

Welcome to Germany I

Fachkräftemigration und Willkommenskultur

Heimatkunde - Dossier

Juni 2014

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung
Redaktion: Elisabeth Gregull & Heimatkunde Redaktion
V.i.S.d.P.: Julia Brilling
Erscheinungsort: www.heimatkunde.boell.de/dossier-welcome-to-germany-fachkraeftemigration
Erscheinungsdatum: Juni 2014

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- **Namensnennung** – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- **Keine kommerzielle Nutzung** - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- **Keine Bearbeitung** - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: heimatkunde@boell.de - ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>

Heimatkunde – das migrationspolitische Portal der Heinrich-Böll-Stiftung

www.heimatkunde.boell.de

Das migrationspolitische Portal „Heimatkunde“ präsentiert Informationen, Analysen und Meinungen zu den großen Themen Migrationspolitik, Teilhabegesellschaft, Diversity Management. Darüber hinaus bietet es Raum für künstlerische Interventionen und kulturelle Ausdrucksformen. So vielfältig wie die Gesellschaft sind auch unsere Themen.

Eine Übersicht aller Dossiers ist online zu finden unter:

<http://heimatkunde.boell.de/dossiers>

Elisabeth Gregull studierte Germanistik, neugriechische Literatur und Geschichte in Berlin und Thessaloniki. Sie arbeitete zehn Jahre für Stiftungen und Organisationen im Bereich demokratischer und interkultureller Bildung. Nach ihrem Zweitstudium (Fachjournalismus) ist sie seit 2011 als freie Journalistin zu den Themen Migration, Diversity und Folgen der NS-Zeit tätig.

„Welcome to Germany“ – Eine Dossier-Reihe zu Migration und Willkommenskultur in Deutschland

Der Begriff „Willkommenskultur“ gewinnt auch in Deutschland immer mehr an Popularität. Nachdem Deutschland realisiert hat, dass es ein Einwanderungsland ist, steht nun immer mehr die Frage nach Teilhabe im Vordergrund: Willkommenskultur als Konzept zur Förderung einer bundesdeutschen Teilhabepolitik, das Menschen aus EU- und Drittstaaten Teilhabe in allen Teilen der Gesellschaft erleichtern soll. Der Begriff wird derzeit vor allem im Kontext von Zuwanderung von begehrten Fachkräften aus dem Ausland verwendet. Angesichts des demografischen Wandels soll der angestrebte „Kulturwandel“ dazu dienen, dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Doch wie sieht es mit der Willkommenskultur für jene Migrant_innen aus, die schon (lange) in Deutschland leben? Rechtliche Regelungen, die mangelnde und sehr spät in Gang gekommene Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse stell(t)en alltägliche Hindernisse dar. Ganz besonders gilt dies für Asylsuchende und Geflüchtete. Was bedeutet Willkommenskultur angesichts struktureller Diskriminierung im Bildungssektor und auf dem Arbeitsmarkt?

Die Dossier-Reihe „Welcome to Germany“ möchte die zum Teil verengte Diskussion um Willkommenskultur öffnen und in den Kontext „Migration – Arbeit – Menschenrechte“ stellen. Der erste Teil widmet sich der „Fachkräftemigration“, der zweite Teil dem Thema „Flucht und Asyl“ und der dritte dem Thema „Menschenhandel“. Aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten die Dossiers die Frage, wie eine Willkommenskultur aussehen müsste, die die Arbeits- und Menschenrechte aller Migrant_innen und People of Color umfasst.

Julia Brillung

Heinrich-Böll-Stiftung

Elisabeth Gregull

Dossier-Redaktion

Über das Dossier

„Welcome to Germany I“ – Fachkräftemigration und Willkommenskultur

Seit einigen Jahren wirbt Deutschland gezielt um Fachkräfte aus dem Ausland. Zu diesem Zweck wurden mit der Zeit auch rechtliche Regelungen vereinfacht. Gleichzeitig steht ein neues Motto hoch im Kurs: „Willkommenskultur“. Modellprojekte, Websites, Welcome Center in Städten und solche an Universitäten entstehen.

Nicht nur die Debatten um die angebliche „Armutsmigration“ zeigen, wie weit der Weg zu einer echten Willkommenskultur für Menschen, die in Deutschland arbeiten und leben wollen, noch ist. Unter den aus Rumänien und Bulgarien Zugewanderten ist ein großer Teil erwerbstätig, darunter auch viele Fachkräfte, darauf weist der „Medien-dienst Integration“ gemeinsam mit Wissenschaftler_innen hin. Auch wenn die Zahlen und Fakten eine andere Sprache sprechen, wird immer noch das Bild gepflegt, Deutschland profitiere nicht von Migration, sondern „zahle nur drauf“.

Gleichzeitig werden Migrant_innen auf dem deutschen Arbeitsmarkt nach wie vor in vielen Bereichen diskriminiert. Schlechterer Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeit auf der einen, Benachteiligung bei Bewerbungsverfahren und in Arbeitsverhältnissen auf der anderen Seite gehören zum Alltag – auch für jene, die schon lange da sind oder in Deutschland geboren wurden.

Das Dossier betrachtet zunächst aus wissenschaftlicher Perspektive Diskurse zu Willkommenskultur und Migration nach Deutschland, speziell auch aus anderen EU-Ländern. Es stellt dann das aktuelle grüne Konzept zur Fachkräftemigration vor. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge skizziert seinen Ansatz für eine „Willkommens- und Anerkennungskultur“. Und der Sachverständigenrat für Migration und Integration schätzt den aktuellen Stand der rechtlichen Neuerungen im Zuwanderungsrecht ein.

