

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)219 J



Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung e.V. (DeZIM)

♦ Mauerstraße 76 | 10117 Berlin

□ www.dezim-institut.de

☎ +49+49-30-200754-0

✉ info@dezim-institut.de

Betreff	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Thema	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung - Drucksache 20/6500
Datum	22.05.2023
Ort	Berlin
Vorsitz	Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB, Stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Inneres und Heimat
Anwesend DeZIM	Pau Palop-García, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Migration am DeZIM-Institut

Kontakt

Dr. Pau Palop-García, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Abt. Migration
Abteilung Migration

☎ Tel.: (030) 2007 54 300

✉ E-Mail: palop-garcia@dezim-institut.de

Dr. Zeynep Yanaşmayan, Leiterin Abt. Migration
Abteilung Migration

☎ Tel.: (030) 200754-300

✉ E-Mail: yanasmayan@dezim-institut.de

Über das DeZIM-Institut

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) forscht zu Integration und Migration, zu Konsens und Konflikten, zu gesellschaftlicher Teilhabe und zu Rassismus. Es besteht aus dem DeZIM-Institut und der DeZIM-Forschungsgemeinschaft. Das DeZIM-Institut hat seinen Sitz in Berlin-Mitte. In der DeZIM-Forschungsgemeinschaft verbindet sich das DeZIM-Institut mit sieben anderen Einrichtungen, die in Deutschland zu Migration und Integration forschen. Das DeZIM wird durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert.

Inhalt

Vorbemerkung	4
Zusammenfassung der Kernbotschaften	4
1. Migrationsbestrebungen, Migrationsfähigkeit und Rückkehrabsichten	6
2. Das FEG in Bezug auf Migrationsabestrebungen nach Deutschland	7
2.1. Kernbotschaft 1: Um die Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu fördern, ist eine Erleichterung des Zugangs zur langfristigen Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erforderlich	8
2.2. Kernbotschaft 2: Die „Chancenkarte“ könnte dazu beitragen vorhandene Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu aktivieren	9
3. Der FEG in Bezug auf Migrationsfähigkeiten nach Deutschland	9
3.1. Kernbotschaft 3: Der Personenkreis, der eine Chancenkarte erhalten kann, sollte ausgeweitet werden	12
3.1.1. Kernbotschaft 4: Die Beschäftigungsmöglichkeiten und -dauer der Chancenkarte sollten ausgeweitet werden	12
3.1.2. Kernbotschaft 5: Der Steuerungsmechanismus für das Punktesystem sollte flexibel angelegt sein, um Nachjustierungen zügig zu ermöglichen	13
3.1.3. Kernbotschaft 6: Unterstützungsangebote müssen sowohl vor der Einreise als auch unmittelbar danach angeboten werden	14
3.1.4. Kernbotschaft 7: Die Familienperspektive muss stärker mitgedacht werden	14
4. Das FEG in Bezug auf die Bindung von Arbeitnehmer*innen in Deutschland	15
4.1. Kernbotschaft 9: Hochschulabsolvent*innen sollte eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder vereinfachte Niederlassungserlaubnis angeboten werden	16
4.2. Kernbotschaft 10: Mehr Spurwechsoptionen könnten das Arbeitskräftepotential der deutschen Wohnbevölkerung besser nutzen	16
5. Abschlussbemerkung: Braindrain als mögliche Folge der deutschen Einwanderungspolitik im aktuellen Entwurf	17
6. Referenzen	17

Stellungnahme zur Innenausschuss- Anhörung zum 'Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung' am 22.05.2023

Wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung und der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme.

Das DeZIM-Institut ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung und wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. Das DeZIM-Institut forscht zu Integration und Migration, zu Konsens und Konflikt in der Vielfaltsgesellschaft, zu gesellschaftlicher Teilhabe sowie zu Diskriminierung und Rassismus.

Das DeZIM will die Integrations- und Migrationsforschung in Deutschland stärken und international sichtbar machen. Es arbeitet dafür mit anderen universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zusammen. Zudem möchte das DeZIM in Politik, Zivilgesellschaft und Medien dazu beitragen, die Diskurse um Integration, Migration, Diskriminierung und Rassismus zu versachlichen. Es berät Vertreter*innen von Politik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft zu diesen Themen.

Die vorliegende Stellungnahme wurde durch die Abteilung Migration des DeZIM-Instituts erarbeitet.

Vorbemerkung

Das Thema der Anhörung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ (BT-Drs. 20/6500), der sich auf die Fachkräfteeinwanderung konzentriert, einschließlich hochqualifizierter und mittelqualifizierter Arbeitskräfte. Wie in der Begründung ausgeführt, besteht das Hauptziel des Entwurfs darin, die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland zu erleichtern. Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, „den Bedarfen des Wirtschaftsstandortes Deutschland entsprechend ein Signal des Willkommens und der Dienstleistung an Fachkräfte zu senden.“ Damit adressiert die Bundesregierung¹, indem es Änderungen in seiner Arbeitsmigrationspolitik vornimmt, um die Einwanderung von Fachkräften stärker zu fördern. Der Gesetzentwurf reiht sich ein in einen längerfristigen Liberalisierungsprozess der Arbeitsmigrationspolitik. Zuletzt war im März 2020 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft getreten. Dessen Wirkung konnte sich wegen der Corona-Pandemie zunächst nicht entfalten. Erst im Jahr 2022 kam es zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitsmigration aus Drittstaaten (Statistisches Bundesamt 2023²).

Der Gesetzentwurf gliedert die Arbeitsmigration in drei Säulen: die Qualifikationssäule, die Erfahrungssäule und die Potenzialsäule. Die Qualifikationssäule regelt die Migration qualifizierter Arbeitskräfte, die über einen Fachkräftstatus verfügen und bei denen ein konkreter Arbeitsvertrag vorliegt.³ Die Erfahrungssäule richtet sich an Arbeitskräfte mit Berufserfahrung und Teilqualifikation, während die Potenzialsäule einen Weg für Fachkräfte bieten soll, die noch nicht über ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügen.

In dieser Stellungnahme legen wir den Schwerpunkt auf die Potenzialsäule, da wir diese als eine der Schlüsselinnovationen im Gesetzentwurf betrachten. Dabei stellen wir fest, dass hier wesentliche Verbesserungen erforderlich sind. In der gegenwärtigen Entwurfsfassung wird das punktebasierte System unserer Einschätzung nach seinem Ziel, deutlich mehr internationale Fachkräfte zu gewinnen, nicht effektiv erreichen können. Aufgrund der großen Symbolwirkung des Punktesystems, das schon jetzt sehr umfassend diskutiert wird, besteht das Risiko, dass Reputation und Attraktivität des Einwanderungslands Deutschland Schaden nehmen. Daher schlagen wir eine Reihe von Änderungen vor.

Zusammenfassung der Kernbotschaften

- 1. Kernbotschaft 1: Um die Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu fördern, ist eine Erleichterung des Zugangs zu einer langfristigen Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erforderlich.** Ein schneller Zugang zur Niederlassungserlaubnis ist von zentraler Bedeutung, um qualifizierte Migrant*innen zu gewinnen und/oder in Deutschland zu halten. Wir empfehlen § 18c Abs. 3 AufenthG, der bereits jetzt die Möglichkeit bietet, in Einzelfällen von Anfang an ohne vorherigen Mindestaufenthalt die Niederlassungserlaubnis zu erteilen, auf einen größeren Kreis von Fachkräften auszuweiten.

¹ Laut dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz fehlen aktuell 630 Tausend Fachkräfte (BMWK 2023). Des Weiteren waren im ersten Quartal 2023 insgesamt 1,747 Million Stellen unbesetzt (IAB 2023). Unbesetzte Stellen bspw. in der Altenpflege bleiben im Durchschnitt 251 Tage unbesetzt (BMWK 2023). Zudem waren 2022 gesamtwirtschaftlich knapp die Hälfte der Unternehmen vom Fachkräftemangel beeinträchtigt, dabei handelt es sich um den bisherigen Höchstwert (Peichl et al. 2022).

² Laut dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurden im ersten halben Jahr 2022 70.600 Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbsmigration erteilt - 59.600 befristet und 11.000 unbefristet. Insgesamt waren in Deutschland zum 30. Juni 2022 416.000 Arbeitsmigrant*innen gemeldet (BAMF 2023).

