



Stenografischer Bericht

– öffentlich –

23. Sitzung der Enquetekommission „Migration und Integration in Hessen“

2. März 2012, 9:30 bis 13:00 Uhr

Anwesend

Vorsitzender Abg. Jürgen Banzer (CDU)

ordentliche Mitglieder:

stellvertretende Mitglieder:

CDU

Abg. Alexander Bauer
Abg. Sabine Bächle-Scholz
Abg. Ismail Tipi
Abg. Astrid Wallmann

SPD

Abg. Heike Habermann
Abg. Gerhard Merz
Abg. Ernst-Ewald Roth

FDP

Abg. Hans-Christian Mick

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Mürvet Öztürk
Abg. Kordula Schulz-Asche

DIE LINKE

Abg. Willi van Ooyen

Sachverständige der Fraktionen

Dr. Stefan Luft
Marc Phillip Noguera
Prof. Dr. Friedrich Heckmann
Prof. Dr. Frank-Olaf Radtke

Fraktionsassistenten

FraktAssin Katrin Schäfer	(Fraktion der CDU)
FraktAssin Lena Kreutzmann	(Fraktion der SPD)
FraktAss Sönke Greimann	(Fraktion der FDP)
Özgür Sevim	(Fraktion der FDP)
FraktAssin Tamina Schilling	(Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
FraktAssin Simin Falsafi	(Fraktion DIE LINKE)
Maximilian Jablonowski	(Fraktion DIE LINKE)

Sachverständige

Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner (FZAA an der Universität Konstanz)
Prof. Dr. Axel Plünnecke (Institut der deutschen Wirtschaft Köln)
Dr. Holger Kolb (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen f. Integration und Migration)
Ulrike Bargon (agah)
Dr. Jan Hilligardt (Hessischer Landkreistag)
Tim Ruder (Hessischer Landkreistag)
Dietmar Kolmer (Hessischer Städte- und Gemeindebund)
Lars Redert (Hessisches Statistisches Landesamt)

Landesregierung

HMdJIE

ROR Lamm
RR Märker

Landtagskanzlei

RDirin Dr. Ute Lindemann

Protokollierung: Sonja Samulowitz
Herbert Tauer

Punkt 1:**Anhörung zum****Thema „Steuerungsmöglichkeiten für Zuwanderung“**Fragenkatalog

1. In welchen Bereichen sind ganz allgemein Änderungen notwendig, um Zuwanderungsmöglichkeiten zu erleichtern und damit auch Zuwanderungspotenziale für Deutschland zu schaffen?
2. Die Einkommensgrenze für Zuwanderer wurde von 66.000 € auf 48.000 € gesenkt, um mehr ausländische Arbeitskräfte zur Reduzierung des Fachkräftemangels ins Land zu holen. Ist die Senkung des notwendigen Einkommens auf 48.000 € ausreichend, damit Deutschland als Arbeitsmarkt für qualifizierte Zuwanderer attraktiv wird? Ist eine einheitliche Einkommensgrenze für alle Branchen sinnvoll?
3. Wie ist das kanadische Punktesystem für Zuwanderung genau ausgestaltet, und ist ein Punktesystem zur Steuerung von Zuwanderung nach kanadischem Vorbild auch in Deutschland sinnvoll? Wie könnte es, an die Zuwanderungssituation in Deutschland angepasst, genau ausgestaltet sein?
4. Die Bundesregierung hat am 7. Dezember 2011 die Umsetzung der EU-Richtlinie für die sogenannte Blue Card gebilligt. Wie könnte eine Umsetzung der Richtlinie in Deutschland konkret aussehen?
5. Gibt es Alternativen zu Punktesystem und Blue Card für eine Steuerung der Zuwanderung, die für Deutschland rechtlich möglich und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll wären?
6. Welche Rolle spielt humanitäre Zuwanderung bei den bisher vorhandenen Steuerungskonzepten?
7. In welchen Formen findet Zuwanderung nach Deutschland derzeit hauptsächlich statt? Gibt es Möglichkeiten, diese Formen der Zuwanderung national und auf europäischer Ebene besser aufeinander abzustimmen und miteinander zu koordinieren?
8. Wie bewerten sie die Möglichkeiten zum Familiennachzug nach Deutschland?

Punkt 1:**Anhörung zum****Thema „Steuerungsmöglichkeiten für Zuwanderung“**

Vorsitzender: Meine Damen und Herren! Ich eröffne die 23. Sitzung der Enquetekommission. Ich begrüße insbesondere die Sachverständigen und danke ihnen für die Überlassung der vorbereitenden Papiere. Eingedenk von Mahnungen bezüglich der letzten Sitzung, die das Zeitkorsett ein bisschen gesprengt hat, darf ich Sie bitten, dass Sie sich auf den zeitlichen Aspekt konzentrieren.

(Abg. Ernst-Ewald Roth: Es ist Fastenzeit, Herr Vorsitzender!)

– In der Fastenzeit darf man weder viel essen noch viel reden. Das ist eine interessante These. Ich weiß nur nicht, warum es dann das Fastenbrechen gibt – aber gut.

(Abg. Ernst-Ewald Roth: Reden statt essen!)

– Reden statt essen, das wäre auch eine Möglichkeit. – Unter diesem Gesichtspunkt darf ich ganz herzlich Herrn Prof. Kay Hailbronner begrüßen. Wir haben Ihr Thesenpapier bekommen. Ich darf Ihnen das Wort erteilen.

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich war bis vor einiger Zeit Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Konstanz, habe dort ein Forschungszentrum für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht gegründet und bin nach meiner Emeritierung, um nicht frühzeitig dem Alzheimer anheimzufallen, vorläufig weiter Geschäftsführender Direktor eben dieses Instituts. Ich bin also immer noch tätig in dem Bereich.

Die Anmerkungen, auf die ich mich konzentrieren möchte, betreffen den Spielraum, den es bei den Regelungen zur Zuwanderung gibt. Es ist Ihnen allen geläufig, dass wir neben den qualifizierten Zuwanderern, über die – wenn ich es richtig verstehe – heute hauptsächlich diskutiert werden soll, auch andere haben. Zur Erinnerung: Wir haben die Freizügigkeit innerhalb der EU. Zuwanderer, die diese Regelung genutzt haben, haben traditionell eher einen geringen Teil ausgemacht. Das hat sich aufgrund der EU-Erweiterung aber deutlich geändert. Wir haben heute einen substanziell höheren Anteil an Zuwanderern aus EU-Ländern, als das früher der Fall war. In der damaligen migrationspolitischen Diskussion waren hauptsächlich Drittstaatsangehörige gemeint, wenn wir über die Zuwanderung geredet haben. Heute haben wir eine substanzielle Zuwanderung insbesondere aus Bulgarien und Rumänien, die sich am Ende der Übergangszeit sicherlich noch verstärken wird.

Hervorheben möchte ich, dass wir bei den anderen Zuwanderungsströmen einen relativ geringen Steuerungsbedarf haben. Insbesondere die Zuwanderung aus humanitären Gründen – Asyl – spielte lange Zeit nicht mehr eine so große Rolle. Aber in diesem Jahr nimmt die Zahl der Asylsuchenden deutlich zu. Waren es bisher eher 20.000 bis 25.000 Asylsuchende pro Jahr, wird ihre Zahl jetzt deutlich über 40.000 liegen. Dabei handelt es sicherlich insofern zu einem erheblichen Teil um eine Zuwanderung, als nur ein geringer Prozentsatz der Asylsuchenden – nach der Ablehnung oder auch nach der Anerken-

nung – in ihre Heimatländer zurückkehrt. Es gibt also auch dort ein Reservoir an Personen, die auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland verbleiben.

Daneben spielt der Familiennachzug eine erhebliche Rolle. Zahlenmäßig sind das weit- aus mehr als diejenigen, die den verschiedenen im Aufenthaltsgesetz verankerten Kategorien angehören – §§ 18, 19, 20 und 21 –, mit denen die Zuwanderung sogenannter Qualifizierter erfasst wird. Auch das ist nur begrenzt steuerbar. Das heißt, wir haben hier europäische Vorgaben.

Das veranlasst mich zu einer weiteren kurzen Bemerkung. Wenn wir hier über die Kontrolle und die Steuerung der Zuwanderung reden, müssen wir uns klarmachen: Wir sind hier in Hessen. Als Bundesland der Bundesrepublik Deutschland hat Hessen keine Kompetenz beim Einwanderungsrecht. Das ist Ihnen allen zwar geläufig, aber ich will es noch einmal ausdrücklich sagen. Wenn wir über einen Punktekatalog oder Ähnliches reden, muss ich sagen: Hessen hat keinerlei Kompetenz, z. B. ein hessisches Punktesystem zu entwerfen. Das wären alles Fantasievorstellungen. All das ist bundesrechtlich geregelt, und so wird es auch in Zukunft sein.

Neben dem Bundesrecht haben wir aber eine Dimension, die wir nicht ganz außer Acht lassen sollten: das europäische Gemeinschaftsrecht. Das ist nicht in allen Bereichen in gleichem Maße regelungsintensiv. Wir haben mittlerweile eine hohe Regelungsintensität bei der Zuwanderung aus humanitären Gründen. Die Zuwanderung aus familiären Gründen – Richtlinie über den Familiennachzug – habe ich schon erwähnt. Aber auch bei der Zuwanderung aus humanitären Gründen gibt es mittlerweile einen hohen Regelungsgrad. Wir haben mehrere Richtlinien diesbezüglich.

Hinzu kommen – gestern Abend habe ich einen Vortrag von Herrn Voßkuhle besucht – die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die für Ihr Thema insofern eine substantielle Bedeutung haben, als die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen, etwa die der Europäischen Menschenrechtskonvention, einen ganz erheblichen Einfluss auf die Zuwanderungssteuerung und die Möglichkeiten der Zuwanderungssteuerung, also die rechtlichen Spielräume, hat.

Ein Beispiel: Vor Kurzem hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein Urteil zu den sogenannten Dublin-Fällen gefällt und darin erklärt, eine Rücksendung nach Griechenland sei unzulässig, weil die dort vorherrschenden Bedingungen aus seiner Sicht kein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Aufgrund der Standards, die dort festgelegt werden – die ich im Übrigen für etwas problematisch halte; aber das steht auf einem anderen Blatt –, hat das enorme Auswirkungen. Wir haben da nämlich keine Steuerungsmöglichkeiten mehr.

Das kürzlich ergangene Urteil zu den Bootsflüchtlings hat ebenfalls Langzeitauswirkungen auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland. Wenn die Bootsflüchtlinge erwähnt werden, denkt man nicht unbedingt an Hessen. Das Bundesland Hessen hat schließlich keine Seegrenzen. Aber eine Konsequenz dieser Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird sein, dass wir, was die Bootsflüchtlinge betrifft, eine Art Umverteilung innerhalb der Europäischen Union bekommen werden. Über kurz oder lang wird sich die Frage stellen: Wie viele werden es sein? Wie werden die Kontingente berechnet? Welche Kategorien schafft man? Das wird ganz sicher kommen; davon bin ich überzeugt.

Lassen Sie mich einiges zu den konkreten Fragen bezüglich der Umsetzung sagen, die in Ihrem Fragenkatalog enthalten sind. Das deutsche Zuwanderungsrecht zeichnet sich bekanntlich durch eine Kombination von gesetzlichen Regelungen, die die wichtigsten Punkte betreffen – wer hat prinzipiell einen Ermessensanspruch oder einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis? –, und Ordnungsregelungen aus. Man hat das vielfach kritisiert.

Dass es unmöglich sei, mithilfe des deutschen Ausländerrechts eine Steuerung vorzunehmen, ist – um es einmal so zu sagen – ein populärer Mythos. Diese Annahme ist aus meiner Sicht – ich beschäftige mich seit ungefähr 30 Jahren mit dem Ausländerrecht – ebenso falsch wie oberflächlich; denn man verkennt dabei, dass wir schon immer erhebliche Steuerungsmöglichkeiten hatten. Früher hieß das nur ein bisschen anders. Da war von der „Anwerbepausenverordnung“ die Rede – ein fürchterlicher Begriff. Es ist ein Horror, wenn man im Ausland einen Vortrag hält und diesen Begriff übersetzen muss.

Wir haben jetzt die Beschäftigungsverfahrensverordnung. Ich möchte einen großen Vorteil hervorheben: Wenn dieses Instrumentarium richtig gehandhabt wird – es ist nicht immer richtig gehandhabt worden –, erweist es sich als durchaus flexibel und ermöglicht es, rasch und relativ einfach auf veränderte Lagen und Bedürfnisse auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren. Darin sehe ich einen großen Vorteil der Beschäftigungsverfahrensverordnung bzw. des ganzen Systems.

Deshalb möchte ich allgemein anmerken: Manchmal wird die Tendenz deutlich, alles auf die gesetzlichen Regelungen zu verlagern. Meines Erachtens sollte man sich das beim Einwanderungsrecht genau überlegen; denn wenn man sich mit der Geschichte des Einwanderungsrechts beschäftigt, sieht man, dass die zugrunde liegenden Annahmen schnell überholt sind – das erkennt man am Beispiel der Greencard – und dass der Gesetzgeber, wenn er all das ins Gesetz schreibt, immer zu spät kommt, wenn es darum geht, auf Veränderungen zu reagieren. Ich halte es also für sinnvoll, wenn man der Beschäftigungsagentur und den Ausländerbehörden bei der Handhabung relativ große Spielräume lässt und diese auch im Ordnungsrecht verankert.

Ich sehe, dass meine Redezeit fast abgelaufen ist, ohne dass ich bisher viel Substantielles gesagt hätte. Deshalb möchte ich noch ein paar ganz kurze Bemerkungen machen.

Erster Punkt. Die Potenziale für eine Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte lassen sich meiner Auffassung nach vor allem über die EU-Freizügigkeit erschließen, nicht unbedingt über die einzelnen Regelungsbereiche, bei denen wir, wie gesagt, relativ wenige Möglichkeiten haben. Aber bei der Anwendung des Gesetzes kann man meiner Meinung nach sehr viel machen. Meiner Meinung nach kann man sehr viel mehr machen, als man bisher gedacht hat. Gerade im Rahmen einer proaktiven Politik – etwa um qualifizierte Arbeitskräfte aus Rumänien oder aus anderen EU-Staaten hierherzuholen – kann man sehr viel machen. Das ist nur ein Beispiel neben vielen anderen. Ich habe in meinen Thesen ein paar Punkte erwähnt.

Zweiter Punkt. Um die Erschließung von Potenzialen geht es auch bei den Personen, die, aus welchen Gründen auch immer, auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland bleiben. Das sind z. B. diejenigen, die aus familiären Gründen hierherkommen, und die aus humanitären Gründen Bleibeberechtigten. Dabei darf man nicht verkennen, dass man die Unterscheidung beibehalten muss, damit das nicht kontraproduktiv wird. Mit anderen Worten: Wenn wir unterschiedliche Aufenthaltszwecke haben, können wir sie nicht gleichermaßen ausgestalten. Wir können den Aufenthaltszweck des Asyls nicht so aus-

gestalten – um es ganz allgemein zu sagen –, dass damit ein Anreiz dafür gesetzt wird, das Asylverfahren als Hintertür für eine auf andere Weise nicht zu verwirklichende Einwanderung zu nutzen. Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Aufenthaltstiteln scheinen mir notwendig zu sein.

Zu den §§ 18, 19, 20 und 21 AufenthG: Das, was die Bundesregierung in ihrem Entwurf vorgeschlagen hat, scheint mir prinzipiell sinnvoll zu sein. Ich halte es allerdings für notwendig, die Einkommensschwelle zu senken. Das ist jetzt allerdings fast schon Konsens; darüber brauchen wir gar nicht mehr lange zu reden. Das heißt, wir müssen von dieser relativ hohen Einkommensschwelle herunterkommen. In dem Entwurf der Bundesregierung sind Einkommensschwellen von 44.000 € bei der Blue Card und 48.000 € bei den sogenannten Hochqualifizierten vorgesehen. Ich halte es allerdings – insofern stimme ich mit der Stellungnahme des Bundesrats überein – für etwas unsystematisch und nicht recht einsehbar, dass man zwischen der Kategorie der sogenannten Hochqualifizierten und der Kategorie der gewöhnlich Qualifizierten eine Einkommensschwelle in Höhe von 4.000 € einzieht und daraus verschiedene Regelungssysteme ableitet. Mein Vorschlag ist, dass man eine einheitliche Einkommensgrenze von etwa 44.000€ festlegt und sich danach richtet.

Ein Wort zur Niederlassungserlaubnis: Die Niederlassungserlaubnis hat bisher eine ganz geringe Rolle gespielt. Sie alle kennen wahrscheinlich die Zahlen. 219 Personen sind es nach der neuesten Statistik, die mir zugänglich ist. Sie stammt vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; ich weiß nicht, ob Ihnen eine neuere Statistik vorliegt. Rein zahlenmäßig ist das also nicht von großer Bedeutung. Die Niederlassungserlaubnis ist insofern hochattraktiv, als man unmittelbar einen unbefristeten Aufenthaltstitel bekommt.

Für nicht voll überzeugend halte ich das Konzept, wonach vorgesehen ist, verschiedene Kategorien von Niederlassungserlaubnissen einzuführen. Ich spreche von einer „Niederlassungserlaubnis“, nicht von einer „Bevilligung“; denn als Jurist muss man mit der Terminologie präzise umgehen – siehe Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungserlaubnis. Es wird eine neue Kategorie von Niederlassungserlaubnissen eingeführt, bei der gleichzeitig – was früher nicht der Fall war – die Möglichkeit des Erlöschens vorgesehen ist: Wenn man innerhalb eines bestimmten Zeitraums Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nimmt, soll die Niederlassungserlaubnis kraft Gesetz automatisch erlöschen. Das scheint mir nicht sehr plausibel zu sein; es bedeutet eine unnötige Verkomplizierung.

Ich würde es für sinnvoller halten, entsprechend den Kriterien, die sowohl von der Bundesregierung als auch, in Erwiderung darauf, vom Bundesrat für angemessen gehalten werden, einen erleichterten Zugang zu schaffen: eine Aufenthaltserlaubnis – anstelle einer Niederlassungserlaubnis; diese erscheint mir an der Stelle gar nicht so wichtig – und danach ein Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Das bedeutet den erleichterten Zugang zu einer Niederlassungserlaubnis.

Ein Wort zum Punktesystem: Erstens. Ich muss gestehen, ich war schon gegen ein Punktesystem, als ich Mitglied der „Unabhängigen Zuwanderungskommission“ war. Damals habe ich dagegen gestimmt. Es hat mir angesichts der hiesigen Verhältnisse nie eingeleuchtet, dass für die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland das Kriterium des Erfolgs am Arbeitsmarkt kein sehr sinnvolles sein sollte. Es gibt mittlerweile auch zahlreiche Punktesysteme, bei denen zumindest ein Arbeitsvertrag einbezogen wird. Wir haben damals eine Studie durchgeführt, die auf den Untersuchungen beruhte, die zu Neuseeland, Australien und Kanada vorlagen. Bei all diesen Punktesystemen gab es – in unterschiedlichem Maße, je nachdem wie sie ausgestaltet waren – die Bewertung von Qualifikationen und die daraus resultierende Kontrolle, ob diese Qualifikationen auch

tatsächlich umgesetzt werden. Es hat sich gezeigt, dass es zu einer erheblichen Fehlallokation kommt. Damit sind z. B. die berühmten Taxifahrer gemeint, die über akademische Abschlüsse verfügen.

Zweitens. Wenn man ein sehr stark ausgebautes Sozialsystem hat, haben Punktesysteme, bei denen kein Arbeitsvertrag verlangt wird, eine andere Bedeutung als solche, bei denen – wie etwa in Australien oder Kanada – die Betroffenen davon ausgehen, dass sie im Prinzip auf sich allein gestellt sind und sich nicht darauf verlassen können, dass ein allmächtiger Staat einspringt, wenn es nicht so läuft, wie sie es sich vorgestellt haben. Deshalb ist ein Punktesystem in den europäischen Wohlfahrtsstaaten anders zu bewerten als eines in einem typischen Einwanderungsland.

Ich könnte mir ein Punktesystem allenfalls in einer ganz modifizierten Form vorstellen: Zum einen könnte es im Rahmen einer Experimentierklausel eingeführt werden, um auszuprobieren, welche Personen kommen, wenn man keinen Arbeitsvertrag verlangt, sondern sie nach anderen Kriterien auswählt. Zum anderen könnte es eine Kombination mit einer Engpassanalyse geben. Das heißt, man beschränkt die Regelung auf ganz bestimmte Branchen, in denen tatsächlich Fachkräfte gesucht werden, und gibt den betreffenden Personen eine eng begrenzte Zeit, um sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt umzusehen. Als Experimentierklausel bzw. als Möglichkeit der Erprobung würde ich das jedenfalls für erwägenswert halten.

Weitere Punkte betreffen – jetzt wird es ein bisschen technischer – z. B. die Studenten und die sogenannte Beschäftigungsverfahrensverordnung. Ein Wort zu dem bestehenden System, damit Sie wissen, was ich unter Flexibilisierung verstehe: Wir haben ein gestaffeltes System. Das heißt, eine Aufenthaltserlaubnis muss gleichzeitig die Regelung für einen Erwerbszugang enthalten, und das wird in einem einheitlichen Verfahren unter Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit abgewickelt. So läuft das seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 ab.

In einer ganzen Reihe von Bereichen – das macht die Lage komplizierter, ist aber notwendig – haben wir dann eine Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit. Das ist die Zustimmungspflicht nach der Beschäftigungsverfahrensverordnung bzw. – für diejenigen, die bereits im Land sind – nach der Beschäftigungsverordnung. Eine solche Zustimmungspflicht ist gegeben, wenn eine Prioritätsprüfung stattgefunden hat und wenn festgestellt worden ist, ob die Arbeitsbedingungen vergleichbar sind: § 39 AufenthG. Nun gibt es eine ganze Reihe von Bereichen, in denen man schon jetzt, also nach dem geltenden Recht, keine Zustimmungspflicht mehr hat. Gerade bei denjenigen – so sieht es auch der Entwurf der Bundesregierung vor –, die in Deutschland ein Studium absolviert haben, ist der Zugang zum Arbeitsmarkt gegeben, ohne dass eine Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgen muss.

Ich sehe zwei Stellschrauben. Die eine Möglichkeit besteht darin – das ist, auch in den Konzepten, schon in breitem Umfang angelegt –, dass man auf das Erfordernis der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit verzichtet, insbesondere bei denjenigen, die sich qualifiziert haben. Das halte ich für sinnvoll. Unter bestimmten Voraussetzungen kann man das auf Personen erweitern, die ein im Ausland erworbenes Diplom haben.

Bei der zweiten Möglichkeit – das ist im Gesetz bereits angelegt – geht es um eine globale Arbeitsmarktprüfung. Das Gesetz sieht bereits vor, dass man branchenspezifisch eine allgemeine Analyse vornehmen und dann sagen kann: Hier besteht ein Arbeitskräftebedarf, und deshalb ist keine individuelle Prioritätsprüfung mehr notwendig. – Tat-

sache ist: Wenn wir uns die Praxis anschauen, stellen wir fest, dass davon so gut wie nie Gebrauch gemacht wird.

Mir war nie so recht ersichtlich, warum die Bundesagentur für Arbeit dieses Instrumentarium, das nach dem Aufenthaltsgesetz verfügbar ist, nicht stärker angewandt hat. Warum entwickelt man kein Instrumentarium, das eine branchenspezifische und für bestimmte Arbeitskräfte meinetwegen auch eine regionalspezifische Prüfung vorsieht, und kombiniert es dann mit einem erleichterten Verfahren? Das heißt, ein mittelständischer Betrieb, der z. B. Pflegekräfte sucht, braucht dann nicht mehr, wie üblich, nachzuweisen – etwa durch eine vierwöchige Ausschreibung –, dass auf dem inländischen Arbeitsmarkt keine Arbeitskräfte verfügbar sind. In dem Bereich sehe ich noch erhebliche Möglichkeiten für eine stärkere Flexibilisierung. In den bisher vorgelegten Konzepten ist das noch nicht oder nur ganz partiell angesprochen worden.

Das sind die Verfahrenserleichterungen. Die übrigen Punkte – Zugang zum Praktikum; Zugang zum Studium; es gibt noch eine ganze Menge – lasse ich jetzt weg.

