arbeitgeberbasierten Verfahren (*Employer Sponsored Workers*), die ein Arbeitsplatzangebot voraussetzen sowie der allgemeinen Arbeitsmigration von Hochqualifizierten (*General Skilled Migration Program*) existieren zudem Spezialprogramme für Spezialisten, Pflegepersonal, Unternehmer und regionale Beschäftigung. Darüber hinaus existiert in Australien eine *Skill Matching Database*, in der sich prospektive Zuwanderer registrieren können. Entsprechend interessierte Arbeitgeber können die Datenbank einsehen und interessante Bewerber für die Zulassung nominieren. Kernstück der australischen Zuwanderungssteuerung ist allerdings mit dem *General Skilled Migration Program* ein Punktesystem, das extrem rigide an vorab ermittelte Engpässe auf dem nationalen Arbeitsmarkt gekoppelt ist. In der Liste der Mangelberufe (*Skilled Occupation List*)<sup>34</sup> sind derzeit mehr als 150 Berufe dokumentiert. Dieser extreme Fokus auf bestimmte als im Land knapp erachtete Qualifikationen wurde technisch durch eine entsprechende Gewichtung dieses Kriteriums innerhalb des Punktesystems (Tab. 11) umgesetzt.<sup>35</sup> Seit dem Juli 2011 gilt allerdings ein modifiziertes System, das weiter unten in Grundzügen erläutert wird.

In diesem System blieben Bewerber ohne Qualifikation in einem der Mangelberufe de facto von der Bewerbung über ein Punktesystem ausgeschlossen. In dieser australischen Variante verliert das Punktesystem deutlich an Flexibilität und damit gerade eine der Stärken, die dem System generell etwa auch vom deutschen Zuwanderungsrat (2004) zugeschrieben wurden.<sup>36</sup> Das australische Punktesystem stellte damit schon in seiner bisherigen Variante in vielerlei Hinsicht das Gegenmodell zu dem zwischen 2001 und 2008 in Kanada praktizierten Modell einer humankapitalorientierten Steuerung ohne ausreichende Rückbindung an den heimischen Arbeitsmarkt dar.

Seit dem 1. Juli 2011 ist auch das australische Punktesystem einer umfangreichen Reform unterzogen worden, die die Grundsätze der Steuerungslogik allerdings unangetastet lässt. Das neue System definiert als Grundvoraussetzungen für eine Bewerbung:

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

Gegenüber dem bis zum 30. Juni 2011 praktizierten Punktesystem wird also die strenge Rückkopplung an die über die SOL definierten Engpassberufe aufrechterhalten. Diese wird allerdings anders umgesetzt und überprüft. Zudem wurde die Punktegewichtung leicht modifiziert und folgende neue *conditiones sine qua non* definiert: ein Höchstalter von 49 Jahren, mindestens auf dem IELTS-Level<sup>37</sup> 6 zu dokumentierende Englischkenntnisse und Berufserfahrung im angegebenen Beruf.

33 Die damit verbundene Diskussion ist hochinteressant und lässt sich an eine von Milton Friedman mit der berühmten Feststellung „It’s just obvious that you can’t have free immigration and a welfare state“ nachhaltig beeinflusste Diskussion rückbinden. Gerade für Liberale, die das Recht auf freie Mobilität und die mit der Mitgliedschaft in einem Staat verbundenen Nutzungs- und Eigentumsrechte gleichermaßen wertschätzen und mit dem Status quo einer – zur Auswahl notwendigen – Zuwanderungsbürokratie unglücklich sind, bietet sich eine Lösung an, die William Niskanen (2006) in seinem Bericht „Build a Wall around the Welfare State, Not around the Country“ beschrieben hat. In diese Richtung gehen auch Vorschläge wie z. B. des Präsidenten des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts (HWWI) und früheren SVR-Mitglieds, Prof. Dr. Thomas Straubhaar. Er empfahl, bei der Gewährung von Sozialtransfers vom Wohnsitzland- auf das Herkunftslandprinzip umzustellen, um so Anreize einer ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ zu vermeiden (vgl. dazu auch die Diskussion weiterer ähnlicher Vorschläge bei Jandl 2007).

34 Die Aufzählung der Mangelberufe würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen, sie sind dokumentiert unter <http://www.nationalvisas.com.au/skilled/eligibleskilledoccupations.htm>. Auffällig dabei ist, dass die Liste nicht nur Berufe mit akademischer Qualifikation enthält, sondern auch etwa Maurer, Blechschlosser oder Motorrad-Mechaniker.

35 Aufgrund der Modifikation des Systems sind hier nur die Grundpfeiler des alten Punktesystems dargestellt, Details zur Punkteverteilung finden sich z. B. bei Hinte/Rinne/Zimmermann (2011: 22) und SVR (2011).

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

37 Das International English Language Testing System (IELTS) ist ein weit verbreitetes Testsystem zur Ermittlung englischer Sprachkenntnisse und hat eine neunstufige Wertungsskala: 9 – Expert User: Fluent with complete understanding; 8 – Very Good User: Full operational command, occasional inaccuracies; 7 – Good User: Operational command, occasional inaccuracies; 6 – Competent User: Effective command, inaccuracies; 5 – Modest User: Partial command, many mistakes; 4 – Limited User: Limited command, frequent problems; 3 – Extremely Limited User: Only general understanding; 2 – Intermittent User: Only basic understanding with difficulty; 1 – Non User: No language ability; 0 – Did Not Take Test.

Tab. 11 Selektionskriterien des bis Juli 2011 gültigen australischen Punktesystems

Kriterium	Höchstpunktzahl	Punktzahlen
Alter	30	
18–29 Jahre		30
30–34 Jahre		25
35–39 Jahre		20
40–44 Jahre		15
Sprachkenntnisse	30	
Berufsausbildung in Engpassberuf	60	
Berufserfahrung in Engpassberuf	10	
Berufserfahrung in Australien	10	
Bildungsabschluss in Australien	25	
Sonstiges	10	
Mindestpunktzahl	120	

Quelle: Department of Immigration and Citizenship

Vor allem Alter und Sprachkenntnisse, die auch bereits in der Liste der Mindestbedingungen enthalten sind, werden mit vergleichsweise vielen Punkten prämiert. Darüber hinaus kennt das australische System auch einige auf den ersten Blick ungewöhnliche Selektionskriterien wie ein im ländlichen Australien absolviertes Studium oder Kenntnisse auf Übersetzer- bzw. Dolmetscherebene in einer der zahlreichen *Community Languages*.

Zwar wurde in der Vergangenheit in einschlägigen Evaluationen der Erfolg des Modells bzw. dessen Überlegenheit gegenüber der kanadischen Variante betont (vgl. Hawthorne 2008), allerdings lässt sich dort nur der Integrationserfolg der über das Verfahren ins Land gekommenen Zuwanderer und nicht die Steuerungseffektivität und Leistungsfähigkeit des Verfahrens selbst messen (Hinte/Rinne/Zimmermann 2011: 22). Das australische Modell ist ein weitgehend um seine humankapitalorientierten Steuerungselemente entkerntes Punktesystem. Damit ist eine zentrale Schwäche des australischen Systems angesprochen: Aufgrund der Verschränkung bzw. Überlagerung des humanka-

pitalorientierten Steuerungselements durch eine strikt über die Systematik der Punkteverteilung ausgelegte Berufskopplung importiert das australische Modell automatisch die generellen Probleme sektorspezifischer Verfahren. Um wenigstens zu einer gewissen Wiedergabegenauigkeit von Knappheiten am Arbeitsmarkt zu kommen, müssen die umfangreichen Berufslisten permanent überarbeitet und evaluiert werden.

Weitere wenig überraschende Nebenwirkungen der australischen Variante sind ein hoher bürokratischer Aufwand und infolgedessen Bearbeitungsstaus bei Anträgen.<sup>38</sup> Im Grunde besteht damit ein humankapitalorientiertes Steuerungsmodell in Australien nur noch auf dem Papier (vgl. auch Hailbronner/Koslowski 2008: 7). Von einer Übertragung des australischen Modells auf Deutschland wird daher von Hinte/Rinne/Zimmermann (2011: 22), die humankapitalorientierten Steuerungsinstrumenten grundsätzlich sehr positiv gegenüberstehen und Deutschland grundsätzlich die Implementierung eines Punktesystems empfehlen, abgeraten.

