

Praktiker-Erfahrungsaustausch im Rahmen der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes am 30. März 2006 im Bundeshaus

A. Neuorientierung der Zuwanderungspolitik war und bleibt richtig

Vor dem Hintergrund eines zunehmenden internationalen „Wettbewerbs um die besten Köpfe“, einer wachsenden Zahl nicht besetzbarer Arbeitsplätze und des demografisch bedingten Rückgangs der inländischen Erwerbsbevölkerung begrüßt die BDA die **Neuorientierung der Zuwanderungspolitik** in Deutschland, die sich in dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz manifestiert.

Zuwanderung leistet einen notwendigen Beitrag zur Schließung von Arbeitskräftelücken. Neuere wissenschaftliche Studien z. B. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung belegen, dass die **Arbeitsnachfrage** in Deutschland langfristig selbst unter status-quo-Bedingungen **deutlich steigen wird**. Wenn es endlich gelingt, die seit Jahren andauernde Wachstumskrise in Deutschland nachhaltig zu überwinden, wird sich diese Entwicklung noch beschleunigen und Fachkräftemangel schnell in sehr schmerzhafter Weise spürbar werden. Derzeit sind in Deutschland zwischen 1 und 1,5 Mio. Stellen unbesetzt. Trotz der hohen Arbeitslosigkeit herrscht in einigen Bereichen Arbeitskräftemangel. Auch Ausbildungsplätze können zum Teil nicht besetzt werden. Arbeitskräftemangel zieht eine Fülle negativer Konsequenzen nach sich. Es ist deshalb sinnvoll, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes neben einer grundlegenden Deregulierung des Arbeitsmarktes und einer aktivierenden Gestaltung der Sozialsysteme auch über eine gezielte Zuwanderung von Arbeitskräften zu sichern.

Die Erfahrung der letzten 30 Jahre zeigt, dass die Abschottung des Arbeitsmarktes gegen ausländische Fachkräfte nicht zu mehr Beschäftigung bei den Inländern führt. Trotz des so genannten Anwerbestopps haben wir eine viel zu hohe Arbeitslosigkeit. Um die Probleme am deutschen Arbeitsmarkt in den Griff zu bekommen, bedarf es eines **umfassenden Reformkonzepts** für mehr Beschäftigung und wirtschaftliches Wachstum. Ein Element hierfür ist eine vernünftige Zuwanderungspolitik, die sich an den deutschen Interessen orientiert. **Zuwanderung** von qualifizierten Arbeitskräften **kann zu mehr wirtschaftlicher Dynamik** und damit auch zu mehr Beschäftigung von Inländern **führen**. Dies ist evident für qualifizierte Existenzgründer, die neue Arbeitsplätze schaffen. Darüber hinaus entstehen aber auch indirekt positive Beschäftigungsimpulse, wenn mit ausländischen Arbeitskräften spezifische Fachkräftebedarfe gedeckt werden, die nicht oder nicht ausreichend mit inländischen Arbeitskräften besetzt werden können. Auf diese Weise kann über realisierte Produktivitätsgewinne bzw. nur so überhaupt durchführbare wirtschaftliche Aktivitäten **neues Beschäftigungspotenzial** generiert werden.

Hausadresse:
BDA im Haus der Deutschen Wirtschaft
Breite Straße 29
10178 Berlin

Briefadresse:
BDA im Haus der Deutschen Wirtschaft
11054 Berlin

Tel. +49 (0) 30 / 20 33 -0
Fax +49 (0) 30 / 20 33 -1055
<http://www.bda-online.de>

Bedauerlicherweise ist Deutschland trotz neuer Zuwanderungsregelungen auf dem besten Weg als Zielland immer unattraktiver zu werden. Dies spiegelt nicht zuletzt die geringe Zahl von seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes eingewanderten Spitzenkräften wider. Dieser durch Abwehr und Abschottung entstehende Standortnachteil schadet den Interessen Deutschlands nachhaltig. Durch die zunehmende Globalisierung ist international ein scharfer Wettbewerb der Wirtschaftssysteme und Wirtschaftsstandorte entstanden. Deutschland muss sich hierbei zunehmend neuen Herausforderungen stellen. Ziel nationaler Zuwanderungsregelungen muss es daher sein, ungesteuerte Zuwanderung insbesondere in die sozialen Sicherungssysteme zu begrenzen und gesteuerte Zuwanderung in Abhängigkeit von den Bedarfen des Arbeitsmarktes flexibel und zeitnah tatsächlich zu ermöglichen. Bei der Ausgestaltung der Regelungen im Einzelnen muss berücksichtigt werden, dass **Deutschland** leider **nicht mehr ein Magnet für die Eliten der Welt** ist und deshalb um sie mit **attraktiven Rahmenbedingungen** werben muss.