³ Dies bezieht auch die novellierte EU Blue Card Richtlinie mit ein, die mit diesem Gesetzentwurf in deutsches Recht transponiert wird. Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates.

2. **Kernbotschaft 2: Die „Chancenkarte“ könnte dazu beitragen vorhandene Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu aktivieren.** Das punktebasierte System könnte Deutschland dabei helfen, eine neue Phase seiner Arbeitsmigrationspolitik einzuleiten und eine erneuerte Botschaft der Offenheit und Willkommenskultur zu vermitteln. Dies wird jedoch nur geschehen, wenn der aktuelle Entwurf deutlich überarbeitet wird.
 - a. **Kernbotschaft 3: Der Personenkreis, der eine Chancenkarte erhalten kann, sollte ausgeweitet werden.** In der bisherigen Fassung des Gesetzes werden einige Personengruppen systematisch von der Chancenkarte ausgeschlossen, die jedoch für den Arbeitsmarkt von Interesse sein könnten. Dies bezieht sich zum einen auf die vorausgesetzte zweijährige formale Ausbildungszeit und zum anderen auf den grundsätzlichen Ausschluss von Personen, die bereits in Deutschland leben, jedoch einen Aufenthaltstitel aus familiären oder humanitären Zwecken innehaben.
 - b. **Kernbotschaft 4: Die Beschäftigungsmöglichkeiten und -dauer der Chancenkarte sollten ausgeweitet werden.** In der bisherigen Fassung sind die Regeln zur Dauer, Verlängerung und zu den erlaubten Beschäftigungsmöglichkeiten restriktiv gefasst. Dies kann dazu führen, dass Personen nicht ausreichend Zeit und Möglichkeiten haben, um eine längerfristige Beschäftigung zu finden oder eine Weiterqualifikation bzw. Anerkennung ihrer Qualifikationen abzuschließen. Daher sollten die bestehenden Regelungen ausgeweitet werden. Es besteht die Gefahr, dass die kurze Aufenthaltserlaubnis dazu führt, dass Menschen in eine irreguläre aufenthaltsrechtliche Situation geraten.
 - c. **Kernbotschaft 5: Der Steuerungsmechanismus für das Punktesystem sollte flexibel angelegt sein, um Nachjustierungen zügig zu ermöglichen.** Es gibt keinerlei Erfahrungen mit der Chancenkarte in Deutschland und Prognosen über mögliche Antragszahlen sind schwer zu treffen. Eine große Spannweite bei den Antragszahlen ist denkbar. Mittelfristig sollte ein flexibles und dynamisches System aufgebaut werden, dass relativ schnell nachjustiert werden kann, sollte dies erforderlich erscheinen. Dieses flexible System ist noch nicht im Gesetzesentwurf enthalten.
 - d. **Kernbotschaft 6: Unterstützungsangebote müssen sowohl vor der Einreise als auch unmittelbar danach angeboten werden.** Auch wenn die Chancenkarte ein kurzfristiger Aufenthaltstitel bleibt, sollte die längerfristige Perspektive einer potenziell dauerhaften Einwanderung von Beginn an mitgedacht und vorbereitet werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass Inhaber*innen mit einer Chancenkarte von Beginn ihres Aufenthalts an unter hohem zeitlichem Druck stehen.
 - e. **Kernbotschaft 7: Die Familienperspektive muss stärker mitgedacht werden.** Die Einreise mit engen Familienangehörigen sollte mit der Chancenkarte grundsätzlich möglich sein. Die Trennung von engen Familienangehörigen würde für viele Menschen eine sehr hohe Hürde für eine Einwanderungsentscheidung nach Deutschland darstellen.

3. **Kernbotschaft 8: Hochschulabsolvent*innen sollte eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder vereinfachte Niederlassungserlaubnis angeboten werden.** Die aktuellen Vorschriften könnten noch ehrgeiziger gestaltet werden, um ein starkes Signal der Willkommenskultur an internationale Studierende zu senden und ihnen somit Anreize zu bieten, in Deutschland zu bleiben und nicht in ein anderes Land auszuwandern. Zu diesem Zweck könnte Deutschland Hochschulabsolvent*innen eine Niederlassungserlaubnis oder eine langfristige Aufenthaltserlaubnis gewähren, die über die bereits im Aufenthaltsgesetz festgelegten 18 Monate zur Jobsuche hinausgeht (§ 20 Abs. 1 AufenthG).

4. **Kernbotschaft 9: Mehr Spurwechsoptionen könnten das Arbeitskräftepotential der deutschen Wohnbevölkerung besser ausschöpfen.** Der aktuelle Entwurf konzentriert sich darauf, neue Migrant*innen zu gewinnen, aber ein bedeutender Teil der Lösung für den Arbeitskräftemangel liegt in der Arbeitsmarktintegration von Personen, die bereits in Deutschland leben. Um die Integrationschancen dieser Personengruppe zu verbessern, setzen wir uns dafür ein, mehr Spurwechsel-Optionen zu eröffnen.

1. Migrationsbestrebungen, Migrationsfähigkeit und Rückkehrabsichten

Um zukünftig erfolgreich Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu gewinnen und den Arbeitskräftemangel abzumildern, muss sich Deutschland drei Hauptherausforderungen stellen. Der Gesetzentwurf zielt in seiner aktuellen Fassung darauf ab, diesen drei Herausforderungen zu begegnen, jedoch in unterschiedlichem Maße und mit ungleichen Erfolgsaussichten:

1. Die erste Herausforderung betrifft die **Migrationsbestrebungen** nach Deutschland: Menschen müssen den Wunsch und das Ziel haben, nach Deutschland zu kommen, um hier zu arbeiten und zu leben.
2. Die zweite Herausforderung betrifft die **Migrationsfähigkeit** nach Deutschland: Menschen müssen in der Lage sein, nach Deutschland zu kommen.
3. Die dritte Herausforderung betrifft die **Rückkehr- und Bleibeabsichten**: Menschen müssen den Wunsch haben, längerfristig in Deutschland zu bleiben.

Hinter dem Begriff Migrationsbestrebungen (engl.: migration aspirations) verbergen sich eine Reihe kognitiver und emotionaler Orientierungen, die Migration als eine zukünftig mögliche Strategie im Leben einer Einzelperson abwägen (Aslany et al. 2021, 6)⁴. Die durch jahrzehntelange Forschung auf diesem Gebiet bereitgestellten empirischen Belege zeigen, dass Migrationsbestrebungen hochgradig komplex sind und auf individueller Ebene durch die Situation potenzieller Migrant*innen in ihren Herkunft- und Aufenthaltsländern sowie durch individuelle Charakteristika bestimmt werden. Beispielsweise durch demografische und familiäre Faktoren, wie Alter oder Geschlecht (z. B. Williams und Baláz 2014; Timmerman, Hemmereichs und Marie-Lou De Clerck 2014); sozioökonomische Faktoren, wie Eigenheimbesitz (Crisan, Crisan-Mitra und Dragos 2019); psychologische Faktoren, wie Risikobereitschaft (Roth und Hartnett 2018); oder länderspezifische Faktoren, wie Korruption oder Zufriedenheit mit öffentlichen Dienstleistungen (Manchin und Orazbayev 2018). Darüber hinaus haben Untersuchungen gezeigt, dass Aufnahmeländer einen Einfluss auf die Wahl des Ortes, an dem sich eine Migrationsbestrebung formiert hat, haben können, beispielsweise durch eine liberalere

⁴ Über lange Zeit hinweg wurde die Migrationsforschung, insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration, von neoklassischen Migrations-theorien dominiert (siehe Harris & Todaro, 1970). Neoklassische Modelle der Migrationsabsichten basieren auf der Annahme, dass Migrationsentscheidungen von rationalen Individuen getroffen werden, die die Kosten und Nutzen eines Umzugs an einen neuen Ort abwägen. Diese Modelle konzentrieren sich auf Faktoren wie Löhne, Beschäftigungsmöglichkeiten und die Lebenshaltungskosten im Zielland sowie auf die Bildung, Fähigkeiten und persönlichen Merkmale des Einzelnen. Nach diesem Rahmen werden Individuen migrieren, wenn die erwarteten Vorteile die Kosten des Umzugs überwiegen. Heutzutage neigen Migrationsforscher jedoch dazu, diese rein funktionalistischen Ansätze abzulehnen, da sie entscheidende erklärende Aspekte vermissen lassen. Ein sehr vielversprechender und umfassender Ansatz zur Betrachtung von Migrationsaspirationen ist das Aspiration-Capability-Framework (Aspirations-Fähigkeiten-Rahmen). Dasjenige, das dies am besten erfassen kann, ist das Aspirations-Fähigkeiten-Modell von de Haas (2021), das auf den Konzepten der positiven und negativen Freiheit von Berlin (1969) aufbaut. De Haas definiert: "Migration als Funktion von Aspirationen (als Funktion der allgemeinen Lebensaspirationen der Menschen und wahrgenommener geografischer Möglichkeitsstrukturen) und Fähigkeiten zur Migration (abhängig von positiven ('Freiheit zu') und negativen ('Freiheit von') Freiheiten)."