<sup>38</sup> Aufgrund von erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung eingehender Bewerbungen sah sich die australische Regierung Anfang 2010 gezwungen, noch nicht abschließend bearbeitete Anträge aus dem Jahr 2007 für nichtig zu erklären (Hinte/Rinne/Zimmermann 2011: 22).

Tab. 12 Selektionskriterien des neuen australischen Punktesystems (seit Juli 2011)

Kriterium	Höchstpunktzahl	Punktzahlen
<b>Alter</b>	<b>30</b>	
18–24 Jahre		25
25–32 Jahre		30
33–39 Jahre		25
40–44 Jahre		15
45–49 Jahre		0
<b>Sprachkenntnisse</b>	<b>20</b>	
Englisch - IELTS 8		20
Englisch - IELTS 7		10
Englisch - IELTS 6		0
<b>Berufserfahrung im angegebenen Beruf in Australien</b>	<b>20</b>	
8 Jahre		20
5 Jahre		15
3 Jahre		10
1 Jahr		5
<b>Berufserfahrung im angegebenen Beruf im Ausland</b>	<b>15</b>	
8 Jahre		15
5 Jahre		10
3 Jahre		5
<b>Ausbildung</b>	<b>20</b>	
Doktorgrad		20
B.A.		15
Berufsausbildung		10
Behördlich anerkannte Qualifikation		10
<b>Sonstiges</b>	<b>40</b>	
Studium in Australien (mind. 2 Jahre)		5
Studium in ländlichen Regionen		5
Absolvierung eines beruflichen Anerkennungsjahrs		5
Übersetzer- bzw. Dolmetscherkenntnisse in einer <i>Community Language</i> <sup>39</sup>		5
Qualifikation des Partners		5
Nominierung durch einen Bundesstaat		5
Nominierung durch einen Bundesstaat für eine bestimmte Region		10
Mindestpunktzahl		65

Quelle: Department of Immigration and Citizenship

39 Derzeit gelten als *Community Languages* folgende Sprachen: Afrikaans, Albanian, Arabic (including Lebanese), Armenian, Bengali, Bosnian, Bulgarian, Burmese, Chinese-Cantonese, Chinese-Mandarin, Croatian, Czech, Danish, Dutch, Estonian, Fijian, Filipino (Tagalog), Finnish, French, German, Greek, Hebrew, Hindi, Hungarian, Indonesian, Italian, Japanese, Khmer, Korean, Lao, Latvian, Lithuanian, Macedonian, Malay, Maltese, Norwegian, Persian, Polish, Portuguese, Punjabi, Romanian, Russian, Serbian, Singhalese, Slovak, Slovene, Spanish, Swedish, Tamil, Thai, Turkish, Ukrainian, Urdu, Vietnamese, Yiddish.



Die Präsentation der verschiedenen kanadischen bzw. australischen Varianten zeigt, dass es das Instrument eines Punktesystems (im Singular) nicht gibt. Dementsprechend verkürzt sind wiederkehrend über die Medien transportierte Empfehlungen, ein (!) Punktesystem in Deutschland einzuführen. Die entscheidende Frage ist die der Ausgestaltung. Mit der kanadischen von 2001 bis 2008 gültigen humankapitalorientierten Rein-Variante und der aktuellen, weitgehend zu Gunsten einer Sektorsteuerung aufgelösten Rest-Version des australischen Systems sind zwei extreme Interpretationen des Punktesystems beschrieben. Beide sind kaum zur Nachahmung zu empfehlen. Einigt man sich in Deutschland auf die Einführung eines kriterienbasierten Steuerungssystems (Punktesystem), sollte daher weder das (2008 reformierte) kanadische noch das (2011 reformierte) australische Modell 1:1 umgesetzt werden.

### 2.2.2 Fazit zur Zuwanderungssteuerung: Auf der Suche nach einem Mischsystem

Nach der vergleichenden Darstellung der verschiedenen zuwanderungspolitischen Optionen und einem entsprechenden Abgleich mit dem Status Quo der Zugsteuerung im Hochqualifiziertensegment (vgl. dazu umfassend BAMF 2010 und Schneider/Parusel 2010) wird deutlich, dass sich das deutsche System trotz vielfacher Verbesserungen seit dem Zuwanderungsgesetz (ZuwG) vor allem hinsichtlich der Instrumentenwahl als einseitig erweist.<sup>40</sup> Sämtliche in den §§ 16 bis 21 ZuwG kodifizierten Optionen gehören in den Bereich der arbeitgeberbasierten Steuerung; hingegen fehlen vollständig humankapitalorientierte Elemente, die von

einem unterschriftsreifen Arbeitsvertrag absehen und sich damit nicht nur zur Deckung kurzfristiger Arbeitskräfteengpässe eignen, sondern darüber hinaus eben auch aus mittel- bis langfristiger Perspektive zu einem qualifikationsorientierten staatlichen Personalmanagement beitragen können. Wie oben gezeigt wurde, leiden humankapitalorientierte Systeme oftmals daran, dass sie sich auf die Organisation des Zuzugs beschränken und eine erfolgreiche Arbeitsmarktmigration nicht ausreichend gewährleisten können.

Eine erfolgreiche und effektive Zuwanderungspolitik sieht sich also der Aufgabe ausgesetzt, die Vorteile von arbeitgeberbasierten und humankapitalorientierten Verfahren zu verbinden, um damit gleichzeitig deren jeweilige Schwächen auszugleichen. Die zuwanderungspolitische Kunst besteht darin, beide Systeme sinnvoll im Rahmen eines Steuerungsmixes miteinander zu verschränken (vgl. auch Hinte/Rinne/Zimmermann 2011: 35 sowie Papademetriou 2011). Denkbar wäre, etwa die Vorlage eines Arbeitsvertrags im Rahmen eines Punktesystems zwar nicht zur Voraussetzung zu machen, aber bei der Punktevergabe zunächst relativ hoch zu gewichten. Als Option könnte die Bedeutung eines vorliegenden Arbeitsvertrags im Punktesystem anschließend sukzessive reduziert werden. Vorteil eines entsprechenden Verfahrens wäre, die Punktesystemen immanente Dynamik und Offenheit bzw. ihren eigentlichen Charme insofern zu erhalten, dass Zuwanderung auch ohne Vorlage eines Arbeitsvertrags möglich bleibt. Auf der anderen Seite gilt es, aus den kanadischen Erfahrungen zu lernen und über eine entsprechend hohe Prämierung vorliegender Arbeitsplatzangebote tendenziell (allerdings nicht kategorisch) Zuwanderer zu bevorzugen, deren Arbeitsmarktintegration im Zielland bereits gesichert ist.

---

40 Auf das gerade im Vergleich zu angloamerikanischen Einwanderungsländern defizitäre deutsche Zuwanderungsmarketing gehen Hinte/Rinne/Zimmermann (2011: 11) sowie SVR (2011) ausführlicher ein. Im Rahmen der hier erfolgten Diskussion institutioneller Selektionsmechanismen muss diese Frage ausgeklammert bleiben.

### 3. Die Exit-Frage: Zum (Nicht-)Wissen über die Motive von Abwanderern aus Deutschland

Zwischen (noch) niedrigen Zuwanderungszahlen hoch qualifizierter Ausländer und einem tendenziell steigenden Ausmaß der Abwanderung gut qualifizierter Wohnbürger (ob mit oder ohne Staatsbürgerschaft/Migrationshintergrund) besteht ein enger Zusammenhang. Beide Phänomene können als Indizien für eine „Abstimmung mit den Füßen“, oft auch eine Art persönliche Abrechnung mit dem Ziel- bzw. Herkunftsraum angesehen werden. Für eine Revision der Bedingungen, die für eine geringe Zuwanderung von Hochqualifizierten zumindest zu wesentlichen Teilen verantwortlich sind, können damit auch die Motive der Abwanderer aus Deutschland aufschlussreich sein. In Teil 2 wurde gezeigt, dass mit Migrationspolitik und Einwanderungssteuerung allein die Attraktivität eines Landes für hoch qualifizierte und im Land benötigte Zuwanderer nur in Maßen zu steigern ist. Sozioökonomische Rahmenbedingungen und Standortfaktoren sind in ihrer Magnetwirkung ebenso bedeutsam oder gar bedeutsamer: Sie können nicht nur anziehend auf potentielle Zuwanderer, sondern eben auch ‚abstoßend‘ auf bereits im Land lebende Staats- bzw. Wohnbürger<sup>41</sup> wirken. Die Optimierung der Zuzugssteuerung und die Verhinderung unerwünschter Abwanderung stehen daher in engem Zusammenhang. Allerdings sind die politischen Handlungsspielräume zur Verhinderung von Abwanderung im Vergleich zur Zuzugskontrolle und Einwanderungspolitik nur minimal. Die strukturelle Asymmetrie zwischen Ein- und Auswanderung führt im Bereich der Verhinderung von Abwanderung zu einem nur noch in Ansätzen vorhandenen politischen Spielraum mit eingeschränkter und kaum vorherzusagender Effektivität. Der spärliche Instrumentenkoffer sollte jedoch nicht zum gänzlichen Verzicht auf staatliche Moderationsversuche in diesem Bereich führen. Denn auch wenn sich Auswanderung zumindest in Demokratien erfreulicherweise politischen Regulierungsversuchen weitgehend entzieht<sup>42</sup>, gewinnen Maßnahmen, die auf die Reduktion von Abwanderung zielen, als Elemente einer „staatlichen Personalpolitik“ ständig an Bedeutung. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Qualität und Quantität des inländischen Erwerbspersonenpotenzials. Mittel zum Zweck sind dabei vor allem

Maßnahmen und Programme aus den Bereichen der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wissenschaftspolitik.

