

Borrmann, Christine; Jungnickel, Rolf; Keller, Dietmar

Article — Published Version

Standort Deutschland: Abgeschlagen im Wettbewerb um Hochqualifizierte?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Borrmann, Christine; Jungnickel, Rolf; Keller, Dietmar (2007) : Standort Deutschland: Abgeschlagen im Wettbewerb um Hochqualifizierte?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 2, pp. 127-134, <https://doi.org/10.1007/s10273-007-0620-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42836>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Christine Borrmann, Rolf Jungnickel, Dietmar Keller

Standort Deutschland – abgeschlagen im Wettbewerb um Hochqualifizierte?

Die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften wird von Unternehmern, Politikern und Wissenschaftlern gewünscht. Welche Position nimmt Deutschland im internationalen Wettbewerb um die „hellsten Köpfe“ ein? Welche Steuerungswirkungen hatte die deutsche Zuwanderungspolitik in der Vergangenheit? Wie wirkt die gegenwärtige Politik auf die Arbeitsmigration?

Trotz hoher Arbeitslosigkeit auch unter Akademikern und Fachkräften wird von Unternehmen, Politikern und Wissenschaftlern immer wieder auf einen ungedeckten Bedarf an hoch- und höchstqualifizierten Arbeitskräften hingewiesen.¹

Die Ursachen dafür sind vielfältig:

- Der Trend zur so genannten „Wissengesellschaft“ aufgrund fortwährender technologischer Veränderungen und der Einführung innovativer Produktionstechnologien bewirkt neue Anforderungen an die Arbeitskräfte. Der Umgang mit Produktionsanlagen verlangt immer komplexere Fähigkeiten der Arbeitskräfte, während Geringqualifizierte zunehmend durch Sachkapital substituiert werden. Dies führt zur verstärkten Nachfrage nach Hochqualifizierten.
- Es besteht ein „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt, d.h., ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Vakanzrate und der Arbeitslosenquote kann nicht festgestellt werden. Dieser Mismatch kann aus einer nicht adäquaten Ausbildung der Arbeitslosen, aus regionaler oder sektoraler Immobilität, aus einem Informationsdefizit oder aus nicht passenden Präferenzen resultieren.² Je größer die Bedeutung von mangelnder oder der Nachfrage nicht entsprechender Ausbildung der Arbeitslosen ist, desto geringer ist auch in Zukunft die Chance, dieses Potenzial zur Schließung der Qualifikationslücke zu nutzen.
- Die zu erwartende demographische Entwicklung wird das Problem noch verschärfen. Das Statistische Bundesamt schätzt, dass im Jahr 2050 in Deutschland nur noch 69 bis 74 Mio. Menschen³ gegenüber heute 82,5 Millionen leben werden.⁴ Dieser Rückgang wird mit einer starken Veränderung der Altersstruktur einhergehen: Im Durchschnitt müssten dann

100 Erwerbsfähige im Alter von 20 bis 65 Jahren für die Versorgung von 60 bis 64 Rentnern aufkommen, heute sind es 32 Rentner. Mit sinkender Einwohnerzahl geht auch die Zahl der Erwerbspersonen zurück. Das schon bestehende Defizit an qualifizierten Arbeitskräften wächst, zumal von Fachleuten befürchtet wird, dass die durchschnittliche Qualifikation der nachrückenden Kohorten niedriger sein wird als die der aus dem Arbeitsleben ausscheidenden Jahrgänge.⁵

Zwar weisen Prognosen der Kultusministerkonferenz⁶ und des Wissenschaftsrates⁷ darauf hin, dass in den nächsten Jahren die Anzahl der Studienberechtigten, der Studenten und Hochschulabsolventen zunehmen wird, jedoch ist dieser Anstieg überwiegend auf die Einführung des Abiturs nach dem 12. Schuljahr zurückzuführen und damit vorübergehend. Es kann daher von der Hypothese ausgegangen werden, dass das inländische Angebot an Hochschulabsolventen zumindest langfristig nicht ausreichen wird, um qualitativ und/oder quantitativ den Bedarf der Wirtschaft an Hochqualifizierten zu decken.

¹ Vgl. Christina Boswell, Thomas Straubhaar: Braucht Deutschland die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland?, in: Focus Migration, Kurzdossier, Nr. 2 vom 2.4. 2005.

² Vgl. Johann Fuchs, Katrin Dörfler: Projektion des Arbeitsangebots bis 2050. Demografische Effekte sind nicht mehr zu bremsen, in: IAB Kurzbereich, Nr. 11 vom 26.7.2005. Vgl. auch Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Integration – Erfahrungen nutzen – Neues wagen. Langfassung des Jahresgutachtens 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, http://www.bamf.de/cln_042/nn_708926/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Zuwanderungsrat/gutachten-2004-zuwanderungsrat-lang.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gutachten-2004-zuwanderungsrat-lang.pdf (Zugriff: 3.5.2006), S. 197 und 224.