Einwanderungspolitik (OECD 2023, 10). Dieser Einfluss ist jedoch begrenzt und sollte immer zusammen mit den Faktoren des Herkunftslandes sowie individuellen Faktoren analysiert werden.

Migrationsfähigkeiten (engl.: migration capabilities) beziehen sich auf die Ressourcen und Möglichkeiten, die Einzelpersonen oder Gruppen haben, um Migrationsbestrebungen in die Tat umzusetzen und tatsächlich zu migrieren (Carling, 2002,). Diese Fähigkeiten können den Zugang zu legalen Migrationswegen, finanziellen Ressourcen, Rechtsstatus, Sprachkenntnissen, sozialen Netzwerken und andere Faktoren umfassen, die die Fähigkeit einer Person beeinflussen, erfolgreich in ein neues Zielland zu migrieren (Carling, 2002; Carling & Schewel, 2018). Für Zielländer gilt es vor allem, hemmende, sogenannte negative Strukturen durch eine Liberalisierung ihrer Immigrationspolitik abzubauen.

Als Rückkehrabsichten werden jene Absichten oder Pläne einer Einzelperson bezeichnet, nach einer bestimmten Zeit im Ausland – oft aus beruflichen oder studienbedingten Gründen – mittel- oder langfristig in ihr Heimatland oder ihre Herkunftsregion zurückzukehren (Carling & Pettersen, 2014; Müller-Funk und Fransen, 2022). Die Forschung zu Rückkehrabsichten hat gezeigt, wie Migrant*innen, die eine Rückkehr erwägen, von ihren Bindungen zum Aufenthalts- und zum Herkunftsland beeinflusst werden (Valenta et al., 2020). Relevante Faktoren, die Rückkehrabsichten entscheidend prägen können, umfassen unter anderem wirtschaftliche Möglichkeiten im Aufenthalts- und im Herkunftsstaat, (transnationale) soziale Bindungen und Netzwerke sowie Bewertungen der Lebensqualität in der Heimat und Wahrnehmungen von Diskriminierung im Aufenthaltsland (Kunuroglu et al., 2018; Hussein und Wagner, 2020). Zusätzlich kann eine Integrationspolitik, die gesellschaftliche oder wirtschaftliche Teilhabe befördert, beispielsweise durch Arbeitsvermittlung und Sprachkurse, Rückkehr- und Bleibeabsichten maßgeblich beeinflussen (Valenta et al., 2020).

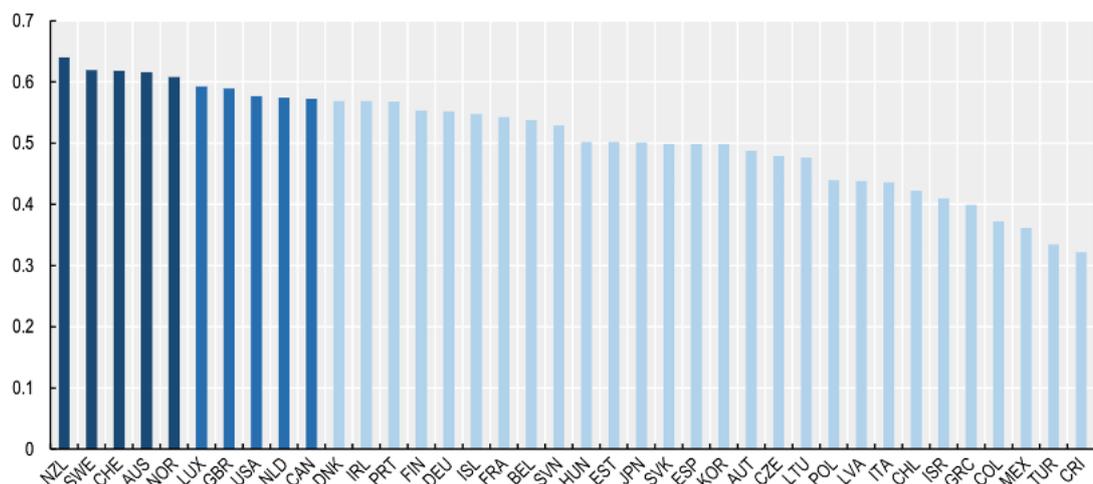
In dieser Stellungnahme gliedern wir unsere Einschätzungen und Empfehlungen schwerpunktmäßig entlang dieser drei Dimensionen für die Fachkräftegewinnung (d.h. Stärkung von Migrationsbestrebungen nach Deutschland, steigende Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland und Minimierung der Rückkehrabsichten von Migrant*innen in Deutschland). Zugleich beschreiben wir, wie der Entwurf des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ verbessert werden kann, um dessen erwartete Wirkung auf die Arbeitsmigration nach Deutschland zu optimieren. Wir glauben, dass dieser Gesetzentwurf eine entscheidende Komponente der deutschen Strategie zur Anwerbung von Fachkräften ist. Eine umfassende Strategie zur Bewältigung der oben genannten Herausforderungen muss jedoch Regelungen und administrative Maßnahmen (z.B. eine gut funktionierende Verwaltung in den Auslandsvertretungen und in Deutschland) beinhalten, die über den Rahmen dieses Gesetzesentwurfs hinausgehen. Daher werden sich unsere Ausführungen hier hauptsächlich darauf konzentrieren, wie der Entwurf verbessert werden kann. Wir möchten klar betonen, dass auch andere Aspekte der deutschen Migrations- und Integrationspolitik in Zukunft angegangen werden müssen und regulatorische Änderungen erfordern werden.

2. Das FEG in Bezug auf Migrationsabsrebungen nach Deutschland

Personen, die eine Migration anstreben, müssen drei Schwellen überschreiten: die mentale Schwelle (engl.: mental threshold), die sich auf die Einstellung der Person zur Migration bezieht; die lokale Schwelle (engl.: locational threshold), die in der Entscheidung für ein bestimmtes Zielland besteht; und die Wegschwelle (engl.: trajectory threshold), die sich auf die Auswahl einer bestimmten Migrationsroute bezieht (van Naerssen und van der Velde 2015). Mit diesem Entwurf hat Deutschland die Möglichkeit, Migrant*innen in Bezug auf die zweite Schwelle zu beeinflussen, nämlich die Entscheidung über das Migrationsziel.

Es gibt mehrere Faktoren, die die Entscheidung beeinflussen, einen bestimmten Ort für die Migration zu wählen. Auf der einen Seite bevorzugen potenzielle Migrant*innen möglicherweise Länder, in denen sie bereits bestehende Netzwerke oder familiäre Verbindungen haben. Andererseits können einige Migrant*innen ihre Entscheidung aufgrund der Chancen treffen, die von den Zielländern geboten werden. Dies deutet darauf hin, dass Zielländer auf einem internationalen Arbeitsmarkt um qualifizierte Migration konkurrieren. Die OECD-Indikatoren für die Attraktivität von Talenten (ITA) messen seit 2019 die Fähigkeit der Länder, qualifizierte Migrant*innen anzuziehen und zu halten. Der ITA-Rahmen besteht aus verschiedenen Dimensionen, darunter „Qualität der Chancen“, „Einkommen und Steuern“, „Zukunftsaussichten“, „Familienumfeld“, „Kompetenzumfeld“, „Inklusivität“, „Lebensqualität“ und „Visa- und Zulassungspolitik“. Wie Abbildung 1 zeigt (Daten für 2023), gehört Deutschland für hochqualifizierte Arbeitskräfte derzeit nicht zu den Ländern, die ein besonders attraktives Rahmenwerk bieten.