#### 3.1 Der Forschungsstand zu Abwanderung bzw. zu den Motiven von Abwanderern aus Deutschland

Präzise, verlässliche und repräsentative Hinweise zu den Motiven von Abwanderern aus Deutschland sind die Voraussetzung für ein effektives staatliches Programm einer primär wirtschafts-, sozial- und wissenschaftspolitisch vermittelten Politik der Reduzierung von Abwanderung. Nur durch grundlegende, methodisch belastbare und über anekdotische Evidenzen hinausgehende Informationen über die Ursachen von Abwanderung lassen sich wirtschafts-, sozial- und wissenschaftspolitische Parameter schaffen, die eine positive Magnetwirkung entfalten und damit gleichzeitig für hoch qualifizierte Zuwanderer zuträgliche Rahmenbedingungen herstellen (s. dazu auch die Ausführungen zur Selbstselektion in Teil 2 der Studie) und Abwanderungsanreize begrenzen. Allerdings liegen gerade zu den Motiven von Abwanderern aus Deutschland kaum verlässliche Informationen vor. Zwar hat sich in den letzten Jahren die Forschungslage tendenziell verbessert und seit 2000 sind für Deutschland einige wichtige und aufschlussreiche (z. T. aber auch einige methodisch problematische) Untersuchungen vor allem zu Umfang, Permanenz und Selektivität von Auswanderung durchgeführt und veröffentlicht worden. Für die politisch entscheidende Frage der Motive von Abwanderern und damit den Push-Faktoren dominiert allerdings weiterhin Nichtwissen.

Im Folgenden sollen daher – ohne den Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können – zunächst einige wichtige bzw. medial prominent wahrgenommene Studien, die in den letzten Jahren zum Thema Abwanderung aus Deutschland publiziert worden sind, vor allem im Hinblick auf Abwanderungsmotive vorgestellt und diskutiert werden. Im Anschluss werden – auf der Basis weiterer wichtiger bereits durchgeführter Studien – verschiedene Optionen für ein Forschungsprojekt skizziert, das die vorgestellten Studien in vielerlei Hinsicht ergänzen und speziell in Punkto Motivations- und Motivkonstellationen von Abwanderern aus Deutschland ausbauen könnte.

41 Dabei ist es gerade für die Frage von Quantität und Qualität des inländischen Erwerbspersonenpotenzials vollkommen unmaßgeblich, ob es sich um Staatsbürger des Landes oder um vormals eingewanderte und (noch) nicht eingebürgerte Wohnbürger (*denizens*) handelt.

42 Zwar ist ein Recht auf Abwanderung im internationalen Recht festgehalten, allerdings erweist sich dieses nicht zuletzt aufgrund oftmals nicht vorhandener Zutrittsmöglichkeiten als Theorie.



### 3.1.1 Internationale Mobilität von deutschen Staatsbürgern: Chance für Arbeitslose oder Abwanderung der Leistungsträger? (Jürgen Schupp, Janina Söhn, Nicole Schmiade)

Ausgangspunkt der bereits 2005 publizierten Studie war die aus der amtlichen Wanderungsstatistik nur eingeschränkt beantwortbare Frage nach der sozio-demografischen Zusammensetzung der Staatsbürger, die Deutschland verlassen. Anhand einer auf dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) basierenden Längsschnittstudie, in deren Rahmen auch Fortzüge von Deutschen erfasst werden, zeigen die Autoren eine signifikante Überrepräsentation von Hochqualifizierten in der Auswanderergesamtpopulation. Hochqualifizierte stellen damit zwar nicht in absoluten Zahlen, aber relativ zu ihrem Bevölkerungsanteil den größten Teil der Auswanderer mit deutscher Staatsangehörigkeit. Die Motive von Abwanderern werden in der Studie allerdings nicht thematisiert.

### 3.1.2 Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA (Claudia Diehl, David Dixon)

Auch in diesem Aufsatz, der in der renommierten Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie veröffentlicht wurde, stehen nicht die Motive von Abwanderern aus Deutschland, sondern das Ausmaß und die Entwicklung der Wanderungsbewegungen deutscher Hochqualifizierter in die USA seit Beginn der 1990er Jahre im Zentrum. Auf Basis von Daten des deutschen Mikrozensus sowie der amerikanischen Einwanderungsbehörden verdeutlichen die Autoren ein insgesamt steigendes Volumen der Auswanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA. Allerdings lässt sich in der Analyse von Diehl/Dixon keine Verfestigung von Abwanderung in der Form feststellen, dass sich deutsche Auswanderer in den USA dauerhaft niederließen. Vielmehr ermitteln die Autoren als Ursache für den Anstieg der Abwanderungszahlen von Hochqualifizierten vor allem eine zunehmende Popularität zeitlich befristeter USA-Aufenthalte.

### 3.1.3 Auswanderung von Deutschen: kein dauerhafter Verlust von Hochschulabsolventen (Claudia Diehl, Steffen Mau, Jürgen Schupp)

Die Autoren überprüfen, wie präsent konkrete Auswanderungsgedanken bei deutschen Staatsbürgern sind. Dabei greifen Sie auf die im Rahmen zweier SOEP-Sondererhebungen durchgeführten Befragungen von 2.000 Personen über 16 Jahren zum Thema Auswan-

derung und Leben im Ausland zurück. Darüber hinaus wird ermittelt, inwieweit sich diese in tatsächliche Auswanderungen übersetzen. Ein zentrales Ergebnis dabei ist, dass zwischen Auswanderungsvorstellungen bzw. -absichten und tatsächlicher Abwanderung eine enorme ‚Realisierungslücke‘ besteht.

Damit verdeutlichen die in dem Beitrag präsentierten Daten erneut, dass für eine Motivanalyse die Befragung von sich selbst als auswanderungswillig einstuftenden Nicht-Auswanderern nicht ausreichend und zielführend ist. Es bedarf einer Befragung ‚echter‘ Auswanderer mit eigener konkreter Auswanderungserfahrung. Das Ergebnis, dass „in der Vergangenheit erworbene Auslandserfahrungen und -kontakte“ eine entscheidende Rolle bei der Entstehung und Konkretisierung von Wanderungsgedanken“ (S. 55) spielen, ist ein interessanter und für weitere Untersuchungen zu berücksichtigender Hinweis. Er reicht aber nicht aus, um die Frage der Auswanderungsmotive zu erklären.

### 3.1.4 Der Diskurs um die Abwanderung Hochqualifizierter türkischer Herkunft in die Türkei (Yasar Aydin)

Das HWWI-Diskussionspapiers setzt sich zum Ziel, „die Push-Faktoren, welche Hochqualifizierte türkischer Herkunft aus Deutschland abwandern lassen, auf der Grundlage aktueller Forschungen und Daten zu diskutieren“ (S. 2) und damit einen genuinen Beitrag zur in der Forschung deutlich unterrepräsentierten Motivfrage bei Abwanderern aus Deutschland zu leisten. Die Ausführungen zur Abwanderung von Hochqualifizierten türkischer Herkunft aus Deutschland beruhen im Wesentlichen aber auf der Wiederholung bereits publizierter Daten und auf aggregierten Wanderungsdaten. Die Motivfrage wird in der Studie lediglich unter Rückgriff auf die in vielerlei Hinsicht problematischen Daten der Studie „Türkische Akademiker und Studierende in Deutschland (TASD)“ (s. u.) sowie einiger anderer qualitativ angelegter und damit nur explorativer Studien behandelt.