³ Je nachdem, ob von netto 100 000 oder 200 000 Zuwanderern pro Jahr ausgegangen wird.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse, Wiesbaden, November 2006.

⁵ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BmBF): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2005 (Technologiebericht), Berlin, S. 78. Vgl. auch Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, a.a.O., S. 120.

Dr. Christine Borrmann, 61, Rolf Jungnickel, 63, Dipl.-Volkswirt, und Dietmar Keller, 52, Dipl.-Volkswirt, waren Mitarbeiter im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

Mehrere Handlungsoptionen sind – neben einer Forcierung der Bildungsanstrengungen – denkbar, um eine zukünftige Schwächung des Wissensstandorts Deutschland und eine Abwanderung von Unternehmen ins Ausland zu vermeiden:

- Zum einen kann versucht werden, den Mismatch zu verringern, indem insbesondere qualifizierte Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden.
- Zum zweiten erscheint aufgrund der Alterung der Erwerbstätigen eine permanente Fortbildung auch der älteren Jahrgänge der Beschäftigten erforderlich. Die bisherige weitverbreitete und vom Staat und den Gewerkschaften gestützte Praxis besteht darin, ältere Mitarbeiter in den Vorruhestand oder in die Arbeitslosigkeit mit anschließender Verrentung zu entlassen und statt einer Weiterbildung der Älteren junge Universitätsabsolventen einzustellen. Mit fortschreitender Überalterung wird das jedoch immer weniger möglich sein.
- Schließlich besteht eine weitere Option in der Rekrutierung Hochqualifizierter aus dem Ausland. Da jedoch nicht nur Deutschland, sondern – außer Frankreich, Irland und den USA, die zumindest eine höhere Fertilität aufweisen – fast alle entwickelten Länder und selbst einige Schwellenländer den genannten Faktoren ausgesetzt sind, wird sich der internationale Wettbewerb um Hochqualifizierte und immer mehr auch um Arbeitskräfte höherer und mittlerer Qualifikation in Zukunft noch weiter verschärfen.

Hier soll die letztgenannte Option – Rekrutierung von ausländischen Hochqualifizierten – analysiert und auf ihre Erfolgsaussichten geprüft werden. Damit stellt sich insgesamt die Frage nach der Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte.

Bisherige Positionierung Deutschlands im internationalen Wettbewerb um Hochqualifizierte

Hinsichtlich der Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb um die „hellsten Köpfe“ stellen sich folgende Fragen:

- Wie ist die Qualifikation der Zuwanderer und der Abwanderer zu bewerten, auch im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung in Deutschland und in anderen Ländern, die um Hochqualifizierte werben?

⁶ Vgl. KMK (Kultusministerkonferenz): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 176 vom Oktober 2005.

⁷ Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau des Hochschulsystems, Drucksache 7083/06, Berlin, 27.1.2006.

Tabelle 1
Qualifikationsstruktur der Zugewanderten in Deutschland nach Ländergruppen

	Hochqualifizierte	Mittelqualifizierte	Geringqualifizierte	Alle
in 1000				
Europa	289	798	868	1954
Nord- u. Mitteleuropa	129	265	266	660
Süd-EU	25	95	194	313
Osteuropa	102	378	341	821
Frühere UdSSR	70	98	88	256
Türkei	30	231	789	1050
Afrika	13	47	67	126
Asien	86	129	175	390
Nordamerika	29	20	9	58
Zentral- und Südamerika	11	17	10	38
Gesamt	528	1339	2006	3872
in %				
Europa	14,8	40,8	44,4	100,0
Nord- u. Mitteleuropa	19,6	40,1	40,3	100,0
Süd-EU	7,8	30,2	62,0	100,0
Osteuropa	12,4	46,0	41,5	100,0
Frühere UdSSR	27,3	38,2	34,4	100,0
Türkei	2,9	22,0	75,1	100,0
Afrika	9,9	37,1	53,0	100,0
Asien	22,1	33,0	44,9	100,0
Nordamerika	50,4	33,6	15,9	100,0
Zentral- und Südamerika	28,7	46,0	25,3	100,0
Gesamt	13,6	34,6	51,8	100,0

¹ Älter als vierzehn Jahre, nur Zuwanderer mit Angabe des Herkunftslandes, ohne Eingebürgerte (vor allem Spätaussiedler), ohne Qualifikationsgruppe unbekannt.

Quelle: OECD: Database on immigrants and expatriates. Population 15+ by nationality, country of birth (detailed countries) and educational attainment. Last update: November 2005 http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_201185_34063091_1_1_1_1,00.html (Zugriff: 12.5.2006). Eigene Berechnungen.

- Welche Zielländer werden von hochqualifizierten Migranten aus den verschiedenen Herkunftsländern bevorzugt?