Abbildung 1. Attraktivität der OECD-Länder für potenzielle Migrant*innen: hochqualifizierte Arbeitskräfte



Note: Values closer to 1(0) represent higher (lower) attractiveness. The ranking is based on default equal weights across dimensions and does not include the health system performance dimension. Top-ten countries are highlighted to facilitate comparison.
Source: OECD Secretariat.

Innerhalb der im ITA-Rahmen berücksichtigten Faktoren gibt es einige, die sich auf die Migrationspolitik beziehen, einschließlich der Staatsbürgerschaftspolitik, der Erleichterung des Statuswechsels von temporär zu permanent, des Rechts der Familienangehörigen, sich der Migrant*in anzuschließen und zu arbeiten, oder der Bearbeitungszeit für Aufenthaltstitel.

Obwohl einige Aspekte des ITA-Rahmens über den Umfang dieses Gesetzentwurfs hinausgehen, gibt es dennoch Bereiche innerhalb des Entwurfs, die, wenn sie geändert, aufgenommen oder erweitert werden, die Migrationsbestrebungen potenzieller Arbeitsmigrant*innen positiv beeinflussen könnten.

2.1. Kernbotschaft 1: Um die Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu fördern, ist eine Erleichterung des Zugangs zur langfristigen Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erforderlich

Ein schneller Zugang zur Niederlassungserlaubnis halten wir für einen wesentlichen Faktor, um qualifizierte Arbeitsmigrant*innen anzuziehen. Kurzfristige Aufenthaltstitel, auch wenn eine Verlängerung möglich ist, können sich hingegen negativ auf die Migrationsbemühungen auswirken. Der

aktuelle Entwurf umfasst zwei Hauptänderungen hinsichtlich des Zugangs zur Niederlassungserlaubnis. Einerseits erleichtert Artikel 2.4 des Gesetzentwurfs den Zugang zur Niederlassungserlaubnis für Ehepartner*innen von qualifizierten Arbeitnehmer*innen, die bereits eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben. Andererseits senkt Artikel 2.12 die Aufenthaltsanforderung (von vier auf drei Jahre) für Fachkräfte, um die Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Beide Änderungen gehen in die richtige Richtung, sind jedoch unserer Einschätzung nach nicht ausreichend, um einen spürbaren Einfluss auf die Migrationsbestrebungen zu haben.

Wir empfehlen daher, den Anwendungsbereich des § 18c Abs. 3 AufenthG zu erweitern, der es ermöglicht, in Einzelfällen von Anfang an eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu gewähren, ohne eine Mindestaufenthaltsdauer vorauszusetzen. Diese Regelung ist derzeit nur Wissenschaftler*innen mit besonderer Expertise oder Professor*innen in herausragenden Positionen vorbehalten, könnte jedoch beispielsweise auf Inhaber*innen der Blauen Karte EU sowie Personen, die die maximal mögliche Punktzahl im neuen Punktesystem erreichen, ausgeweitet werden.

2.2. Kernbotschaft 2: Die „Chancenkarte“ könnte dazu beitragen vorhandene Migrationsbestrebungen nach Deutschland zu aktivieren

Mit der Etablierung eines neuen Arbeitsmigrationsweg nach Deutschland, der ‚Chancenkarte‘, bietet sich für Deutschland die Möglichkeit, attraktiver für potenzielle Migrant*innen zu werden und somit die Migrationsbestrebungen in Richtung Deutschland zu erhöhen. Trotz ihres begrenzten Anwendungsbereichs (siehe untenstehende Diskussion) kann dieses neue System Deutschland helfen, eine neue Phase seiner Arbeitsmigrationspolitik einzuleiten und eine deutliche Botschaft der Offenheit und Willkommenskultur zu vermitteln. Bei der Umsetzung des neuen Gesetzes sollten die Entscheidungsträger*innen das Punktesystem aber nicht als weniger wichtigen Weg für Fachkräfte ansehen als die Qualifikationssäule und die Erfahrungssäule.

Darüber hinaus sollte die symbolische Kraft der Chancenkarte den Erwartungen von potenziellem Migranten*innen entsprechen, indem sie ein effizientes System bietet, das mit Punktesystemen anderer Staaten konkurrieren kann. Zu diesem Zweck empfehlen wir, den Artikel 3.5 des aktuellen Entwurfs in Bezug auf die Chancenkarte zu ändern (siehe spezifische Empfehlungen unten).

3. Der FEG in Bezug auf Migrationsfähigkeiten nach Deutschland

Migrationsfähigkeiten werden definiert als die Ressourcen und Chancen, über die Individuen oder Gruppen für eine Migration verfügen (Carling 2002). Der Zugang zu legalen Migrationswegen spielt eine entscheidende Rolle bei den Determinanten der Migrationsfähigkeiten (Carling, 2002; Carling & Schewel, 2018). Mit diesem Entwurf konzentriert sich Deutschland darauf, neue Migrationswege zu schaffen (zum Beispiel mit der Chancenkarte) und den Zugang zu bereits in der Vergangenheit geschaffenen Wegen zu erleichtern. Die Bundesregierung liegt unserer Einschätzung nach in der Tat richtig in der Erwartung einer Zunahme der Fachkräftemigration nach einer Liberalisierung seiner Arbeitsmigrationspolitik (zum Beispiel durch die Beseitigung von Visumpflichten) (Czaika and de Haas, 2014). Die Größenordnung einer solchen Zunahme wird jedoch stark von der Bandbreite der regulatorischen Änderung sowie deren Umsetzung und dem Wissen über die Liberalisierung unter den Zielgruppen abhängen (Czaika und de Haas 2013, 505). Mit anderen Worten, minimale Änderungen in den Vorschriften werden nicht dem Zwecke des Entwurfs dienen.

Vergleichende Forschung zu Einwanderungspolitiken, die in den letzten zehn Jahren veröffentlicht wurden, zeigt, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern, einschließlich europäischer Länder,

eine eher restriktive Einwanderungspolitik für hochqualifizierte, qualifizierte und geringqualifizierte Arbeitskräfte hat. Das Projekt „Every Immigrant is an Emigrant“ (IMISEM) hat beispielsweise die Migrationspolitik für 32 Länder weltweit, darunter asiatische, europäische und lateinamerikanische Länder, analysiert (Pedroza, 2022). Abbildung 2 zeigt, basierend auf den IMISEM-Daten, dass Deutschland sich innerhalb der Gruppe von Ländern mit den restriktivsten Politiken sowohl für hochqualifizierte Migrant*innen (z. B. Ärzte) als auch für geringqualifizierte Migrant*innen befindet. Die IMISEM-Daten umfassen zwar keine Fachkräfte, wie sie im aktuellen Entwurf oder dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz definiert sind. Trotzdem zeigt sich anhand von IMISEM oder anderen ähnlichen Projekten (z. B. IMPIC⁵), dass die deutsche Einwanderungspolitik im Vergleich zu anderen Ländern die Migrationsfähigkeiten potenzieller Fachkräfte einschränkt. Eine substantielle Änderung der Politik könnte daher tatsächlich Auswirkungen auf die Anzahl der Fachkräfte haben, die in Zukunft nach Deutschland migrieren könnten.

Eine ‚Chancenkarte‘ ohne Chance?

Die deutlichsten Veränderungen, die der Gesetzentwurf vorschlägt, liegen in der Einführung der Erfahrungs- und der Potentialsäule. In dieser Stellungnahme konzentrieren wir uns auf die Potentialsäule bzw. die Chancenkarte, da wir der Meinung sind, dass dies eine der zentralen Innovationen ist, die in das Gesetz aufgenommen wurden, und dass hier weitere Verbesserungen erforderlich sind, um ein Punktesystem zu schaffen, das seinen Zweck erfüllt.