B. Arbeitsmarktbezogene Zuwanderung im deutschen Interesse ausbauen

Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz ist ein erster Schritt in die richtige Richtung erfolgt. Es ist ein richtiger Ansatz, um in Deutschland zu einer echten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung umzusteuern. Vielfach bleiben die neuen Zuwanderungsregeln aber noch hinter den Notwendigkeiten und Erwartungen der Wirtschaft zurück. Dennoch ist ein Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik eingeleitet worden:

Gesteuerte und begrenzte Zuwanderung, die sich an den Bedürfnissen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes orientiert, ist ein Gewinn und bedeutet keine Belastung der Sozialsysteme. Begrüßenswert sind insbesondere folgende Neuerungen:

- **Hochqualifizierte** können erstmals von Beginn an ein **Dauer-aufenthaltsrecht** erhalten.
- Ausländische Studenten erhalten nach erfolgreichem Studienabschluss einen verbesserten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Ausländische Absolventen deutscher Hochschulen haben die Möglichkeit, sich unmittelbar von Deutschland aus für eine ausbildungsadäquate Anschlussbeschäftigung zu bewerben. Zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche kann die **Aufenthaltserlaubnis bis zu einem Jahr** verlängert werden.
- Das Verfahren wurde übersichtlicher gestaltet und vereinfacht:
 - Die unübersichtliche Vielzahl von Aufenthaltstiteln wurde auf zwei reduziert (befristete Aufenthaltserlaubnis und unbefristete Niederlassungserlaubnis).

→ Das doppelte Genehmigungsverfahren für Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung wurde durch ein behördeninternes Zustimmungsverfahren ersetzt (one-stop-shop).

Trotz dieser Verbesserungen, die durch das neue Zuwanderungsgesetz erreicht wurden, sind die Voraussetzungen für einige Zuwanderungstatbestände aber teilweise viel zu restriktiv:

Insbesondere sind die **Zuzugsbedingungen für Selbständige und Hochqualifizierte** zu nennen, die die deutschen Chancen im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte vermindern und es deshalb erschweren, die Attraktivität unseres Wirtschaftsstandortes zu erhalten und zu sichern. Die entsprechenden Regelungen sollten dringend überarbeitet werden. Die BDA begrüßt aus diesem Grund die jüngste Ankündigung der Bundesregierung, das Zuwanderungsgesetz nicht zuletzt wegen der geringen Zahl von bislang nach Deutschland eingewanderten Spitzenkräften nachzubessern.

- Insbesondere sollte die hohe **Einkommensanforderung** von derzeit rund 84.000 Euro auf den Prüfstand gestellt werden, die das Aufenthaltsgesetz als Kriterium für **Hochqualifizierte** fest schreibt. Immerhin entspricht dies dem mehr als Dreifachen des deutschen Durchschnittseinkommens.¹
- Bezüglich des Aufenthaltsrechtes von **Selbständigen** hält die BDA ein **unbefristetes Aufenthaltsrecht von Anfang** an für sinnvoll. Das derzeit geforderte hohe Investitionsvolumen von 1 Mio. Euro und Schaffung von 10 Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger Erlangung einer lediglich befristeten Aufenthaltserlaubnis ist kein Beitrag zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für diese Zielgruppe. Gerade Selbständige können aber einen großen wirtschaftlichen Nutzen erbringen, denn sie beschäftigen in aller Regel nicht nur sich selbst, sondern schaffen auch weitere Arbeitsplätze. Eine Halbierung des Investitionsvolumens scheint angebracht und gleichzeitig hoch genug um Missbrauch vorzubeugen.
- Auch die Regelungen betreffend die **betriebliche Aus- und Weiterbildung** sollten auf den Prüfstand gebracht werden. Die Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels richtet sich regelmäßig nach §§ 17, 39 AufenthG, d.h. es müssen dieselben Prüfungsschritte durchlaufen werden wie bei einem Antrag auf Erteilung einer sonstigen Arbeitserlaubnis. Dies ist nicht zielführend. Denn negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 a AufenthG können sich in diesen Fällen nicht ergeben. Die ausländischen Arbeitnehmer stellen kein zusätzliches Kräfteangebot dar, sondern der Arbeitgeber bildet sie in Deutschland per se nur vorübergehend für ihren weiteren Einsatz im Ausland aus. Der Zeitraum der Beschäftigung ist von vornherein befristet und der Aufenthalt der ausländischen Arbeitnehmer auf die Rückkehr

¹ Für das Jahr 2005 entspricht dies 26.458 € (vgl. Bruttolöhne und Gehälter, VGR 2005 2/17).

in ihr Heimatland angelegt. Eine Konkurrenz zu inländischen Arbeitskräften besteht deshalb nicht.