Erst seit jüngster Zeit ermöglicht die Beantwortung dieser Fragen eine von der OECD aufgebaute Datenbank,⁸ die für eine Vielzahl von OECD-Ländern die Bevölkerung (älter als 14 Jahre) differenziert nach drei Qualifikationsgruppen (hoch, mittel, niedrig) sowie nach Geburtsländern ausweist. Somit lassen sich – trotz einiger Vorbehalte hinsichtlich der Vergleichbarkeit im Detail⁹ – erstmalig internationale Vergleiche an-

⁸ Vgl. OECD: Database on immigrants and expatriates. Population 15+ by nationality, country of birth (detailed countries) and educational attainment. Last update: November 2005 http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_201185_34063091_1_1_1_1,00.html (Zugriff: 12.5.2006).

⁹ Insbesondere die Einstufung der Qualifikationen in hoch, mittel und niedrig ist im internationalen Vergleich nicht einheitlich. Deutschland dürfte durch seinen hohen Anteil an Absolventen des dualen Systems hier relativ schlecht abschneiden.

Tabelle 2
Die Qualifikation von Inlands- und Auslandsgeborenen¹
(in %)

	Deutsch-land ²	Frank-reich	Groß-britannien	Italien	Nieder-lande	Bel-gien	Öster-reich	Spa-nien	Däne-mark	Schwe-den	Irland	USA	Kana-da	Aus-tralien	Neu-seeland	Alle
Inlands-geborene	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Qualifikation																
hoch	19	17	20	8	19	23	11	19	19	23	23	27	31	39	27	24
mittel	57	37	29	28	40	30	56	17	40	52	29	51	37	16	42	38
niedrig	24	46	51	64	41	47	33	64	41	25	48	22	32	46	30	38
Auslands-geborene	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Qualifikation																
hoch	14	18	35	12	18	22	11	22	20	24	41	26	38	43	31	26
mittel	35	27	25	33	29	24	39	23	32	46	29	34	32	19	50	32
niedrig	52	55	41	54	53	54	49	55	49	30	30	40	30	38	19	42

¹ Nur Personen über 14 Jahre. ² Auslandsgeborene in Deutschland ohne Eingebürgerte.

Quelle: OECD: Database on immigrants and expatriates. Population 15+ by nationality, country of birth (detailed countries) and educational attainment. Last update: November 2005 http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_201185_34063091_1_1_1_1,00.html (Zugriff: 12.5.2006). Eigene Berechnungen.

stellen. Da es sich um Bestandsdaten für ein Stichjahr (meist 2001 oder 2002) handelt, spiegeln die Daten nicht nur die aktuelle Entwicklung wider, sondern auch und vor allem die Geschehnisse der Vergangenheit.

Wie Tabelle 1 zeigt, unterscheiden sich die Qualifikationen der Zugewanderten in Deutschland stark nach Herkunftsland. Die mit Abstand beste Qualifikationsstruktur weisen aus Nordamerika stammende Zugewanderte auf, die jedoch zahlenmäßig sehr gering sind; über die Hälfte von ihnen ist hochqualifiziert. Eine gute Qualifikationsstruktur haben auch die Zuwanderer aus Westeuropa (mit Ausnahme der südlichen EU-Länder), aus Asien sowie der früheren Sowjetunion. Am unteren Ende des Qualifikationsspektrums liegen die Zuwanderer aus der Türkei und aus den südlichen EU-Ländern: Über drei Viertel der Zuwanderer aus der Türkei und knapp zwei Drittel der Zuwanderer aus den südlichen EU-Ländern sind nur gering qualifiziert. Der Anteil der Hochqualifizierten beträgt bei den Türken lediglich 3%.

Der Vergleich der Qualifikationsstrukturen von Zugewanderten für verschiedene Länder zeigt folgendes Bild:

- Deutschland liegt mit einem Anteil an Hochqualifizierten unter den Auslandsgeborenen von nur 14% deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 26% und weit hinter Ländern wie Neuseeland (31%), Großbritannien (35%), Kanada (38%), Irland (41%) und Australien (43%) (vgl. Tabelle 2).
- Entsprechend hoch ist in Deutschland mit 52% der Anteil niedrigqualifizierter Zugewanderte, während

Australien (38%), Schweden, Irland, Kanada (jeweils 30%) und Neuseeland (mit nur 19%) unterhalb des OECD-Durchschnittswertes von 42% rangieren.

- Dabei ist der Abstand zwischen den Quoten Niedrigqualifizierter unter den Zugewanderten und den Inlandsgeborenen in Deutschland (52% zu 24%) besonders groß (OECD-Durchschnitt 42% zu 38%).
- Einigen Ländern – insbesondere Irland, Australien, Neuseeland und Kanada – gelang es sogar, einen höheren Anteil an hochqualifizierten Migranten anzuziehen als es dem Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung entspricht.