### 3.1.5 Türkische Akademiker und Studierende in Deutschland (Futureorg)

Die medial prominent rezipierte „Türkische Akademiker und Studierende in Deutschland (TASD)“-Studie wird wiederkehrend als Referenzuntersuchung angegeben, um die These einer steigenden Auswanderungswilligkeit türkischstämmiger Eliten aus Deutschland angesichts eines hierzulande vermeintlich fehlenden „Heimatgefühls“ (S. 17) und einer „wenig glaubwürdigen Integrationspolitik“ (S. 44) zu untermauern. Die Studie verspricht damit ein doppeltes Ergebnis: Sie

zielt zum einen darauf, ein ansteigendes Abwanderungsvolumen einer spezifischen Gruppe (der Akademiker mit einem türkischen Migrationshintergrund) zu belegen. Zum anderen skizziert sie die Motivkonstellationen, die einer Auswanderung aus Deutschland in die Türkei zugrunde liegen.

Allerdings erweist sich die methodische Anlage von TASD für beide Fragestellungen als nur eingeschränkt geeignet. Entgegen ihrer medialen Rezeption ist die Studie keine Repräsentativuntersuchung, sondern unterliegt aufgrund der gewählten Sampling-Strategie Selektivitätsproblemen, weil die für die Untersuchung gewonnenen 254 Interviewpartner unsystematisch über das Internet gewonnen wurden. Im entsprechenden Abschlussbericht verzichten die Autoren gänzlich auf Erläuterungen zum Sampling. Nicht einhalten kann TASD das von außen zugeschriebene Ziel, die Motive der vermeintlich immer zahlreicheren hoch qualifizierten Abwanderer mit türkischem Migrationshintergrund zu ermitteln. Allein die Tatsache, dass im Rahmen von TASD lediglich nach Abwanderungsintentionen bzw. einer grundsätzlich vorhandenen Vorstellung, in Zukunft möglicherweise aus Deutschland abzuwandern, gefragt wurde, schränkt die Erklärungskraft der Ergebnisse der Studie hinsichtlich der Motive stark ein.

### 3.1.6 Gründe für die Auswanderung von Fach- und Führungskräften aus Wirtschaft und Wissenschaft (Prognos)

Die Studie hebt sich in vielerlei Hinsicht von den anderen hier skizzierten Studien ab, da sie sich nicht auf die Erfassung von Auswanderungsintentionen beschränkt, sondern tatsächlich ein aus Deutschland abgewanderter Spezialsegment (Fach- und Führungskräfte) befragt. Die Ergebnisse, etwa die hohe Bedeutung einer im Ausland möglichen Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungssituation sind dadurch besser abgesichert.<sup>43</sup> Instrukтив ist darüber hinaus die in der Studie entwickelte Typologie von Auswanderern, die die theoretisch möglichen und vorstellbaren Motivbündel systematisiert und zusammenstellt. Unterschieden werden dabei fünf Auswanderertypen mit entsprechend unterschiedlichen, allerdings nicht immer trennscharf unterscheidbaren Motivlagen: (1) „der Unzufriedene auf der Suche nach mehr Lebensqualität“, (2) der „beruflich Unzufriedene“, (3) der „junge Akade-

miker auf der Suche nach Herausforderungen“, (4) der „beruflich Etablierte auf der Suche nach Perspektiven“ sowie (5) „familienorientierte Fachkräfte“. Hilfreich sind die Ergebnisse der Studie daher vor allem als Heuristik für die Fragebogenkonzeption von Anschlussuntersuchungen. Einschränkungen der Studie liegen allerdings in ihrer methodischen Anlage. Die Autoren beklagen (zu Recht) die Schwierigkeiten, „Zugang zur Zielgruppe zu bekommen“ (S. 3) und versuchen, diese durch eine Internet-Befragung zu umgehen, die allerdings eigene Selektivitätsprobleme mit sich bringt. Ohne die durchaus wichtigen und interessanten Ergebnisse hier in Frage zu stellen, kann die Studie keinen repräsentativen Überblick über die Faktoren bereitstellen, die derzeit in Deutschland die Abwanderung gut qualifizierter Fach- und Führungskräfte antreiben.

### 3.1.7 Auswanderung aus Deutschland: Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger (Andreas Ette, Lenore Sauer)

Die Studie ist nicht nur eine der umfangreichsten Untersuchungen zur Abwanderung in Deutschland, sondern thematisiert auch zahlreiche mit dem Thema Abwanderung in Verbindung stehende Fragestellungen. Einem Überblick über theoretische und konzeptionelle Vorüberlegungen (Kapitel 2) folgt eine Analyse der Entwicklung der Auswanderung aus Deutschland im Zeitverlauf (Kapitel 3). Die beiden folgenden Kapitel widmen sich in unterschiedlicher Intensität der Frage der Selektivität von Auswanderung aus Deutschland. Auf der Basis des European Union Labour Force Survey (EULFS), der in Deutschland Teil des Mikrozensus ist, lassen sich Aussagen zur Bildungs-, Beschäftigungs- und Qualifikationsstruktur der Abwanderer treffen. Kapitel 6 differenziert die festgestellte Selektivität temporär und geografisch. Die Dauerhaftigkeit von Auswanderung wird unter Rückgriff auf Daten der Rentenversicherung in Kapitel 7 thematisiert und schließlich das Qualifikationsniveau der deutschen Auswanderer mit dem der Zuwanderer nach Deutschland verglichen (Kapitel 8). Den Autoren gelingt damit eine umfassende und auf Basis belastbarer Daten ermittelte Bestandsaufnahme der empirischen Wanderungsverhältnisse aus Deutschland. Allerdings können auch Ette/Sauer nur indirekt Vermutungen zu den Motiven der Abwanderer aus Deutschland anstellen.

43 Dies ist kompatibel zur hohen Bedeutung der *Wage Premium*, die in der Studie zu den Determinanten der Hochqualifiziertenmigration von Bertoli et al. herausgearbeitet wurde.





### 3.1.8 Die Auslöser von Wanderungsgedanken. Ergebnisse einer empirischen Studie zur Wanderung von Deutschen innerhalb Europas (Till Kathmann, Steffen Mau, Nana Seidel, Roland Verwiebe)

Diese Studie macht bereits im Titel deutlich, dass ein zentrales Interesse an den Wanderungsmotiven besteht. Allerdings werden ebenfalls bereits im Titel die Grenzen der Untersuchung deutlich, denn den Autoren geht es um innereuropäische Wanderungen. Entgegen der medialen Vermittlung, die im Rahmen von TV-Auswanderer-serien vor allem Umzüge und Abwanderungen in die USA oder Kanada dokumentieren und damit eine Dominanz überseeischer Auswanderungsmuster suggerieren, stellen europäische Länder die Hauptzielländer deutscher Auswanderer dar. Allerdings fällt nichtsdestotrotz bei einer Konzentration auf Europa ein wesentlicher Teil von Zielländern aus dem Analysefokus. Ein umfassender und repräsentativer Blick auf die Motive von Abwanderern aus Deutschland kann damit nicht bereitgestellt werden (wird allerdings von den Autoren auch gar nicht intendiert). Dies gilt umso mehr, da sich Kathmann et al. auf Abwanderer mit mittleren Qualifikationen konzentrieren, die die Abwanderung über den Europaservice der Bundesagentur für Arbeit organisieren. Im Sinne einer Hypothesengenerierung leisten die Autoren damit einen wichtigen Forschungsbeitrag, belastbare und generalisierbare Daten lassen sich aber schon allein aufgrund des qualitativen Forschungsdesigns nicht gewinnen.