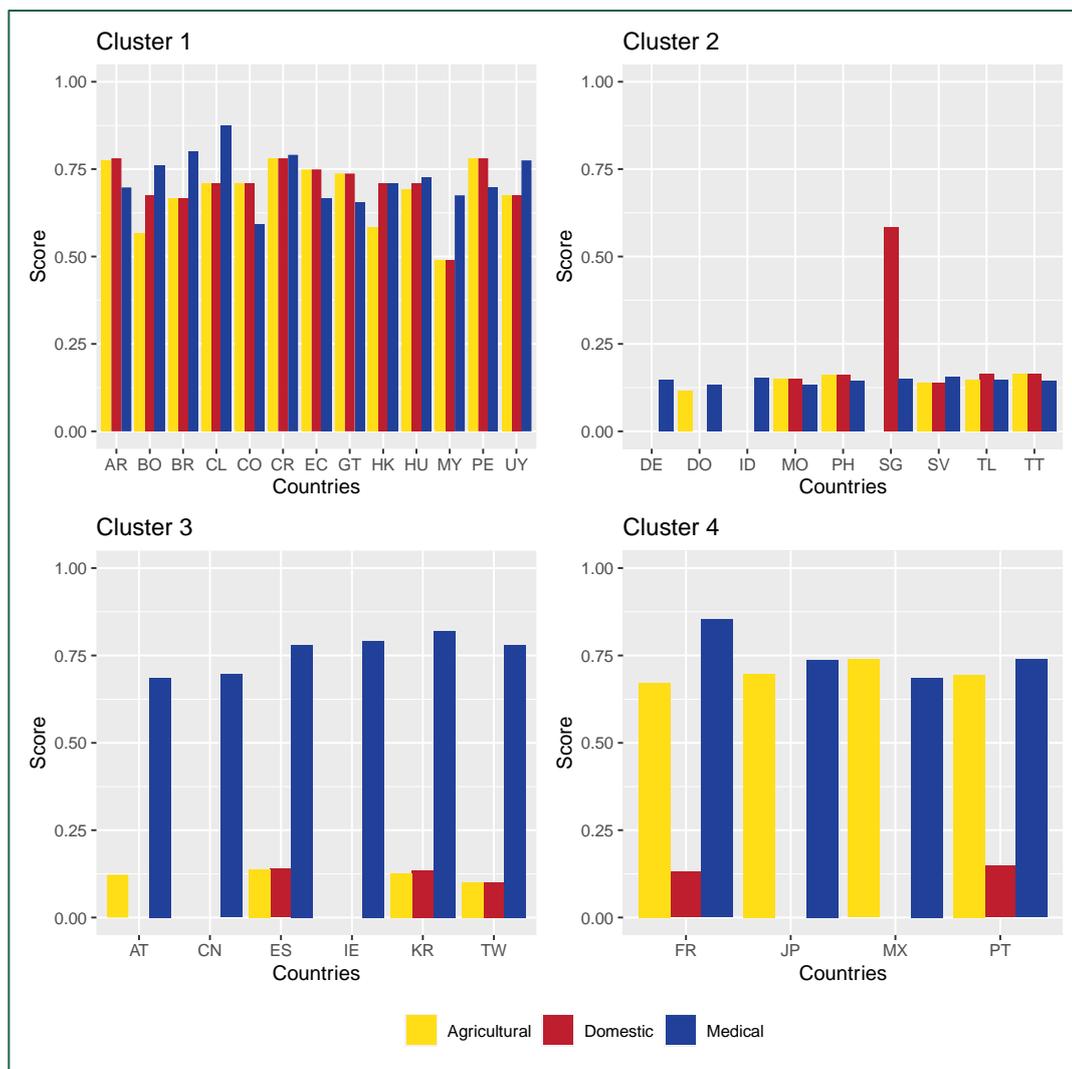
Die erstmalige Einführung eines Punktesystems zur Förderung der Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland muss im längerfristigen historischen Kontext gesehen werden. Es gab in den letzten 20 Jahren mehrere politische Initiativen zu Einrichtung eines solchen Systems in Deutschland, die alle am politischen Widerstand der Unionsparteien gescheitert sind. Bereits verabschiedet war ein Punktesystem mit dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2002, das jedoch bekanntlich infolge eines formalen Fehlers bei der Abstimmung nicht in der ursprünglichen Form – und schließlich auch ohne Punktesystem in Kraft getreten ist (Bade 2015; Hinte et al. 2011). Enthalten war hier sogar eine Komponente der dauerhaften Einwanderung nach kanadischem Vorbild. In der Folge haben die heutigen Ampelparteien mehrfach parlamentarische Initiativen gestartet, um das deutsche Einwanderungsrecht um eine Potentialsäule bzw. ein Punktesystem zu ergänzen. Diese Idee findet sich schließlich im Koalitionsvertrag der Ampel; sie wird im vorliegenden Gesetzentwurf konkretisiert und als Chancenkarte bezeichnet.

Der Vorschlag im Gesetzentwurf ist jedoch recht weit entfernt von dem – auch in der aktuellen Debatte – immer wieder zitierten kanadischen Modell. Insgesamt gesehen finden sich in dem Entwurf zahlreiche Vorgaben und Einschränkungen, die aus unserer Sicht in der praktischen Umsetzung unnötige Hindernisse darstellen würden. Folglich kann auch das Ziel, sich mit dem Instrument der Chancenkarte besser im weltweiten Fachkräftewettbewerb zu positionieren, mit dem vorliegenden Entwurf wahrscheinlich nur partiell erreicht werden. Aus unserer Sicht berücksichtigt der Entwurf die Bedürfnisse und die unterschiedlichen Lebensumstände potentieller Arbeitsmigrant*innen nicht ausreichend. Auch wenn es sich bei dem Instrument um einen temporären Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche handelt, sollte die letztlich angestrebte dauerhafte Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft stärker von Beginn an mitgedacht werden. Auch aufgrund der großen Aufmerksamkeit und hohen symbolischen Bedeutung des Punktesystems für das Einwanderungsland Deutschland sollten einige

⁵ Das Projekt IMPIC (Immigration Policies in Comparison) bietet einen Datensatz qualitativer Indizien zur Messung von Einwanderungspolitiken in 33 OECD-Staaten für den Zeitraum 1980-2010. <http://www.impic-project.eu/>. See Helbling et al. 2017 for more information on the IMPIC findings and framework.

Änderungen an dem vorliegenden Entwurf vorgenommen werden. Andernfalls könnten die Attraktivität und Reputation Deutschlands als Einwanderungsland Schaden nehmen.

Abbildung 2. Grad der Restriktivität von Einwanderungspolitiken



Quelle: Eigene Ausarbeitung basierend auf dem IMISEM-Datensatz. Die Informationen, die in den Diagrammen dargestellt sind, repräsentieren die geltenden Zulassungspolitiken im Jahr 2017/2018. Die Balken im Diagramm zeigen den Indikator „Zulassungspolitiken“, der von 0 bis 1 reicht, wobei 0 die restriktivste Zulassungspolitik und 1 die offenste Zulassungspolitik darstellt. Der Indikator „Zulassungspolitiken“ ist ein zusammengesetzter Indikator, der mehrere Aspekte der Zulassungspolitiken der Länder zusammenfasst, wie z.B. das Vorhandensein von Arbeitsmarkttests, Einwanderungsquoten, Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis, Notwendigkeit eines Sponsors, Mindestbildungsanforderungen oder das Vorhandensein eines Gesundheitstests.

3.1. Kernbotschaft 3: Der Personenkreis, der eine Chancenkarte erhalten kann, sollte ausgeweitet werden

Der bisherige Vorschlag bezieht sich auf einen recht kleinen Teil der Arbeitsmigration, nämlich auf eine bestimmte Gruppe potentieller Arbeitsmigrant*innen, die zur Jobsuche nach Deutschland sowie zur „Suche nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ einreisen können sowie auf Personen, die bereits in Deutschland leben (§20a Abs. 1). Eine Chancenkarte können demnach auch Ausländer*innen erhalten, die über den Fachkraftstatus verfügen (Hochschulabschluss oder eine berufliche Qualifikation, die als gleichwertig zu einem deutschen Abschluss gilt).⁶ Neu ist hingegen die Einreisemöglichkeit zur Jobsuche für Personen ohne Fachkraftstatus. Diese müssen eine ausreichende Punktzahl erreichen (derzeit 6 Punkte). Um jedoch überhaupt zum Punktesystem zugelassen zu werden, müssen bestimmte Einstiegsvoraussetzungen erfüllt sein (§20a Abs 4). So muss entweder eine ausländische Berufsqualifikation vorliegen – anerkannt von dem Staat, in dem sie erworben wurde – der eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgegangen ist. Alternativ ist ein Hochschulabschluss – ebenfalls anerkannt vom Staat, in dem dieser erworben worden ist. Weitere Voraussetzung ist die Sicherung des Lebensunterhalts sowie der Nachweis von Sprachkenntnissen (mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, A2) oder englische Sprachkenntnisse auf B2-Niveau.