Ursachen für die deutsche Position

Woran liegt es nun, dass Deutschland vergleichsweise wenig hochqualifizierte Zuwanderer attrahiert hat? Eine mögliche Erklärung wäre, dass Deutschland sich zu sehr für die „falschen“ Entsendeländer geöffnet hat, also für Länder, aus denen überwiegend geringqualifizierte Migranten kommen. Eine andere denkbare Erklärung wäre, dass Deutschland generell weniger attraktiv für Hochqualifizierte ist als andere Länder, unabhängig davon, aus welchen Herkunftsländern die Zuwanderer stammen. Um diese Frage zu klären, kann die „Performance“¹⁰ der Zielländer in einen Länderstruktureffekt und einen Qualifikationsstruktureffekt aufgespalten werden. Ein positiver Länderstruktureffekt zeigt an, dass die Zuwanderer überdurchschnittlich aus Herkunftsländern stammen, die Personen mit höherer Qualifikation entsenden. Der Qualifikations-

¹⁰ Im Sinne des Anteils der Hochqualifizierten an den Zugewanderten.

Tabelle 3
Komponentenzerlegung des Anteils der
hochqualifizierten Migranten¹

	I	II	III	IV	V
			= IV - V		
			= I + II		Durchschnitt
				Anteil der hochqualifizierten Zuwanderer im Einwanderungsland	Anteil der hochqualifizierten Zuwanderer in den übrigen Ländern
Einwanderungsland	Qualifikationsstruktureffekt	Länderstruktureffekt	Performance insgesamt	Einwanderungsland	übrigen Ländern
Australien	12,7	2,6	15,4	42,9	27,5
Irland	11,0	2,5	13,5	41,0	27,6
Kanada	7,3	3,3	10,6	38,0	27,3
Großbritannien	4,2	3,8	8,1	34,9	26,8
Norwegen	-0,8	4,3	3,5	31,1	27,6
Neuseeland	0,1	3,4	3,5	31,0	27,5
USA	2,0	-3,5	-1,5	25,9	27,3
Schweden	-2,3	-1,0	-3,3	24,2	27,5
Spanien	-3,0	-2,9	-5,9	21,8	27,7
Belgien	-1,4	-4,5	-5,9	21,6	27,5
Dänemark	-9,0	1,0	-8,1	19,5	27,5
Frankreich	0,0	-9,3	-9,4	18,1	27,4
Niederlande	-10,2	0,5	-9,7	17,6	27,3
Deutschland	-8,5	-4,3	-12,8	13,6	26,5
Österreich	-11,9	-4,3	-16,2	11,3	27,5

¹ Referenzmaß: Summe der übrigen Länder.

Quelle: OECD: Database on immigrants and expatriates. Population 15+ by nationality, country of birth (detailed countries) and educational attainment. Last update: November 2005 http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_201185_34063091_1_1_1_1,00.html (Zugriff: 12.5.2006). Eigene Berechnungen.

struktureffekt für ein Zielland zeigt dagegen auf, ob der Anteil der Hochqualifizierten an den Zuwanderern aus einzelnen Herkunftsländern in einem Gastland höher oder niedriger als in anderen Gastländern ist; er ist damit Indikator für die eigentliche Attraktivität eines Standortes für hochqualifizierte Zuwanderer.

Tabelle 3 zeigt beide Effekte für die wichtigsten Industrieländer. Es lassen sich zwei Ländergruppen unterscheiden:

- In den vier Ländern mit der höchsten Performance (Australien, Irland, Kanada und Großbritannien) dominiert der Qualifikationsstruktureffekt den Länderstruktureffekt, letzterer ist immer noch positiv.
- In den sechs Ländern mit der schwächsten Performance (Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande,

Deutschland, Österreich) ist der – negative – Qualifikationsstruktureffekt sehr viel stärker als der zumeist (mit Ausnahme Frankreichs) ebenfalls negative Länderstruktureffekt. Auch bei den Ländern mit der schlechtesten Performance dominiert also meist der Qualifikationsstruktureffekt, wenngleich mit negativem Vorzeichen.

Es zeigt sich, dass die Erfolge oder Misserfolge in der Attrahierung Hochqualifizierter also in erster Linie aus der eigenen Attraktivität der Zielländer und weniger aus Verbindungen zu Herkunftsländern mit überdurchschnittlicher Qualifikation der Zuwanderer resultierten. Für Frankreich, Deutschland und Österreich kommt allerdings noch ein negativer Länderstruktureffekt hinzu. Im Falle Frankreichs macht sich die starke Zuwanderung aus Nordafrika und Südeuropa, im Falle Deutschlands aus der Türkei, Osteuropa und Südeuropa bemerkbar, d.h., Deutschland wie auch Österreich und Frankreich haben sich zum einen für die „falschen“ Länder geöffnet und waren zum anderen generell weniger attraktiv für Hochqualifizierte.

Der Qualifikationsstruktureffekt und damit die Anziehungskraft eines Ziellandes für hochqualifizierte Migranten ist dann überdurchschnittlich, wenn dort der Anteil der gut ausgebildeten Zuwanderer an allen Zuwanderern aus einem Herkunftsland höher ist als der entsprechende Anteil an den gesamten Auswanderern des jeweiligen Herkunftslandes weltweit. In der Abbildung wird für ausgewählte Zielländer der Anteil der hochqualifizierten Zuwanderer an den gesamten Zuwanderern in dem betreffenden Zielland aus einem Herkunftsland dem Anteil der Hochqualifizierten an den gesamten Auswanderern aus dem jeweiligen Herkunftsland gegenübergestellt. Jeder Punkt in der Graphik stellt also die Situation für ein bestimmtes Herkunftsland dar. Liegt der Punkt oberhalb der 45°-Linie, so hat das Zielland im Vergleich zu den anderen Konkurrenzländern überdurchschnittlich qualifiziertes Humankapital aus dem betreffenden Herkunftsland attrahiert.