### 3.2 Motive von Abwanderern aus Deutschland: Mögliche Forschungsansätze

Der oben präsentierte kurze, dabei zweifellos selektive und keinesfalls einen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Überblick über in den letzten Jahren geleitete Forschungen zur Abwanderung aus Deutschland im Allgemeinen und zu den Motiven von Abwanderern aus Deutschland im Besonderen hat ein nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die Politik bedeutsames und folgenreiches Forschungsdesiderat offengelegt. Methodisch belastbare und generalisierbare Aussagen zu den Motivkonstellationen der aus Deutschland tatsächlich abgewanderten Personen für das „Migrationsland Deutschland“<sup>44</sup>, das sich seit einigen Jahren in der statistischen Mitte zwischen Aus- und Einwanderungsland befindet, liegen nicht vor. Zu wesentlichen Teilen ist dies eine Folge der im Bereich der Abwanderung prekären Datensituation. Die aggre-

gierten Wanderungsdaten der offiziellen Statistik als Falldaten erlauben im Gegensatz zu Personendaten nur indirekt Rückschlüsse auf Motivationen und Motivkonstellationen von Abwanderern aus Deutschland. Zwar lassen sich etwa über alters- und ziellandspezifische Informationen einige Hinweise zum soziodemografischen und sozioökonomischen Profil von Abwanderern gewinnen, und daraus ableitbar auch indirekt zu Motivbündeln und Wanderungsauslösern (vgl. etwa SVR 2009). Eine detaillierte und trennscharfe Herausarbeitung einzelner Motivationen und Motive lässt sich aber nicht leisten. Wenig Abhilfe schaffen in diesem Themenbereich Erhebungen wie das Sozioökonomische Panel (SOEP) oder auch das Eurobarometer. Diese haben zwar Fragen nach den Abwanderungsabsichten in den Fragebogen integriert und konnten im Falle des SOEP auch beobachten, ob eine in der Befragung ggf. geäußerte Abwanderungsabsicht sich in eine Abwanderung umsetzt. Allerdings sind sie nicht im Stande, retrospektiv die Auslöser der Abwanderung zu erfassen.

Damit ist eine zentrale Bedingung für Forschungsarbeiten zu den Motiven von Abwanderern formuliert. Es genügt nicht, im Sinne einer Ex-ante-Befragung (noch) nicht abgewanderte, aber scheinbar abwanderungsbereite Personen nach etwaigen („gefühlten“) Wanderungsabsichten und -motiven zu befragen, um daraus mögliche Rückschlüsse auf Volumen und Auslöser von Abwanderungen abzuleiten bzw. zu -schätzen. Zur Gewinnung von methodisch belastbaren Daten, die zu einer präzisen Bestimmung migrationspolitischer Push-Faktoren notwendig sind, ist stattdessen eine Ex-post-Befragung erforderlich, die ausschließlich die Personen, welche ihre Wanderungsintentionen auch realisiert haben, im neuen Zielland retrospektiv nach den Wanderungsauslösern und -motiven befragt. Auf der Basis dieser Ergebnisse lässt sich eine zuverlässige und aussagekräftige Bestandsaufnahme verschiedener Push-Faktoren in doppeltem Sinne erstellen: Zum einen lassen sich Kontextbedingungen transparent machen, die die Abwanderung gut qualifizierter Einwohner auslösen oder gar beschleunigen, zum anderen werden auch Hinweise zu den sozioökonomischen Konstellationen gewonnen, die auf gut qualifizierte Ausländer als Anti-Pull-Faktoren wirken und damit eine erfolgreiche Anwerbspolitik von hoch qualifizierten Zuwanderern (siehe dazu die Ausführungen zur Selbstselektion in Teil 2) nachhaltig erschweren können. Die dazu erforderliche Befragung von aus Deutschland ausgewanderten Personen ist methodisch allerdings außerordentlich anspruchsvoll und noch weitgehend unerprobt.

44 So der bewusst gewählte Titel des Jahresgutachtens 2011 des SVR.

Gleichwohl bestehen verschiedene strategische Herangehensweisen, deutsche Abwanderer im Ausland zu identifizieren und nach ihren Motiven der Abwanderung zu befragen. Sie sind jedoch unterschiedlich praktikabel. Vor allem durch einschlägige Medienbeiträge<sup>45</sup> bekannt geworden ist dabei der Weg, über in verschiedenen Städten existierende Auswandererstammtische ehemals in Deutschland lebende, tatsächlich ausgewanderte Personen (ob mit oder ohne Migrationshintergrund) zu identifizieren und nach ihren Motiven zu befragen. In vielen Metropolen der wichtigsten Zielländer deutscher Auswanderer existiert zudem eine entsprechende ‚ethnische Infrastruktur‘ in Form von Unternehmerverbänden, Kultur- und Elternvereinen, Musikklubs, Kirchengemeinden/Religionsgemeinschaften etc., die allesamt in entsprechenden Untersuchungen als erste Anlaufstellen zur Gewinnung von möglichen Gesprächspartnern genutzt werden könnten. So sinnvoll und aufschlussreich im Einzelfall diese nur punktuell möglichen Befragungen auch sind, leiden sie an einer Selektivitäts- bzw. Repräsentativitätsproblematik. Angesichts der begründeten Vermutung, dass regelmäßige Besucher entsprechender und generell nur in einigen Metropolen existierender Stammtische bzw. Vereine und Vereinigungen keineswegs repräsentativ für die gesamte Auswandererpopulation stehen können, liefern die aus den Interviews von Stammtisch-Besuchern gewonnenen Informationen nur vage und keinesfalls generalisierbare Hinweise zu ggf. in Deutschland bestehenden auswanderungsfördernden Rahmenbedingungen. Zudem sind die im Zusammenhang entsprechender Reportagen durchgeführten Gruppenbefragungen aufgrund der ihnen immanenten ‚Gruppenantwortdynamik‘ methodisch schwierig auszuwerten. Entsprechende Überlegungen können somit zwar für eine Vorstudie im Sinne der Generierung von Hypothesen verwendet werden, die in späteren Studien dann zu testen und zu überprüfen wären. Verlässliche und von den politischen Akteuren verwendbare Informationen lassen sich damit jedoch nicht gewinnen.

Die Anforderungen an ein Forschungsprojekt mit dem Ziel, verlässliche Informationen zu den Motiven von Abwanderern aus Deutschland zu generieren, lassen sich damit wie folgt zusammenfassen:

(1) Um die tatsächlich derzeit in Deutschland gültigen Motivkonstellationen korrekt erfassen zu können, ist eine **Ex-Post-Befragung** von ‚richtigen‘ Auswanderern/bereits Ausgewanderten erforderlich.

(2) Zur Vermeidung von Selektivitätsproblemen sollte möglichst entweder eine (etwa im Rahmen regionaler Vorstudien) **Vollerhebung** oder eine **Zufallsstichprobe** möglich sein.

(3) Zur Durchführung bi- und multivariater Analysen ist eine **ausreichende Zahl an Befragten** erforderlich.

Angesichts dieser an ein entsprechendes Forschungsprojekt zu stellenden Mindestbedingungen besteht hinsichtlich der Forschungs- bzw. methodischen Konzeption eines Projektes wenig Spielraum. Im Folgenden sollen zwei konzeptionelle Wege vorgestellt werden, die zwar grundsätzlich in der Lage sein dürften, belastbare Daten zu den Auswanderermotiven zu generieren, sich allerdings aufgrund der damit verbundenen Anforderungen an Datensammlung und -qualität als eingeschränkt praktikabel erweisen.

### 3.2.1 Die Konzeption eines German Emigration Project (GEP): Befragung und Sampling im Ausland

Idee und Anlage des GEP würden sich an in der Migrationsforschung (allerdings nicht der Auswanderungsforschung) bereits etablierten Zugriffen orientieren. Konkretes Vorbild eines GEP wäre dabei das maßgeblich von Douglas Massey, Frank Kalter und Karen Pren (2008) initiierte Mexican Migration Project (MMP) bzw. Polish Migration Project (PMP). Sowohl im Rahmen von MMP als auch PMP wurden in ausgewählten mexikanischen Regionen Haushalte bzw. Einzelpersonen nach ihren Wanderungserfahrungen in die USA (im Falle von MMP) bzw. Deutschland (PMP) mit dem Ziel befragt, den Einfluss exogener Schocks und sozioökonomischer Transformationen auf das Wanderungsverhalten zu bestimmen. Dazu zählen z. B. die plötzliche Umstellung einer Politik der Importsubstitution auf eine Politik der Weltmarktintegration in Mexiko oder die Umstellung von Plan- auf Marktwirtschaft in Polen nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems. Dazu wurden in den einzelnen Regionen des Herkunftslandes auf der Basis etablierter Samplingverfahren eigene Datenerhebungen durchgeführt.