Diese Einstiegsvoraussetzungen können dazu führen, dass potenziell interessierte und für den deutschen Arbeitsmarkt interessante Personen, gar nicht erst in das Punktesystem gelangen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn formale Ausbildungsdauern unterhalb von zwei Jahren vorliegen. Letztlich ist die Dauer der Ausbildung eine Hilfskonstruktion für das Ausbildungsniveau. Die Qualität der Ausbildung und die tatsächlichen Fähigkeiten einer Person können damit aber nur sehr unscharf erfasst werden. Hier sollte mindestens ein Ermessensspielraum angedacht werden. Denkbar ist z.B., dass Personen mit deutlich längerer Berufserfahrung (als der Referenzmaßstab im Punktesystem, hier gibt es für 5 Jahre 3 Punkte) eine kürzere formale Ausbildungsdauer kompensieren können.

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass auch bereits in Deutschland lebende Personen die Chancenkarte beantragen können. Dies dürfen jedoch nur Personen mit einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeit oder Bildung. Ausgeschlossen sind hingegen Personen mit andere Aufenthaltstiteln, etwa aus humanitären oder familiären Gründen. Es erschließt sich nicht, warum diese Personen systematisch ausgeschlossen sein sollten. Aller Voraussicht nach wäre der Personenkreis gering (schon wegen der Lebensunterhaltsicherung). Es ist jedoch denkbar, dass es für einige Personen in Frage kommen könnte. Daher sollte die Einschränkung gestrichen werden.

3.1.1. Kernbotschaft 4: Die Beschäftigungsmöglichkeiten und -dauer der Chancenkarte sollten ausgeweitet werden

Der Erteilungszeitraum von „bis zu einem Jahr“ ist zu kurz. Unserer Einschätzung nach wird es sich für viele Personen, die hier angesprochen sein sollen unter diesen Einschränkungen nicht lohnen, den Umzug nach Deutschland auf sich zu nehmen. Unklar ist auch, wovon es abhängt, ob die Erteilung nur einige Monate oder ein Jahr beträgt. Bei Vorliegen aller Voraussetzungen sollten dem gegenwärtigen

⁶ Bereits bestehende Möglichkeiten des Aufenthalts zur Arbeitssuche für Fachkräfte bzw. Absolventen deutscher Hochschulen bleiben unberührt. Sie werden zwar künftig auch als Chancenkarte bezeichnet, fallen aber nicht unter das Punktesystem.

Gesetzesentwurf nach mindestens zwölf Monate die klare Regel sein. Diese nur einjährige Dauer erscheint auch deshalb relativ knapp bemessen, da laut Gesetzesentwurfs eine Verlängerung ausgeschlossen ist. Die Chancenkarte kann nur dann erneut erteilt werden, wenn sich eine Person mindestens so lange im Ausland oder mit einem anderen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufgehalten hat, wie zuvor mit der Chancenkarte. Die Lebensumstände von Personen sind sehr verschieden und hier ist mehr Flexibilität angeraten. Eine Verlängerung des Zeitraums der Chancenkarte auf mindestens 18 Monate – in Analogie zur Jobsuche bei Hochschulabsolvent*innen (§20 AufenthG) – erscheint daher sinnvoll⁷. Wenn Inhaber*innen der Chancenkarte mehr Zeit erhalten, sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu etablieren, reduziert dies auch das Risiko, dass sie in eine Situation des irregulären Aufenthalts geraten oder eine Beschäftigung annehmen, die unterhalb ihrer fachlichen Fähigkeiten liegt. Eine längere Aufenthaltsdauer reduziert auch den Aufwand für die Ausländerbehörden in Deutschland.

Zu restriktiv gefasst scheinen auch die Regelungen zu möglichen Beschäftigungen. Mit der Chancenkarte können Personen eine Beschäftigung von durchschnittlich insgesamt höchstens zwanzig Wochenstunden ausüben. Auch Probebeschäftigungen für jeweils höchstens zwei Wochen sind erlaubt, wenn diese „qualifiziert“ sind, auf eine Ausbildung abzielt oder zu einer Anerkennung von Berufsqualifikationen führen kann. Insbesondere die Frist von zwei Wochen scheint sehr einschränkend. Die Lebens- und Arbeitsumstände von Inhaber*innen einer Chancenkarte können – schon allein branchenspezifisch – sehr verschieden sein. Daher ist dringend angeraten im Hinblick auf die Beschäftigungsmöglichkeiten deutlich mehr Flexibilität zulassen.

3.1.2. Kernbotschaft 5: Der Steuerungsmechanismus für das Punktesystem sollte flexibel angelegt sein, um Nachjustierungen zügig zu ermöglichen

Vorgesehen ist, dass die Bundesregierung per Rechtsverordnung die Zahl der Chancenkarten, die Ausländer*innen erteilt werden, die sich noch nicht im Bundesgebiet aufhalten, jährlich oder für einen kürzeren Zeitraum begrenzen kann. Dabei sollen arbeitsmarkt- und integrationspolitische Erwägungen und die Kapazitäten der beteiligten Behörden berücksichtigt werden.

Es gibt keinerlei Erfahrungen mit einem Punktesystem bzw. der Chancenkarte in Deutschland und Prognosen über mögliche Antragszahlen sind daher schwer zu treffen. Eine große Spannweite bei den Antragszahlen ist denkbar. Da es sich um ein neues System handelt, muss die Infrastruktur erst noch aufgebaut werden und auch die beteiligten Behörden müssen geschult werden. Politik und Verwaltung sollten sich schon jetzt auf unterschiedliche Szenarien vorbereiten. Sind die Antragszahlen sehr niedrig, dann sollte zeitnah nachjustiert werden können. Auch ein Szenario mit hohen Antragszahlen ist denkbar, wenngleich angesichts bisheriger Zahlen im Bereich der Arbeitsmigration eher unwahrscheinlich. Dennoch wäre eine Situation, in der hohe Antragszahlen auf nicht ausreichend vorbereitete Behörden treffen, ungünstig, würde sich negativ auf die Reputation Deutschlands als Einwanderungsland auswirken und könnte interessierte Personen abschrecken. In jedem Fall sollten Entscheidungsprozesse vorbereitet und transparent kommuniziert werden.

Mittelfristig sollte ein flexibles und dynamisches System aufgebaut werden, dass bei Bedarf relativ schnell nachjustiert werden kann. Ein entsprechendes Steuerungs-gremium sollte mit unterschiedlichen

⁷ Zum Beispiel ermöglicht das kanadische Express Entry Programm in einigen Fällen einen direkten Zugang zur dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung. Quelle: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/apply-permanent-residence.html>.

Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, von Gewerkschaften sowie mit Interessenvertretungen von Migrant*innen selbst besetzt sein.

Im Gesetzestext finden sich Kriterien und Punkteverteilung. Damit das System flexibel bleibt, sollten im Gesetz selbst nur grundlegenden Kriterien festgelegt werden. In einer Verordnung können dann die Gewichtung, Mindestpunktzahl und auch neue Kriterien (so bisher nicht im Entwurf vorgesehen) ergänzt werden. Zu überlegen ist auch, ob das Punktesystem um eine länderspezifische Komponente ergänzt wird. Auch die Verknüpfung mit Migrationsabkommen ist so denkbar. Ziel wäre es hierbei, "mobility partnerships" zu etablieren die dazu beizutragen, Migrationsabkommen von Abwehr und Abschiebungen zu entkoppeln und dabei auf vorhandene Initiativen aufzubauen (z.B. Unterstützung regulärer Arbeitsmigration und -mobilität zwischen Nordafrika und Europa (THAMM⁸)).