Ich möchte noch eine Anmerkung zu einem Aspekt machen, der in der Stellungnahme des Bundesrats eine große Rolle gespielt hat. Der Bundesrat hält die Regelungen, die in dem Konzept der Bundesregierung bezüglich der Studienabsolventen vorgesehen sind, für zu eng. Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes haben wir – Gott sei Dank – eine erhebliche Erleichterung auf dem Gebiet. Es war völlig richtig, den erfolgreichen Studienabsolventen einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Früher hat man immer gesagt, die müsstest wieder gehen. Dass das unsinnig war, ist mittlerweile allgemein anerkannt; da rennt man offene Türen ein.

Die Frage ist, wie stark man diese Möglichkeit ausweiten soll. Mittlerweile ist diese Regelung schon in erheblichem Maße ausgeweitet worden. Im Anschluss an ein erfolgreiches Studium hat man ein Jahr Zeit, um Arbeit zu suchen, und man kann während des Studiums 180 halbe Tage arbeiten. Der Bundesrat – auch in verschiedenen anderen Konzepten ist das vorgesehen – möchte diese Möglichkeit dahin gehend ausweiten, dass während des Studiums fast einer vollen Beschäftigung nachgegangen werden kann und dass die Absolventen zwei Jahre Zeit haben, um sich eine Arbeit zu suchen.

Ich muss sagen, da wäre ich sehr skeptisch; denn wenn das Ausüben einer Nebentätigkeit während des Studiums in einem solchen Umfang ermöglicht wird, ist das Risikopotenzial meiner Meinung nach sehr hoch, und es entsteht die Gefahr, dass das Studium zu einem neuen Einfallstor für einen verkappten Arbeitsmarktzugang umfunktioniert wird. Ich kenne die Universitäten einigermaßen. Man kann nicht erwarten, dass die Universitäten kontrollieren, ob jemand ordentlich studiert oder nicht. Meiner Erfahrung nach wären die Universitäten damit überfordert. Darüber hinaus scheint mir der Zeitraum von zwei Jahren zu lang zu sein. Ich kann nicht ganz einsehen, warum ein Jahr nicht ausreichen soll, um einen Job auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu finden.

Für richtig halte ich, dass man vom Konzept her nicht sagt – das entspricht auch neuen unternehmerischen Überlegungen hinsichtlich der Qualifikation –: „Da Sie Romanistik studiert haben, müssen Sie unbedingt in diesem Bereich tätig werden“, sondern dass man davon ausgeht, dass jemand, der ein Romanistikstudium erfolgreich absolviert hat, qualifiziert ist und dass eine der Ausbildung angemessene Beschäftigung auch dann gegeben ist, wenn der Betreffende z. B. als Personalreferent in einem kleineren Betrieb arbeitet. Es geht also darum, das aufzulockern. Es so weit aufzulockern, dass man gar keine Vorgaben mehr macht, würde ich auch nicht für gut halten. Die Beschäftigung

muss schon der Ausbildung entsprechen; sonst hat man Leute, die pro forma irgendetwas machen und schließlich als Discjockey arbeiten.

Das ist – nichts gegen Discjockeys – nicht unbedingt die Kategorie von Arbeitskräften, die wir haben wollen. Das entspricht nicht der Idee einer Steuerung. Ich würde es für sinnvoll halten, wenn man dieses Konzept flexibilisierte: dass man gesetzlich an dem Erfordernis festhält, aber den Verwaltungsbehörden gleichzeitig große Auslegungsspielräume gibt.

Vorsitzender: Herzlichen Dank. Das war ein Parforceritt durch Ihr Thesenpapier. – Herr Nogueira hat sich als Erster gemeldet.

Sachv. **Marc Phillip Nogueira:** Ich bedanke mich für die differenzierte Darstellung. Bei vielem, was Sie gesagt haben, kam mir der Gedanke: Wie soll es damit ganz konkret gelingen, hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte anzuwerben? Wenn man nämlich jetzt Beschränkungen für Branchen einführen und nur bestimmte Leute haben will, muss man – das Stichwort haben Sie genannt – proaktiv sein. Das heißt, man muss in den Ländern proaktiv nach Arbeitskräften suchen. Mir scheint es so zu sein, dass eine zu große Differenzierung auch dazu führen kann, dass Fachkräfte abgeschreckt werden. Wer, aus Indien etwa, nach Deutschland kommt, muss auch noch die Sprache lernen, während er das in Kanada oder in Großbritannien nicht muss. Das sind Faktoren, die gerade die Leute, die angeworben werden sollen, abschrecken. Eine zu große Differenzierung kann da von Nachteil sein. Vielleicht können Sie kurz dazu Stellung nehmen. – Das ist der eine Punkt.

Der andere Punkt ist: Das Bedürfnis nach einer starken Differenzierung beim Anwerben von Fachkräften ist auch darin begründet – Sie haben das eingangs gesagt –, dass ein großer Teil der Zuwanderung etwa über den Familiennachzug erfolgt. Das scheint mir ein ganz wichtiger Punkt zu sein; denn statt dass man Leute, die unqualifiziert hierherkommen, sozial alimentiert, ist es doch viel sinnvoller, das Potenzial, das sie mitbringen, zu nutzen und sie zu Fachkräften auszubilden. Könnten Sie das – auch weil Sie mit diesem Punkt eingestiegen sind – ins Verhältnis setzen?

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner:** Erster Punkt: Differenzierung. Es wäre ein Missverständnis, davon auszugehen, dass ich das auf vorher definierte Engpasssituationen beschränkt haben möchte. Wir haben neben dem, was ich gerade beispielhaft erwähnt habe, immer noch die Umsetzung der Blue Card. Die Regelungen zur Blue Card sind völlig unspezifiziert. Als allgemeines Kriterium werden ein Hochschulabschluss oder eine qualifizierte Berufsausbildung verlangt. Dagegen haben wir bisher nirgendwo im Gesetz – entgegen dem Fragenkatalog, in dem das sozusagen unterstellt wird – eine fixe Einkommensgrenze verankert. Das gibt es nicht. Bei leitenden Angestellten – als Beispiel für Hochqualifizierte; das ist eine ganz enge Kategorie – haben wir eine Einkommensgrenze von 66.000 € festgelegt.

Die Blue Card steht sozusagen daneben. Das ist im Übrigen in dem Entwurf der Bundesregierung schon enthalten; insofern stimme ich mit ihm überein. Bei der Blue Card heißt es, dass ein Hochschulabschluss oder eine qualifizierte Berufsausbildung nachgewiesen werden müssen. Ich denke, mit diesen beiden Kategorien – qualifizierte Berufsausbildung und Hochschulabschluss – hat man hinreichend das Spektrum derjenigen erfasst, die wir unter dem Begriff „qualifizierte Zuwanderung“ hierher holen wollen. Über die

Frage, wie man das ausgestaltet, kann man im Einzelnen noch reden. Aber meines Erachtens lässt das hinreichend Spielraum, um das abzudecken.

Was den Familiennachzug betrifft: Ich finde es völlig richtig – darin stimme ich Ihnen hundertprozentig zu –, dass man jegliche Anstrengungen unternimmt, um die Personen, die hier sind, zu qualifizieren. Das betrifft in hohem Maße diejenigen, die über die Möglichkeit des Familiennachzugs hierherkommen.

An einer Stellschraube sind mittlerweile erhebliche Änderungen vorgenommen worden: Bei den Familienangehörigen von qualifizierten Arbeitskräften, die bestimmten Kategorien angehören, haben wir schon jetzt keine Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang mehr. Das gilt für Forscher und die qualifizierten Arbeitskräfte nach § 19 AufenthG. Nach dem Entwurf der Bundesregierung und der Stellungnahme des Bundesrats soll diese Regelung jetzt ausgeweitet werden. Man kann noch darüber reden, auf welchen Bereich man das ausdehnt, aber mittlerweile ist das eigentlich klar. Um es ganz vereinfacht zu sagen: Dadurch, dass es für Familienangehörige keine Beschränkungen mehr beim Zugang zum Arbeitsmarkt gibt – das halte ich für sehr wichtig –, haben wir für qualifizierte Arbeitskräfte einen Anreiz geschaffen, hierherzukommen.

Weiterhin kann man den Leuten sagen – das ist eigentlich keine Frage der Zuwanderung, der Arbeitserlaubnisse oder der Aufenthaltserlaubnisse mehr –: Sie müssen, können und sollen sich qualifizieren; Sie sollen eine qualifizierte Berufsausbildung machen und haben dann einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt. – Das ist im geltenden Recht schon verankert; darüber braucht man nicht viel zu reden. Sobald man in Deutschland eine qualifizierte Ausbildung abgeschlossen hat, ist man von der Prioritätsprüfung unabhängig und hat einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Den Zugang zum Arbeitsmarkt haben wir bereits im geltenden Recht in einem nicht unerheblichen Maße liberalisiert.

Abg. **Mürvet Öztürk**: Herr Prof. Hailbronner, herzlichen Dank für Ihre differenzierten Darstellungen. Ich habe eine Nachfrage zu Punkt 2 Ihres Thesenpapiers. Ich habe Sie so verstanden, dass wir zwischen den verschiedenen Arten der Zuwanderung – Zuwanderung aus humanitären Gründen, Familiennachzug und EU-Freizügigkeit – differenzieren müssen. Diese Formen der Zuwanderung gibt es entsprechend den Regelungen, die wir bisher haben. Diese Zuwanderungsströme werden wir nicht zugunsten der Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aufhalten können. Vielmehr wird eine Zuwanderung von Menschen, die dieser Kategorie angehören, weiterhin stattfinden. Die Frage ist, wie wir das Potenzial der Menschen, die im Inland sind, stärker nutzen können.

Eine andere Diskussion wird über die Einführung eines Punktesystems geführt. Gut, darüber muss man streiten. Aber ich möchte gern noch einmal darauf eingehen, dass wir, wie Sie gesagt haben, das Potenzial der schon hier lebenden Menschen stärker nutzen sollten. Zurzeit ist eine Diskussion über die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse im Gange. Jetzt interessiert mich Ihre Einschätzung: Wenn wir dieses Potenzial besser nutzen wollen, welche Qualifizierungs- und Nachqualifizierungsmöglichkeiten haben wir dann für Personen, die eine Grundausbildung in bestimmten Bereichen haben, die nicht unbedingt hochakademisch sein muss, sondern durchaus im mittleren Segment angesiedelt sein kann? Wie sehen die Weiterqualifizierungsmöglichkeiten aus – von berufsbezogenen Sprachkursen bis zu modularen Zusatzqualifikationen –, die wir aktuell haben, um das im Inland seit Jahren vorhandene Potenzial zu nutzen? – Das ist die eine Frage.

Die andere Frage bezieht sich auf Punkt 10 Ihres Thesenpapiers: Familiennachzug. Sie haben dort die Notwendigkeit der Kenntnis der deutschen Sprache erwähnt. Wie schätzen Sie Folgendes ein: Wenn man dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache bereits im Herkunftsland eine große Bedeutung beimisst, besteht dann nicht die Gefahr, dass man Personen, die niedrig qualifiziert sind, aber aufgrund des Familienschutzes berechtigt sind, nachzuziehen, diskriminiert, indem man quasi eine Hürde aufbaut und ihnen sagt: „Lernen Sie die deutsche Sprache auf dem Niveau B1“, obwohl sie es gar nicht können, weil sie Analphabeten sind? Inwiefern besteht die Gefahr, dass wir den Schutz der Familie unterschiedlich kategorisieren: dass also die Familie, deren Mitglieder gebildet sind, besonders geschützt ist und nachziehen kann, während die Familie, deren Mitglieder ungebildet sind, sozusagen einen Schutz zweiten Grades erwirbt und nicht nachziehen darf? Verletzen wir da nicht die Bestimmungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts und vor allen Dingen des Grundgesetzes?

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner**: Frau Öztürk, ich darf Ihre zweite Frage vorziehen. Ich will sie ganz salopp beantworten. Dabei kann ich nichts anderes sagen als das, was ich in einem Aufsatz auch schon ausgeführt habe: Ich halte das sowohl mit verfassungsrechtlichen als auch mit gemeinschaftsrechtlichen Erfordernissen für vereinbar.

Darüber hinaus bin ich der Meinung, dass der Erwerb von Sprachkenntnissen zu Unrecht verteufelt worden ist. Die Erfolgsquote ist hoch; auch Sie kennen die Zahlen. Die Hürde ist also nicht zu hoch. Die Zahlen für den Familiennachzug sind fast auf demselben Stand wie vor der Einführung der Spracherfordernisse. Die Annahme, das sei eine rein restriktive Maßnahme, ist durch die statistischen Zahlen nicht bestätigt worden.

Es ist zutreffend, dass wir viele Ausnahmen haben. Aber ich halte den Unterschied für sachlich gerechtfertigt; denn wenn man von vornherein gewisse Anforderungen stellt, ist auch die Bereitschaft größer – gut, das ist jetzt eine Unterstellung; jedenfalls ist das meine Annahme –, sich auf die Integration einzulassen. Man muss sozusagen eine andere psychologische Grundeinstellung entwickeln, als wenn keinerlei Anforderungen an einen gestellt werden und nur die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, die den Mindestanforderungen der Familiennachzugsrichtlinie entsprechen. Der EuGH hat noch nicht darüber entschieden. Es gab ein Verfahren, das vorzeitig beendet worden ist. Ich bin immer noch der Meinung, dass auch der Europäische Gerichtshof – wenn diese Angelegenheit tatsächlich einmal vor den Luxemburger Gerichtshof kommen sollte – diese Anforderung mit der Familiennachzugsrichtlinie für vereinbar erklären wird. Aber wir werden es sehen. Es gibt unterschiedliche Meinungen dazu.

Auf dem Gebiet, auf das Ihre erste Frage abzielt, bin ich nicht kompetent. Herr Prof. Heckmann weiß viel mehr darüber; er hat sich intensiv mit solchen Fragen beschäftigt. Vielleicht darf ich diese Frage einfach an ihn weitergeben. Er hat damals auch Studien durchgeführt, um herauszufinden, welche Möglichkeiten der Qualifizierung es gibt. Ich bin da fachlich nicht kompetent.

Abg. **Hans-Christian Mick**: Herr Prof. Hailbronner, ich habe zwei kleine Nachfragen. Zum einen haben Sie auf die Verknüpfung zwischen dem Punktesystem und dem Wohlfahrtsstaat europäischer Prägung hingewiesen. Das würde sich beißen. Können Sie das bitte noch einmal genauer ausführen? Die zwingende Konsequenz daraus habe ich nicht ganz verstanden.

Zum anderen haben Sie die Zuwanderung über die Blue Card und die „gewöhnliche“ Zuwanderung angesprochen. Können Sie erklären, wie diese beiden Zuwanderungssysteme gegeneinander abgegrenzt sind? Welche Gruppe ist wovon betroffen?

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner**: Die erste Frage bezog sich auf die Verknüpfung zwischen dem Punktesystem und dem Wohlfahrtsstaat. Alle Einwanderungssysteme verlangen im Grunde von einem, dass man eine gewisse Gewähr dafür bietet, nicht in die Sozialsysteme einzuwandern. Die Techniken sind unterschiedlich, aber das ist ein durchgehendes Prinzip von Einwanderungssystemen. Auch im amerikanischen Einwanderungssystem wird das so gehandhabt, nur mit dem Unterschied – abgesehen von Fringe Benefits z. B. –, dass man dort von vornherein davon ausgeht, jeder ist seines Glückes Schmied. Das ist jedenfalls die traditionelle amerikanische Philosophie.

Bei den europäischen Systemen geht man davon aus, man kann auf zwei Wegen nachweisen, dass man nicht in die Sozialsysteme einwandert: Der Hauptweg verläuft über den Erfolg am Arbeitsmarkt. Integration ist zu 99 % Arbeitsintegration. Wenn jemand am Arbeitsmarkt keinen Erfolg hat, braucht man meiner Meinung nach auch nicht über Integration zu reden. Es hängt alles davon ab, ob man am Arbeitsmarkt erfolgreich ist.

Wenn kein Nachweis für ein Arbeitsangebot verlangt wird, riskiert man einiges, wenn man sagt, jemand müsse zuwandern können. Es gibt auch Punktemodelle, wonach jemand den Nachweis erbringen muss, dass er seinen Lebensunterhalt über einen bestimmten Zeitraum hinweg bestreiten kann. In dem Moment, in dem jemand rein faktisch gesehen dazu nicht mehr in der Lage ist, hat er nach unseren Regeln einen Anspruch auf Leistungen, die dem sozialen Mindeststandard entsprechen. Die Einhaltung des sozialen Mindeststandards wird dadurch gewährleistet, dass man entweder Leistungen nach dem SGB II – wenn man dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht – oder Leistungen nach dem SGB XII bezieht, also Zugang zu den Sozialhilfesystemen hat. Das ist ganz egal: Jemand, der nicht entfernt werden kann, hat immer einen Anspruch auf Zugang zu den Sozialhilfesystemen.

Sie wissen – ich brauche Sie nicht an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu erinnern –, wie kompliziert das sein kann. Die Argumentation geht jetzt in Richtung einer Sicherung des Mindestbedarfs: Wie hoch ist er? Wie wird er berechnet? Unser Bundesverfassungsgericht nimmt für sich in Anspruch – ähnlich wie schon die europäischen Gerichte, partiell der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte –, anstelle des Gesetzgebers definieren zu können, worin ein ausreichender Zugang zu Sozialleistungen besteht. Man befindet sich meiner Meinung nach damit in einem gewissen Zwiespalt und riskiert, dass es doch mit einer „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ endet, die man eigentlich nicht haben will. Das ist der Zusammenhang.

Daneben existiert als Möglichkeit die Blue Card. Das europäische Einwanderungsrecht lässt in dem Bereich immer noch große Freiheiten. Neben der Blue Card können wir beliebig viele Einwanderungsmöglichkeiten für Qualifizierte schaffen, so, wie es auch im Aufenthaltsgesetz vorgesehen ist. Die Blue Card ist also, was die Zuwanderung von Qualifizierten oder Hochqualifizierten betrifft, ein Segment neben anderen. Die Blue Card hat folgende rechtliche Bedeutung: Wenn man unter dem Titel Blue Card einwandert, hat man ganz bestimmte Mindestrechte, die einem nach der Blue Card-Richtlinie und ihren zukünftigen Umsetzungen – Aufenthaltsgesetz – zustehen. Man hat darüber hinaus – wenn auch eingeschränkt – das Recht auf Mobilität. Als Blue Card-Inhaber kann man in andere EU-Mitgliedstaaten weiterreisen und sich dort ebenfalls

niederlassen. Mit einer gewöhnlichen Aufenthaltserlaubnis nach deutschem Recht kann ein Qualifizierter das nicht. Er kann sich nicht z. B. in den Niederlanden als Arzt niederlassen, wenn er in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis bekommen hat. Das kann er nur mit einer Blue Card machen.

In der Mobilität, heißt es seitens der Europäischen Kommission – ob es tatsächlich so sein wird, sei dahingestellt –, liege der große Vorteil der Blue Card. Es sind auch gewisse soziale Rechte – Gleichbehandlung in einigen Bereichen – damit verknüpft. Von daher rührt die Attraktivität der Blue Card. Wir wissen es aber noch nicht richtig. Was die Mobilität betrifft: Wir haben, offen gestanden, eine Mobilität bei den Forschern. Ich habe mir die Zahlen aufgeschrieben. Wir haben – § 20 AufenthG – einen speziellen Titel für die Zuwanderung von Forschern. Rund 200 Forscher haben seit ihrem Inkrafttreten einen Aufenthaltstitel auf der Grundlage der Forscherrichtlinie erworben. Jetzt frage ich Sie: Wie viele Leute haben von der Möglichkeit der Mobilität Gebrauch gemacht? Fünf haben nach der letzten Statistik vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die ich mir angesehen habe, davon Gebrauch gemacht. Eine solch „große“ Rolle spielt das.

Man muss das aber differenziert sehen. Das ist wenig bekannt. Alles, was mit dem Ausländerrecht zusammenhängt, dauert lange. Mit der Gesetzgebung geht es zwar manchmal ganz schnell, aber es dauert lange, bis es umgesetzt ist. Wenn es dann umgesetzt ist, ist es schon wieder überholt. Man kann das nicht über das Knie brechen, sondern man braucht dafür auch Programme und Publizität. Es gehört mehr dazu als eine gesetzliche Regelung.

Abg. **Alexander Bauer:** Sie schreiben in Ihrem Thesenpapier an einer Stelle, es solle keine Anreize für eine „back door“-Immigration geben. Können Sie ausführen, wo Ihrer Meinung nach die Gefahr besteht, dass solche Anreize gegeben werden?

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner:** Ich habe das nur ganz grob angedeutet. Alles hängt mit allem zusammen; das ist richtig. Auf der anderen Seite muss man klare Trennlinien zwischen einer temporären Migration, einer Migration aus humanitären Gründen und einer Migration zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ziehen. Wenn wir denjenigen, die, aus eigenem Antrieb oder sonst wie, alles unternehmen, um ihren Aufenthalt auszudehnen – um es einmal ungeschminkt zu sagen –, vollen Zugang zu den Sozialsystemen und zum Arbeitsmarkt gewähren, haben wir nicht mehr, wie bisher, eine Quote von soundso vielen, die freiwillig zurückgehen, sondern es wird niemand mehr freiwillig zurückgehen; denn es wird einfach bequem sein, statt über den regulären Weg über irgendeinen Umweg einzuwandern.

Es ist nicht nur das Asylverfahren. Im Anschluss an das Asylverfahren kann man ein Aufenthaltserlaubnisverfahren durchführen. Man kann zwar keine reguläre Aufenthaltserlaubnis nach dem Gesetz bekommen, aber man kann über mehrere Instanzen ein Verfahren zur Erlangung einer Duldung aus humanitären Gründen durchführen. Man kann, wenn der erste Versuch zur Erlangung einer Duldung aus humanitären Gründen schiefgegangen ist, kurz vor der Abschiebung deren Rechtmäßigkeit anfechten. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu den Dublin-Fällen heißt es, in den Ländern, in die abgeschoben werden sollte, herrschten Lebensbedingungen, die nicht die wirtschaftlichen Mindeststandards garantierten, es würden dort nicht einmal Wohnungen zur Verfügung gestellt.

Jetzt übertreibe ich ein bisschen. Zugegebenermaßen ist das etwas provokativ formuliert. Aber in einem auf den Rechtsstaat ausgerichteten System gibt es da viel Potenzial. Wir alle wollen den Rechtsstaat, aber wir müssen auch sehen, dass wir damit gewisse Probleme bekommen können. Wenn Sie flexibel reagieren wollen, müssen Sie solche Unterscheidungen beibehalten, damit die Situation nicht völlig unkontrollierbar wird.

Abg. **Ismail Tipi:** Herr Prof. Hailbronner, vielen herzlichen Dank. Meine Frage ist: Bei der Zuwanderungssteuerung zielt man unter den heute geltenden Gesichtspunkten meistens darauf ab, Fachkräfte zu gewinnen. Wie ist es eigentlich um Investoren mit Migrationshintergrund bestellt, die in diesem Land unternehmerisch tätig werden wollen? Wir wissen, dass sich Ausländer, wenn sie einen bestimmten Aufenthaltsstatus haben, hier nicht selbstständig machen können. Ich denke, es gibt aber ein paar Menschen, die aus diesem Grund hierherkommen möchten und auch Arbeitsplätze schaffen würden. Wie sollten wir da die Steuerung gestalten? Für wie wichtig sehen Sie es an, im Hinblick auf die ausländischen Investoren Erleichterungen bei den Visabestimmungen und dem Erlangen eines Aufenthaltsstatus einzuführen?

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner:** Wie Sie wahrscheinlich wissen, erhält jemand nach § 21 Aufenthaltsgesetz einen Aufenthaltstitel, wenn er 250.000 € investiert – früher wurden 1 Million € gefordert – und eine bestimmte Zahl von Arbeitsplätzen schafft. Die Statistik zeigt, dass das eigentlich keine große Rolle spielt. Bedeutsam ist, dass die insgesamt 1.040 Personen, die über diesen Aufenthaltstitel verfügen, nicht als Unternehmer, sondern als Selbstständige in Erscheinung getreten sind, z. B. als selbstständiger Arzt.