- Im Bereich des **internationalen Personalaustauschs** wurde den Unternehmen durch die Anhebung der Befristung von zwei auf drei Jahre **mehr Flexibilität** eingeräumt. Bedauerlich ist aber, dass die aufenthaltsrechtlichen Vorschriften keine Möglichkeit der Verlängerung des Aufenthaltstitels vorsehen. Das Vorliegen einer (Fach-) Hochschulausbildung oder vergleichbare Qualifikationen sollte nicht zwingend Voraussetzung sein. Die Möglichkeit des internationalen Personalaustauschs sollte vielmehr auch für Facharbeiter mit mehrjähriger Firmenzugehörigkeit gelten.
- **Mitreisende Ehepartner** von befristet nach Deutschland entsandten Arbeitnehmern sollten nach der Einreise für die gleiche Zeit uneingeschränkten **Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt** haben. Die Arbeitsmöglichkeiten für begleitende Ehepartner stellen in zunehmendem Maße einen entscheidungsrelevanten Faktor für die Mitarbeiter dar. Der Standort Deutschland konkurriert hier mit Ländern wie den USA, Australien oder den Niederlanden, die bereits jetzt weitaus liberalere gesetzliche Regelungen haben und den Ehepartnern für die Dauer des Entsendungszeitraums von Beginn an freien Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren.
- Eine **Beschäftigungserlaubnis sollte überdies im gesamten Bundesgebiet**, d.h. für alle Standorte eines Unternehmens oder Konzerns Gültigkeit besitzen. Dies ist deshalb erforderlich, weil viele Projekte kurzfristig zwischen den Standorten wechseln. Derzeit ist dies mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden, weil ein neuer Aufenthaltstitel beantragt bzw. der Aufenthaltstitel geändert werden muss.

Die BDA spricht sich weiterhin und mit Nachdruck dafür aus, dass Arbeitnehmer, die hier dringend benötigte besondere Qualifikationen aufweisen und einen Beitrag zur positiven Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung leisten können, neben den bestehenden Zuwanderungsregelungen zukünftig erleichtert und flexibel **Arbeitsmarktzugang in Deutschland über ein so genanntes Punktesystem** erhalten sollten. Die „Zuwanderung im Auswahlverfahren“, wie sie bereits in § 20 des ursprünglichen Aufenthaltsgesetzesentwurf vorgesehen war, wurde im damaligen Gesetzgebungsverfahren bedauerlicherweise ersatzlos gestrichen. Das Punktesystem stellt aber eine wichtige Chance dar, frühzeitig erste Erfahrungen mit einer kontrollierten Potenzialzuwanderung zu sammeln. Durch Kontingente und das Prinzip der Bestenauslese wird eine unbürokratische, gezielte Zuwanderung der benötigten Fachkräfte sichergestellt. Im Hinblick auf die mit den neuen EU-Mitgliedstaaten bestehenden Übergangsfristen, deren vorläufige Beibehaltung bis 2009 wir aufgrund der nach wie vor sehr angespannten Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt zwar grundsätzlich befürworten, könnte das Punktesystem seine Leistungsfähigkeit zunächst in einem Bereich belegen, in

dem ohnehin in absehbarer Zeit eine vollständige Liberalisierung ansteht. Die BDA legt im übrigen großen Wert darauf, dass keine Verlängerung der Übergangsregelungen über 2009 hinaus erfolgt.

C. Zuwanderung trägt zur Bewältigung der demografischen Herausforderung bei

Verstärkte arbeitsmarktbezogene Zuwanderung muss mittelfristig auch einen Beitrag zur **Bewältigung der demografisch bedingten Veränderungen** des Arbeitsmarktes leisten. Es steht fest, dass allein aufgrund der demografischen Entwicklung das Erwerbspersonenpotenzial bereits in weniger als 10 Jahren spürbar zurückgehen wird, wobei Studien eine Abnahme bis 2050 um 10 Mio. prognostizieren. Diese Entwicklung, die für die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beträchtliche Risiken birgt, sollte durch gezielte Zuwanderung abgemildert werden. Daneben ist auch die bessere Erschließung und Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, vor allem die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Älteren aber auch die von Frauen, dringend erforderlich.

Zuwanderung, die in Beschäftigung mündet, ist ein begrenzter Beitrag, die künftige **Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme** zu erhalten. Dies gilt gerade auch angesichts der Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung. Die Zahl der Älteren (65 Jahre und älter) wird sich im Verhältnis zum vorhandenen Arbeitskräftepotenzial in den nächsten 30 Jahren nahezu verdoppeln. Diese Entwicklung, die mit stark ansteigenden Beitragslasten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber einhergeht, kann neben einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer durch eine stetige Zuwanderung, die den Altersaufbau in Deutschland günstig beeinflusst, abgemildert werden.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung des Personaleinsatzes und angesichts einer abnehmenden und alternden Bevölkerung in Deutschland bleibt es die Aufgabe, auf dem mit dem neuen Zuwanderungsrecht eingeschlagenen Weg voranzugehen. Es bedarf hierbei weiterer perspektivischer Orientierungen zugunsten einer kontrollierten Potenzialzuwanderung.

Berlin, im März 2006