GEP würde sich zu MMP bzw. PMP allerdings aufgrund seines anderen Erkenntnisinteresses gewissermaßen spiegelverkehrt verhalten. Während MMP bzw. PMP in den Ausgangsräumen ansetzt, um Wanderungsneigung und/oder Wanderungsvorerfahrungen

45 Vgl. etwa Berichte in der Süddeutschen Zeitung (22.10.2010), ARD-Tagesschau (06.11.2010), Deutschlandradio (22.10.2010), Badische Zeitung (13.08.2010), Financial Times Deutschland (08.09.2010), Der Spiegel (28.06.2010) u.v.a.m.



von zirkulären Migranten (z. B. Saisonarbeitnehmern in der Landwirtschaft) zu analysieren, müsste GEP in den Zielländern deutscher Abwanderer ansetzen. Mittel der Wahl wäre ein mehrstufiges Analyseverfahren:

(1) Identifikation der quantitativ bedeutendsten Zielländer deutscher Abwanderer. Dieser Schritt lässt sich unter Rückgriff auf die deutsche Wanderungsstatistik relativ leicht umsetzen. So ist bekannt, dass insbesondere die Schweiz als Zielland deutscher Abwanderer in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Als außereuropäisches Abwanderungsland wären zudem die USA oder Kanada zu berücksichtigen.

(2) Identifikation ehemals in Deutschland lebender Wohnbürger in einzelnen nationalen Registerdaten. Auf der Basis der vorgenommenen Ziellandauswahl erfolgt in einem nächsten Schritt die Identifikation lokaler Konzentrationen bzw. wohnräumlicher Siedlungsmuster von Auswanderern. So bieten beispielsweise die Schweizer Daten die Möglichkeit, die Wohnorte deutscher Abwanderer im Land zu bestimmen. Voraussetzung für das Gelingen von GEP wäre damit eine entsprechende Registerdatenqualität in allen ausgewählten Zielländern.

(3) Auswahl und Befragung deutscher Abwanderer im Zielland. Bei Verfügbarkeit entsprechender Adressinformationen können Abwanderer direkt kontaktiert und befragt werden.<sup>46</sup>

Auch wenn GEP die drei oben genannten Mindestbedingungen für ein Forschungsprojekt zu den Abwanderermotiven erfüllt, ist die Realisierbarkeit eines entsprechenden Projektes, das möglichst viele Auswanderungsländer berücksichtigen soll, nicht uneingeschränkt gesichert. Den ‚wunden Punkt‘ von GEP stellen Qualität und Umfang der ausländischen Registerdaten dar, ohne die ein methodisch sauberes Sampling nicht gelingen kann. Bei einer Umsetzung von GEP sollte daher aus pragmatischen Gründen der Faktor des Zugriffs auf ausländische Registerdaten ein entscheidendes Länderselektionskriterium darstellen.

### 3.2.2 Der Datensatz „Leben außerhalb Deutschlands“ (LaD) als (methodisch anspruchsvoller) Königsweg

Wie im Rahmen des GEP ließen sich sowohl die Selektivitätsproblematik als auch die Schwierigkeit, von geäußerten Intentionen auf tatsächliche Abwanderungen schließen zu müssen, auch durch eine spezifische

Nutzung der Panelmortalität des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) umgehen. Mit dem bereits seit 1984 bestehenden SOEP existiert eine in der empirischen Sozialforschung etablierte und auch für Fragen von Ab- und Zuwanderung gut nutzbare Wiederholungsbefragung von deutschen Haushalten in den westdeutschen und – seit 1990 – auch ostdeutschen Bundesländern. In SOEP sind beispielsweise Informationen über die Aus- bzw. Rückwanderungsabsicht der befragten Personen enthalten. Auf diesen Informationen beruhende Studien (z. B. Stegmann 2007) leiden aber genau daran, dass die in der Befragung artikulierten Wanderungsabsichten nur einen ungenauen Proxy für tatsächlich erfolgende Abwanderungen darstellen. Zwischen Wanderungsintentionen, die in Befragungen geäußert werden, und tatsächlich realisierten Abwanderungen klafft eine empirisch kaum bestimmbare und messbare Lücke. Das torpediert somit alle auf diesen Datengrundlagen durchgeführten Analysen zu den Abwanderungsmotiven. Zwar lassen sich durch eine Analyse möglicher Unterschiede bei den vor der Abwanderung geäußerten Wanderungsmotiven zwischen tatsächlichen Abwanderern und Nicht-Abwanderern indirekt Rückschlüsse auf bestehende Motive ziehen, tatsächlich verlässliche Informationen lassen sich aber auch über diese Hilfskonstruktion nicht gewinnen. Über den eigentlichen Kerndatensatz des SOEP sind daher auch nur unpräzise und vage Hinweise zu den Wanderungsdeterminanten und damit den in Deutschland existenten Motivkonstellationen und Push-Faktoren zu erreichen.

In einer Pilotstudie wurden ausgewanderte SOEP-Teilnehmer in ihrer neuen Heimat befragt, um diese Informationen dann mit den im SOEP bereits vorhandenen Informationen gemeinsam auszuwerten und dadurch komplette Wanderungsepisoden abbilden zu können (Erlinghagen et al. 2009; Erlinghagen/Stegmann 2009). Dabei wird versucht, die neuen Postanschriften von Personen, die aufgrund eines Umzugs ins Ausland nicht mehr befragt werden können, über Anfragen bei Post und vor allem Einwohnermeldeämtern zu eruieren. Die im Ausland identifizierten ehemaligen SOEP-Befragten bilden die Grundlage des Datensatzes „Leben außerhalb Deutschlands“ (LaD). Sie weisen für die Analyse von Push-Faktoren methodisch den zentralen Vorteil auf, auch tatsächlich ausgewandert zu sein und somit die Ursachen der Abwanderungsentscheidung tatsächlich und nicht nur in Potentialis wie die Inlandsbefragten benennen zu können. In den

46 Sind Adressangaben nicht verfügbar, muss länderspezifisch nach Alternativen gesucht werden, in Einzelfällen könnte eine ausreichende Zahl an Befragungen über ein allerdings äußerst kostenintensives Random-Route-Verfahren realisiert werden.

Befragungswellen 2002–2006 weisen die SOEP-Daten 288 ehemalige und aufgrund von Abwanderung aus dem SOEP ausgeschiedene Befragungsteilnehmer auf, für 25 Prozent dieser Population (=67 Personen) konnte eine Auslandsanschrift identifiziert werden, etwa die Hälfte der Gruppe (=32 Personen) hat den zugesendeten Fragenbogen auch beantwortet (Erlinghagen 2009: 8). Interessanter als die Ergebnisse der LaD-Befragung, die aufgrund der geringen Fallzahlen und möglicher, allerdings beherrschbarer Selektivitätsprobleme (dazu detailliert Schupp et al. 2008: 9–20) nur als sehr eingeschränkt valide gelten können, ist das durch den LaD-Datensatz aufgezeigte methodische Potenzial für die Auswanderungsforschung. Gelingt es, eine hinreichend große Zahl an ins Ausland verzogenen ehemaligen SOEP-Teilnehmern zu identifizieren und zur Kooperation zu bewegen, ließe sich über einen spezifisch an die Thematik der Abwanderungsmotive angepassten Fragebogen eine stabilere und auch für die politischen Entscheidungsträger verlässlichere Datengrundlage zur politisch wie medial intensiv diskutierten Frage der Abwanderung aus Deutschland gewinnen. Der Ausbau des LaD-Datensatzes über „eine weitere Erhebungswelle, die die 2007 bis 2009 ausgewanderten SOEP-Befragten umfassen“ und „durch eine Vergrößerung der Fallzahlen aussagekräftigere Ergebnisse ermöglichen wird“ (Erlinghagen/Stegmann/Wagner 2009: 669), ist allerdings ein Langfristprojekt, das verlässliche Ergebnisse erst nach vergleichsweise umfangreichen finanziellen und zeitlichen Anschubinvestitionen generieren könnte.