Im Falle Deutschlands sind die Punkte überwiegend unterhalb der Diagonale angesiedelt; Ähnliches gilt für Österreich, Dänemark und Italien. Für die USA, Kanada, Australien und Irland dagegen liegen die Länderpunkte meist oberhalb der 45°-Linie. Diese Länder sind für Hochqualifizierte zahlreicher Herkunftsländer deutlich attraktiver.

Wie sieht nun dieses Bild aus, wenn nicht nur die Zuwanderung nach Deutschland, sondern auch die Qualifikation von Abwanderern aus Deutschland be-

Positionen im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte

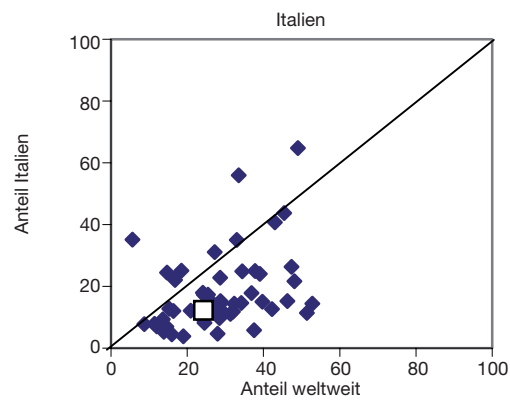
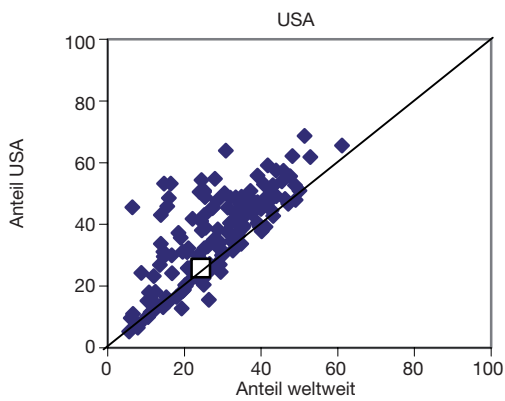
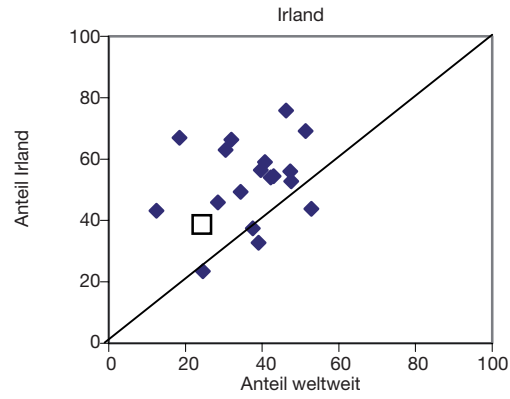
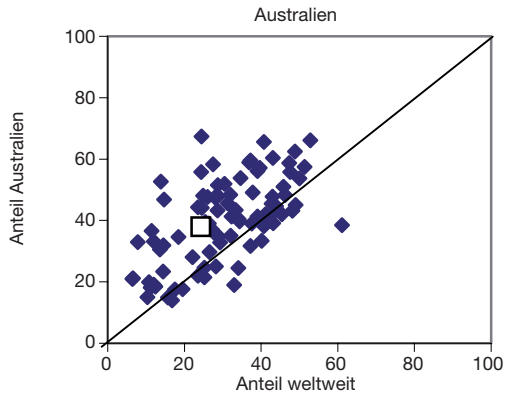
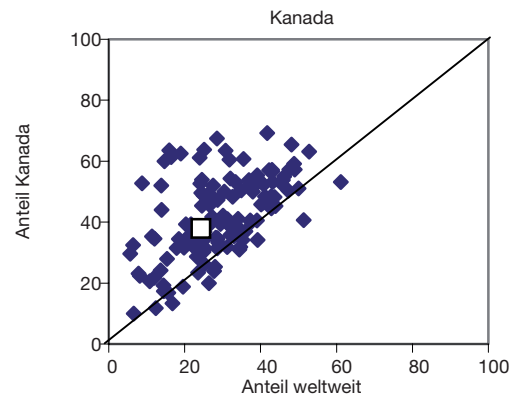
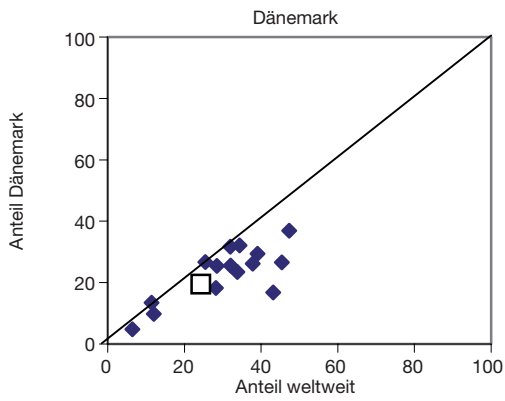
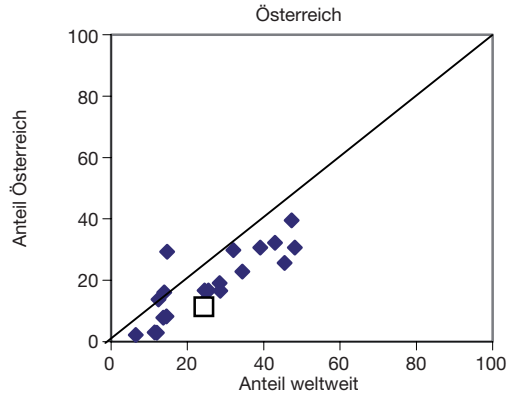
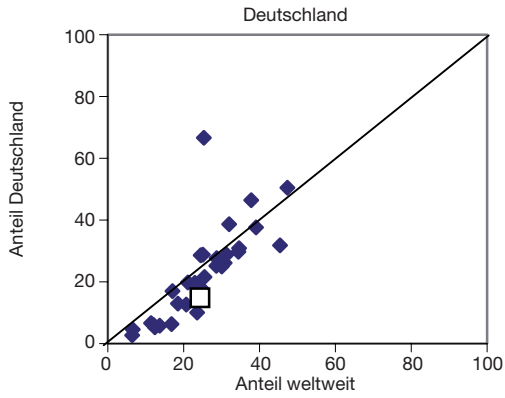