Die Analyse bereitet mir einige Schwierigkeiten. Wenn man das genau untersucht, stellt man nämlich fest – wenn ich das richtig verstehe –, dass die Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit in hohem Maße in relativ kleinen Betrieben erwirtschaftet wurden und dass die Risikoanfälligkeit bei der Selbstständigkeit ziemlich hoch war. Mit anderen Worten: Einen Bill Gates können wir immer unterbringen; das ist kein Problem. Aber unter Personen, die über diesen Titel verfügen, sind doch eher Kioskinhaber zu verstehen. Man hat da eine gewisse sozialstaatliche Kontrollverantwortung und muss dafür sorgen, dass mit diesem Aufenthaltstitel nicht nur Personen einreisen, deren Aufenthalt, wenn sie keine soziale Absicherung haben, Erfordernisse nach sich zieht, die der Staat über irgendwelche sozialen Systeme in den Griff bekommen muss.

Ich will jetzt gar nicht drum herumreden. Mir scheint, man könnte überlegen, Selbstständigen den Zugang in gewisser Weise zu öffnen. Allerdings ist das im geltenden Recht schon angelegt. Das zeigt das Beispiel der Niederlassungserlaubnis. Nach dem geltenden Recht kann man eine Niederlassungserlaubnis jetzt viel schneller erhalten. In Zukunft soll man eine Niederlassungserlaubnis schneller erhalten, wenn man zwei Jahre lang eine qualifizierte Tätigkeit nach § 18 AufenthG ausgeübt hat. Wenn man eine Niederlassungserlaubnis hat, ist man bei der Erwerbstätigkeit nicht mehr eingeschränkt. Das scheint mir sinnvoller zu sein, als von vornherein einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit auszuweisen. Mit anderen Worten: Ich sehe da keinen großen Regelungsbedarf.

Sachv. Prof. **Dr. Friedrich Heckmann:** Ich gehe jetzt nicht auf die Fragen im Zusammenhang mit Ausbildung und Bildung ein. Meine Frage bezieht sich auf die Zuwanderung aus humanitären Gründen. Sie ist prinzipiell nicht steuerbar. Auf der anderen Seite bedeutet die Regelung für Kontingentflüchtlinge eine Entscheidung, mit der die Einwande-

rung von Personengruppen in einer gewissen Größenordnung beschlossen worden ist. Was ist unter dem Aspekt der Steuerung das Besondere an diesen Resettlement-Programmen im Vergleich zu der alten Regelung für Kontingentflüchtlinge?

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner**: Das Resettlement führt in dem Bereich eigentlich nicht zu substantziellen Änderungen. Ich habe mich vor zwei Wochen mit jemandem vom BMI über die Ausgestaltung der Resettlement-Programme unterhalten. Diese Programme kommen von der EU. Die EU hat ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, die Leute, die z. B. aus Tunesien kommen, aufzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt jetzt 300 Tunesier auf. Das ist im Grunde eine Kompensation für die spontane Asylsuche. Die Idee ist eigentlich, angrenzende Staaten zu entlasten, die mit temporären, zum Teil massiven Flüchtlingsströmen konfrontiert werden. Die EU sieht sich da sozusagen in einer humanitären Verantwortung. Ich halte es im Prinzip für richtig, bestimmte Kontingente aufzunehmen. Das Kontingentflüchtlingengesetz ist inzwischen aufgehoben; es ist nicht mehr wirksam. Aber wir haben nach § 23 AufenthG immer noch die Möglichkeit, generelle Bleiberegulungen oder auch generelle Aufenthaltsregelungen für bestimmte Kategorien von Personen zu schaffen.

Was unser Thema betrifft, halte ich es für wichtig, sich ein bisschen die internationale Praxis anzuschauen und dann zu sagen: Okay, wir beteiligen uns an solchen Programmen. – Es heißt, dass die Amerikaner – so wird es jedenfalls berichtet; ganz lassen sie sich nicht in die Karten schauen – eine sehr viel detailliertere Auswahl unter den Personen treffen, die sie herausholen. Sie haben ohnehin ein relativ geringes Problem mit spontan einreisenden Asylsuchenden. Ihr Problem sind die Mexikaner – die „irregular immigrants“ –, nicht aber die Asylsuchenden. Das sind lächerlich geringe Zahlen im Vergleich zu den Zahlen, mit denen wir es in den europäischen Asylverfahren zu tun haben. Was die Asylsuchenden betrifft: Wenn der UNHCR ein Programm auflegt, suchen sich die Amerikaner die Leute heraus, die unter den Gesichtspunkten ihres Arbeitsmarktes für eine Integration geeignet zu sein scheinen.

Warum sollten nicht auch wir das machen können, wenn wir solche Programme auflegen? Ich würde es für durchaus sinnvoll halten, bei solchen Resettlement-Programmen ganz offen zu sagen: Eine Aufnahme aus humanitären Gründen ist okay, aber das ist nicht der einzige legitime öffentliche Zweck der Einwanderungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Wir schauen auch darauf, ob wir jemanden haben, den wir brauchen können, und wir nehmen bevorzugt die auf, die z. B. eine qualifizierte Ausbildung haben.

Sachv. **Marc Phillip Nogueira**: Sie haben einen Vorzug der Regelung zum Familiennachzug hervorgehoben: dass die Sprache erlernt werden muss. Sie haben vor allen Dingen die psychologischen Aspekte genannt, aber es gibt noch viele andere Aspekte. Vielleicht können Sie mir kurz aus der juristischen Perspektive erklären, warum der Zwang zum Erlernen der deutschen Sprache auf dem Niveau A1 an die Visumserteilung gekoppelt ist? Soweit ich es verstanden habe, ist das der Grund. Vielleicht ist diese Annahme aber auch falsch.

Warum müssen die Einwanderer aus bestimmten Staaten die deutsche Sprache lernen, andere – etwa diejenigen, die aus Japan oder aus den USA kommen – aber nicht? Wenn die Vorteile des Erlernens der deutschen Sprache so eindeutig sind, ist es doch naheliegend, allen Leuten zu sagen: Lerne Deutsch. – Zudem hat man in den USA we-

sentlich bessere Bedingungen, um Deutsch zu lernen. Mir leuchtet das überhaupt nicht ein. Aber vielleicht können Sie etwas dazu sagen.

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner**: Sie haben es zwar im Ergebnis völlig richtig dargestellt, nicht aber, was die juristische Verknüpfung betrifft. Der Erwerb von Sprachkenntnissen ist eine Anforderung, die im Aufenthaltsgesetz als Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis niedergelegt ist. Das ist der erste Schritt. Zweiter Schritt: Um eine solche Aufenthaltserlaubnis zu bekommen, muss man ein Visumverfahren durchlaufen. Ohne ein Visumverfahren bekommt man keinen langfristigen Aufenthaltstitel in der Bundesrepublik Deutschland. Ausnahmen werden bei bestimmten Kategorien von Personen gemacht, die visumfrei einreisen dürfen oder sich bereits legal in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Das ist das grundsätzliche Erfordernis für Drittstaatsangehörige, die einen über den Zeitraum von drei Monaten hinausgehenden Aufenthaltstitel haben wollen. Sie alle müssen ein Visumverfahren durchlaufen.

Das spielt auch in unserem Kontext – Erleichterungen – eine erhebliche Rolle; das ist klar. Darüber könnte man lange reden. Das ist ein eigenes Gebiet. Aber das ändert nichts daran, dass das geprüft werden muss, bevor jemand einreist – jetzt komme ich auf das Dilemma zurück, in dem wir uns befinden –; denn in dem Moment, in dem er in der Bundesrepublik Deutschland ist, bekommen Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren eine erhebliche Bedeutung, wenn er, um es vorsichtig auszudrücken, entschlossen ist, sich länger hier aufzuhalten.

Mit anderen Worten – wenn Sie es so wollen –: Das Visumerfordernis dient der Kontrolle der illegalen Zuwanderung. Dies ist ein essenzielles Bedürfnis. Das ist keine besonders böse deutsche Eigenschaft, sondern die Visumerfordernisse sind inzwischen, wie Sie wissen, EU-rechtlich einheitlich geregelt. Wir haben überhaupt keinen Spielraum mehr. Ob der Angehörige eines bestimmten Staates der Visumpflicht unterliegt oder nicht – beim Schengen-Visum geht es um die kurzfristigen Visa –, ist in der EU-Visumverordnung geregelt. Da gibt es überhaupt keinen Spielraum. Man wird sehen, wie das Verfahren im Zusammenhang mit den türkischen Staatsangehörigen ausgeht. Aber abgesehen von den Feinheiten des Assoziationsrechts der EU mit der Türkei ist alles EU-einheitlich geregelt. Das gilt, wie gesagt, in gleicher Weise für die kurzfristigen wie für die langfristigen Visa.

Abg. **Mürvet Öztürk**: Erster Punkt. Beim Familiennachzug möchte ich gern noch einmal nachhaken: Wenn beispielsweise eine amerikanische oder eine japanische Ehefrau einreisen, wird keine Sprachkenntnis vorausgesetzt.

(Herr Prof. Dr. Dr. h. c. Hailbronner: Das ist richtig!)

Wenn es aber darum geht, dass man sich durch eine Qualifizierung bzw. durch den Spracherwerb ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben in Deutschland aufbauen kann, muss diese Anforderung eigentlich für alle Zuwandernden gleichermaßen gelten, egal aus welchen Ländern sie kommen, und sie muss in allen Diskussionen über den Familiennachzug thematisiert werden. Sonst misst man mit zweierlei Maß. Genau das ist es, womit ich ein Problem habe. Ich habe das Gefühl, dass man zwischen den Gruppen Unterschiede macht. Wenn es so ist, muss man es ganz klar sagen, oder man muss es so formulieren, dass diese Anforderung für alle betroffenen Personen gleichermaßen gilt. Sie haben nicht ganz auf die Frage geantwortet; vielleicht können Sie es gleich noch einmal probieren.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die Zuwanderung aus humanitären Gründen. Ich habe Sie so verstanden, dass wir bei der Zuwanderung aus humanitären Gründen keinen Gestaltungsspielraum haben, weil wir durch das internationale Recht und auch durch das EU-Recht gebunden sind. Sie haben vom Resettlement-Programm gesprochen: Es geht nicht darum, dass 300 Tunesier hierherkommen, sondern darum, dass Personen – auch aus der Region südlich der Sahara –, die nach der UN-Menschenrechtskonvention anerkannte Flüchtlinge sind, zu uns ziehen und eine Wiederansiedlungsmöglichkeit haben. Sie haben auch einen Zugang zum Arbeitsmarkt.

Für mich stellt sich aber die Frage: Sie haben vom Potenzial der im Inland lebenden Ausländer gesprochen. Es gibt auch die Gruppen der langjährig Geduldeten und die Gruppen derer, die wir nicht zurückführen können, selbst wenn sie kein Asylverfahren durchlaufen haben. Was machen wir mit dieser Gruppe? Müsste man dieser Gruppe nicht doch den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, damit die Menschen nicht von Sozialleistungen abhängig sind und ein selbstbestimmtes Leben führen können? Müssten die Integrations- und die Sprachkurse nicht auch für diese Personengruppen geöffnet werden, damit man – in dem Sinn, wie Sie es gesagt haben – das Potenzial derer, die seit Jahren im Land leben, nutzen kann?

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner**: Ich möchte mich nicht vor der Beantwortung der – zugegebenermaßen heiklen – Frage nach der unterschiedlichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen drücken. Das betrifft vor allem türkische Staatsangehörige auf der einen Seite und die Staatsangehörigen von Industrieländern – z. B. Amerikaner oder Japaner – auf der anderen Seite. Der Gesetzgeber will – das steht in der Gesetzesbegründung nicht ganz so; ich drücke es trotzdem so aus – z. B. die qualifizierten Japaner nicht abschrecken, indem er verlangt, dass die Ehefrauen, die, möglicherweise auch für einen temporären Aufenthalt, mitkommen, Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen. Diese Japaner gehen z. B. zu Siemens. Das ist nicht das Segment der Küchenhilfskräfte, sondern das der Qualifizierten.

Ein weiterer Aspekt ist: Man geht davon aus, dass für diesen Personenkreis – das halte ich rein empirisch für nicht ganz absurd – Sprachkenntnisse nicht die gleiche Integrationsbedeutung haben wie für die anderen Gruppen, von deren Angehörigen der Gesetzgeber idealtypisch ein bestimmtes Minimum an Fähigkeiten, sich verständlich zu machen, verlangt. Ich meine, das liegt noch im Bereich der gesetzgeberisch zulässigen Erwägungen. Sicher kann man darüber streiten. Wir streiten seit 2005 darüber, und wir werden auch weiterhin darüber streiten.

Aber die Bundesrepublik Deutschland ist, wie Sie wissen, damit nicht allein. Diese Unterscheidungskriterien haben auch die Niederländer und die Franzosen übernommen. Alle machen Ausnahmen bei den Personen, die aus Industrieländern kommen. Sie kommen leichter herein als Angehörige sonstiger Drittstaaten. Ich denke, das bewegt sich im Rahmen des gesetzgeberischen Spielraums.

Als einen weiteren Punkt haben Sie die Nutzung des Potenzials der hier lebenden Ausländer angesprochen. Da kann ich mir es jetzt einfach machen: § 18a AufenthG – eingeführt 2007 – sieht eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung vor. Ich zitiere:

Einem geduldeten Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat und der Ausländer

– jetzt folgt eine Reihe von Kriterien –

1. im Bundesgebiet

a. eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf oder ein Hochschulabschluss abgeschlossen hat oder

b. mit einem anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss seit zwei Jahren ununterbrochen eine dem Abschluss angemessene Beschäftigung ausgeübt hat, oder

c. als Fachkraft seit drei Jahren ununterbrochen eine Beschäftigung ausgeübt hat, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt ..., und

2. über ausreichenden Wohnraum verfügt ...

Man kann sich überlegen, ob die Erfordernisse, die in § 18a AufenthG aufgelistet sind, wirklich alle notwendig sind oder ob man hier für eine Erleichterung sorgen sollte. Aber das sind im Grunde eher technische Details. Ich halte das für eine Antwort. Man muss einmal analysieren, warum relativ wenige Leute in den Genuss dieser Regelung gekommen sind, und dann eventuell Korrekturen vornehmen. Ich könnte mir vorstellen, dass man auch bei denen, von denen es heißt, dass sie länger da sind, stärker auf den Erwerb einer beruflichen Qualifikation als auf die Klärung der Frage abstellt, ob sie in der Vergangenheit ihre Abschiebung verhindert haben oder nicht.

Sachv. Prof. **Dr. Frank-Olaf Radtke**: Ich möchte nur eine ganz kurze Anmerkung machen und das Ganze sozusagen zusammenfassen: Herr Prof. Hailbronner, ich bin Ihren Ausführungen mit Interesse gefolgt und habe herausgehört, dass Sie aus juristischer Sicht sagen, alles, was wir an Gesetzen hätten, sei im Grunde auf die Abwehr unerwünschter Zuwanderer ausgerichtet, wobei offenbleibt, inwieweit da wirklich ein Steuerungseffekt entstehen kann.

Sind wir, sowohl im Hinblick auf die europäische Freizügigkeit als auch weltweit, nicht mittlerweile in der Lage, dass es nicht mehr darauf ankommt, Einwanderer abzuwehren, sondern darum, sich attraktiv zu machen? Meine Frage ist: Was muss mit den bisher restriktiven Regelungen geschehen, um da etwas in Bewegung zu bringen? Die Philosophie, die dahintersteht, scheint nämlich das Problem zu sein.

Herr Prof. **Dr. Dr. h. c. Hailbronner**: Da würden Sie mich missverstehen. Meines Erachtens ist das spätestens seit 2005 nicht mehr der Fall. Seitdem haben wir neue Bestimmungen über Aufenthaltstitel zum Zweck der Aufnahme einer Beschäftigung. So etwas war früher gar nicht im Gesetz enthalten. Wir haben z. B. die Niederlassungserlaubnis und die Hochqualifiziertenregelung nach § 19 AufenthG. Das würde ich nicht so sehen. Jetzt dreht sich die ganze Diskussion eigentlich um die Erweiterung der bestehenden Möglichkeiten.

Sie sagen, alles sei auf Abwehr ausgerichtet. Wir haben immer vielfältige Zielsetzungen. In Bezug auf das Zuwanderungsgesetz wurde damals gesagt – nach langer Diskussion –, es habe zunächst einmal die Funktion der Steuerung. Eine Steuerung bedeutet immer

auch eine Kontrolle und ein Unterscheiden zwischen denen, die man möchte, und denen, die man nicht möchte. Das ist im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung mittlerweile relativ detailliert geregelt.

So furchtbar schlecht ist das nicht. Man kann sich immer darüber unterhalten, aber ich frage: Sind wir im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU wirklich so furchtbar schlecht damit gefahren? Es wird geklagt – das ist sicher richtig –, und es wird zu Recht angemahnt, dass man ein längerfristig angelegtes Konzept für die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte haben muss. Damit bin ich völlig einverstanden. Aber ich kann nicht sehen, dass das ignoriert wird – auch nicht, was die im Aufenthaltsgesetz enthaltenen Regelungen und die vorliegenden Gesetzesvorschläge betrifft.

Vorsitzender: Herzlichen Dank. – Herr Prof. Plünnecke, wir dürfen Sie jetzt um Ihre Stellungnahme bitten.

Herr Prof. **Dr. Plünnecke:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich freue mich, heute hier die Position des Instituts der deutschen Wirtschaft zu dem Thema „Steuerungsmöglichkeiten der Zuwanderung“ vorstellen zu dürfen. Ich arbeite im IW in dem Wissenschaftsbereich „Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik“. Wir setzen bei dem Thema einen stärkeren Fokus auf das Ökonomische: Wir schauen unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarkts, der Demografie und des Bedarfs auf das Thema, aber wir sind z. B. keine Experten, was die Flüchtlingsfragen betrifft. Da verfügen wir über kein weitergehendes Know-how.

Warum ist das Thema Zuwanderung aus unserer Sicht sehr wichtig? Zum einen gibt es, wie wir wissen, kurzfristige Arbeitsmarktengpässe. Wenn Sie die Zahl der offenen Stellen zu der Zahl der Arbeitslosen in Relation setzen – die Vakanzzeiten –, erkennen Sie, dass es ein Spektrum an Berufen gibt, in denen bereits jetzt Engpässe bei den Fachkräften festzustellen sind. Zu nennen sind die Gesundheitsberufe sowie technische und naturwissenschaftliche Berufe.

Zum anderen stehen wir – ich glaube, dieser Punkt ist wesentlich wichtiger; darüber ist in der Enquetekommission wahrscheinlich länger diskutiert worden – in Deutschland langfristig vor einer demografischen Herausforderung. Wenn Sie sich die Bevölkerungsstruktur anschauen – wir haben 7,7 Millionen Personen im Alter von 5 bis 14 Jahren und 12,6 Millionen Personen im Alter von 45 bis 54 Jahren –, erkennen Sie, dass es uns kaum gelingen wird, den Bedarf an beruflich Qualifizierten selbst zu decken. Das wäre selbst dann der Fall, wenn alle, also sämtliche Angehörige dieser Jahrgänge, nur Berufsausbildungen machen würden, d. h. keiner an die Universität ginge oder ohne Qualifikation bliebe. Selbst dann würde es nicht gelingen, die ausscheidenden Personen mit Berufsausbildung zu ersetzen. Es gibt also erhebliche Arbeitsmarktengpässe.

Deswegen sehen wir die Zuwanderung unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarkts grundsätzlich als einen Gewinn, eine Chance und ein Potenzial an. Eine langfristige Zuwanderung ist daher ein wichtiger Punkt – auch, wie Sie gesagt haben, im Sinne einer Philosophie –, über den man sich klar werden muss. Man muss sich darüber klar werden, wie man das vom System her aufstellt.

Was ist zu tun? Darum ging es in Ihren Fragen. Ich werde auf einige Punkte kurz eingehen. Wir haben Aufenthaltstitel geschaffen. Es gibt Aufenthaltstitel für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Frage ist, ob die Umsetzung in der Praxis wirklich gut funktioniert – dar-

auf komme ich am Ende zu sprechen – und ob wir jetzt bessere Gesetze haben. Die Tür ist im Prinzip offen, aber niemand lädt ein, hindurchzugehen. Das heißt, die Tür ist ein Stück weit offen. Das ist ein Aspekt, warum es mit der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung bisher nicht gut klappt und warum es besser funktionieren könnte.

Zu den Änderungsmöglichkeiten: Die Blaue Karte EU stellt für beruflich Qualifizierte eine große Chance dar. Wir könnten uns dabei noch stärker auf beruflich Qualifizierte mit technischen Qualifikationen fokussieren, damit wir dort Potenziale haben. Damit Arbeitsverhältnisse angebahnt werden können, brauchen wir befristete Aufenthaltsgenehmigungen. Die Personen müssen vor Ort suchen können. Das ist ein wichtiger Punkt. Ein Punkteschema wäre da sicherlich eine denkbare Lösung: Zunächst einmal wird einem eine Aufenthaltsgenehmigung für eine bestimmte Zeit erteilt, um einen Arbeitsplatz zu suchen und über bestimmte Hürden springen zu können.

Ferner gibt es im Zuwanderungsrecht unbestimmte Rechtsbegriffe: wenn man erst prüft, ob es nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gibt, und der Arbeitgeber daher nicht genau weiß, ob er die Person, die er im Auge hat, wirklich einstellen kann und ob erst einmal Übergangsfristen abwarten muss, bis er tatsächlich Sicherheit hat.

Entscheidend ist für uns das Thema Willkommenskultur. Das fängt bei den Behörden an, bedeutet aber auch – da möchte ich meinem Vorredner etwas widersprechen –, dass wir das Potenzial derjenigen stärker und in einem strategischen Sinn nutzen, die über andere Wege nach Deutschland eingewandert sind. Zu nennen sind beispielsweise Flüchtlinge. Konkret habe ich die Personen vor Augen, die als Kinder aus Jugoslawien eingewandert sind, hier ihre Schulzeit und ihr Studium absolviert haben, jetzt eine halbe Stelle zur Promotion besetzen und plötzlich von der Behörde einen Brief bekommen, in dem steht, dass ihre Aufenthaltsgenehmigung abläuft. Das ist ein verheerendes Signal. Normalerweise müsste man diesen Personen einen roten Teppich ausrollen und sie einladen, dauerhaft in Deutschland zu bleiben. Das ist etwas, was unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarkts und der Qualifikationen, die hier erworben worden sind, deutlich verbessert werden muss.

Die Einkommensgrenze für Zuwanderer wurde auf 48.000 € gesenkt. Denken Sie an die Berufseinsteiger: Es soll auch für Personen interessant sein, hierherzukommen und ihre ersten beruflichen Schritte zu machen, die noch kein unternehmensspezifisches Wissen haben und noch keine Erfahrungen in einem Unternehmen wie dem, in das sie hineinkommen, gesammelt haben können. Für diese Personen ist ein notwendiges Einkommen von 48.000 € eine sehr hohe Schwelle. Wenn Sie sich vor Augen führen, dass in Deutschland die Einstiegsgehälter von Hochschulabsolventen im Durchschnitt bei 37.000 € liegen, erkennen Sie, dass eine Einkommensgrenze von 48.000 € eine relativ hohe Hürde für eine dauerhafte Niederlassung ist.

Eine Einkommensgrenze von 33.000 € wie sie in der Blue Card EU bei Mangelberufen vorgesehen ist, scheint mir für die Erteilung einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung eine viel sinnvollere Anforderung zu sein. Um die Zuwanderung Geringqualifizierter beschränken zu können – wenn das gewünscht ist –, ist aus unserer Sicht eine Einkommensgrenze von 33.000 € für Berufseinsteiger realistisch. Sie bietet Personen mit einer Qualifikation für den deutschen Arbeitsmarkt attraktive Perspektiven. Wir plädieren daher dafür, da einen Schritt voranzugehen.

Ein weiterer Aspekt ist, sich zu überlegen, ob man nicht doch langfristig die Einführung eines Punktesystems ins Auge fasst. In diesem kann man die arbeitsmarktbezogenen Gesichtspunkte – falls es irgendwo einen Engpass gibt – entsprechend gewichten. Aber

Sie müssen – das ist der Effekt – daran denken, für die Personen, die zuwandern, attraktiv zu sein. Diese können verschiedene Länder ins Auge fassen.

Wenn man auf die kanadische Webseite geht, sich dort durchklickt und sein Profil eingibt, weiß man noch zehn Minuten, ob es sich für einen lohnt, die bürokratischen Hürden in Angriff zu nehmen. Sie wissen, ob ihre Chance sehr gut ist. Im deutschen Zuwanderungsgesetz fehlt bisher eine Möglichkeit, sich zu informieren, die dem Zuwanderer Lust macht, diesen Weg auf sich zu nehmen. Da ist unser System aus Sicht des Zuwanderers immer noch sehr bürokratisch. Es scheint mir nicht die Willkommenskultur auszudrücken, die man eigentlich vermitteln müsste, wenn man mit anderen Ländern, die auch versuchen, diesen Weg zu gehen, in einen Wettbewerb um das Gewinnen von Fachkräften für den Arbeitsmarkt eintreten möchte. Das sind die Aspekte, die für uns von großer Bedeutung sind: Es muss über die Schwellen für eine Zuwanderung nachgedacht werden.