### 3.3 Fazit: Auf der Suche nach pragmatischen Alternativen für die Erforschung der Motive von Auswanderern

Angesichts einer in den letzten Jahren zumindest in dieser Geschwindigkeit nicht erwartbaren Liberalisierung der Zuwanderungssteuerung im Hochqualifiziertenbereich sollte aus der Perspektive staatlicher Fachkräftepolitik der Fokus verstärkt auf die nicht unmittelbar mit der Zuwanderungssteuerung i.e.S. verbundenen Faktoren gelegt werden. Auch wenn der Bereich der Zuwanderungssteuerung in Deutschland

trotz der jüngsten Reformen weiterhin verbesserungswürdig ist, hat die Politik an dieser Stelle in der letzten Zeit mutige und weitgehende Reformen vollzogen.<sup>47</sup> Umso mehr sollte der Blick nun auf andere politisch moderierbare und nicht unmittelbar zuzugssteuerungsbezogene Faktoren und Determinanten der Attraktivität des Landes gelegt werden. Hierzu gehören neben Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der konkreten Arbeitsbedingungen, Karriere- und Verdienstmöglichkeiten, der Qualität der öffentlichen und sozialen Leistungen auch die Innovations- und Technologiepolitik sowie die Wissenschaftsförderung. Kaum belastbare Erkenntnisse liegen in diesem Bereich zu den Motiven der Abwanderer aus Deutschland vor. Sie lassen auf in Deutschland existente Push-Faktoren sowie auf (mangelnde) Pull-Faktoren schließen und sind damit politisch doppelt nutzbar. Als demografisch alterndes Migrationsland muss Deutschland an diesen indirekt migrationspolitisch relevanten Hebeln ansetzen, um sowohl dauerhafte Abwanderung zu vermeiden als auch qualifizierte Zuwanderung zu fördern. Entscheidend sind hierfür sind verlässliche und belastbare Informationen über die im Land gültigen (nachteiligen) wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kontextbedingungen, die Abwanderung fördern und Einwanderung verhindern. Da Nicht-Einwanderer (bzw. im Ausland lebende Personen, die Einwanderung nach Deutschland grundsätzlich in Betracht ziehen oder gezogen, dann aber nicht realisiert haben) grundsätzlich nicht beobachtbar bzw. nicht identifizierbar sind, lassen sich diese für eine effiziente Politik der Fachkräftesicherung essentiellen Informationen nur über real aus Deutschland abgewanderte Personen gewinnen. Der Ausbau von LaD samt einer Erhöhung der im Rahmen von LaD realisierbaren Auslandsbefragungen wäre aufgrund der über das SOEP bereits erfassten Informationen vor dem Auswanderungsvorgang prinzipiell ideal. Selbst bei einer sehr kostspieligen und aufwändigen 100%igen Erfassung und Befragung aller abgewanderten SOEP-Teilnehmer wäre die Fallzahl für eine tiefgehende Analyse immer noch sehr gering. Entsprechend sollte ein alternatives, forschungspragmatisches Verfahren entwickelt werden, das beide Kernbedingungen (Befragung ‚richtiger‘ Auswanderer und Möglichkeit einer Stichprobenziehung) erfüllen kann.

---

47 Ette/Sauer/Rühl (2012) weisen entsprechend auf die deutlich ansteigenden Anteile von Hochqualifizierten am Gesamtzuzugsvolumen nach Deutschland hin.



## Literatur

- Aydin, Yasar* 2010: Der Diskurs um die Abwanderung Hochqualifizierter türkischer Herkunft in die Türkei, HWWI Policy Paper 3–9, Hamburg.
- Bauer, Thomas K./Haisken-DeNew, John P./Schmidt, Christoph M.* 2004: International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets – The Current State of Affairs, RWI Discussion Papers Nr. 20, Essen.
- Bauer, Thomas* 2002: Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik. IZA Discussion Paper Nr. 505, Bonn.
- Bertoli, Simone et al.* 2009: How to Attract Talent, Report for the Fondazione Redolfo Debenedetti, Mailand.
- Bommes, Michael/Thränhardt, Dietrich* 2010: Introduction: National Paradigms of Migration Research, in: Thränhardt, Dietrich/Bommes, Michael (Hrsg.): National Paradigms of Migration Research, 9–38, Osnabrück.
- Bonin, Holger* 2002: Eine fiskalische Gesamtbilanz zur Zuwanderung nach Deutschland, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71(2), 215–229.
- Borjas, George J.* 1987: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, *American Economic Review*, 77, 531–553.
- Boswell, Christina* 2004: Knowledge Transfer and Migration Policy Making. Special Lecture on Migration, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Breitkreutz, Katharina/Franßen-de la Cerda, Boris/Hübner, Christoph* 2007: Das Richtlinienumsetzungsgesetz und die Fortentwicklung des deutschen Aufenthaltsrechts, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 10/2007, 341–347.
- Brücker, Herbert et al.* 2001: Managing Migration in the European Welfare State, Trieste.
- Brücker, Herbert/Burkert, Carola* 2010: Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration – Was kann Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer lernen?, Dossier Mobility and Inclusion – Managing Labour Migration in Europe, Berlin.
- Brücker, Herbert/Ringer, Sebastian* 2008: Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert, IAB-Kurzbericht 1/2008.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2010: Migrationsbericht, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2011: Arbeitskräftereport, Berlin.
- Chaloff, Jonathan/Lemaître, Georges* 2009: Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 79, Paris.
- Cohen, Yinon/Haberfeld, Yitchak/Kogan, Irena* 2008: Jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion. Ein natürliches Experiment zur Migrationsentscheidung, in: Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration. (Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie), 185–201, VS-Verlag, Wiesbaden.
- Dalmazzone, Silvana* 1999: Economics of language: A network externalities approach, in: Breton, Albert (Hrsg.): Exploring the Economics of Language, New Canadian Perspectives. Department of Canadian Heritage, Ottawa.
- Diehl, Claudia/Dixon, David* 2005: Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Nr. 4, 714–734.
- Diehl, Claudia/Mau, Steffen/Schupp, Jürgen* 2008: Auswanderung von Deutschen: kein dauerhafter Verlust von Hochschulabsolventen, in: *DIW-Wochenbericht* 75(5), 49–55.
- Docquier, Frédéric/Marfouk, Abdeslam* 2007: The Brain Drain Data Base. Weltbank, Washington D.C.
- Doomernik, Jeroen/Koslowski, Rey/Thränhardt, Dietrich* 2009: The battle for the brains. Why immigration policy is not enough to attract the highly skilled, Brussels Forum Paper Series, Washington D.C.
- Erlinghagen, Marcel/Stegmann, Tim* 2009: Goodbye Germany – und dann? Erste Ergebnisse einer Pilotstudie zur Befragung von Auswanderern aus Deutschland. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 193, DIW, Berlin.
- Erlinghagen, Marcel/Stegmann, Tim/Wagner, Gert G.* 2009: Deutschland ein Auswanderungsland?, in: *DIW Wochenbericht* 76, 663–669.

- Esping-Andersen, Gosta* 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge/UK.
- Esser, Hartmut* 2006: *Sprache und Integration*, Frankfurt am Main/New York.
- Ette, Andreas* 2011: *Fachkräftesicherung in Deutschland: Der Beitrag der Zuwanderung von Hochqualifizierten*. Vortrag im Rahmen der Tagung ‚Perspektivwechsel Einwanderung – Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit sichern‘. Bertelsmann Stiftung, 2. Dezember 2011, Berlin.
- Ette, Andreas/Sauer, Lenore* 2010: *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*, Wiesbaden.
- Ette, Andreas/Rühl, Stefan/Sauer, Lenore* 2012: *Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 1/2 (im Erscheinen).
- Facchini, Giovanni/Mayda, Anna Maria/Mishra, Prachi* 2008: *Do Interest Groups Affect US Immigration Policy?* CEPR Discussion Papers 6898, London.
- Fondazione Rodolfo DeBenedetti* 2007: *Social Reform Database*, Mailand.
- Futureorg* (2009): *Türkische Akademiker und Studierende in Deutschland*, Krefeld/Dortmund.
- Gerhards, Jürgen* 2010: *Mehrsprachigkeit im vereinten Europa: Transnationales sprachliches Kapital als Ressource in einer globalisierten Welt*, Wiesbaden.
- Hailbronner, Kay/Koslowski, Rey* 2008: *Models for Immigration Management Schemes: Comparison and Analysis of Existing Approaches and a Perspective for Future Reforms*, Washington D.C.
- Hawthorne, Lesleyanne* 2008: *The impact of economic selection policy on labour market outcomes for degree qualified migrants in Canada and Australia*, in: *IRPP Choices*, Vol. 14/Nr. 5, Montreal.
- Herbert, Ulrich* 2001: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München.
- Hermann, Vivian/Hunger, Uwe* 2003: *Die Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungsdiskussion*, in: *Hunger, Uwe/Kolb, Holger: Die deutsche ‚Green Card‘. Migration von hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive*. IMIS-Beiträge Heft 22, Osnabrück.
- Hinte, Holger/Rinne, Ulf/Zimmermann, Klaus F.* 2011: *Zuwanderung, Demographie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte*, IZA Standpunkte Nr. 37, Bonn.
- Hirschman, Albert Otto* 1974: *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten*, Tübingen.
- Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung* 2011: *Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften*, Berlin.
- Jandl, Michael* 2007: *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. Ten Innovative Approaches to the Challenges of Migration in the 21<sup>st</sup> Century*, Amsterdam.
- Joppke, Christian* 2007: *Selecting by Origin. Ethnic Migration in the Liberal State*, Cambridge/USA.
- Kathmann, Till/Mau, Steffen/Seidel, Nana/Verwiebe, Roland* 2008: *Die Auslöser von Wanderungsgedanken. Ergebnisse einer empirischen Studie zur Wanderung von Deutschen innerhalb Europas*, in: *Hillmann, Felicitas/Windzio, Michael (Hg.): Migration, residentielle Mobilität und Stadtentwicklung*, 103–120, Opladen.
- Magvas, Emil* 2001: *Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999, 2000. Umfang, Struktur, Stellenbesetzungsprozesse: Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebungen in Betrieben und Verwaltungen*. IAB-Werkstattbericht 12/2001, Nürnberg.
- Magvas, Emil/Spitznagel, Eugen* 2002: *Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot und Stellenbesetzungsvorgänge*, in: *Kleinheinz, Gerhard (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, BeitrAB 250, 249–263, Nürnberg.
- Martin, Susan F./Lowell, Lindsay* 2002: *Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA*, in: *Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven*, S. 119–139, Frankfurt am Main/New York.
- Massey, Douglas S./Kalter, Frank/Pren, Karen A.* 2008: *Structural Economic Change and international Migration from Mexico to Poland*, in: *Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration*. (Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie) Wiesbaden: VS Verlag, 134–161.