Tabelle 4
Zuwanderung und Abwanderung im internationalen Vergleich¹
(in 1000)

Saldo: Zuwanderung- Abwanderung	Deutsch- land	Frank- reich	Großbri- tannien	Nieder- lande	Belgien	Öster- reich	Spanien	Däne- mark	Schwe- den	Irland	USA	Kanada	Aus- tralien	Neusee- land
Qualifikation														
hoch	-356	650	88	-1	64	4	263	2	129	-58	7 792	1 607	1 343	2
mittel	33	1 170	-57	146	78	213	218	37	317	-102	10 636	1 279	540	186
niedrig	1 175	2 708	773	468	323	375	643	119	214	-204	12 456	1 411	1 261	-14
Summe	851	4 528	803	613	465	591	1 123	159	660	-363	30 884	4 297	3 144	173

¹ Zuwanderung: Bestand an Auslandsgeborenen im Inland, für Deutschland ohne Eingebürgerte und Spätaussiedler; Abwanderung: Bestand an Inlandsgeborenen im Ausland.

Quelle: OECD: Database on immigrants and expatriates. Population 15+ by nationality, country of birth (detailed countries) and educational attainment. Last update: November 2005 http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_201185_34063091_1_1_1_1,00.html (Zugriff: 12.5.2006). Eigene Berechnungen.

trachtet wird? Tabelle 4 zeigt, dass Deutschland auch in dieser Gesamtbetrachtung im Hintertreffen liegt.

Kein anderes Land verlor so viele Hochqualifizierte: Deutschland gab im Laufe der Zeit per Saldo 356 000 Hochqualifizierte an das Ausland ab – wobei fast die Hälfte in die USA ging –, während knapp 1,2 Mio. Geringqualifizierte aus dem Ausland netto zuwanderten. Ein solcher Vorzeichenwechsel zwischen Hoch- und Geringqualifizierten ist nur noch – wenngleich in weit geringerem Umfang – für die Niederlande zu beobachten.¹¹ Deutschland ist damit ein wichtiges „Lieferland“ für die Zuwanderung Hochqualifizierter in andere Länder. Dagegen gelang es insbesondere den Ländern Kanada und Australien, aber auch den USA, Schweden, Norwegen und Spanien, netto Hochqualifizierte zu attrahieren.

Zuwanderungspolitik in der Vergangenheit

In der Öffentlichkeit herrscht das Bild vor, dass Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten keine aktive Zuwanderungspolitik betrieben habe. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass Deutschland aus unterschiedlichsten Gründen und mit verschiedenen Methoden die Zulassung von Zuwanderern zum Arbeitsmarkt bewusst gesteuert hat. Die deutsche Immigrationspolitik früherer Jahre zielte, entsprechend der damaligen Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, auf die Zuwanderung niedrig-qualifizierter Arbeitskräfte ab¹². Klaus J. Bade kennzeichnet diese – aus dem hohen, ungedeckten Bedarf im Zuge des florierenden

¹¹ Irland gibt per Saldo ebenfalls Hochqualifizierte ab, aber mehr noch Gering- und Mittelqualifizierte. Obwohl Irland in den letzten Jahren viele Einwanderer verzeichnete, ist es, gemessen an den Beständen an Inlands- und Auslandsgeborenen, immer noch ein Auswanderungsland.