Ein anderes Thema – das auch schon angesprochen wurde – sind die Hochschulabsolventen. Wir wissen aus verschiedenen empirischen Studien, dass es in Deutschland schwierig ist, im Ausland erworbene Bildungsabschlüsse zu verwerten. Wenn man sich die Bildungsrenditen von Zuwanderern anschaut, stellt man fest, dass die Zuwanderer, die ihre Abschlüsse in Deutschland gemacht haben, am deutschen Arbeitsmarkt im Durchschnitt genauso hohe Renditen erzielen wie die Nichtzuwanderer. Die Verwertbarkeit der aus dem Ausland mitgebrachten Abschlüsse ist dagegen deutlich niedriger. Da haben wir ein Problem, das wir mit der Anerkennung der Abschlüsse sowie durch verschiedene andere Verfahren und Unterstützungsmaßnahmen, die wir dort leisten wollen, besser in den Griff zu bekommen versuchen.

Aber wir haben auch Personen, die nach Deutschland zugewandert sind, hier ihren Abschluss gemacht haben, die Sprache in der Regel sehr gut beherrschen und eine für Arbeitgeber vergleichbare und einschätzbare Qualifikation von den deutschen Hochschulen mitbringen. Denen dürfen wir nicht nur einen Zeitraum von einem Jahr zugestehen, sondern wir müssen ihnen eine längere Frist einräumen, um zu suchen. Ein anderer wichtiger Aspekt ist, ihnen wesentlich schneller eine dauerhafte Niederlassung zu ermöglichen; denn die Zahl derjenigen, die in das deutsche System einwandern und hier als Bildungsausländer studieren, ist durchaus erheblich.

Wir haben gehört, dass 200 Personen mit einem bestimmten Aufenthaltstitel nach Deutschland einwandern. Der Hebel, den man bei den Hochschulen ansetzen kann, ist, rein ökonomisch – von der Masse der Absolventen her – betrachtet, wesentlich größer. Dort kann man eine Willkommenskultur etablieren, indem man direkt für eine Zuwanderung wirbt, den Studierenden Perspektiven aufzeigt, ihnen deutlich macht, dass sie erwünscht sind, und ihnen erklärt, wie es funktioniert. Da fehlt noch sehr viel, um die Zuwanderung willkommener Fachkräfte nach Deutschland zu unterstützen. – So viel zunächst einmal zu dem Thema Zuwanderung unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarkts.

Vorsitzender: Danke schön. – Es liegen mir zunächst zwei Wortmeldungen vor: Herr Merz und Frau Schulz-Asche.

Abg. **Gerhard Merz:** Ich habe zwei Fragen. Wir haben die Arbeitskräftebedarfe bei anderer Gelegenheit schon einmal erörtert. Sie haben das Thema gestreift. Vielleicht kön-

nen Sie, um das Wissen darüber aufzufrischen, in welchen Bandbreiten wir uns bei den Schätzungen bewegen, zwei oder drei Zahlen nennen. – Das ist die erste Frage.

Zweite Frage: Welche Informationen gibt es – solche Informationen existieren bestimmt – über die Konkurrenzsituation, in der wir uns in Bezug auf die Zuwanderung von Fachkräften befinden? In welchen Ländern der Europäischen Union z. B. sind die Fachkräftebedarfe ähnlich, und inwiefern haben sie in der Konkurrenz um zuwanderungswillige Menschen einen Vorteil oder einen relativen Nachteil aufgrund ihres spezifischen Zuwanderungsrechts? Gibt es auf der anderen Seite Erkenntnisse darüber, über wie viele zuwanderungswillige Menschen wir bei bestimmten Qualifikationsbereichen reden? Kann man das in irgendeiner Art und Weise abschätzen?

Herr Prof. **Dr. Plünnecke:** Zu dem Thema Arbeitskräftebedarf gibt es verschiedene langfristige Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Abhängig von der Annahme, inwieweit es möglich ist, inländische Potenziale zu erschließen, reden wir davon, dass wir in 10 bis 15 Jahren in Deutschland einen Bedarf von 2, 3 oder 4 Millionen Arbeitskräften haben werden. Dieses Problem wird sich bis 2035 noch verschärfen.

Das größte Problem in Bezug auf die Fachkräfte werden wir zwischen 2025 und 2035 haben, wenn die geburtenstarken Jahrgänge den Arbeitsmarkt verlassen und die geburtenschwachen Jahrgänge nachrücken. Ich vermute, dass sich die Engpässe bei den beruflich Qualifizierten bereits zwischen 2015 und 2020 verschärfen werden, weil es bei ihnen, im Unterschied zu den Hochschulabsolventen, keine Sondereffekte durch Doppeljahrgänge sowie Verkürzungen der Schul- und Studienzeit gibt. Das, was bei den Akademikern vorübergehend leicht entlastend wirkt, wird es bei den beruflich Qualifizierten nicht geben, sodass wir bei ihnen schon ab 2015 Engpässe haben werden. Diese werden sich zwischen 2025 und 2035 stark verschärfen.

Das heißt, es gibt in der Summe einen erheblichen Fachkräftebedarf. Es ist aber sehr schwierig, diesen Bedarf für einzelne Fächer abzuschätzen. Aktuell sehen wir Arbeitskraftengpässe bei den Gesundheitsberufen sowie bei den technischen Berufen und bei einigen Ingenieurfachrichtungen. Das können wir feststellen, indem wir die Zahl der offenen Stellen und die Zahl der Arbeitslosen vergleichen und zudem die Suchdauer mit ins Auge fassen.

Nun reagieren auch die Studierenden im Inland auf diese Zahlen, und man kann versuchen, das inländische Potenzial zu erschließen. Ein großer Hebel, den man betätigen kann, findet sich bei der Erwerbstätigkeit der Frauen. Das ist ein Hebel, mit dem man vor allem im Hinblick auf die Gesundheitsberufe Potenziale erschließen kann, die ein Stück weit helfen können, die Engpässe zu reduzieren. Dennoch wird der demografische Effekt bleiben. Hinzu kommt das Älterwerden der Arbeitskräfte, das das Problem auf der Nachfrageseite noch einmal akzentuiert. Daher geht das IAB unter Berücksichtigung einer besseren Erschließung der inländischen Potenziale von einem Bedarf von 2 bis 3 Millionen Arbeitskräften in 10 bis 15 Jahren aus.

Das ist auf jeden Fall ein Bedarf, den man durch Zuwanderung decken kann. Es ist schwierig, das zu schätzen. Aber man kann davon ausgehen, dass man selbst bei einer deutlichen Verbesserung der Attraktivität für Zuwanderer nicht über das Ziel hinauschießen wird. Dass wir in den nächsten 15 Jahren zu viele Zuwanderer haben und damit Beschäftigungsprobleme bei der hiesigen Bevölkerung bekommen werden, ist angesichts der Fortschritte hinsichtlich der Attraktivität, die wir in den letzten Jahren in

Deutschland beobachten konnten, nicht zu befürchten. Das ist ein Punkt, bei dem man die Konkurrenzsituation betrachten muss.

Zum einen geht es dabei um die Sprache. Für viele Menschen, die aus Regionen mit einer hohen Geburtenrate und einer hohen Bevölkerungsdichte stammen – man denke an Indien –, ist ein englischsprachiges Land attraktiv. Man muss sich auch anschauen, in welchen Zielländern bereits Personen aus diesen Regionen leben. Zum anderen muss man sich die Motivation der Zuwanderer anschauen. Familienangehörige, Bekannte und Netzwerke sowie die Möglichkeit, Erfahrungen zu sammeln, spielen eine große Rolle bei der Entscheidung, wohin man geht. Das heißt, die angelsächsischen Staaten – innerhalb der EU Großbritannien – haben Vorteile, wenn es darum geht, dieses Potenzial zu erschließen. Ich halte das Potenzial insgesamt nicht für so groß, als dass es sich nicht lohnen würde, es mit aller Kraft zu erschließen, um die Beschäftigungsprobleme in Inland zu verhindern, die ansonsten aufgrund der demografischen Entwicklung entstehen würden.

Die Willkommenskultur ist durchaus ein Thema. Wenn man mit Zuwanderern spricht, stellt man fest, dass es bei der Ansprache seitens der Behörden ein großes Verbesserungspotenzial gibt. Unternehmer haben uns geschildert, dass sie Fachkräfte eingestellt haben, die als Ingenieure eine wichtige Arbeit in ihren Betrieben leisten und vom Amt ein Schreiben mit der Aufforderung bekommen haben: Ihre Aufenthaltsgenehmigung ist abgelaufen; bitte verlassen Sie Deutschland bis zu diesem oder jenem Tag. – Es steht dort nicht: Setzen Sie sich mit Ihrem Arbeitgeber zusammen; gemeinsam können Sie sicherlich eine Lösung finden; wir würden uns freuen, wenn Sie versuchten, hierzubleiben. – Das wäre eine andere Möglichkeit, damit umzugehen. Das spielt eine große Rolle bei der Beantwortung der Frage, ob man sich hier willkommen und wertgeschätzt fühlt, sowie bei der ganzen Kultur des Umgangs mit diesem Thema.

Bisher ist es uns, von der Rechtsregelung bis zu dem konkreten Erleben vor Ort, noch nicht wirklich gelungen, dem Thema Willkommenskultur eine große Bedeutung zu verleihen. Dieser Aspekt ist nicht nur juristischer Art, sondern er betrifft auch ganz konkret den Einzelnen, der hier lebt und mit Personen aus Bekanntenkreisen und Netzwerken zu Hause, also in den Zielländern, spricht. Das ist ein wichtiger Aspekt bei der Werbung um Zuwanderer. Wir haben noch viele Möglichkeiten, angefangen bei den Goethe-Instituten über die Auslandsschulen bis zu den Außenhandelskammern, um uns vor Ort als attraktives Land zum Zuwandern zu präsentieren. Mit einfachen Regeln, die man gut versteht, sind die potenziellen Zuwanderer besser zu erreichen. Ich denke, das ist ein wichtiger Aspekt. Hinzu kommen die Erleichterungen beim Zuwanderungsrecht, die man konkret in Angriff nehmen sollte.

Vorsitzender: Herr Merz hat noch den internationalen Wettbewerb angesprochen: welche Möglichkeiten zur Einwanderung es in anderen Staaten gibt und wie dort die Bedarfslagen sind.

Herr Prof. **Dr. Plünnecke:** Der Bedarf ist in den meisten Ländern Europas recht groß. Wenn man sich die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren anschaut, stellt man fest, dass Deutschland, was die Engpässe betrifft, das größte Problem hat. Andere Länder, gerade in Südeuropa, haben eher das Problem, dass die Arbeitslosigkeit massiv ansteigt. Das heißt, die Notwendigkeit, kurzfristig aktiv zu sein im Sinne des Gewinnens von Zuwanderern, ist in Deutschland deutlich größer als in Regionen, die es eher mit einer steigenden Arbeitslosigkeit zu tun haben. Aber der demografische Wan-

del wird in Deutschland den Arbeitsmarkt stärker treffen als in Frankreich, Großbritannien oder Skandinavien; denn diese Länder haben ihre Systeme schon besser auf den Fall vorbereitet, dass es notwendig wird, die Zuwanderung zu forcieren.

Das heißt, in Deutschland haben wir, obwohl wir einen kurzfristigen Arbeitskräftebedarf haben und, langfristig gesehen, mit einem stärkeren Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials rechnen müssen, die Systeme nicht entsprechend ausgestaltet. Wenn Sie auf die Zuwanderungsseiten der anderen Länder gehen, stellen Sie fest, dass es bei unseren Systemen noch einen Verbesserungsbedarf gibt. Schauen Sie sich Länder an, die mit Punktesystemen operieren: Die Menschen können sich dort viel schneller darüber informieren, ob sie als Zuwanderer infrage kommen, als in Deutschland.

Abg. **Kordula Schulz-Asche:** Als gesundheitspolitische Sprecherin meiner Fraktion möchte ich jetzt konzentriert auf das Thema Pflege eingehen. Die bisherigen Beiträge haben deutlich gemacht, dass Zuwanderung immer eher als etwas behandelt wurde – und nach wie vor behandelt wird –, was man nicht braucht. Wenn man überhaupt Zuwanderer brauche, dann nur hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Deshalb möchte ich die Diskussion auf ein konkretes Thema herunterbrechen, das Sie auch schon angesprochen haben: auf die Pflege. Nach dem Hessischen Pflegemonitor werden wir in der Pflege einen zusätzlichen Bedarf von 3.000 Vollzeitkräften haben, um den jetzigen Qualitätsstandard halten zu können. Dass das mit dem derzeitigen Potenzial an Auszubildenden und den vorhandenen Arbeitskräften nicht möglich ist, haben Sie schon gesagt. Ich glaube, das ist deutlich geworden.

Ich habe eine Frage zu diesem Bereich. Wir gehen immer davon aus, die Leute wollen nur hierherkommen, um Geld zu verdienen. Ich glaube, in der Pflege ist das nicht der Fall. Wir haben in der Pflege ein Ausbildungssystem, das im Vergleich zu dem in anderen europäischen Ländern unterqualifiziert ist. Das heißt, die Pflege wird hier nicht so hoch bewertet. Das wird z. B. daran deutlich, dass wir in diesem Bereich einen Mindestlohn brauchen. In anderen Ländern ist das ein hoch qualifizierter Beruf. Für Personen, die hierherkommen könnten, ist das, was die Qualifikation, den Arbeitsbereich und die Höhe des Gehalts betrifft, kein Anreiz. Sie haben gesagt, für Berufsanfänger solle die Einkommensgrenze bei 33.000 € liegen. In Deutschland ist ein solches Einkommen für Berufsanfänger in der Pflege aufgrund der schlechten Bezahlung zurzeit nicht zu erzielen.

Deshalb ist meine Frage – auch weil bei den Zuwanderern und in Bezug auf den Familiennachzug nach den Herkunftsländern unterschieden wurde –: Wir haben entsprechend der Tatsache, dass die Zahl der Pflegebedürftigen insgesamt ansteigen wird, eine zunehmende Zahl von türkischstämmigen Pflegebedürftigen. Aufgrund der steigenden Frauenerwerbsquote haben wir jetzt noch Arbeitskräfte, die einen Teil der Pflege übernehmen. Was müssen wir in Deutschland machen, damit qualifizierte Pflegekräfte aus anderen Ländern der Welt ein Interesse daran haben, hierherzukommen? Ich sehe für Personen, die in anderen Ländern eine gute Ausbildung gemacht haben, im Moment weder hinsichtlich der Berufsqualifikation noch hinsichtlich der Bezahlung einen Anreiz, hierherzukommen

Herr Prof. **Dr. Plünnecke:** Es gibt, was die Qualifikation der Pflegekräfte betrifft, eine Diskussion darüber, ob das Abitur notwendig ist. Dazu muss man sich die Vergleichszahlen ansehen: Es zeigt sich, dass in Deutschland in der Vergangenheit – im Moment ändert sich das leicht – der Anteil der Personen mit Abitur deutlich geringer war als in vielen

anderen Ländern, in denen 70, 80 oder 90 % über eine Studienberechtigung verfügen. Das bedeutet aber nicht, dass die Personen mit einem Realschulabschluss und einer Lehre im Durchschnitt weniger qualifiziert sind. Ende der Neunzigerjahre wurde eine Art PISA-Studie für Erwachsene – die IALS – durchgeführt. Da konnte man sehr schön sehen, dass in Deutschland auch die Personen ohne akademischen Abschluss in ihren Berufen sehr kompetent sind. Ihre Kompetenzen überlappen sich vielfach mit denen der Hochschulabsolventen in anderen Ländern.

Das heißt, wir haben nicht grundsätzlich das Problem, dass die Pflegeberufe für Hochqualifizierte geöffnet werden sollten. Wir haben in Deutschland in der häuslichen Pflege sehr viele Pflegekräfte, die aus anderen Ländern, beispielsweise aus Polen, kommen und deren Zuwanderung einen nicht ganz legalen Hintergrund hat. Diese Menschen haben in den Haushalten Pflegetätigkeiten übernommen. Deshalb muss man bei bestimmten Berufen durchaus über die Einkommensgrenzen nachdenken. Gleichzeitig muss man sich anschauen, ob Knappheiten in bestimmten Berufen zu Veränderungen bei der Vergütung führen. Man muss einfach abwarten, wie sich das entwickelt.

Die Einkommensgrenze ist für Einwanderer aus Drittstaaten ein sehr wichtiger und interessanter Aspekt. Aus Diskussionen mit Chinesen, die in dem Bereich als Fachkräfte tätig sind, weiß man, dass die Chinesen gerade das Thema Pflege sehr strategisch angehen und sich bemühen, Zuwanderer, die Pflegetätigkeiten ausüben können, in ihr Land zu holen. Das heißt, China ist ein großer Konkurrent, der auf dem Markt für Pflegedienstleistungen auftreten und sich bemühen wird, Zuwanderer zu sich zu holen.

Man muss sich also in Deutschland unbedingt jetzt schon Gedanken über diesen Bereich machen; denn das Thema Pflege wird aufgrund der Alterung der Bevölkerung zwischen 2030 und 2050 dramatisch an Bedeutung gewinnen. China wird als eine große Region mit einem enorm hohen Bedarf auf diesem Markt auftreten und Zuwanderer zur Übernahme von Pflegedienstleistungen gewinnen wollen. Die Chinesen denken im Übrigen darüber nach, ob man nicht, da Deutschland eine solch gute Ausbildung hat, Leute hierhin schicken könnte, die eine Zeit lang hier arbeiten und dann nach China zurückgehen. Auch über solche Modelle kann man sich in Deutschland Gedanken machen. Man kann sich überlegen, ob man mit anderen Ländern insofern zusammenarbeitet, als man die Menschen ausbildet und sie dann eine Zeit lang als Arbeitskräfte hierbleiben. Beide Regionen können dadurch gewinnen.

Abg. **Mürvet Öztürk:** Zu dem Thema Pflege hat Kollegin Schulz-Asche schon Fragen gestellt. Ich möchte auf die EU-Binnenmigration eingehen, von der Sie gesprochen haben. In Ihrem Papier heißt es, dass wir beispielsweise bei der EU-Osterweiterung die Chance verpasst hätten, in der Übergangsphase bis zur Freizügigkeit Hochqualifizierte zu gewinnen. In anderen EU-Staaten dagegen hätten die Hochqualifizierten durchaus eine neue Perspektive für sich gefunden.

Die Freizügigkeit ist verwirklicht. Jetzt haben wir die EU-Krise. Aufgrund dieser Situation gibt es erneut einen Wanderungs- bzw. Auswanderungsbedarf innerhalb der Europäischen Union. Das findet statt, egal ob wir es gestalten oder nicht – Stichwort: Spanien. Was Griechenland betrifft, habe ich erfahren, dass die Griechen lieber in die Türkei gehen als hierher. Die Frage ist: Wie können wir als Gesellschaft diese sich neu auftuende Chance nutzen, sodass wir von der im Rahmen der EU-Freizügigkeit stattfindenden Migration von qualifizierten und auch weniger qualifizierten Arbeitskräften – beispielsweise aus Spanien – stärker profitieren? Ich weiß, dass es vonseiten der Auslandshandelskammern große Bestrebungen in dieser Richtung gibt. Die Goethe-Institute haben sich da

sehr gut aufgestellt. Aber reichen die Angebote, die wir im Inland haben, aus, um diese Personen mitsamt ihren Angehörigen nach Deutschland zu holen? Ist das auch gut genug – Stichwort: Weiterqualifizierung bzw. Nachqualifizierung in ihrem Berufsbereich –, damit sie sich hier etablieren können? Was können wir machen, damit wir in Deutschland nicht wieder, wie bei der EU-Osterweiterung, eine Chance verpassen? – Das ist der eine Punkt.

Der zweite Punkt betrifft die temporäre Zuwanderung. Ich habe eine ganz konkrete Frage dazu. Mich erinnert die Diskussion über die temporäre Zuwanderung immer sehr stark an die frühere Diskussion über die Zuwanderung der Gastarbeiter. Auch da gab es die Vorstellung, dass wir gering qualifizierte Personen, die wir brauchen, temporär in unser Land holen sollten und dass diese, wenn sich die Situation entspannt haben würde, zurückgehen würden. Dass das nicht geklappt hat, wissen wir heute. Die meisten sind geblieben.

Die Frage ist: Inwiefern würden wir einer Fehleinschätzung unterliegen, wenn wir dächten, die Menschen würden nur für einen bestimmten Zeitraum kommen und dann wieder gehen? Inwiefern wäre es realistischer und ehrlicher, zu sagen: „Das muss man individuell entscheiden; das kann man nicht immer gesetzlich beeinflussen“? Inwiefern ist die Diskussion über eine temporäre Zuwanderung von Hochqualifizierten sogar ein Hindernis? Die Menschen kommen nicht, wenn sie wissen, dass sie nur für eine gewisse Zeit bleiben dürfen und ihre Familien nicht mitbringen können. Wie ist Ihre Einschätzung? Mich erinnert das sehr stark an die Diskussion über die Gastarbeiter. Das hat nicht so funktioniert, wie wir es uns gedacht hatten. Wäre es nicht besser, aus der Vergangenheit zu lernen?

Herr Prof. **Dr. Plünnecke**: Zu dem ersten Thema: Sie haben Spanien als Beispiel genannt und geschildert, dass viele Institutionen, auch vor Ort, versuchen, den jungen Menschen angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit und der Perspektivlosigkeit ein Angebot zu machen. Das reicht bis zur Kanzlerin, die dort den Bedarf in Deutschland nach Ingenieuren dargestellt und damit eine große Aufmerksamkeit erlangt hat. Das ist in Spanien gerade ein großes Thema. Viele diskutieren darüber, ob sie nach Deutschland gehen sollen, da der hiesige Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen Regionen im Moment sehr gut aufgestellt ist. Zum einen haben wir also die Akteure. Wir beobachten, dass die Zuwanderung aus diesen Regionen im Vergleich zu den Vorjahren zugenommen hat. Allerdings bewegt sie sich noch auf einem relativ niedrigen Niveau im Vergleich zu der Zuwanderung aus anderen Regionen, die dauerhaft und tendenziell sowieso stärker ist.

Zum anderen haben Sie auf einen wichtigen Aspekt hingewiesen: Was machen wir mit den Personen, die mit einer Qualifikation hier ankommen, die sie in ganz anderen Berufsbildungssystemen und mit ganz anderen Abschlüssen erworben haben? Wie können wir die Verwertbarkeit dieser Qualifikationen feststellen? Das Recht auf eine Einstufung dieser Abschlüsse wird generell gestärkt. Dabei geht es aber darum, Informationen zu sammeln, sodass dann Module zur Weiterbildung und zur Weiterqualifikation angeboten werden können, um einen noch fehlenden Teil zu erwerben und somit eine einem in Deutschland bekannten Berufsabschluss vergleichbare Qualifikation in der Hand zu haben und am Arbeitsmarkt verwerten zu können.

Es fehlen Weiterbildungsmodule. Wenn man über die verschiedenen Möglichkeiten nachdenkt, Zuwanderer zu gewinnen und die Verwertung ihrer Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, stellt man fest, dass der Einsatz von Mitteln für Nachqualifi-

zierungsbausteine aus ökonomischer Sicht sehr rentabel ist. Die Personen bringen schon sehr viele Qualifikationen mit, und es fehlt nur noch ein kleiner Baustein, um in Deutschland deren volle Verwertbarkeit in diesem Berufsfeld zu ermöglichen. Ich würde sagen, das muss auf jeden Fall deutlich gestärkt werden. Wir müssen ein besseres Angebot für Einzelmodule bekommen. Mit der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen geht es jetzt erst los. Man schätzt, dass bis zu 300.000 Personen einen solchen Antrag stellen würden. Wenn man dann feststellt, dass vielleicht bei 50.000 oder 150.000 Personen ein kleiner Baustein fehlt, muss man hinzufügen, dass es eine Weiterbildungsstruktur in der dafür notwendigen Feinkörnigkeit noch nicht gibt.