3.1.3. Kernbotschaft 6: Unterstützungsangebote müssen sowohl vor der Einreise als auch unmittelbar danach angeboten werden

Ziel der Chancenkarte ist es, Menschen, die noch keinen Arbeitsvertrag haben, die Einwanderung nach Deutschland auch ohne einen solchen zur Suche und Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung zu ermöglichen. Auch wenn die Chancenkarte ein kurzfristiger Aufenthaltstitel ist, sollte die längerfristige Perspektive einer potenziell dauerhaften Einwanderung von Beginn an mitgedacht und vorbereitet werden. Zwölf Monate sind ein kurzer Zeitraum. Nicht nur für die beruflichen Perspektive, sondern auch in emotionaler Hinsicht und somit letztlich für die Entscheidung, längerfristig in Deutschland bleiben zu wollen, sind die ersten Monate des Aufenthalts von großer Bedeutung. Die meisten Neuzuwander*innen haben hier Unterstützungsbedarf. Inhaber*innen einer Chancenkarte stehen von Beginn an unter einem großen Erfolgsdruck, besonders dann, wenn die bislang geplante maximale Erteilungsdauer (und keine Verlängerung) beibehalten werden sollte (wovon wir abraten würden). Insofern muss sich Deutschland nach ihrer Ankunft ein zweites Mal um diese Personen bemühen und ihnen die benötigte Unterstützung zukommen lassen. Unterstützungsbedarfe werden aller Voraussicht nach bei der Jobsuche und der Anerkennung von Qualifikationen bzw. bei Nachqualifikation gegeben sein. Unterstützungsbedarf wird es in der Regel auch beim Spracherwerb, bei der Suche nach Wohnraum und gegebenenfalls bei der Suche nach Kitas und Schulen geben.

3.1.4. Kernbotschaft 7: Die Familienperspektive muss stärker mitgedacht werden

Der bisherige Entwurf der Chancenkarte berücksichtigt die familiären Bindungen von einreisenden Arbeitsmigrant*innen nicht ausreichend. Die Einreise mit engen Familienangehörigen sollte mit der Chancenkarte möglich sein. Hier können die günstigen Bedingungen der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht von Unionsbürger*innen und ihren Familienangehörigen als Vorbild dienen. Die Definition des Begriffs „Familie“ ist nicht nur sehr weit gefasst und schließt eingetragene Partnerschaften, Kinder unter 21 Jahren und unterhaltsberechtigter Verwandte in aufsteigender Linie ein (Art. 2), sondern gewährt auch ein automatisches Aufenthaltsrecht unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

⁸ Quelle: <https://www.giz.de/de/weltweit/92649.html>

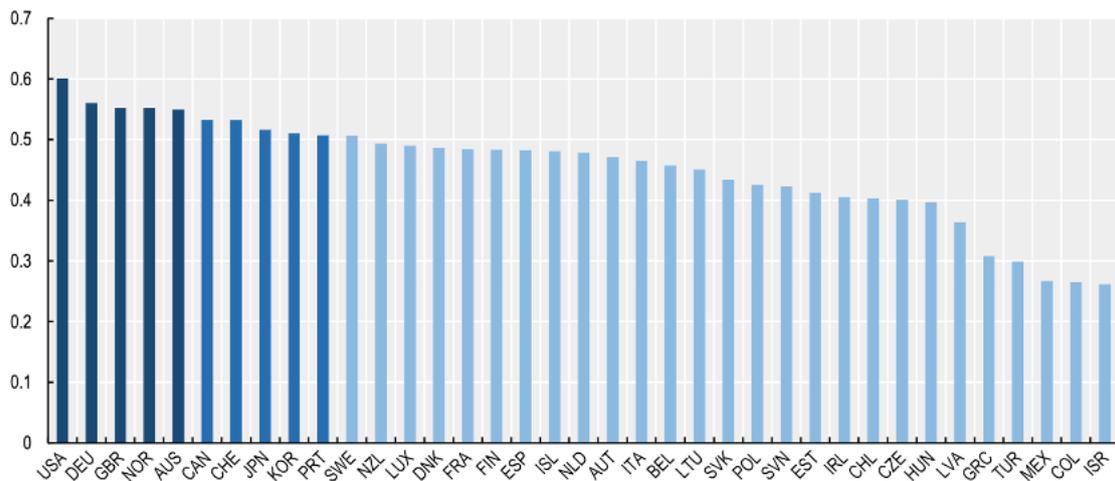
Mindestens sind jedoch privilegierte Besuchsvisa für Angehörige zu ermöglichen. Andernfalls ist davon auszugehen, dass die Trennung von der Familie für Personen in einer Partnerschaft oder Kindern eine zu hohe Hürde darstellt (Borselli und Van Meijl 2020, 593).

4. Das FEG in Bezug auf die Bindung von Arbeitnehmer*innen in Deutschland

Nachdem es gelungen ist, Fachkräfte von einer Migration nach Deutschland zu überzeugen und ihre Einwanderung zu ermöglichen, muss Deutschland sicherstellen, dass eine ausreichende Anzahl von Fachkräften langfristig im Land bleiben möchte und kann. Zu diesem Zweck muss Deutschland die Rückkehrabsichten von Fachkräften adressieren. Rückkehrabsichten beziehen sich auf die Pläne oder Absichten einer Person, nach einem Aufenthalt im Ausland, in der Regel aus Arbeits- oder Studienzwecken, in ihr Heimatland oder ihren Herkunftsort zurückzukehren (Carling & Pettersen, 2014). Verschiedene Faktoren beeinflussen die Entscheidung von Migrant*innen, zu bleiben oder zurückzukehren, einschließlich von Verbindungen sowohl zum Aufenthaltsland als auch zum Herkunftsland.

Obwohl Deutschland nicht alle Faktoren beeinflussen kann, die darüber entscheiden, ob Migrant*innen im Land bleiben wollen oder nicht, gibt es Faktoren im Zusammenhang mit seiner Integrations- und Einwanderungspolitik, die im aktuellen Entwurf besser berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang sehen wir ein erhebliches Potenzial im Hinblick auf internationale Studierende. Laut der OECD-Indikatoren für die Anziehungskraft von Talenten (ITA) ist Deutschland das zweitattraktivste Land unter den OECD-Ländern für Universitätsstudierende (siehe Abbildung 3). Drittstaatsangehörige, die ihr Studium an einer deutschen Universität abgeschlossen haben, können bereits eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu 18 Monaten erhalten, um nach ihrem Abschluss einen Job zu suchen (§ 20 Abs. 1.1 AufenthG). Diese Erlaubnis kann nicht verlängert werden. Der aktuelle Entwurf enthält bereits Maßnahmen, um den Aufenthalt internationaler Studierender in Deutschland nach Abschluss ihres Studiums zu erleichtern. Beispielsweise ermöglicht Art. 2.6 des Entwurfs Drittstaatsangehörigen das Arbeiten von bis zu 20 Stunden pro Woche während der Vorlesungszeit, anstatt der maximal zulässigen 10 Stunden nach den derzeitigen Bestimmungen.

Abbildung 3. Attraktivität der OECD-Länder für potenzielle Migrant*innen: internationale Studierende



Note: Values closer to 1(0) represent higher (lower) attractiveness. The ranking is based on default equal weights across dimensions and does not include the health system performance dimension. Costa Rica is not included in the ranking due to missing data for the visa and admission policy dimension. Top-ten countries are highlighted to facilitate comparison.

4.1. Kernbotschaft 9: Hochschulabsolvent*innen sollte eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder vereinfachte Niederlassungserlaubnis angeboten werden

Die aktuellen Vorschriften sollten ehrgeiziger sein, um ein klares Signal des Willkommens an internationale Studierende zu senden und ihre Rückkehr oder Auswanderung in ein anderes Land zu vermeiden bzw. ihren Aufenthalt in Deutschland zu verlängern. Ein wesentlicher Aspekt ist der Zugang zum dauerhaften Aufenthaltsrecht. § 20 Abs. 1 des AufenthG sollte so geändert werden, dass Hochschulabsolvent*innen mit mindestens einem Bachelor-Abschluss, die ein grundlegendes Maß an Deutsch- und/oder Englischkenntnissen nachweisen können, eine langfristige Aufenthaltserlaubnis (oder sogar eine Niederlassungserlaubnis) erhalten können. Darüber hinaus sollte die Regierung proaktiv handeln und zukünftige Absolvent*innen über die Möglichkeit informieren, eine langfristige Aufenthaltserlaubnis oder eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, und die Bürokratie und Anforderungen so weit wie möglich reduzieren. Die Lebensunterhaltssicherungsvoraussetzung sollte ebenfalls abgesenkt werden.