- Mayda, Anna Maria/Patel, Krishna* 2004: OECD Countries Migration Policy Changes, Georgetown University, Washington D.C.
- McLaughlan, Gail/Salt, John* 2002: Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers. Report to the Home Office, London.
- Nationaler Normenkontrollrat* (2011): Jahresbericht 2011, Berlin.
- Niskanen, William A.* 2006: Build a Wall around the Welfare State, Not around the Country, Chairman's Message. Cato Polity Report, Washington D.C.
- O'Shea, Edwina* 2009: Missing the Point(s). The declining fortunes of Canada's economic immigration program. Transatlantic Academy Paper Series, Washington, DC.
- OECD* 2009: Employment Outlook 2009, Paris.
- Offe, Claus* 2011: From Migration in Geographic Space to Migration in Biographic Time: Views from Europe, in: *Journal of Political Philosophy*, 19 (3), 333-373.
- Papademetriou, Demetrios G./O'Neill, Kevin* 2004: Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants, in: *Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv HWWA Working Paper*, Hamburg.
- Papademetriou, Demetrios G.* 2011: Talent, Competitiveness & Migration. Vortrag im Rahmen der Tagung „Perspektivwechsel Einwanderung – Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit sichern“. Bertelsmann Stiftung, 2. Dezember 2011, Berlin.
- Picot, Garnett/Sweetman, Arthur* (im Erscheinen): Making It in Canada: The Economic Outcomes of Immigrants and their Children. To be published as an IRPP Study.
- Pies, Ingo* 1998: Ökonomischer Ansatz und Normativität: Zum wertfreien Umgang mit Werten, in: *Leschke, Martin/Pies, Ingo* (Hrsg.): *Gary Beckers ökonomischer Imperialismus*, 107-136, Tübingen.
- Prognos* 2007: Gründe für die Auswanderung von Fach- und Führungskräften aus Wirtschaft und Wissenschaft, Basel.
- Reitz, Jeffrey G.* 2001: Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research, in: *Journal of International Migration and Integration* 2.3/2001, 347-378.
- Riphahn, Regina* (1998): Immigrant Participation in the German Welfare Program, in: *FinanzArchiv*, 55, 163-185.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration* 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin.
- Schäfer, Holger* 2004: Möglichkeiten der qualitativen und quantitativen Entwicklung von Zuwanderung in Teilarbeitsmärkten in Deutschland – Grundlagen einer Indikatorik für eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung. Expertise für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Bonn.
- Schmidt, Rudi et al.* 2002: Neue Engpässe im anhaltenden Strukturwandel. Fachkräfte und Probleme beim Umbau betrieblicher Qualifikationsstrukturen in der Region Nürnberg, Jena/Erlangen.
- Schmidtke, Oliver* 2009: Einwanderungsland Kanada – ein Vorbild für Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44/2009, 25-30.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd* 2011: Zirkuläre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland, *Studien der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*, Nürnberg.
- Schroer, Markus* (2006): Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums, Frankfurt am Main.
- Schupp, Jürgen/Siegel, Nico A./Erlinghagen, Marcel/Stegmann, Tim/Wagner, Gert G.* 2008: Leben außerhalb Deutschlands: eine Machbarkeitsstudie zur Realisierung von Auslandsbefragungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 120, DIW, Berlin.
- Schupp, Jürgen/Söhn, Janina/Schmiade, Nicole* 2005: Internationale Mobilität von deutschen Staatsbürgern. Chance für Arbeitslose oder Abwanderung der Leistungsträger?, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 30, 2-3/2005, 279-292.
- Seidle, Leslie* 2011: Canada's Immigrants and their Children: Trends and Socio-economic Outcomes. Presentation to roundtable sponsored by the Canadian Embassy and Vodafone Foundation, 20. September 2011, Berlin.

- Shachar, Ayelet* 2006: The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes, in: *New York University Law Review*, Nr. 81/2006, 148–206.
- Sinn, Hans-Werner/Werding, Martin* 2001: Immigration Following EU Eastern Enlargement, in: *CESifo Forum* 2 (2), 40–47.
- Stegmann, Tim* 2007: Einflussfaktoren auf die Rückorientierung ehemaliger Gastarbeiter in Deutschland. Eine Untersuchung mit dem sozioökonomischen Panel, Saarbrücken.
- Steinhardt, Max/Hönekopp, Elmar/Bräuniger, Michael/Radu, Dragos/Straubhaar, Thomas* 2005: Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Hamburg.
- Steinhardt, Max* 2007: Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz – eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht, *HWWI Policy Paper* 3.2., Hamburg.
- Stichweh, Rudolf* 1998: Migration, nationale Wohlfahrtsstaaten und die Entstehung der Weltgesellschaft, in: *Bommes, Michael/Halfmann, Jost* (Hrsg.): *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*; (IMIS-Schriften, Bd. 6), 49–61, Osnabrück.
- Suter, Brigitte/Jandl, Michael* 2008: Train and Retain: National and Regional Policies to Promote the Settlement of Foreign Graduates in Knowledge Economies, in: *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 9/4, 401–418.
- SVR* 2009: *Qualifikation und Migration: Potenzial und Personalpolitik in der ‚Firma‘ Deutschland*, Berlin.
- SVR* 2010: *Einwanderungsgesellschaft 2010*, Berlin.
- SVR* 2011: *Migrationsland 2011*, Berlin.
- Swaan, Abram de* 2001: *Words of the world. The Global Language System*, Cambridge.
- Transatlantic Academy* 2009: *No Shortcuts: Selective Migration and Integration*, Washington D.C.
- Thränhardt, Dietrich* 2003: Einleitung: Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur, in: *Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe* (Hrsg.): *Migration zwischen Globalisierung und Nationalstaat*, 8–35, Wiesbaden.
- Thym, Daniel* 2010: *Migrationsverwaltungsrecht*, Tübingen.
- Walzer, Michael* 1993/2006: *Sphären der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main.
- Weiner, Myron* 1996: Globalization, the Migration Crisis, and Ethnic Conflict, in: *Bade, Klaus J.* (Hrsg.): *Migration, Ethnizität, Konflikt. Systemfragen und Fallstudien*, 43–63, Osnabrück.
- Zimmermann, Klaus F./Bauer, Thomas K./Bonin, Holger/Fahr, René/Hinte, Holger* 2002: *Arbeitskräftebedarf bei hoher Zuwanderung. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland*, Heidelberg.



## Impressum

### **Herausgeber:**

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel. 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
[info@svr-migration.de](mailto:info@svr-migration.de)  
[www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)

### **Verantwortlich:**

Dr. Gunilla Fincke

### **Gestaltung:**

KALUZA+SCHMID GmbH

### **Druck:**

Buch- und Offsetdruckerei H. Heenemann GmbH & Co. KG

© SVR GmbH, Berlin 2012

## Der Autor

**Dr. Holger Kolb**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter des SVR-Forschungsbereichs

## Über den Forschungsbereich des Sachverständigenrats

Der Forschungsbereich des Sachverständigenrats führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Ein Schwerpunkt der Forschungsvorhaben liegt auf dem Themenfeld Bildung. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören weitere sechs Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de/Forschungsbereich](http://www.svr-migration.de/Forschungsbereich)