Das heißt, da gibt es noch eine große Herausforderung zu bewältigen, auch wenn es darum geht, die Finanzierung sicherzustellen. Im Moment wird auch eine Diskussion darüber geführt, wer das wie bezahlen soll. Ich denke, das könnte, zumindest in Form einer Kofinanzierung, auch eine Aufgabe der öffentlichen Hand sein. Im Vergleich zu anderen Ausgaben, die die öffentliche Hand tätigt, um Fachkräfte zu gewinnen, ist es durchaus rentabel, dafür Mittel bereitzustellen.

Zu dem zweiten Punkt: der temporären Zuwanderung. Wenn sich Ökonomen über Entscheidungen im Hinblick auf eine Zuwanderung Gedanken machen, benutzen sie immer den Begriff „Option“. Das heißt, wenn jemand, der mit der Genehmigung für eine temporäre Zuwanderung hierherkommt, die Option hat, sich dauerhaft niederzulassen, wenn es ihm gut gefällt, er Freunde gefunden und sich ein Netzwerk geschaffen hat, hat das einen hohen Wert für ihn. Das trifft auch auf die zu, die eigentlich nur temporär hierherkommen wollen. Die Option zu schaffen, dass man nach einer bestimmten Zeit den Schritt zur Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung machen kann, und deutlich besser zu kommunizieren, wo es diese Möglichkeit schon gibt, sind wichtige Punkte, wenn man junge Menschen anspricht und sie fragt, ob sie nach Deutschland kommen wollen.

Vorsitzender: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Ich darf mich bei Ihnen bedanken.

Als Nächsten bitte ich Herrn Dr. Holger Kolb um seine Stellungnahme.

Herr **Dr. Kolb:** Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank, dass ich heute im Hessischen Landtag sprechen kann. Ich werde meinen Vortrag etwas anders aufbauen als Herr Prof. Hailbronner und Herr Prof. Plünnecke. Als ich mich vorbereitet habe, habe ich es mir einfach gemacht und mir überlegt, ich versuche, die Fragen zu beantworten, die Sie mir gestellt haben. Das ist sozusagen die ganz fantasielose Herangehensweise. Ich werde mich auch nicht scheuen, auf einige Fragen die ganz fantasielose Antwort „Ich weiß es nicht“ zu geben. Es gibt Bereiche, zu denen ich einiges sagen kann, es gibt Bereiche, zu denen ich wenig sagen kann, und dann gibt es noch Bereiche, zu denen ich gar nichts sagen kann. Ich kündige hier also schon an, dass Sie mich bei einigen Bereichen sozusagen blank erwischen, was ich auch ohne Probleme zugeben werde.

(Präsentation Dr. Kolb siehe Anlage)

Ich fange nun mit der ersten Frage an: In welchen Bereichen sind Änderungen bei den Zuwanderungsmöglichkeiten notwendig? Ich bin Herrn Prof. Hailbronner und Herrn Prof. Plünnecke sehr dankbar dafür, dass sie im Rahmen ihrer Ausführungen bereits darauf

hingewiesen haben – das möchte ich unterstreichen –, dass wir von einer Veränderung der Zuwanderungssteuerung nicht zu viel erwarten sollten. Die öffentlichen Diskussionen gehen ein bisschen in die Richtung, dass, wenn wir im Aufenthaltsgesetz an einer Schraube etwas verändern und ein Punktesystem einführen, hier ein Paradies für Fachkräfte entsteht.

Ich glaube, das ist eine naive Vorstellung. Wenn wir uns die Determinanten, sozusagen die Magneteffekte, anschauen, die dafür verantwortlich sind, dass ein Land attraktiv oder unattraktiv für Zuwanderer ist, stellen wir fest, es gibt einzelne Bausteine, die politisch unregulierbar sind. Ein Aspekt ist etwa, welche Sprache gesprochen wird und wie hoch der Kommunikationswert dieser Sprache, also die Verbreitung der Verkehrssprache in der Welt, ist. Es gibt Bereiche, die eher im Rahmen der Wirtschaftspolitik und der Sozialpolitik behandelt werden, etwa die Fragen, wie Humankapital intern bewertet wird, welche Rendite möglich ist und wie besteuert wird. Das spielt eine gewisse Rolle.

Schließlich haben wir die Zuwanderungspolitik. Ich kann zur Zuwanderungspolitik etwas sagen, möchte das aber nutzen, um noch einmal daran zu erinnern, dass wir uns, wenn wir über Zuwanderungspotenziale generell sprechen, von einer Änderung der Zuwanderungssteuerung nicht so viel erwarten dürfen. Sie ist nicht unwichtig, und wir sollten durchaus darüber sprechen, aber bitte nicht in der Form, dass wir davon ausgehen, wir müssten nur an zwei oder drei Schrauben drehen, und schon haben wir hier ein Paradies für Fachkräfte. Es gibt sehr viele Faktoren – die Sprache ist schon angesprochen worden –, die sich der politischen Regulierbarkeit einfach entziehen.

Ich bleibe bei der Frage, welche Änderungen im Zuwanderungsrecht möglich sind. Wir sollten auf jeden Fall anerkennen, dass es seit 2005 bei den politischen Maßnahmen, die sich auf Hochqualifizierte beziehen, enorme Liberalisierungen gegeben hat. Sie reichen, auch aus Sicht des Sachverständigenrats, nicht aus. Aber wenn wir uns anschauen, wie die Situation im Jahr 2005 aussah, als wir mit dem Zuwanderungsgesetz gestartet sind, und wie der rechtliche Status quo jetzt ist, müssen wir anerkennen, dass von Rot-Grün, von der Großen Koalition und auch von der aktuellen Koalition Maßnahmen ergriffen worden sind, die eindeutig in die richtige Richtung weisen. Ich nenne nur drei Aspekte: die Absenkung des Mindesteinkommens; die Beschleunigung der Vorrangprüfung nach den Möglichkeiten, die § 18 AufenthG bietet, und – ein ganz wichtiger Punkt, der auch in dieser Diskussion schon angeklungen ist – die Bleibeoption für ausländische Studierende.

Das ändert nichts daran, dass – aus unserer Sicht – das deutsche Zuwanderungsrecht ein Problem aufweist. Das Problem ist nicht so sehr, dass die in Deutschland bestehenden Regelungen zu restriktiv oder sehr viel restriktiver als in anderen Ländern sind, beispielsweise in Österreich. Man braucht sich nur einmal anzuschauen, was die Österreicher mit ihrer Rot-Weiß-Rot-Karte machen. Das Problem ist vielmehr, dass die deutschen Regelungen einseitig sind. Ich habe das als „arbeitsvertragsorientierte Schlagseite“ bezeichnet. Das bedeutet, dass ein bestehender Arbeitsvertrag eine Condition sine qua non ist. Ohne Arbeitsvertrag gibt es keinen Zutritt.

Aus der Perspektive der Arbeitsmarktintegration – es ist darauf hingewiesen worden, wie wichtig eine gelingende Arbeitsmarktintegration ist – ist das ein Vorteil. Allerdings bedeutet diese Einseitigkeit auch einen gewissen Nachteil. Wir plädieren sehr dafür, dieses einseitig nachfrageorientierte Instrument durch ein angebotsorientiertes Instrument, also durch ein am Humankapital orientierten Verfahren, zu ergänzen. In meinen weiteren Ausführungen komme ich auf verschiedene Möglichkeiten zu sprechen. Wichtig ist das Ganze auch – nicht nur, aber auch –, weil es einen gewissen Symboleffekt hat. In der

Diskussion ist gerade darauf hingewiesen worden, dass in der deutschen Zuwanderungspolitik generell die Frage des Images eine gewisse Rolle spielt.

Zu der nächsten Frage, ob die Senkung der Einkommensgrenze für Zuwanderer auf 48.000 € ausreicht und ob eine einheitliche Einkommensgrenze für alle Branchen sinnvoll ist: Man muss dabei berücksichtigen, dass diese Einkommensgrenze lediglich in § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG aufgeführt ist. Es ist eine Spezialgruppe, für die diese Regelung gilt. Für die anderen Gruppen – die Wissenschaftler und die wissenschaftlichen Mitarbeiter –, um die es in § 19 AufenthG geht, gelten diese Regelungen nicht. In § 18 AufenthG gibt es eine entsprechende Einkommensgrenze ebenfalls nicht. Diese Optionen werden weitaus stärker genutzt.

Im Zuge der Einführung der EU-Blue Card haben wir ein Nebeneinander des europäischen und des deutschen Aufenthaltsrechts. Wir sehen, dass wir hier sicherlich einen Schritt in die richtige Richtung gemacht haben, aber für unseren Geschmack ist die Einkommensgrenze immer noch etwas zu hoch. Es gibt – wenn ich mich recht erinnere – eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, in der 43.000 € als das Durchschnittseinkommen von Akademikern fünf Jahre nach Studienabschluss errechnet worden sind. Diese Größenordnung ist aus unserer Sicht eher angemessen als die 48.000 €. Aufgrund der Blue Card – auf die ich hier gleich zu sprechen komme – haben wir es allerdings mit zwei weiteren Einkommensgrenzen zu tun. Insofern ist das sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Wir hätten uns eine etwas stärkere Absenkung gewünscht. Allerdings muss man auch anerkennen, dass die Richtung stimmt und dass das durchaus ein mutiger Schritt ist.

Was die Sektordifferenzierung betrifft, also die Frage, ob eine einheitliche Einkommensgrenze für alle Branchen sinnvoll ist: Da sind wir durchaus skeptisch. Ich habe mich jetzt unpräzise ausgedrückt. Wir sind skeptisch, was eine Sektordifferenzierung angehen würde, einfach deshalb, weil man damit einem hohen bürokratischen Aufwand Tür und Tor öffnen würde. Man müsste feststellen, welche Branche welchen Bedarf hat und in welchen Branchen welche Löhne gezahlt werden. Auch ist die Sektordifferenzierung, also die Branchenabgrenzung, nicht so einfach. Es stellt sich die Frage, ob man das nach Sektoren oder nach Berufen definiert. Das wäre ein sicherer Weg, um das ganze Verfahren kompliziert zu machen. Ich glaube, daran hat niemand ein Interesse. Insofern plädieren wir dafür, im Rahmen dieser Zuwanderungsmöglichkeit von einer Sektordifferenzierung Abstand zu nehmen.

Jetzt kommen wir zu meinem Lieblingsthema: Kanada. Ich war im April letzten Jahres in Kanada und habe dort mit Vertretern von CIC – Citizenship and Immigration Canada – gesprochen. Die Kanadier – ich sage Ihnen das ganz ehrlich – machen sich über die Europäer ein bisschen lustig. Sie machen sich über die Europäer generell lustig, weil man hier noch immer glaubt, dass das Punktesystem in Kanada gut funktioniert. Das ist nicht so. Das kanadische Punktesystem hat in der letzten Zeit nicht gut, sondern außerordentlich schlecht funktioniert.

Es hat in dem Sinne außerordentlich schlecht funktioniert, dass diejenigen, die über das Punktesystem nach Kanada eingewandert sind, kaum oder nur sehr eingeschränkt in der Lage waren, ihre mitgebrachten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen. Man hat beobachten können, dass sich im Verlauf der letzten Jahre unter den Zuwandererkohorten die Arbeitslosigkeit und der „brain waste“ in Form einer Unterbeschäftigung sehr stark erhöht haben. Insofern hat das kanadische Modell eines reinen Punktesystems in den letzten Jahren außerordentlich schlecht funktioniert. Es gibt einen Kalauer, den Sie vielleicht kennen: Wenn man in Kanada einen Herzinfarkt hat, soll man ein

Taxi rufen und nicht in ein Krankenhaus gehen. In einem Taxi findet man schneller einen Arzt als in einem Krankenhaus. – Dieser Kalauer ist bekannt; er ist schon hundertmal erzählt worden. Aber es steckt ein Körnchen Wahrheit drin.

Die Kanadier haben gesagt: „Das kann ja wohl nicht sein“, und dann haben sie Qualifikationsbedingungen für die Teilnahme am Punktesystem eingeführt. Das heißt, es können gar nicht alle am Punktesystem teilnehmen, sondern man muss sich dafür qualifizieren, indem man zwei Bedingungen erfüllt: Entweder muss man Erfahrungen in einem Beruf nachweisen, der behördlicherseits als Engpassberuf definiert ist – das sind derzeit 29 Berufe –, oder man muss einen Arbeitsvertrag mit einem kanadischen Arbeitgeber vorweisen. Das heißt, die Kanadier sind in den letzten Jahren von der reinen Steuerung über das Humankapital abgekommen und haben das Punktesystem mit arbeitsvertragsorientierten Steuerungselementen verschränkt. Das ist sicherlich etwas, was wir, wenn wir über die Einführung eines Punktesystems sprechen, berücksichtigen sollten. Die kanadischen Erfahrungen mit dem Punktesystem sind außerordentlich gemischt.

Der Sachverständigenrat würde sich trotz dieser durchwachsenen Erfahrungen mit dem Punktesystem – die es nicht nur in Kanada, sondern auch in Australien gibt – für ein Punktesystem aussprechen. Das hat auch den Grund, dass damit ein sehr wichtiges Willkommenssignal an die zunehmend umworbene Gruppe der Hochqualifizierten ausgesendet würde.

Man könnte ein Punktesystem beispielsweise so ausgestalten, dass es sich auf einen Sektor beschränkt. Das haben wir in dem letzten Jahresbericht ausgeführt. Wir haben vorgeschlagen, das Punktesystem zu testen und zunächst bei den MINT-Berufen – Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik – damit zu experimentieren. Eine andere Möglichkeit wäre, das System in Bezug auf die Punkteverteilung des entsprechenden Schemas generell zu öffnen und gleichzeitig der Frage, ob ein Arbeitsvertrag vorliegt, ein hohes Gewicht – allerdings kein prohibitiv hohes Gewicht – zuzubilligen. Insofern würde man das System auch für Personen öffnen, die keinen Arbeitsvertrag haben, von diesen aber verlangen, dass sie, um die Schwäche eines nicht vorhandenen Arbeitsvertrags zu kompensieren, in den anderen Kategorien sehr hoch punkten.

Ich habe Ihnen hier zur Information – Sie sehen, ich habe kein großes PowerPoint-Talent; das ist für Sie vermutlich nicht sehr gut zu erkennen – die momentanen Selektionskriterien des kanadischen Punktesystems – unter der Voraussetzung, dass Sie sich für das Punktesystem qualifiziert haben – zusammengestellt. Ich brauche mit meiner Qualifikation überhaupt nicht auf die Webseite von CIC zu gehen, weil der Beruf, den ich habe, nicht zu den kanadischen Engpassberufen gehört.

Über die Blue Card haben wir gesprochen. Das kann ich, glaube ich, überspringen. Wir werden sehen, wie die genaue Ausgestaltung aussieht. Der Gesetzentwurf liegt ja vor. Dazu haben wir in den beiden anderen Vorträgen schon Detaillierteres gehört.

Sie haben auch – dafür bin ich Ihnen sehr dankbar – gefragt, ob es Alternativen zu Punktesystemen gibt. Ich möchte auf ein Instrument hinweisen, das aus meiner Sicht sehr viel Charme hat und das unter anderem – was mir gar nicht bewusst war – auch die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, also die Süßmuth-Kommission, in ihrem Bericht vorgeschlagen hat, nämlich marktwirtschaftliche Steuerungsalternativen. Ich weiß, das ist politisch nicht sonderlich populär. Ich habe in anderen Kreisen auch schon vorgetragen, ob man ein solches Verfahren nicht versteigern oder verkaufen könnte. Da macht man sich im politischen Bereich nicht unbedingt sehr viele Freunde, sondern wird ab und an auch für unzurechnungsfähig erklärt. Die Unabhängige Kommission „Zu-

wanderung“, die ja eigentlich eines Marktradikalismus unverdächtig ist, hat allerdings vorgeschlagen – das finde ich ein durchaus interessantes Instrument –, eine Arbeitgeberabgabe einzuführen, nämlich einem Arbeitgeber 15 % des durchschnittlichen tätigkeitsbezogenen Jahresgehalts der Branche als Zuzugsgebühr abzuknöpfen für die Erteilung einer entsprechenden Arbeitserlaubnis. Ich finde, das ist ein durchaus interessantes oder originelles Modell. Sie haben mich ja nach generellen Alternativen gefragt. Ich würde das jetzt als eine mögliche Alternative ansehen. Wie populär das ist, werden wir jetzt im Zuge der Diskussion sehen.

Ich glaube, statt über Alternativen sollten wir eher über Misch- bzw. Hybridsysteme sprechen. Es geht nicht darum, ein Punktesystem einzuführen und das gesamte deutsche Verfahren durch ein Punktesystem zu ersetzen. Ich glaube, das wäre der falsche Weg. Der richtige Weg aus unserer Sicht wäre, das Zuwanderungssystem, wie wir es jetzt kennen, durch ein Punktesystem zu ergänzen – keine hundertprozentige Ersetzung, dazu sind die Erfahrungen mit Punktesystemen, wie ich bereits gesagt habe, auch zu unterschiedlich –, aber eine Ergänzung, ein An-die-Seite-Stellen, eine Überlagerung des aktuellen Systems durch ein Punktesystem. Die entscheidende Frage wird also sein: Wie kann man ein Punktesystem sinnvoll an den Arbeitsmarkt rückbinden? Dies kann entweder über eine Sektorbeschränkung geschehen oder über die Möglichkeit, die Arbeitsvertragskomponente im Punktesystem hoch zu gewichten.

Bei der Frage nach der humanitären Zuwanderung komme ich zu den „Ich weiß es nicht“-Antworten, die ich Ihnen bereits angedroht habe. Ich möchte nur, weil das absolut nicht mein Gebiet ist und ich äußerst ungern über Dinge spreche, von denen ich weniger Ahnung habe als vielleicht Sie, darauf hinweisen, dass wir – das ist ja schon angekommen – im Bereich der humanitären Steuerung ein hohes Maß an Vorgaben aus dem Völkerrecht und aus dem EU-Recht haben, sodass wir diesbezüglich auf der nationalen Ebene einen geringen Handlungsspielraum haben. Ich teile nicht den Vorschlag von Prof. Hailbronner, in der Flüchtlingspolitik auch noch einmal ein Cherry Picking zu betreiben. Dem stehe ich etwas skeptisch gegenüber. Wenn jemand Fluchtgründe vorweisen kann und wenn diese Fluchtgründe bestehen, dann hat diese Person ein Anrecht auf Zulassung unabhängig davon, ob er studierter Neurobiologe oder Analphabet ist. Da bin ich etwas skeptischer. Damit möchte ich es bei diesem Thema belassen.

Welche Formen der Zuwanderung finden derzeit statt? Das haben wir schon angesprochen. Wir haben die Diversifizierung der Herkunftsländer. Es gibt nicht mehr diese großen Gruppen. Wir sehen hinsichtlich der Aufenthaltszwecke immer noch eine Dominanz des Familiennachzugs, obwohl wir gerade in den letzten Jahren eine steigende Bedeutung auch von Studium und Beschäftigung feststellen können.

Zum Familiennachzug möchte ich mich auch äußern. Der aus meiner Sicht politisch umstrittenste Teil des Familiennachzugs, nämlich die Nachweispflicht von Sprachkenntnissen bereits im Herkunftsland, ist schon angesprochen worden. Der Sachverständigenrat hat das in seinen Sitzungen sehr intensiv diskutiert. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen – ich habe Ihnen das Zitat auf die Folie kopiert –, dass der Sachverständigenrat „de facto die integrative und nicht die restriktive Komponente der Maßnahme in den Vordergrund gerückt“ sieht. Wir begrüßen also diese Nachweispflicht in moderater Form unter der Voraussetzung – das scheint in zunehmendem Maße auch gegeben zu sein –, dass in den Hauptherkunftsländern eine entsprechende Infrastruktur des Spracherwerbs gegeben ist. Man muss berücksichtigen, dass es zahlreiche Ausnahmen von dieser Nachweispflicht gibt.

Interessant in diesem Zusammenhang ist – darauf möchte ich Sie noch hinweisen – der Migrant Integration Policy Index. Ich weiß nicht, ob Sie diesen kennen. Herr Prof. Hailbronner, Sie waren, glaube ich, der deutsche Country Expert – oder wie man den im EU-Chargon nennt. Manchmal ist der Index nicht unproblematisch, weil er an einigen Stellen sehr normativ ist. Aber als Vergleichsinstrument ist er hochinteressant. Der MIPEX – oder Migrant Integration Policy Index – ist ein Vergleichsinstrument, das sich zum Ziel gesetzt hat, verschiedene Zuwanderungsgesetze oder integrationsrelevante Gesetze auf europäischer Ebene zu vergleichen. Gemacht wird das so: Es gibt insgesamt 148 Indikatoren, und diese Indikatoren werden einzeln untersucht, einzeln gesortiert, und einzelnen Ländern werden Punkte zugeordnet. Wenn ein Land 100 Punkte bekommt, dann hat es die liberalstmögliche Umsetzung dieses ganzen Verfahrens, bei null Punkten die restriktivstmögliche Umsetzung. Wenn wir uns den Gesamtscore im Bereich des Familiennachzugs betrachten, dann sehen wir, dass Deutschland in diesem Bereich ein europäisches Durchschnittsland ist. Der Score ist 60. Das bedeutet, er liegt in der Mitte, geht eher in den Bereich liberal. Der EU-25-Durchschnitt ist zufälligerweise auch 60. Wir sehen hier, dass es einige Länder gibt, die im Bereich des Familiennachzugs sehr viel liberaler sind. Dazu gehört Schweden. Das hat auch damit zu tun, dass dort keine Nachweispflicht existiert. Es gibt aber durchaus andere Länder, die weitaus restriktiver sind, etwa die Schweiz, die Niederlande und Frankreich.

Wenn Sie mich fragen, wie ich die Bewertung im Bereich des Familiennachzugs vornehme, dann verweise ich immer ganz gerne auf die vergleichbaren europäischen Regelungen und würde Ihnen sagen, dass der Familiennachzug – Stand jetzt – etwa dem europäischen Standard entspricht. Wenn man das Ganze noch etwas detaillierter aufsplittet in unterschiedliche Kategorien im Familiennachzug, was die Eignung, die Eligibility angeht, was den damit verbundenen Status angeht, was die Bedingungen für den Status angeht, was die Rechte angeht, die mit dem Status verbunden sind, dann sehen wir zwischen dem Durchschnitt der EU-25 und Deutschland nicht besonders viele Unterschiede. Bei der Frage, wer überhaupt infrage kommt, und im Vergleich der Bedingungen ist Deutschland leicht restriktiver, bei der Statussicherheit und den Rechten, die mit diesem Status verbunden sind, etwas großzügiger als der EU-Durchschnitt.

Das wäre meine Antwort auf die letzte mir gestellte Frage. Ich danke Ihnen sehr und freue mich sehr auf die Diskussion.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Dr. Kolb. – Ich darf zu Fragen, Anmerkungen, Kommentaren einladen.

Abg. **Kordula Schulz-Asche:** Ich möchte ganz kurz auf Ihre Ausführungen zum Punktesystem zurückkommen. Ich hatte in der Runde davor schon das Thema Pflege, also Knappheitsberufe, angesprochen. Wie müsste ein Punktesystem gerade in einem solchen Bereich aus Ihrer Sicht gestaltet sein, um auch Anreize in Berufen zu schaffen, in denen sich ein großer internationaler Wettbewerb entwickelt? Vielleicht bleiben wir beim Thema Pflege, weil das relevant wird. Wie sehen Sie das?

Herr **Dr. Kolb:** Der Bereich der Pflege ist, glaube ich, ein ganz gutes Beispiel, dass ein Punktesystem doch funktionieren könnte. Man könnte ein Punktesystem so ausgestalten, dass man Punkte für Qualifikation verteilt. Dann würde man sicherlich sagen: Ein Akademiker bekommt fünf Punkte mehr als jemand mit nur einer beruflichen Ausbildung, obwohl ich diese akademische Arroganz nicht besonders schätze. Aber dann

würde jemand mit einem Pflegeberuf nicht die Maximalpunktzahl bekommen, sondern fünf Punkte unter der Maximalpunktzahl. Man würde entsprechend dem Alter eine gewisse Punkteverteilung vornehmen. Wenn sich die Person in der Alterskategorie befinden würde, die punktemäßig entsprechend prämiert wird, würde sie dort auch relativ gut abschneiden. Wenn die Person einen Arbeitsvertrag vorweisen könnte – mein Vorschlag war ja, die Arbeitsvertragskomponente sehr stark zu berücksichtigen –, würde sie auch dort gut abschneiden. Ein sicherlich wichtiger Bereich sind die Sprachkenntnisse, gerade im Pflegebereich, weil der Pflegeberuf und Gesundheitsberufe generell natürlich Sprachkenntnisse voraussetzen. Wenn die Person also nachweisen könnte, dass Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 – oder wie auch immer – bestehen, würde auch da eine entsprechende Prämierung erfolgen. Insofern würde ein Punktesystem gerade für diese Gruppe ein attraktives Angebot darstellen.