4.2. Kernbotschaft 10: Mehr Spurwechsoptionen könnten das Arbeitskräftepotential der deutschen Wohnbevölkerung besser nutzen.

Der aktuelle Entwurf konzentriert sich darauf, neue Migrant*innen zu gewinnen, aber ein bedeutender Teil der Lösung für den Fach- und Arbeitskräftemangel liegt in der Integration von Personen in den Arbeitsmarkt, die bereits in Deutschland leben. Die Verabschiedung des Chancenaufenthaltsrechts war ein Schritt in die richtige Richtung. Die Öffnung der Chancenkarte für bereits in Deutschland lebende Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel (siehe Kernbotschaft 3) wäre ein weiterer Schritt. Ganz grundsätzlich befürworten wir eine Politik, die nicht nur konsequent menschenrechtliche Standards einhält, sondern die auch stärker pragmatisch ausgerichtet ist. Neben dem hier diskutierten Gesetzentwurf ist es entscheidend, Maßnahmen zu ergreifen, die die Integration von allen Migrant*innen in Deutschland bestmöglich fördern, einschließlich deren Teilhabechancen im Arbeitsmarkt.

5. Abschlussbemerkung: Braindrain als mögliche Folge der deutschen Einwanderungspolitik im aktuellen Entwurf

Obwohl der aktuelle Entwurf festlegt, dass die neuen Vorschriften keinen Braindrain verursachen sollen, besteht eine der Hauptgefahren des aktuellen Entwurfs darin, dass tatsächlich der Verlust von qualifizierten Fachkräften aus den Herkunftsländern gefördert werden kann. Einwanderungsgesetze, die in ihrem Gesamtpaket darauf abzielen, überwiegend qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen, anstatt eine umfangreiche Aus- und Weiterbildungskomponente von nicht qualifizierten Arbeitskräften vorzusehen, können, trotz Geldüberweisungen und zirkulärer Migration, zur Ungleichverteilung von Talenten weltweit beitragen und bestehende globale Ungleichheiten perpetuieren (Docquier & Marfouk, 2004; Mountford & Rapoport, 1997).

Die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf unterschiedliche Akteursgruppen, sowie seine Wechselwirkungen mit anderen Einwanderungsgesetzen sollten daher durch unabhängige und rigorose Monitorings und wissenschaftliche Begleitforschung untersucht werden, welche die Rechte und Perspektiven von migrantischen Zielgruppen sowie die Auswirkungen auf Herkunftsländer umfassend berücksichtigt.

6. Referenzen

Aslany, M., Carling, J., Mjelva, M. B., & Sommerfelt, T. (2021). *Systematic review of determinants of migration aspirations*. University of Southampton.

Bade, K. (2015): Wiedergänger Punktesystem. Zur aktuellen Diskussion um ein Einwanderungsgesetz. Kommentar, Migazin, <https://www.migazin.de/2015/02/04/wiedergaenger-punktesystem-zur-diskussion-einwanderungsgesetz/>

BAMF. (2023). Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige (Halbjahresbericht 2022). *Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1*. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-halbjahresbericht-2022.pdf>

BMWK. (2023). Fachkräfteland: Gemacht für was Großes. <https://www.bmwk.de//Fachkraefteland/>

Borselli, M., & van Meijl, T. (2021). Linking Migration Aspirations to Integration Prospects: The Experience of Syrian Refugees in Sweden. *Journal of Refugee Studies*, 34(1), 579–595. <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa043>

Carling, J. (2002). Migration in the age of involuntary immobility: Theoretical reflections and Cape Verdean experiences. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 28(1), 5–42. <https://doi.org/10.1080/13691830120103912>

Carling, J., & Pettersen, S. V. (2014). Return Migration Intentions in the Integration–Transnationalism Matrix. *International Migration*, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/imig.12161>

Carling, J., & Schewel, K. (2018). Revisiting aspiration and ability in international migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 945–963. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1384146>

Czaika, M., & Haas, H. D. (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487–508. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x>

- Czaika, M., & de Haas, H. (2014). *The Effect of Visa Policies on International Migration Dynamics*.
- Crisan, E. L., Crisan-Mitra, C., & Dragos, C. (2019). The Impact on Migration Intentions of Perceived Corruption at the Organizational and Country Level in Romania. *Eastern European Economics*, 57(5), 430–455. <https://doi.org/10.1080/00128775.2018.1533410>
- Docquier, F. (2006). Brain Drain and Inequality Across Nations. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.947463>
- Kunuroglu, F., Yagmur, K., Van De Vijver, F. J. R., & Kroon, S. (2018). Motives for Turkish return migration from Western Europe: Home, sense of belonging, discrimination and transnationalism. *Turkish Studies*, 19(3), 422–450. <https://doi.org/10.1080/14683849.2017.1387479>
- de Haas, H. (2021). A theory of migration: The aspirations-capabilities framework. *Comparative Migration Studies*, 9(1), 8. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00210-4>
- Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review*, 60(1), 126–142.
- Helbling, M., Bjerre, L., Römer, F., & Zobel, M. (2017). Measuring Immigration Policies: The IMPIC Database. *European Political Science*, 16(1), 79–98. <https://doi.org/10.1057/eps.2016.4>
- Hinte, H., Rinne, U., Zimmermann, K. (2011). Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland, IZA Research Report No. 35. https://docs.iza.org/report_pdfs/iza_report_35.pdf
- Al Husein, N., & Wagner, N. (2023). Determinants of Intended Return Migration among Refugees: A Comparison of Syrian Refugees in Germany and Turkey. *International Migration Review*, 01979183221142780. <https://doi.org/10.1177/01979183221142780>
- IAB. (2023). IAB-Stellenerhebung. IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <https://iab.de/das-iab/befragungen/iab-stellenerhebung/>
- Manchin, M., & Orazbayev, S. (2018). Social networks and the intention to migrate. *World Development*, 109, 360–374. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.011>
- Mountford, A., & Rapoport, H. (1997). The Brain Drain and the World Distribution of Income and Population. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1800599>
- Müller-Funk, L., & Fransen, S. (2022). “I Will Return Strong”: The Role of Life Aspirations in Refugees’ Return Aspirations. *International Migration Review*, 01979183221131554. <https://doi.org/10.1177/01979183221131554>
- Pedroza, L. (2022). *IMISEM Dataset* (1.0.0) [Data set]. GESIS Data Archive. <https://doi.org/10.7802/2380>
- Peichl, A., Sauer, S., & Wohlrabe, P. (2022). Fachkräftemangel in Deutschland und Europa – Historie, Status quo und was getan werden muss. *ifo Schnelldienst*, 75(10), 70–75.
- OECD. (2023). *What is the best country for global talents in the OECD?* (Migration Policy Debates). <https://www.oecd.org/migration/mig/What-is-the-best-country-for-global-talents-in-the-OECD-Migration-Policy-Debates-March-2023.pdf>
- Roth, B. J., & Hartnett, C. S. (2018). Creating reasons to stay? Unaccompanied youth migration, community-based programs, and the power of “push” factors in El Salvador. *Children and Youth Services Review*, 92, 48–55. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.01.026>

Statistisches Bundesamt (2023): Erwerbsmigration im Jahr 2022 stark gestiegen, Pressemitteilung Nr. 165 vom 27. April 2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_165_125.html

Timmerman, C., Hemmerechts, K., & Marie-Lou De Clerck, H. (2014). The Relevance of a “Culture of Migration” in Understanding Migration Aspirations in Contemporary Turkey. *Turkish Studies*, 15(3), 496–518. <https://doi.org/10.1080/14683849.2014.954748>

Valenta, M., Jakobsen, J., Župarić-Ilić, D., & Halilovich, H. (2020). Syrian Refugee Migration, Transitions in Migrant Statuses and Future Scenarios of Syrian Mobility. *Refugee Survey Quarterly*, 39(2), 153–176. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa002>

van Naerssen, T., & van der Velde, M. (2015). The Thresholds to Mobility Disentangled. In *Mobility and Migration Choices*. Routledge.

Williams, A. M., & Baláž, V. (2014). Mobility, risk tolerance and competence to manage risks. *Journal of Risk Research*, 17(8), 1061–1088. <https://doi.org/10.1080/13669877.2013.841729>