¹² Hinzu kam, dass ein Brain Drain zulasten der Entwicklungsländer vermieden werden sollte. Vgl. dazu Dietrich Thränhardt: Entwicklung durch Migration: Ein neuer Forschungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Nr. 27 vom 4.7. 2005.

Wirtschaftswunders und dem Bau der Berliner Mauer resultierende – frühere Immigrationspolitik sogar als „organisierten Unterschichtenimport“¹³.

Zu Beginn der 70er Jahre während der ersten Ölkrise wurde dann eine Steuerung angestrebt, die den Zuzug insgesamt begrenzte, jedoch punktuelle Bedarfe sichern sollte. Der damals eingeführte Anwerbestopp gilt grundsätzlich noch heute, ergänzt durch einen mehrfach angepassten Katalog von Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen und Tätigkeiten. In das hochkomplexe Regelwerk flossen neben arbeitsmarktpolitischen Argumenten auch außenpolitische Erwägungen und EU-Regelungen (z.B. das 1963 geschlossene Assoziierungsabkommen mit der Türkei) ein. Hauptziel war jedoch, den heimischen Arbeitsmarkt nicht durch unkontrollierte Zuwanderung zu belasten; eine Attrahierung Qualifizierter und Hochqualifizierter spielte bestenfalls eine untergeordnete Rolle.

Die relativ ungünstige Position Deutschlands auf dem internationalen Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte ist Resultat der damaligen wirtschaftspolitischen Prioritäten und war durchaus gewollt. Diese Prioritäten änderten sich erstmals 2000, als mit der befristeten Einführung der so genannten Green Card für den IT-Bereich der Versuch unternommen wurde, bis zu 20 000 hochqualifizierte ausländische Fachkräfte auf relativ unbürokratische Weise ins Land zu holen. Seither ist auch unter Politikern zunehmend die Erkenntnis gewachsen, dass trotz millionenfacher Arbeitslosigkeit die Zuwanderung hochqualifizierter Ausländer zur Schließung gegenwärtiger und zukünftiger Defizite im Arbeitskräfteangebot wünschenswert und ein Gewinn für den Standort Deutschlands wäre. Ist die gegen-

¹³ Zitiert bei Dieter Schinas: Es geht ums Ganze, in: Wirtschaftswoche, Nr. 15 vom 10.4. 2006, S. 26.

wärtige Einwanderungspolitik jedoch geeignet, dieser Zielsetzung näher zu kommen?

Gegenwärtige Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration

Seit 2005 begann mit dem Zuwanderungsgesetz eine neue Phase der Zuwanderungspolitik,¹⁴ in der erstmals der Charakter Deutschlands als Einwanderungsland anerkannt wird und Ansätze zu einer selektiven Einwanderungspolitik zugunsten Hochqualifizierter eingeführt werden.

Für hochqualifizierte Migranten wurde in §19 Zuwanderungsgesetz eine Sonderregelung geschaffen, nach der sie von Beginn an eine Niederlassungserlaubnis und damit ein unbefristetes und nicht an einen bestimmten Aufenthaltszweck gebundenes Aufenthaltsrecht erhalten. Allerdings ist zunächst nur eine bestimmte, sehr eng definierte Gruppe hochqualifizierter Ausländer betroffen, nämlich:

- Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen,
- Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion, Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung und einem Gehalt, das mindestens das Doppelte der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung beträgt.

Für diese Personengruppe entfällt die individuelle Bedarfsprüfung und das Vorrangprinzip, nach dem Bewerber aus Deutschland sowie EU- und EWR-Ländern grundsätzlich vorrangig behandelt werden.¹⁵ Für Expatriates – hochqualifizierte Personen, die im Rahmen des konzerninternen internationalen Personalaustausches nach Deutschland kommen – ermöglichen zusätzlich zu §19 des Zuwanderungsgesetzes die Anwerbestoppausnahmereverordnung ASAV (§4, Abs. 7) und die Beschäftigungsverordnung (§31) für zwei bzw. drei Jahre eine relativ komplikationslose Zuwanderung. Selbständige – darunter auch Hochqualifizierte wie Ärzte, Rechtsanwälte, Architekten u.s.w. – erhalten nur dann eine Aufenthaltserlaubnis, wenn sie mindestens 1 Mio. Euro investieren und/oder wenigstens zehn Arbeitsplätze schaffen. Ausländischen Studenten, die eine deutsche Hochschule absolviert haben, wird nach dem Examen eine Frist von einem

Jahr gewährt, um einen Arbeitsplatz zu suchen. Allerdings gilt für diese Gruppe dann das Vorrangprinzip.