Abg. **Kordula Schulz-Asche:** Eine kleine Nachfrage zum Thema Sprachkompetenz. Sie sagen zu Recht, dass in diesem Bereich die Sprachkompetenz eine relativ wichtige Rolle spielt. Aber mit einem Kurs am Goethe-Institut in Bangkok – ich nenne einfach einmal einen Ort – wird das erforderliche Niveau gar nicht erreicht. Es wäre also doch durchaus möglich, dass man sagt: Ein Arbeitgeber, der z. B. integrierte Sprachkurse vor Ort, hier in Deutschland anbietet, könnte auch in ein solches Punktesystem integriert werden. Denn dass ein Kurs im Ausland als Voraussetzung nicht reicht, dürfte klar sein. Daher ist eine Nachqualifikation in der Sprachkompetenz ohnehin nötig. Dann wäre es doch auch ein Angebot, wenn man sagt: Man macht gar keine Voraussetzung, sondern wenn der Arbeitgeber sagt: „Wir bieten 15 Stellen für qualifiziertes Pflegepersonal einschließlich Sprachkurs“, dann wäre das auch möglich, oder?

Herr **Dr. Kolb:** Die Ausgestaltung eines Punktesystems ist etwas für Bastler und für Leute, die sich gerne mit diesen Details beschäftigen: Gebe ich da fünf Punkte oder sieben oder doch gleich 100? Das ist eine schöne Bastelarbeit. Vorstellen kann man sich das natürlich. Ich meine, es ist anzunehmen, dass jemand, der überhaupt keine Deutschkenntnisse hat, für eine Zuwanderung als Pflegekraft vermutlich zunächst einmal nicht infrage kommt. Dann könnte man natürlich die Deutschkenntnisse prämiieren, wenn sie zumindest auf dem Niveau A1 bestehen. Dann würde die entsprechende Person dort sicherlich nicht die Maximalpunktzahl bekommen, aber die Maximalpunktzahl ist auch nicht notwendig, sondern es ist notwendig, in allen Bereichen einigermaßen gut abzuschneiden. Mein Vorschlag würde ja darauf abzielen, gerade den Arbeitsvertrag hoch zu bewerten. Wenn dieser besteht, würde nichts entgegenstehen.

Abg. **Ismail Tipi:** Herr Dr. Kolb, Sie haben vorhin gesagt, dass die Kanadier über uns Europäer manchmal lachen, weil wir ihr Punktesystem so gut finden und das nicht funktioniert. Was haben die Kanadier bis jetzt unternommen, um dieses Punktesystem zu verbessern?

Herr **Dr. Kolb:** Die Kanadier haben genau das gemacht, was wir für Deutschland vorschlagen würden, nämlich ein Mischsystem gebildet. Sie können sich das so vorstellen: Es gibt die Möglichkeit, ein vollkommen vom Arbeitsmarkt entkoppeltes Punktesystem zu gestalten. Das bedeutet, Sie schauen sich nur die Charakteristika des Bewerbers an, ohne zu berücksichtigen, welche Notwendigkeiten auf den einheimischen Arbeitsmarkt bestehen. Das war lange Zeit, bis 2009, der Status quo des kanadischen Verfahrens. Man hat geschaut: Akademiker? Sprachkenntnisse? War er vielleicht schon einmal in

Kanada? Wie ist die Familie qualifiziert? usw., ohne zu berücksichtigen, ob die betreffende Person auf dem kanadischen Arbeitsmarkt nachgefragt ist.

Wieder ein plattes Beispiel: Der habilitierte Philosoph mit guten Französischkenntnissen – das wird im kanadischen System auch prämiert – hatte in der alten Fassung des kanadischen Punktesystems weitaus bessere Chancen, zugelassen zu werden, oder hatte weitaus bessere Möglichkeiten, entsprechende Punkte zu erzielen, als jemand ohne akademischen Abschluss, aber mit Qualifikationen, die von kanadischen Unternehmern, beispielsweise im Handwerksbereich, nachgefragt worden sind. Das hat Kanada lange Zeit nicht interessiert, weil sie sich nur auf die Charakteristika des Bewerbers konzentriert haben.

Die Kanadier gehen jetzt in eine andere Richtung: Sie möchten ihr Punktesystem beibehalten, möchten aber viel stärker die Erfordernisse des einheimischen Arbeitsmarkts mit in die Zulassungsentscheidung einfließen lassen. Deshalb ist der Status quo des kanadischen Systems der, dass man sich für das kanadische Punktesystem qualifizieren muss entweder dadurch, dass man ein „arranged employment“ vorweist, also bereits einen Arbeitsvertrag mit einem kanadischen Arbeitgeber hat, um die Arbeitsmarktintegration sicherzustellen, oder dadurch, dass man nachweist, dass man Berufserfahrungen in einem Beruf hat, der in Kanada zu den Engpass-, zu den Knappheitsberufen gehört. Das ist die Entwicklung, die Kanada in den letzten Jahren vollzogen hat als Konsequenz der Beobachtung, dass die Personen, die als Punktesystem-Migranten nach Kanada gekommen sind, ihre Qualifikationen am Arbeitsmarkt nur sehr eingeschränkt umsetzen konnten. Das ist eine Entwicklung, die sozusagen vom anderen Spektrum kommt. Für Deutschland würden wir vorschlagen, diese reine Arbeitsmarktfixierung, die wir durch die Arbeitgeberbindung oder durch die Arbeitsvertragsbindung haben, etwas zu lockern, um wie die Kanadier zu einem Mischsystem zu kommen.

Sachv. Prof. **Dr. Friedrich Heckmann:** Nur ein kurzer Kommentar zu dem Punktesystem – ich will jetzt nicht auf Mischsystem eingehen –: Ich meine, die Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen im internationalen Rahmen ist ein Grundproblem: Was bedeutet ein College-Abschluss? Aber noch etwas anderes ist ein Problem, das man auch bei der Bildungsforschung hat: Was bedeutet eigentlich ein Abschluss für die Kompetenz?

(Abg. Ernst-Ewald Roth: Eine gute Frage!)

Das ist natürlich auch beim Punktesystem ein riesiges Problem, weil man keinerlei Hinweis auf die wirkliche Kompetenz hat. Deswegen misst man bei PISA bei den Schülern Kompetenz, und mit dem neuen Bildungspanel, das in Bamberg gemessen wird, versucht man Kompetenztests zu machen. Dieses Problem steckt auch noch drin neben vielen anderen, die wir schon genannt haben. – Das nur als ergänzende Bemerkung.

Herr **Dr. Kolb:** Hinzu kommt, dass beispielsweise ein Abschluss der Harvard University punktemäßig genau so prämiert wie ein Abschluss einer x-beliebigen Provinzuniversität.

Vorsitzender: Er hat kein Beispiel für die Anwendbarkeit genannt.

Herr **Dr. Kolb:** Ich habe es mir verkniffen. Ich hätte kein hessisches Beispiel genommen.

(Abg. Gerhard Merz: Vorsicht! Keine Details!)

Vorsitzender: Da gibt es ja kaum Provinzhochschulen.

Herr **Dr. Kolb:** So ist es. Eben.

(Abg. Kordula Schulz-Asche: Gar keine Provinz!)

Vorsitzender: Da gibt es gar keine Provinz, also auch keine Provinzhochschulen.

Sachv. **Marc Phillip Nogueira:** Ich habe eine Frage, die sich auf den Punkt bezieht, den Sie in Ihrem letzten Beitrag gebracht haben, nämlich auf die Abwägung zwischen der Orientierung an der Person, die zuwandern will, und an der Marktlage, an der Arbeitgeberseite. Es gibt ja zunehmend auch befristete Verträge. Wie geht man damit um? Soll man die dann so gestalten, dass die Leute auch nur eine bestimmte Zeit hier ihren Aufenthalt gesichert bekommen? Ich glaube, Herr Hailbronner hat in seinem Papier einiges angemerkt, was bei Praktika gelten soll. Es gibt unterschiedlichste Konstellationen, wie jemand, um eine Arbeit aufzunehmen, zuwandert. Da kann es sein, dass er zunächst befristet eingestellt und dann der Vertrag verlängert wird oder dass von Anfang an die Befristung absehbar ist. Andere Branchen wiederum sehen gar keinen Arbeitsvertrag mehr vor. In der IT-Branche sind sehr viele selbstständig und verdienen hervorragend. Für die sind 48.000 € überhaupt keine Summe. Wie geht man z. B. mit dieser Gruppe um, und wie würde sich das auf ein Punktesystem auswirken, über das Sie jetzt referiert haben?

Herr **Dr. Kolb:** In einem Punktesystem spricht man generell über die Gruppe, bei der ein längerfristiger Aufenthalt intendiert ist. In Österreich hat man ein Punktesystem in die Rot-Weiß-Rot-Karte integriert und öffnet die Zuwanderung nach Österreich für Personen ohne Arbeitsvertrag, allerdings unter der Voraussetzung eines zunächst nur temporär gewährten Aufenthalts. Konkret heißt das, in Österreich kann man sich für den Aufenthalt ohne Arbeitsvertrag qualifizieren, bekommt dann einen befristeten Aufenthalt mit der Vorgabe, sich innerhalb dieser Aufenthaltsperiode eine Beschäftigung zu suchen. Der Aufenthaltstitel wird dann zunächst an die Beschäftigungsdauer gebunden, und erst dann wird eine Verstetigung des Aufenthaltstitels vorgesehen. Das wäre eine Möglichkeit, die Frage des temporären Aufenthalts mit in ein Punktesystem zu integrieren. Ansonsten sind Punktesysteme, wie man sie im internationalen Kontext kennt, eigentlich eher Instrumente, die darauf abzielen, dauerhaft Personen zu gewinnen. Ob diese dann dauerhaft bleiben, ist eine ganz andere Frage. Aber sie haben die Möglichkeit, dauerhaft zu bleiben.

Sachv. **Marc Phillip Nogueira:** Sehen Sie eine Möglichkeit, Punktesysteme auch darauf abzustimmen, Personen hierherzubringen, die nicht dauerhaft hierbleiben werden, sondern für zwei, drei, vier, fünf Jahre? Das kann ja unter Umständen auch im Interesse von Unternehmen sein.

Herr **Dr. Kolb**: Die Unterschied ist ja: Wollen sie nicht dauerhaft bleiben, oder haben sie nur nicht die Möglichkeit, dauerhaft zu bleiben? Wenn sie eine dauerhafte Möglichkeit haben und wieder gehen, dann ist das zu bedauern, aber es lässt sich nicht ändern. Eine Niederlassungserlaubnis, ein dauerhafter Aufenthaltstitel heißt ja nicht, dass die Person nicht wieder gehen kann. Insofern hat man da nichts verloren. Man kann aber natürlich ein Punktesystem, wie es die Österreicher gemacht haben, so ausgestalten, dass nicht sofort nach Bestehen des Punktesystems einen dauerhafter Aufenthaltstitel erlangt wird.

Abg. **Mürvet Öztürk**: Sie haben in Ihrem Vortrag über Misch- und Hybridsysteme gesprochen und das Punktesystem eher kritisch gesehen. Aber jetzt bei den Nachfragen verstehe ich Sie so, dass man durchaus das Punktesystem nicht als Begriff verteufeln muss, sondern dass man aus den Erfahrungen der Kanadier lernen kann und bestimmte Flexibilisierungen oder Zusatzkopplungen an den Arbeitsmarkt einbauen kann. Ich möchte Sie richtig verstehen: Ein Punktesystem, das auf die dauerhafte Niederlassung ausgerichtet ist, aber in das auch ein paar Zusatzkategorien eingebaut sind, wäre ja gar nicht falsch.

Herr **Dr. Kolb**: Genau.

Abg. **Mürvet Öztürk**: Was ist für Sie der Vorteil von Misch- und Hybridsystemen – vielleicht könnten Sie das noch einmal beispielhaft ausführen – außer der temporären Zuwanderung, und inwiefern könnte man die unter dem Dach des Punktesystems integrieren und damit eine Zuwanderung qualifiziert organisieren? Denn die Gefahr oder Sorge, dass Menschen langfristig einwandern und dann nicht mehr qualifiziert dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, ist ja vorhanden. Ich weiß nicht genau, wie Arbeitgeber ihren branchenspezifischen Bedarf bundesweit so organisieren sollen, dass man sagen kann: In Hessen brauchen wir im Nordkreis in den nächsten Jahren 5.000 Pflegekräfte in den Städten XY. Wenn man mit den Arbeitgebervertretern spricht, ist immer die Sorge spürbar: Wie sollen wir denn den marktspezifischen Bedarf so konkret formulieren, dass die Person gezielt in die Kommune und in das Unternehmen einwandern kann, wo der Bedarf hoch ist? Daher ist das Punktesystem und das offene Gestalten auch eine Chance für die Person, vor Ort zu schauen. Ich glaube auch, dass sich die Arbeitgeberseite da eher überfordert sieht, konkrete Antworten zu geben. Oder irre ich mich da?

Herr **Dr. Kolb**: Sie haben einen ganz wichtigen Punkt genannt. Ich habe gelernt, „Punktesystem“ darf man eigentlich nicht mehr sagen, denn der Ausdruck Punktesystem ist politisch verbrannt.

(Abg. Mürvet Öztürk: Bei uns aber nicht!)

Wir sprechen immer von „kriterienorientierter Zuwanderung“. Das ist genau dasselbe wie ein Punktesystem.

(Abg. Mürvet Öztürk: Genau das Gleiche!)

Allerdings ist Punktesystem ein Wort, das man nicht mehr sagen darf. Da ist es ähnlich wie mit Mindestlohn und Lohnuntergrenze. Mindestlohn sagt man nicht, und dann spricht man über Lohnuntergrenze. Daher bin ich sehr dankbar, dass wir hier offen über

ein Punktesystem sprechen. Ansonsten können Sie gerne all meine Ausführungen so verstehen, dass das Wort Punktesystem durch „kriterienorientierte Zuwanderung“ ersetzt wird. So machen wir das in anderen Kontexten.

Ich sehe das Punktesystem kritisch, wenn es ein Punktesystem in Reinform ist ohne Rückbindung an den Arbeitsmarkt. Ich sehe das Punktesystem kritisch, wenn es so ausgestaltet ist, wie es in Kanada bis zum Jahr 2009 ausgestaltet war, wenn also ein Punktesystem, wie auch immer man es dann organisiert, ohne jegliche Berücksichtigung der im Land bestehenden Arbeitsmarkterfordernisse ausgestaltet ist. In Kanada war es lange Zeit Teil des Selbstverständnisses, zu sagen: „Wir interessieren uns für Qualifikation, und diejenigen, die dann hierherkommen und qualifiziert sind, werden ihren Weg schon machen. Da wollen wir niemandem etwas vorschreiben. Wir machen Cherry Picking, und die Cherries, die wir ausgesucht haben, finden ihren Weg dann schon.“ Das hat sich empirisch als eine relativ problematische Annahme herausgestellt. Deshalb habe ich meine Skepsis – da habe ich mich wahrscheinlich nicht ganz präzise ausgedrückt – gegenüber Punktesystemen lediglich insofern zum Ausdruck bringen wollen, dass ein Punktesystem, das keine Rückbindung an den lokalen Kontext oder an den Länderkontext erfährt, ein Verfahren ist, das wir in Deutschland nicht einführen sollten.

Jetzt stellt sich natürlich die Frage: Wie macht man das?

(Abg. Mürvet Öztürk: Wie organisiert man das? Genau!)

Da gibt es zum einen die Möglichkeit, die ja auch die Bundesregierung bereitstellt, den lokalen Monitoren, also lokal und regional differenzierten Engpassdiagnosen, Engpassanalysen zu folgen. Da kann man sehr gut sehen, in welchen Berufen lokalspezifisch Engpässe über die Vakanzquote, über die Arbeitslosenquote bestehen. Dann könnte man die entsprechenden Gruppen für das Punktesystem öffnen.

Die zweite Möglichkeit – das wäre die Möglichkeit, die ich präferieren würde – ist, zu sagen: Wir geben dem Arbeitsvertrag ein sehr hohes Gewicht, nicht prohibitiv hoch, sodass man ohne Arbeitsvertrag nicht zuwandern kann, aber wenn man keinen Arbeitsvertrag hat, muss man in den anderen Bereichen schon so gut sein, dass die Wahrscheinlichkeit, dass man sich trotz des nicht bestehenden Arbeitsvertrags zurechtfindet, gegeben ist. Das wäre die Möglichkeit, die Rückbindung an den Arbeitsmarkt relativ elegant, wie ich glaube, zu gewährleisten. Da würde man genau die Probleme, die Sie angesprochen haben – welche Sektoren sind das? –, vermeiden. Wir haben beispielsweise – darauf weist uns das IAB hin – natürlich einen Engpass an Ingenieuren, an technischen Fachkräften in Baden-Württemberg in bestimmten Regionen. Wir haben diesen Engpass in anderen Regionen nicht. Damit würde man diese Form einer Vernachlässigung regionalspezifischer Divergenzen umgehen können. Man hat die Rückbindung relativ elegant gelöst.

Abg. **Hans-Christian Mick:** Meine Frage geht in eine ähnliche Richtung wie die Frage von Herrn Nogueira. Ich möchte Ihnen eine These mitteilen, die ich vor Kurzem bei einem Vortrag gehört habe – da ging es auch um Punktesysteme, insbesondere um das kanadische – von einer Dame, die im kanadischen und im deutschen Recht sehr versiert ist. Sie hat gesagt: Punktesystem, Willkommenskultur – das ist alles gut und schön, aber der entscheidende Vorteil, den ein Land wie Kanada gegenüber Deutschland hat, ist die Möglichkeit für die Menschen, einen dauerhaften, unbefristeten Aufenthalt zu erlangen und vor allem die Staatsbürgerschaft schneller, unkomplizierter, weniger willkürlich und transparenter zu erlangen als in Deutschland, und auch die Frage der

Akzeptanz von Mehrstaatlichkeit ist dort einfacher zu lösen. – Würden Sie dieser These zustimmen?

Herr **Dr. Kolb**: Ich weiß es nicht. Sie sehen, das ist meine Lieblingsantwort. Kanada ist hinsichtlich der Gewährung der Staatsbürgerschaft das liberalste Land, das mir bekannt ist. Ich glaube, die erforderliche Aufenthaltsdauer sind drei Jahre. Für die Punktesystem-Migranten wird, glaube ich, die Staatsbürgerschaft nach drei Jahren gewährt. – Herr Hailbronner, wissen Sie das?

(Herr Prof. Dr. Dr. h. c. Hailbronner: Ich kann auch nur sagen: drei Jahre meiner Erinnerung nach!)

Da ist die deutsche Frist natürlich länger. Wir haben allerdings in Deutschland – insofern verstehe ich die Anmerkung hinsichtlich der Willkür nicht – eine Anspruchseinbürgerung. Man hat einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung, wenn man bestimmte Kriterien erfüllt. Das sind acht Jahre Aufenthalt; wenn man einen Integrationskurs gemacht hat, sind es sieben Jahre. Man muss einen Einbürgerungskurs machen. Das sind allerdings Hürden, die moderat sind, bei denen jeder besteht. Man muss ausreichende wirtschaftliche Mittel vorweisen können. Das sind alles Kriterien, die zum Standard der Einbürgerung gehören. Insofern glaube ich nicht, dass Deutschland ein besonders willkürliches Einbürgerungsrecht hat.

Ich bin hinsichtlich der Bedeutung der Staatsbürgerschaft auch deshalb etwas skeptisch, weil wir in unserem Integrationsbarometer, in dem wir alle zwei Jahre Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragen, Personen mit Migrationshintergrund befragt haben nach einem Ranking der aus ihrer Sicht wichtigsten politischen Maßnahmen. Wir haben z. B. gefragt: Wie wichtig ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit? Wie wichtig ist die Verhinderung von Diskriminierung? – Wissen Sie, was der Punkt war, der am wenigsten genannt wurde? Die Erleichterung von Einbürgerung. Uns hat sehr überrascht, dass seitens der Zielgruppe, die wir im Blick haben, die Einbürgerungserleichterung gar nicht die hohe Bedeutung zu haben scheint, wie wir immer glauben.

Insofern kann ich die erwähnte These nicht zu 100 % teilen. Ich mache aber kein Geheimnis daraus, dass ich bei der Frage der doppelten Staatsbürgerschaft zu der Gruppe gehöre, die kein großes Problem darin sehen würde, eine größere Akzeptanz von Mehrstaatlichkeit hinzunehmen. Wir müssen dann aber berücksichtigen, dass über 50 % aller Einbürgerungen bereits jetzt unter Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft stattfinden.

Sachv. Prof. **Dr. Frank-Olaf Radtke**: Herr Kolb, Sie haben in Ihrer einleitenden Bemerkung Ihre Skepsis, was die Steuerungsmöglichkeiten insgesamt angeht, ausgedrückt. Deswegen ist jetzt die Diskussion um das Punktesystem oder die kriterienbezogene Zuwanderung schon ein bisschen eingeklammert. Ich möchte trotzdem nachfragen. Sie haben sich eben namens des Sachverständigenrats für die Arbeitsmarktrückbindung stark gemacht. Aber nun wissen wir aus leidvoller Erfahrung als Fernsehzuschauer, wie „sicher“ Prognosen über die Arbeitsmarktentwicklung sind, wie „sicher“ wahrscheinlich auch die Engpassprognosen sind usw. Binden wir uns da nicht mit der Rückbindung an den Arbeitsmarkt wieder an ein anderes Problem, das genauso zu einer Fehlsteuerung führen wird? Denn die Philosophie, die dem ursprünglichen kanadischen Modell zugrunde lag, war ja genau die: Das überlassen wir dem Markt. Der Markt steuert sich selbst und ist von uns offenbar politisch nicht zu steuern. Daher wird sozusagen eine Art Vorratshal-

tung betrieben, und dann lassen wir uns darauf ein. Deswegen ist möglicherweise die skurrile Figur des Taxi fahrenden Arztes in der Tat Ausdruck der Überzeugung gewesen, der werde seinen Weg schon machen.

Sie haben gesagt, dass die Änderungen in Kanada seit 2009 in Kraft sind. Also haben wir da auch noch keine empirischen Ergebnisse, was es bedeutet, wenn eine Rückbindung an den Arbeitsmarkt gemacht wird, sodass man sich wiederum fragen muss: Wenn das Problem mittlerweile nicht mehr ist, wie wir Zuwanderung abwehren, sondern wie wir uns attraktiv machen – Ihr Vorredner hat deutlich hervorgehoben, dass das eigentlich das Problem ist –, ist dann nicht doch die Skepsis, die Sie am Anfang geäußert haben, zu unterstreichen und zu sagen, dass in diesem Bereich nicht viel zu steuern ist?

Herr **Dr. Kolb**: Da ist schon etwas zu steuern. Allerdings sollten wir die Effekte dieser Steuerung nicht überschätzen. Ich glaube schon, dass es Möglichkeiten gibt, das institutionelle Set an Regeln zu verändern. Ich wollte nur darauf hinweisen, dass man nicht erwarten darf, dass die Auswirkungen kurzfristig eintreten und dass sie quantitativ so sind, dass sie einen vom Hocker reißen. Das zu glauben wäre naiv. Die generelle Frage, ob ein Land ein Magnet oder ein Antimagnet für Zuwanderer ist, wird auch von der Qualität der Zuwanderungssteuerung bestimmt, aber sicherlich nicht ausschließlich und sicherlich auch nicht größtenteils.

Jeder, der schon einmal längerfristig in die USA gereist ist und sich dort um ein Visum kümmern musste, weiß, dass man dem amerikanischen System der Zuwanderungssteuerung vieles nachsagen kann, aber es ist weder freundlich noch effektiv, sondern es ist, wie es bei (Name) heißt, eine „alphabet soup of different immigrant status“, also ein sehr bürokratisches, ablehnendes, restriktives System, das die USA aber nicht daran gehindert hat, vor allem in den letzten Jahren und vor den Verschärfungen aus sicherheitspolitischer Prämisse das Hauptempfängerland von hoch qualifizierten Zuwanderern zu sein. Wir müssen uns davon verabschieden, Zuwanderung ein zu großes Gewicht zuzubilligen.

Wenn wir aber sagen, Zuwanderungssteuerung mache keinen Unterschied, dann wäre mir das zu fatalistisch. Ich würde sagen, sie macht vielleicht keinen großen Unterschied, aber nichtsdestotrotz müssen wir die bestehenden Restpotenziale im Bereich der Zuwanderungssteuerung ausgestalten. Ich teile Ihre Skepsis absolut. Der Zuwanderungsrat hat eine Engpassdiagnose vorgestellt, ein sehr bürokratisches, hydraulisches Instrument, bei dem man die Vakanzquote und die Arbeitslosenquote hat. Dann schaut man sich an, wie die sich vom Durchschnitt abheben, und dann dreht man an dem Rad, bis die Vakanzquote den nationalen Durchschnitt erreicht hat, und lässt genauso viele zu. Das ist ein Instrument, das sicherlich nicht meine Präferenz wäre.

In Kanada gibt es 89 Engpassberufe, in Australien 149. Ich habe mir diese einmal angesehen. Ich habe sie auf Englisch nicht verstanden. Ich habe sie mir auf Deutsch übersetzen lassen. Ich habe selbst die deutsche Bezeichnung nicht verstanden, so spezialisiert waren diese Berufe. Also das ist sicherlich nichts, was zur Nachahmung zu empfehlen ist.

(Abg. Gerhard Merz: Känguru-Zureiter beispielsweise!)

– Das müsste ich nachschauen.

(Abg. Kordula Schulz-Asche: Kängurubeutelputzer!)

Das wäre noch ein Plädoyer dafür, eine aus meiner Sicht elegantere Variante zu wählen, nämlich zunächst vorübergehend dem Arbeitsvertragskriterium ein relativ großes Gewicht zuzubilligen, es aber trotzdem für Personen, die den mangelnden Arbeitsvertrag durch andere Charakteristika kompensieren können, zu öffnen.

Abg. **Mürvet Öztürk:** Das Stichwort ist schon gefallen: den Arbeitsvertrag als Kriterium zu nutzen. Ich versuche immer, das für mich praktisch umzusetzen. Denn wir müssen uns hier auch um die Umsetzung Gedanken machen: Wie kann das ausgeführt werden? Wir können das leider nicht auf eine andere Debatte verschieben.

Schauen wir uns das jetzt konkret an. Bis die Person einen Arbeitsvertrag hat, muss sie ja schon einen Weg zurücklegen und eine Hürde überwinden. In Deutschland funktioniert das so: Man hat da eine Vakanzquote, und in der gleichen Stadt hat man Arbeitslose. Allein das zusammenzubringen, den Bedarf, der vor Ort vorhanden ist, und das Potenzial, das überwiegend auch vor Ort vorhanden ist, aber nicht gesehen wird, allein das passgenau zu organisieren ist ein enormer Aufwand, den die Bundesagentur für Arbeit vor Ort kaum bewältigen kann. Jetzt überlege ich mir: Es gibt ein Potenzial. Die Zielperson lebt im Ausland, bewirbt sich über das Internet, versucht, einen Arbeitsvertrag bei einer Firma zu bekommen, zu der sie vielleicht zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wird und, wenn sie finanziell dazu in der Lage, hinfliegen kann. Bei der Gastarbeiteranwerbung ist es so gewesen, dass die Arbeitsämter vor Ort ihre Verbindungsbüros gehabt haben. Nur so hat es funktioniert, dass man mit Arbeitsvertrag in der Tasche hier angekommen ist. Für mich ist wichtig: Was heißt das denn, wenn wir sagen, Arbeitsvertrag als Kriterium? Wollen wir Verbindungsbüros in bestimmten Ländern aufbauen, damit man da als Andockstelle hingehen und sich bewerben kann? Oder heißt das, alle, die über das Internet oder über Fernbewerbung zu keinem Vertrag kommen, kommen für uns nicht infrage? Dann möchte ich die Frage stellen: Besteht denn da nicht wieder das Risiko, dass wir unter Umständen Potenziale nicht sehen, verschwenden oder gar nicht zu uns lassen?

Herr **Dr. Kolb:** Ich würde bei dieser Fragestellung ganz spontan die lokalen Arbeitgeber besonders in der Pflicht sehen. Wenn ein Unternehmen eine Vakanz hat und diese über längere Zeit nicht inländisch decken kann, dann schaut es sich im Ausland um. Dann ist es aus meiner Sicht möglich und auch jetzt schon üblich, dass es Rekrutierungsmessen im Ausland gibt und der Arbeitgeber die Stelle über das Internet ausschreibt. Dann kommt über E-Mail ein Kontakt, und dann fliegt der Arbeitgeber in das Land X, wo der Bewerber wohnt, verhandelt mit ihm die Bedingungen und unterschreibt den Arbeitsvertrag. Diesen Arbeitsvertrag legt man dann vor, in welcher Form auch immer – wie das dann technisch geht, weiß ich nicht –, wenn man sich im Punktesystemverfahren bewirbt. Ich würde die Bundesagentur da heraushalten. Das ist eine Verantwortung der lokalen Arbeitgeber. Wenn die Vakanz vorhanden ist, wenn sozusagen der Leidensdruck hoch genug ist, dann glaube ich nicht, dass es viele Hindernisse gibt, sich in ein Flugzeug zu setzen und eine lokale Rekrutierungsmesse in Bangalore – oder wo auch immer – zu besuchen. Dort können die Konditionen geklärt werden. Dort kann man sich kennenlernen. Dort kann dann auch, wenn es schon so weit ist, der Arbeitsvertrag abgeschlossen werden. Und dann willkommen im Punktesystem!

Abg. **Gerhard Merz:** Jetzt muss ich doch noch nachfragen. Das Verfahren mag ja im Bereich der Höchstqualifizierten funktionieren. Da hat man Headhunter, und das ist sozusagen nur ein etwas abgemildertes und verallgemeinertes Headhunting-System. Das

wird aber das Massenproblem, von dem Herr Plünnecke gesprochen hat und von dem wir auch in der Arbeitsmarktanhörung, die es hier gegeben hat, sehr dramatische Details erfahren haben, nicht lösen lassen. Das heißt, man muss doch zwischen dem arbeitsvertragsbasierten System und dem Punktesystem einen vernünftigen Kompromiss finden, der aber nicht in die Falle läuft, in der wir bei Arbeitsmarktprognosen und auch in der bildungsökonomischen Prognostik schon immer sind, dass Prognosen halt schwierig sind, weil sie die Zukunft betreffen, und man nicht weiß, wie es wirklich ausgeht. Sie, Herr Prof. Hailbronner, haben gesagt, dass das Ausländerrecht im Verhältnis zur Realität immer mindestens einen Schritt zu spät kommt. So ist es ja auch mit Arbeitsmarktprognosen und den Konsequenzen daraus. Sie, Herr Dr. Kolb, haben jetzt das australische Beispiel genannt. Das kenne ich nicht, aber das finde ich sehr spannend. Man definiert einen Beruf als Mangelberuf. Dann reagiert man mit Zuwanderungssteuerung darauf. Bis diese Steuerung sich herumgesprochen hat und wirksam wird, ist der Mangelberuf vielleicht schon wieder zu. Das ist doch das Problem, mit dem man sich herumschlagen muss.

Herr **Dr. Kolb**: Dieses Problem haben Sie natürlich nicht, wenn Sie den Arbeitsmarkt allgemein und nicht berufsspezifisch öffnen.

(Abg. Gerhard Merz: Richtig! Ich habe ein anderes!)

– Sie haben ein anderes. Die Null-Problem-Variante gibt es nicht.

(Abg. Gerhard Merz: Eben! Darauf wollte ich hinaus!)

Die suche ich seit Jahren. Ich habe sie noch nicht gefunden.

Wenn Sie dann technisch mit diesem Problem umgehen, müssen relativ viele Voraussetzungen erfüllt sein. Da muss man dann hinfliegen. Man muss sich in Asien oder in Lateinamerika treffen. Das ist mit hohen Kosten verbunden. Das ist wahrscheinlich ein Verfahren, wie Sie sagen – da gebe ich Ihnen recht –, für ein gewisses Spezialsegment. Vielleicht kann man einen Schritt zurückgehen und sagen: Es gibt keinen bestehenden Arbeitsvertrag, aber eine Zusicherung der Einstellung. Man hat die Qualifikation über die neuen Medien ausgetauscht. Der Arbeitsvertrag ist noch nicht unterschrieben, aber es liegt eine lokale Zusicherung des Arbeitgebers vor, dass die betreffende Person zumindest für eine gewisse Zeit eingestellt wird. Das wäre eine Variante, die weniger infrastrukturell-logistische Voraussetzungen erforderte.

Vorsitzender: Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Herzlichen Dank, Herr Dr. Kolb.

Wir kommen zur Anhörung der ständigen Sachverständigen. Zunächst die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen.

Frau **Bargon**: In der Stellungnahme der agah haben wir noch ein bisschen weiter vorne angesetzt, was den Punkt betrifft, inwieweit Deutschland als Zuwanderungsland Attraktivität erlangen kann.

Insbesondere im zweiten Vortrag der heutigen Anhörung wurde darauf eingegangen, dass Zuwanderer sich eingeladen fühlen müssen, weil der Arbeitsvertrag erst zustande kommt, wenn die Person sich überlegt: Da möchte ich hin, da möchte ich eine Arbeits-

stelle annehmen, da suche ich. Entsprechend reizvoll muss das Land auf die Person wirken und anziehend wirken. Das konkrete Erleben in dieser Vorbereitungsphase erscheint uns schon sehr wichtig, was die Besuche anbelangt, die stattfinden, um sich nach einem Arbeitsplatz umzusehen, oder die aus anderen Gründen stattfinden und wobei die Idee entsteht: Hier ist es schön, ich würde gerne leben und arbeiten.

Dabei spielt die Einholung und Erteilungspraxis von Visa für uns eine große Rolle, denn da werden von der Person zum ersten Mal die Abwicklung und der Nachweis von Voraussetzungen erlebt. Sie kann dann einreisen und Eindrücke sammeln. Sowohl von dem Aufenthalt in Deutschland als auch von dem Vorfeld der Visaeinholung wird sie anderen berichten und wird auch für sich selbst einen Eindruck gewinnen. In Bezug auf die Visaeinholung ist uns allerdings in letzter Zeit sehr häufig berichtet worden, dass gerade die Prüfung der finanziellen Bonität ein sehr großes Problem darstellt und zunehmend dazu führt, dass Personen gar nicht mehr einreisen können, weil sie kein Visum bekommen. Wir haben auch gehört, dass bei der Zuwanderung aus Arbeitsgründen oftmals Berufsanfänger gesucht werden und einreisen möchten. Diese werden von dem Problem des Nachweises einer finanziellen Bonität oder des Nachweises der Rückkehrbereitschaft voll getroffen, denn beides können sie vielleicht nicht oder nur zum Teil erbringen. Dann müssten sie gegebenenfalls einen Bürgen, der sich schon im Inland aufhält, beibringen. Wenn da nicht gerade der potenzielle Arbeitgeber, der auf einer Rekrutierungsmesse anwesend war, schon einspringt, ist das ein Problem.

In den Vorträgen wurde hier angesprochen, man könnte ja so vorgehen wie in Österreich, dass die Person einreist, sich dann hier aufhält und umschaute, sich mit dem potenziellen Arbeitgeber zusammenfindet und dann ihre Aufenthaltserlaubnis erhält, weil in der Zwischenzeit hoffentlich der Vertrag zustande kam. Das ist insofern schon nicht mehr passgenau, wenn die Person mangels Visum, das sie nicht erhält, gar nicht einreisen kann. In diesem Bereich erscheinen uns Änderungen wünschenswert oder sollten überlegt werden.

Im Zusammenhang mit dem konkreten Erleben der Willkommenskultur, des Sich-eingeladen-Fühlens ist gesagt worden, dass die gesetzlichen Möglichkeiten zu starr, bürokratisch, unverständlich und zum Teil unbekannt sind, und zwar auch für die qualifizierten Zuwanderer. Das kann ich nur bestätigen. Es gibt alljährlich in Frankfurt eine große Veranstaltung, das Newcomers Festival, das sich speziell an die Gruppe der qualifizierten Zuwanderer richtet. Da treffen sich Menschen aus USA, Neuseeland, Kanada, die hauptsächlich englischsprachig sind. Da sind Firmen, die beispielsweise Lebensmittelprodukte aus den Herkunftsländern anbieten, anzutreffen und stellen sich vor. Es ist ganz erstaunlich, was da teilweise für Fragen gestellt werden. Die agah präsentiert sich auch auf dieser Veranstaltung. Da sagte z. B. einer der sogenannten Computer-Indexer: „Ich weiß überhaupt nicht, wie das hiesige Steuersystem funktioniert. Wann muss ich denn jetzt meine Steuererklärung machen?“

(Abg. Gerhard Merz: Das wissen wir auch nicht!)

Das Ganze sollte dann noch in Englisch kommuniziert werden. Das kam erschwerend hinzu. Das war nicht ganz einfach.

Wie gesagt, vieles ist auch qualifizierten Zuwanderern nicht bekannt, erschließt sich ihnen nicht, ist nicht unmittelbar verständlich. Das gehört auch in den Bereich des Ankommens und des Gefühls des Willkommenseins.

Eine Rolle spielen auch die Fragen: Wo finde ich Wohnraum? Wo finde ich Schulen? Wo finde ich Freizeitmöglichkeiten? Wo habe ich eine passende Nachbarschaft? Wo habe ich eine Community? Das sind Faktoren, die gerade für qualifizierte Zuwanderer eine große Rolle spielen. Das unterschätzt man vielleicht. Aber wie ich von diesem Newcomers Festival weiß, gibt es auch sogenannte Relocation-Agenturen, die sich damit beschäftigen und Empfehlungen aussprechen: Da gibt es einen tollen mehrsprachigen Kindergarten, dort gibt es ein Friseurgeschäft, in dem man auch fließend Englisch kommunizieren kann, sodass man sich da leicht verständigen kann. –Da gibt es also Arbeitsmarktbereiche, die an die Zuwanderung in einem zweiten Schritt anknüpfen und die man gar nicht sofort ins Auge fasst.

Auf die Punkte EU-Richtlinie, Blue Card, Punktesystem für Zuwanderung usw. sind wir in unserer Stellungnahme nicht eingegangen, weil es dazu zurzeit keine abgestimmte Position in unserem Verband gibt. Wir haben noch einmal die Möglichkeiten des Familiennachzugs problematisiert. Die derzeitigen Regelungen richten sich mit ihren Vergünstigungen oft an die Hochqualifizierten, sind aber nicht mit § 18 Aufenthaltsgesetz verknüpft, der sich an Beschäftigte richtet. Da wird eine differenzierte Betrachtung vom Gesetzgeber vorgenommen. Auch was den Nachweis von Sprachkenntnissen anbelangt, wird aus Sicht der agah mit unterschiedlichem Maß gemessen.

Ein Problem beim Familiennachzug ist auch, dass nach wie vor die Kernfamilie erfasst wird, aber die Großelterngeneration keine Möglichkeit hat, unter transparenteren oder vergleichbaren Bedingungen einzureisen und sich hier aufzuhalten. Das kann für Zuwanderer eine große Rolle spielen. Viele sind ja sehr familienorientiert, und da stellt sich schon das Problem: Wenn ich jetzt die Entscheidung treffe, in ein anderes Land zu ziehen und mir dort ein neues Leben aufzubauen, weil es dort beruflich für mich besser aussieht und mich dieses Land auch haben möchte, dann muss ich aber meine alten Eltern zurücklassen, und irgendwann können die sich vielleicht gar nicht mehr allein versorgen. Wir haben ja vorhin auch von der Pflege gehört. Aber es ist nicht nur so, dass in Deutschland ältere Personen gepflegt werden müssen oder man sie als Angehöriger pflegen möchte, sondern dieses Problem haben auch die Zuwanderer zu vergegenwärtigen. Da ist noch nicht alles zu Ende diskutiert.

Aufgefallen ist mir auch noch – was Herr Prof. Hailbronner angesprochen hat –, dass es relativ wenig Aufenthaltserlaubnisse gibt, die aufgrund des § 18a Aufenthaltsgesetz erteilt worden sind. Es wäre in der Tat sehr interessant, das einmal näher zu ermitteln. Denn an diesem Paragraphen sieht man, dass das Aufenthaltsgesetz durchaus Möglichkeiten aufweist, die aber aus verschiedenen Gründen dann doch wieder nicht passen oder nicht wahrgenommen werden können, weil Geduldete mitunter mit einem Arbeitsverbot belegt werden. Dann können sie aber wiederum die Voraussetzungen nicht erfüllen. Nach § 18a Abs. 1 Nr. 1c müsste man als Fachkraft seit drei Jahren ununterbrochen eine Beschäftigung ausgeübt haben. Wenn also jemand mit einem Arbeitsverbot belegt wurde oder arbeitslos war, dann fällt die ganze gut gemeinte Möglichkeit wieder in sich zusammen. Wie ich an einem Einzelfall miterlebt habe, tat sich auch die betroffene Ausländerbehörde sehr schwer, auf der Grundlage dieses Paragraphen die Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Das hat zwar im Endeffekt geklappt, hat aber bis zur Entscheidungsfindung ein Jahr gedauert.

Vorsitzender: Gibt es Wortmeldungen dazu? – Nein.

Dann kommen wir zum Hessischen Landkreistag.

Herr **Dr. Hilligardt**: Herr Vorsitzender, meine Damen, meine Herren! Wir haben einmal mehr im Vorfeld einer Sitzung der Enquetekommission den Fragenkatalog in die Kreisverwaltungen versandt, um auf Basis der Rückmeldungen hier Stellung nehmen zu können. Uns war bei dem diesmal vorliegenden Fragenkatalog klar: Es geht mehr um eine gesamtgesellschaftspolitische Frage als um eine rein kommunale Sichtweise. Wir waren deshalb sehr gespannt: Was kommt denn aus den Kreisverwaltungen zurück? Ich muss dazusagen: Wir haben die Verwaltungsmitarbeiter angesprochen, nicht die Kreispolitik, die Kreisspitze. Dementsprechend kamen die Antworten entweder gar nicht oder nur sehr zögerlich, was zunächst auch richtig ist, weil wir immer sagen: Im Konstrukt „Hessischer Landkreistag“ wird politische Meinung über die Kreispolitik gebildet, nicht über die Verwaltung. – Es war aber für uns zugleich eine Erkenntnis, dass die Frage „Wie stehen wir eigentlich zu Zuwanderung? Aktivieren wir Zuwanderung durch Steuerung von Zuwanderung?“ anscheinend auch in den Verwaltungen mit großen Unsicherheiten behaftet ist. Da eine klare Linie „Wir wollen das, und wir wollen ein Maximum in bestimmten Bereichen und in anderen Bereichen nicht“ in der Haltung der Verwaltungen herauszulesen war in der Tat nicht möglich. Das Ergebnis unserer Analyse ist, dass die Unsicherheit, die allgemein in der Frage „Wo wollen wir denn hin?“ herrscht, sich auch in den Kreisverwaltungen widerspiegelt. Deshalb ist es sicher notwendig, in der Fragestellung, wo wir denn hinwollen, auch durch eine solche Kommission für mehr Klarheit zu sorgen.

Relativ eindeutig war aber die Analyse, dass man – heute auch mehrfach angesprochen – die Themen „Demografischer Wandel“ und „Fachkräftemangel“ auch in Hessen nicht ohne das Thema „Wanderungen“ bewältigen kann. Die Frage ist: Kann man es allein durch Binnenwanderung bewältigen? Das wird man nicht können, sondern es wird auch im ländlichen Raum in Hessen, wenn man die Themen „Demografischer Wandel“ und „Fachkräftemangel“ behandelt, das Thema „Zuwanderung aus dem Ausland“ auch künftig eine große Rolle spielen. Aber da kommt dann das zusammen, was ich Ihnen vorab signalisiert habe: Ich denke, es ist relativ schnell notwendig, dass man auch in Hessen einen Konsens erzielt oder ein Signal setzt: Möchte ich diese Zuwanderung? Wenn ja, von welchen Personen und in welche Räume von Hessen? Welche Instrumente setze ich über die hinaus, die wir derzeit haben – im Arbeitsmarktbereich gibt es solche Instrumente, die hier auch angesprochen wurden –, ein?

Ich möchte es, weil eben die Antworten zu diesem Fragenkatalog sehr vage und sehr zögerlich waren, in meiner Stellungnahme hierbei belassen, weil alles, was ich darüber hinaus jetzt vortragen könnte, eher eine persönliche Meinung wäre. – Das war das, was wir aus den hessischen Landkreisen in den letzten 14 Tagen, die wir zur Vorbereitung auf diese Sitzung hatten, rückgemeldet bekommen haben.

Abg. **Kordula Schulz-Asche**: Ich glaube, ich kann nachvollziehen, warum die Antworten so ausgefallen sind.

Ich habe eine Frage zu dem, was Sie in Bezug auf Arbeitsvermittlung und Feinsteuern gesagt haben. Würden Sie theoretisch eine Möglichkeit sehen, dass die Kommunen zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen, die auf der Suche nach Fachkräften sind, eine Rolle spielen und diese Unternehmen und die Fachkräfte, die sich in anderen Ländern befinden, zusammenbringen?

Herr **Dr. Hilligardt**: Diese Ansätze gibt es natürlich schon. Bei der Wirtschaftsförderung der Landkreise oder bei den Job-Centern zusammen mit den Handwerkskammern und den

Industrie- und Handelskammern gibt es insbesondere hier im Rhein-Main-Gebiet, auch über die regionale Marketinggesellschaft FrankfurtRheinMain GmbH, genau diese Ansätze, dass man sagt: Nicht nur beim Finden, sondern auch beim Herholen sind wir unterstützend tätig. – Das ist sicher ein Feld, das man sich genauer anschauen könnte und wo Kommunen eine große Rolle schon spielen und auch künftig spielen können.

Abg. **Mürvet Öztürk:** Da möchte ich gerne ansetzen. Sie haben vom Rhein-Main-Gebiet gesprochen. Dass es in den großen Ballungszentren diese Vorarbeit und Infrastruktur gibt, ist kein Geheimnis. Wie schätzen Sie denn die Maßnahmen im eher ländlichen Raum ein? Sie haben eben in Ihrer Stellungnahme gesagt, dass es wichtig ist, dass bald ein klares Signal kommt, ob man die Zuwanderung steuern will und, wenn ja, von welchen Personen und wo. Von wem muss dieses Signal, welche Personen – und von wo – zuwandern sollen, Ihrer Meinung nach kommen, von der Politik oder eher von den betroffenen Unternehmen vor Ort?

Herr **Dr. Hilligardt:** Diese Strukturen – regionale Wirtschaftsförderung, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern – gibt es natürlich hessenweit, sodass sich mit Sicherheit in allen Landesteilen schon Ansätze, gemeinschaftlich Fachkräfte zu akquirieren, finden, die man sicher auch überall ausbauen kann. Die ländlichen Räume haben viel stärker mit dem Problem zu kämpfen: Wie erreichen wir, dass die Fachkräfte zu uns und nicht in den Raum Frankfurt kommen? Aber dieses Problem ist systemimmanent. Aber auch da gilt dasselbe, was ich vorher gesagt habe: Es kann eine kommunale Aufgabe sein – und ist es auch schon.

Wer kann diesen Konsens erzielen? Die Enquetekommission kann sicher eine Vorarbeit dazu leisten, dass man in eine Diskussion darüber kommt. Ansonsten müsste ich mich jetzt in Phrasen ergehen. Aber ich denke, diese Enquetekommission könnte ein Signal setzen, um in eine Diskussion zu kommen.

Vorsitzender: Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Ich bedanke mich.

Der Städtetag ist heute nicht vertreten, aber wie immer der treue Städte- und Gemeindebund.

Herr **Kolmer:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Der Städte- und Gemeindebund hat dem, was er schon mitgeteilt hat, nichts hinzuzufügen, weil die Frist zu kurz war, um eine Umfrage bei seinen Mitgliedern zu machen.