Für Akademiker, die die Kriterien des §19 nicht erfüllen, und für mittlere und niedrigere Qualifikationen gilt grundsätzlich der Anwerbestopp weiter. Eine Einwanderung ist nur dann möglich, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorhanden und das Vorrangprinzip gewahrt ist, und wenn zusätzlich die jeweilige Qualifikation durch Rechtsverordnung (Beschäftigungsverordnung oder ASAV) explizit zugelassen ist. Bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses kann allerdings grundsätzlich auch für andere Berufsgruppen in begründeten Einzelfällen eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Faktisch lässt sich jedoch kaum eine Stellenanforderung so spezifizieren, dass sie nur von einem einwanderungswilligen Ausländer ausgefüllt werden kann.

Effiziente Steuerung der Zuwanderung?

Wenn davon ausgegangen wird, dass wahrscheinlich mittelfristig, in jedem Fall aber langfristig, ein Bedarf an Akademikern insbesondere im naturwissenschaftlichen und technischen Bereich bestehen wird, der vom heimischen Bildungssystem nicht hervorgebracht und aus dem Arbeitslosenpotenzial nicht voll gedeckt werden kann, stellt sich die Frage, ob das heute bestehende System von Einwanderungsvorschriften und -bedingungen geeignet ist, eine Selektion von Zuwanderern zugunsten von Qualifizierten bzw. Hochqualifizierten zu fördern.

Hinsichtlich der formalen Einwanderungsregelungen, insbesondere in Form des Zuwanderungsgesetzes und der einschlägigen Verordnungen lässt sich zusammenfassend urteilen:

- Der Verzicht auf die individuelle Bedarfsprüfung und die Gewährung einer unmittelbaren Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte bedeutet einen Fortschritt.
- Die sehr enge, äußerst restriktive Abgrenzung des Begriffs „Hochqualifizierte“ trifft nur für wenige Top-Positionen zu. Ein großer Teil des Bedarfs der Unternehmen an Hochqualifizierten im mittleren Management wird nicht erfasst.
- Die Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts von Beginn an für diese Gruppe stellt allerdings eine im europäischen Vergleich sehr großzügige Regelung dar.

Für „Normal-Akademiker“ und mittlere Qualifikationen gelten weiterhin der Anwerbestopp mit Aus-

¹⁴ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004, S. 1950 ff.

¹⁵ Auch Bewohner der Türkei besitzen Sonderrechte aufgrund des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei von 1963.

nahmeverbehalt sowie die Vorrangregelung. Beides erschwert die Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften vor allem für kleine und mittlere Unternehmen. Insbesondere das Vorrangprinzip ist angesichts von 4 Mio. deutschen Arbeitslosen, unter denen alle Berufsgruppen vertreten sind, faktisch ein schwer überwindbares Einwanderungshindernis. Dies gilt auch für ausländische Arbeitskräfte, deren Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht angeboten wird.

Die Schritte in Richtung auf eine Politik der Selektion von Arbeitsmigranten zugunsten höherer Qualifikationen blieben also eher halbherzig. Die Chance einer grundlegenden Neuorientierung wurde nicht genutzt.

Hinsichtlich der besonderen Beachtung der Probleme des heimischen Arbeitsmarktes, die vor allem im Vorrangprinzip ihren Niederschlag findet, ist Deutschland in guter Gesellschaft mit fast allen anderen Einwanderungsländern. Allerdings sind die meisten Wettbewerbsländer trotzdem aktiv bestrebt, Hochqualifizierte durch besonders liberale Regelungen oder sogar spezielle steuerliche Anreize anzuziehen. Neuseeland, Kanada, Australien und in Ansätzen auch Großbritannien benutzen Punktesysteme zur Feinsteuerung der Qualifikation der Einwanderer. Ein solches Punktesystem war vom Zuwanderungsrat im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes auch für Deutschland vorgeschlagen worden; es fiel einem politischen Kompromiss zum Opfer. Auch ein flexibles, bedarfsabhängiges Punktesystem ersetzt kein Konzept für eine konsistente Einwanderungspolitik, sondern es ist vielmehr ein Instrument zur Umsetzung einer Immigrationsstrategie, die auf den Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung gezielt reagieren und gleichzeitig die Arbeitsmarktsituation im Blick behalten will.

Trotz dieser Vorzüge darf der Effekt auch eines Punktesystems für die durchschnittliche Qualifikation von Migranten nicht überschätzt werden. Die wirtschaftspolitische Manövriermasse ist nur noch gering: Einwanderer aus den EU-Ländern – nach der 2+2+3-Regelung gehören in spätestens fünf Jahren auch die neuen Mitgliedsländer dazu – und aus Ländern mit speziellen Assoziationsvereinbarungen wie aus der Türkei unterliegen nur sehr begrenzt Regulierungen. Flüchtlinge und Asylbewerber sind aus völkerrechtlichen bzw. humanitären Gründen keinen Selektionen unterworfen und der Familiennachzug als großer Teil der Migration nach Deutschland ist ebenfalls nicht kontrollierbar. Es bleibt ein relativ kleiner Kreis von Erstzuwanderern aus Drittländern, dessen qualifikatorische Zusammensetzung regulatorisch beeinflusst werden kann.