Ich kann höchstens aus meiner kommunalen Sicht ausführen, dass wir jetzt relativ viel über Zuwanderung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen gehört haben, aber bezogen auf unsere Stadt oder auf Kommunen wie Offenbach, Gießen, Wetzlar usw. gibt es Fälle, wo Menschen aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zuwandern wollen, dafür nicht qualifiziert sind, aber trotzdem Möglichkeiten finden, zuzuwandern, und dann die Herausforderung bei der Kommune liegt. Wir haben ja in dem ersten Vortrag gehört, dass eine Steuerung der Zuwanderung relativ schwierig ist. So müssen wir feststellen, dass wir immer mehr Zuwanderung durch Migranten haben und sich mittlerweile nicht nur die Bürger, sondern auch die Einwohner der Stadt beschweren und sagen, es seien einfach zu viele Migranten da, und Migrationsfamilien sogar schon eine Möglichkeit suchen, ihre Kinder in Nachbarkommunen unterzubringen, weil die Situation bei 80 % Migrantenan-

teil in Kindergärten und Schulen sehr schwierig ist. Das ist auch eine Folge davon. Deshalb muss man schon einmal darüber nachdenken: Was macht man, wenn eine solche Zuwanderung stattfindet? Denn die Lasten und die Herausforderungen, die da entstehen, bleiben ja komplett bei der Kommune. Da gibt es keinen vernünftigen finanziellen Ausgleich, wenn man eine Zuwanderung, wie wir feststellen, nicht steuern kann.

Es ziehen immer mehr Bürger zu. Wir haben im Jahr etwa 2.000 Abwanderungen aus der Stadt und 2.200 Zuwanderungen in die Stadt. Wenn man sich die Namen ausdrucken lässt, sieht man, dass es überwiegend nicht deutsche Namen sind. So wird der Migrantenanteil immer größer, und deshalb ist Steuerung schon eine wichtige Frage.

Ein Beispiel: 2010 hatten wir 1.134 arbeitsfähige Hartz-IV-Empfänger in der Stadt und etwa 5.100 Personen in der Bedarfsgemeinschaft, und 2011 hatten wir 1.130 arbeitsfähige Hartz-IV-Empfänger, aber 5.200 in der Bedarfsgemeinschaft. Die Zahl der Hartz-IV-Empfänger ist also gerade einmal um 4 gesunken, aber die Bedarfsgemeinschaft ist um 100 gewachsen. Das hängt mit dem Zuzug von Großfamilien zusammen. Gerade letzte Woche musste ich zehn Personen einer Familie unterbringen, was natürlich der Arbeitsmarkt gar nicht hergibt.

Das wäre mein Beitrag aus der kommunalen Sicht, weil ich die Gefahr sehe, wenn es keine Steuerung gibt, dass immer mehr Menschen aus Stammesgründen zusammenziehen und dann ganze Gebiete nicht immer arbeitsfähig bleiben können.

Herr **Marc Phillip Nogueira**: Welche Steuerungsmöglichkeiten schweben Ihnen denn vor, um die Zuwanderung im kommunalen Raum besser zu strukturieren? Finanzieller Ausgleich?

Herr **Kolmer**: Ein finanzieller Ausgleich wäre möglich. Denn wenn ich in der Kette der Bildungslandschaft – U-3-Betreuung, Kita-Betreuung, Schule, Beruf – richtig qualifizieren kann und auch entsprechende Geldmittel habe, dann versetze ich die Menschen in die Lage, auch Arbeitsplätze auszufüllen. Dietzenbach hat schon seit zehn, elf Jahren erstaunlicherweise über 11.000 Arbeitsplätze. Die Zahl ist immer konstant, aber das sind im Regelfall hoch qualifizierte Arbeitsplätze. Wir haben tagsüber viel Zuwanderung von außerhalb. Wir haben immer mehr Menschen, die arbeiten wollen, aber keine Arbeit finden. Aufgrund der Stammeszugehörigkeit bleiben sie in der Stadt, sind dann Hartz-IV-Empfänger und ziehen nicht woandershin, wo sie Arbeit finden könnten. Das geht nur durch Bildung oder dadurch, dass man in Gegenden, wo die Menschen abwandern, so attraktive Arbeitsbedingungen schafft, dass andere hinwandern, weil sie z. B. im ländlichen Bereich in einem anderen Beruf – als Bauer oder was auch immer – arbeiten können.

Abg. **Mürvet Öztürk**: Ich möchte Ihre Aussage „Migration aufgrund der Stammeszugehörigkeit“ gerne etwas konkreter haben. Ist das illegale Zuwanderung, ist das Familiennachzug, ist das EU-Binnenzuwanderung, ist das humanitäre Zuwanderung? Was genau ist das? Wir haben jetzt durch die Enquetekommission gelernt: Es gibt unterschiedliche Arten der Zuwanderung, und die kann man auch unterschiedlich kompensieren. Daher wäre es wichtig, konkret zu sagen: Ist das ein Gemisch von allem oder doch etwas ganz Spezielles? Denn sonst erschließt sich mir die Idee, wie man da unterstützend tätig werden kann, nicht.

Herr **Kolmer**: Auf der einen Seite ist es ein Gemisch von allem. Auf der anderen Seite haben wir Zuwanderung aus den Maghrebgegenden. Wir sind, zusammen mit Köln, die große Stadt, die die meiste Zuwanderung aus Marokko – Maghreb, Nador und Umgebung – aufgrund der Stammeszugehörigkeit hat. Außerdem haben wir nach wie vor eine große Zuwanderung aus der Türkei. Die Familien werden nicht nur durch mehr Kinder größer, sondern es kommt auch immer wieder zu Nachzug. Wenn man nun denkt, dass in der vierten Generation, in der wir uns mittlerweile befinden, Eltern, die hier geboren sind und das deutsche Schulsystem durchlaufen haben, Kinder haben würden, die Deutsch sprechen: Dem ist nicht so. Wir müssen immer wieder bei null anfangen, weil immer wieder jemand zur Heirat nachgeholt wurde und dann die deutsche Sprache nicht ausreichend gesprochen wurde. Aber im Großen und Ganzen ist es eine Mischung. Wir haben momentan natürlich auch eine verstärkte Zuwanderung aus dem europäischen Raum, überwiegend aus Rumänien und in geringem Maße auch aus Bulgarien. Das zeigt sich in den Kitas.

Vorsitzender: Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. – Dann bleibt noch das Statistische Landesamt.

Herr **Redert**: Auch wir haben uns relativ fantasielos an den Fragenkatalog gehalten und müssen eingestehen, dass wir dazu keine Aussagen treffen können. Wenn ich mir einzelne Aussagen, die heute in den Vorträgen gemacht wurden, herauspicken würde, ließen sich dazu bestimmt im Portfolio der amtlichen Statistik Daten finden. Ich denke da an die Ausländer an den hessischen Hochschulen, also die ausländischen Studierenden und die Absolventen. Entsprechende Daten finden Sie in der Hochschulstatistik auch bei uns im Onlineangebot.

Vorsitzender: Herzlichen Dank. – Damit sind wir am Ende des öffentlichen Teils. Ich habe mich bei allen zu bedanken, die heute zu dem konzentrierten Sitzungsablauf beigetragen haben. Ich darf Sie jetzt verabschieden.

Wir haben nun noch einen kleineren, nicht öffentlichen Teil.

(Ende des öffentlichen Teils; folgt nicht öffentlicher Teil)



Enquete-Kommission „Migration und Integration“

Holger Kolb / 2. März 2012 / Hessischer Landtag, Wiesbaden

Eine Initiative von:

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



In welchen Bereichen sind ganz allgemein Änderungen notwendig, um Zuwanderungsmöglichkeiten zu erleichtern und damit auch Zuwanderungspotenziale für Deutschland zu schaffen?

Determinanten der Attraktivität (für Hochqualifizierte)

- a) Politisch unregulierbar
- b) Allgemeine wirtschafts- und sozialpolitische Parameter
- c) Zuwanderungspolitik

➔ Konzentration auf c)

In welchen Bereichen sind ganz allgemein Änderungen notwendig, um Zuwanderungsmöglichkeiten zu erleichtern und damit auch Zuwanderungspotenziale zu schaffen?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



- Enorme Liberalisierungen im deutschen Zuwanderungsrecht (in Bezug auf Hochqualifizierte)
- Absenkung des Mindesteinkommens bei § 19 Nr. 2 Abs. 3 AufenthG
 - Beschleunigung der Vorrangprüfung bei § 18 AufenthG
 - Bleibeoptionen für ausl. Studierende (§ 16 AufenthG)

Eine Initiative von:

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



In welchen Bereichen sind ganz allgemein Änderungen notwendig, um Zuwanderungsmöglichkeiten zu erleichtern und damit auch Zuwanderungspotenziale zu schaffen?

Problem: Einseitigkeit des zuwanderungspolitischen Status Quo

→ Arbeitsvertragsorientierte (bzw. nachfrageorientierte) ‚Schlagseite‘

→ Kein humankapitalorientiertes (bzw. angebotsorientiertes) Steuerungsinstrument

→ Ergänzung erforderlich

Eine Initiative von:

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

Die Einkommensgrenze für Zuwanderer wurde von 66.000 € auf 48.000 € gesenkt. Ist die Senkung des notwendigen Einkommens auf 48.000 € ausreichend? Ist eine einheitliche Einkommensgrenze für alle Branchen sinnvoll?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Anerkennung des enormen Reformtempos:

Ursprungsmindesteinkommen: 85.000 €

Entsprechende Einkommensgrenze betrifft lediglich § 19

Abs. 2 Nr. 3 AufenthG

Daneben andere stärker genutzte Optionen

Parallelität von Blue Card und § 19 AufenthG

Probleme der Sektordifferenzierung

Eine Initiative von:

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

Wie ist das kanadische Punktesystem genau ausgestaltet, und ist ein Punktesystem nach kanadischem Vorbild auch in Deutschland sinnvoll? Wie könnte es in Deutschland genau ausgestaltet sein?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Qualifikationsbedingungen für Punktesystem

- a) Nachweis beruflicher Erfahrungen in einem oder mehreren der behördlicherseits identifizierten Engpassberufe
- b) Nachweis eines Arbeitsplatzes

→ Ergänzung einer Humankapital- durch Elemente der Arbeitsvertragssteuerung

Eine Initiative von:

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

Selektionskriterien des kanadischen Punktesystems

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Kriterium	Höchstpunktzahl / Punktzahlen
Ausbildung	25
Master- oder Ph.D.-Abschluss	25
Weitere Abstufungen der Abschlüsse u. Ausbildungsdauer	12-22
Abschluss einer weiterführenden Schule/High School	5
Sprachkenntnisse	24
Englisch	16
Französisch	16
Berufserfahrung	21
1 Jahr	15
2 Jahre	17
3 Jahre	19
4 Jahre	21
Alter	10
21 bis 49 Jahre	10
20 Jahre oder 50 Jahre	8
19 oder 51 Jahre	6
18 oder 52 Jahre	4
17 oder 53 Jahre	2

Arbeitsmarkt	10
Arbeitserlaubnis und Stellenangebot	10
Beschäftigung und Stellenangebot	10
Weder Arbeitstätigkeit noch -erlaubnis, aber Angebot	10
Integrationsfähigkeit	10
Qualifikation des Ehepartners	3-5
Studium in Kanada	5
Frühere Berufstätigkeit in Kanada	5
Stellenangebot (Voraussetzungen wie oben)	5
Verwandtschaft in Kanada	5
Mindestpunktzahl	67

Eine Initiative von:

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



Die Bundesregierung hat die Umsetzung der EU-Richtlinie für die Blue Card gebilligt. Wie könnte eine Umsetzung der Richtlinie konkret aussehen?

Allgemein Hochqualifizierte

Voraussetzungen: Hochschulabschluss, Arbeitsvertrag,
Bruttojahresgehalt von mindestens 44.000 Euro

Keine Vorrangprüfung, keine Prüfung der Arbeitsbedingungen

→ Verfahrensbeschleunigung

Hochqualifizierte in Mangelberufen (Ingenieure, Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie, Ärzte)

Bruttojahresgehalt von 33.000 Euro

Keine Vorrangprüfung, Prüfung der Arbeitsbedingungen

Eine Initiative von:

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

Gibt es Alternativen zu Punktesystem und Blue Card für eine Steuerung der Zuwanderung, die rechtlich möglich und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll wären?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Theoretisch: Marktwirtschaftliche Steuerungsalternativen
(Verkaufslösungen, z.B. UKZu)

Internationaler Trend zu Misch- oder Hybridsystemen (D.
Papademetriou)

Entscheidende Frage: Sinnvolle (arbeitsvertragsbasierte)
Ergänzung/Erdung eines Punktesystems

Eine Initiative von:

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

Welche Rolle spielt humanitäre Zuwanderung bei den bisher vorhandenen Steuerungskonzepten?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Hohes Ausmaß an europäischen und völkerrechtlichen
Vorgaben

Spielräume bei der Aufenthaltsverfestigung von subsidiär
Schutzberechtigten

Plädoyer für eine strikte Trennung von
Arbeitsmigrationspolitik und Flüchtlingspolitik

Forderungen des SVR: Jahresbericht ‚Migrationsland 2011‘:
S. 164-171

Eine Initiative von:

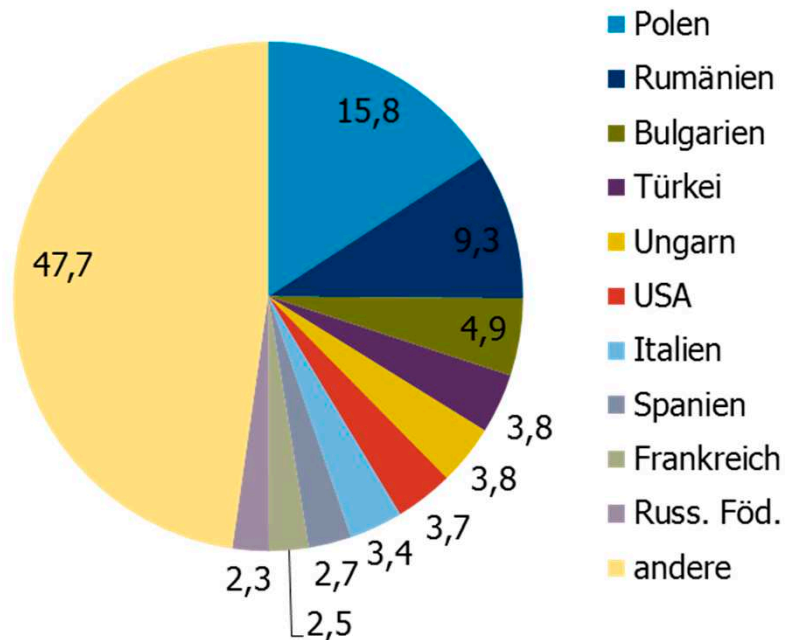
Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung
und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius

In welchen Formen findet Zuwanderung derzeit hauptsächlich statt? Gibt es Möglichkeiten, sie national und auf EU-Ebene besser aufeinander abzustimmen?

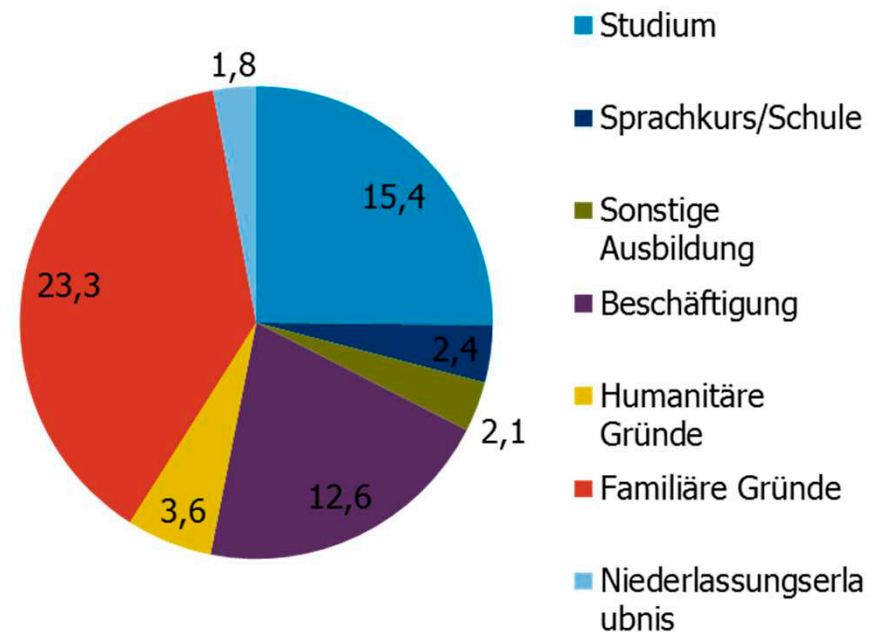
Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Zuzüge Herkunftsländer



Aufenthaltszwecke



Eine Initiative von:

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

Wie bewerten sie die Möglichkeiten zum Familiennachzug?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Voraussetzungen für den Familiennachzug

- Unterscheidung zwischen Nachzug zu Deutschen/Drittstaatsangehörigen oder Unionsbürgern
- Nachzugsberechtigung für die Kernfamilie
- Sicherung des Lebensunterhalts
- Beide Ehegatten über 18 Jahre
- Grundlegende Sprachkenntnisse (A1 GER) des nachziehenden Ehegatten (zahlreiche Ausnahmen)

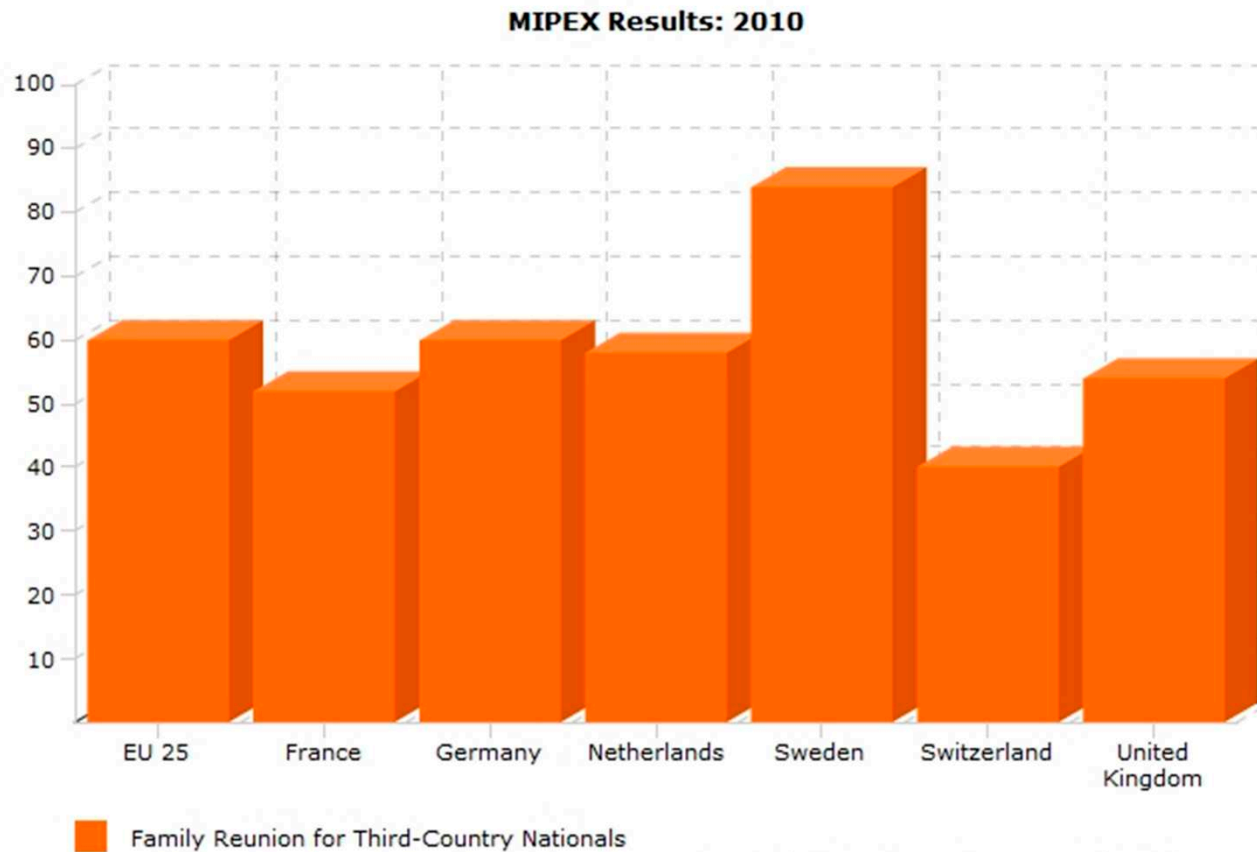
SVR (2011: 99): „Nach anfänglichen Umsetzungsschwierigkeiten ist mittlerweile ein weitreichendes Netz von Deutschkursangeboten in den wichtigsten Herkunftsländern etabliert. (...) Damit ist im Steuerungsergebnis de facto die integrative und nicht die restriktive Komponente der Maßnahme in den Vordergrund gerückt.“

Eine Initiative von:

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

Wie bewerten sie die Möglichkeiten zum Familiennachzug?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



Copyright 2011 Migrant Integration Policy Index, www.mipex.eu

Eine Initiative von:

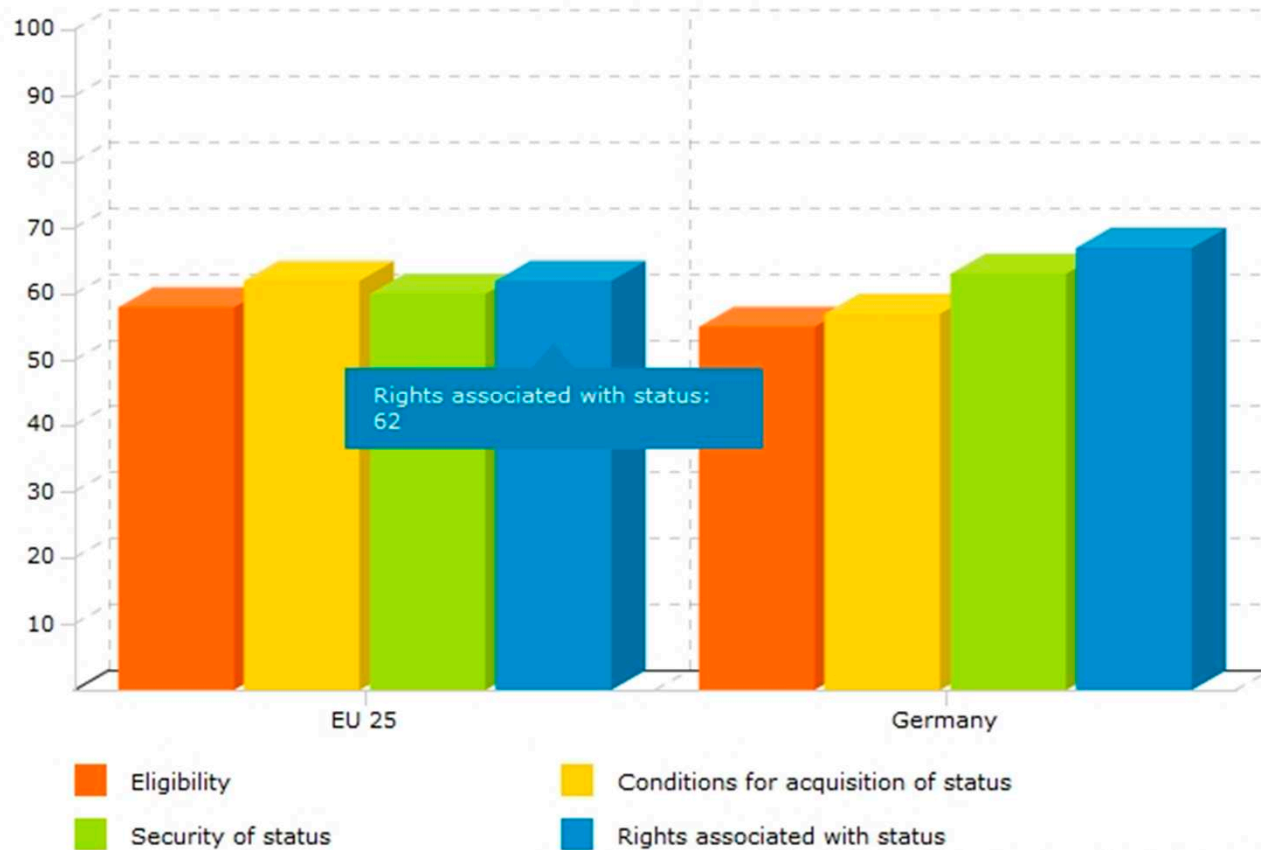
Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius

Wie bewerten sie die Möglichkeiten zum Familiennachzug?

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



MIPEX Results: 2010



Copyright 2011 Migrant Integration Policy Index, www.mipex.eu

Eine Initiative von:

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