Julia Brilling
Heinrich-Böll-Stiftung

Elisabeth Gregull
Dossier-Redaktion

Inhaltsverzeichnis

„Welcome to Germany“ – Eine Dossier-Reihe zu Migration und Willkommenskultur in Deutschland	4
Über das Dossier	
„Welcome to Germany I“ – Fachkräftemigration und Willkommenskultur	5
Maria Kontos	
Willkommenskultur versus Integrationsforderung	7
Herbert Brücker	
Profitiert Deutschland von der Arbeitsmigration in der EU? Daten, Fakten und Analysen	16
Mark Holzberger	
Arbeitsmigration: Eine grüne Nachhaltigkeitsstrategie	25
Laura Kolland und Miriam Rado	
Auf dem Weg zu einer konsequenten Willkommens- und Anerkennungskultur	33
Christine Langenfeld und Holger Kolb	
Vom ‚Außenseiter‘ zum ‚Musterschüler‘: Deutschland und die Arbeitsmigrationspolitik	45

Maria Kontos

Willkommenskultur versus Integrationsforderung

Seit einigen Jahren wird in Deutschland Fachkräftemangel als Folge des demografischen Wandels diagnostiziert und als Zukunftsproblem wirtschaftlichen Wachstums diskutiert. Auf verschiedenen Ebenen werden Potentiale zur Fachkräftegewinnung identifiziert: benachteiligte Jugendliche (insbesondere zweite und dritte Migrant_innengeneration), Frauen, ältere Arbeitnehmer_innen, Anwerbung im Ausland (Bundesagentur 2011).

Die Debatte um den Fachkräftemangel stellt jedoch die Anwerbung von qualifizierten Migrant_innen in den Mittelpunkt. Es wird dabei auf den globalen „Kampf“ oder gar „Krieg“ um die besten Köpfe (Collett und Zuleeg 2008) hingewiesen. Die aggressive Kriegsmetapher offenbart die scharfe Konkurrenz unter den Nationalwirtschaften bei der Anwerbung von Hochqualifizierten. Denn Wissen und Intelligenz werden zu wichtigen *Produktivkräften in der Wissensgesellschaft*. Die Debatte über die globale Konkurrenz um die „besten Köpfe“ zeigt, dass es dabei um mehr als um formale Bildung geht. Es geht darum, nicht nur die „seltenen Qualifikationen“ (scarce skills), sondern auch die „Super-Qualifikationen“ (super skills), die exzeptionell Talentierten, anzuwerben (Collett und Zuleeg 2008).

Gekoppelt mit der Fachkräftemangel-Debatte ist das Aufkommen einer breiten Debatte über eine „zu entwickelnde bzw. zu verbessernde Willkommens- und Anerkennungskultur“ (Roth 2013, S. 6). Dadurch soll Deutschland attraktiver für migrationsbereite Hochqualifizierte aus anderen Ländern werden (BAMF 2011). In diesem Kontext sind eine Reihe von institutionellen Änderungen entstanden, wie Zuwanderungserleichterungen für Hochqualifizierte im Zuwanderungsrecht, Green Card für IT-Spezialist_innen, Blue Card für Hochqualifizierte, aber auch Forderungen nach Änderungen von Institutionen in Richtung einer „interkulturellen Öffnung“.

Im Kontrast dazu geht die Diskussion um die restliche Zuwanderung – hauptsächlich die Zuwanderung von Familienangehörigen – und um die Situation der im Land lebenden Migrant_innen mit der Forderung der Integration einher. Unter diesen

Gruppen befinden sich auch Hochqualifizierte, die aber häufig qualifikationsinadäquat beschäftigt sind.

In diesem Beitrag möchte ich die aktuelle Differenzierung der deutschen Migrations- und Integrationspolitik - in eine Willkommenskultur fördernde Politik der Rekrutierung von Hochqualifizierten auf der einen und eine Integrationsleistung der im Land lebenden Migrant_innen fordernde Integrationspolitik auf der anderen Seite - zum Ausgangspunkt nehmen, um die Verweigerung von Anerkennung seitens der Akteur_innen der Wirtschaft gegenüber den im Inland lebenden und im Ausland qualifizierten Migrant_innen aufzuzeigen.

Willkommenskultur versus Integrationsforderung: Aktuelle Differenzierungen deutscher Migrations- und Integrationspolitik

„Willkommens- und Anerkennungskultur“ und Integrationsforderung haben sehr unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und konstruieren migrantische Akteur_innen in Bezug auf ihre Bedeutung für die Gesellschaft sehr unterschiedlich (Ulbricht 2013).

Der Begriff „Willkommenskultur“ bleibt zwar unscharf; er wird jedoch in Richtung einer „gewisse(n) Grundhaltung der Offenheit und Akzeptanz gegenüber Migranten“ (Heckmann 2012, S. 2) benutzt. Damit konnotiert ist die Wandlungsleistung, welche die Aufnahmegesellschaft zu erbringen hat, wenn sie für hochqualifizierte Migrant_innen attraktiv werden soll. *Willkommenskultur* enthält aber auch das Versprechen der Anerkennung. Anerkennungskultur bezieht sich auf die Aufgabe, „Ressourcen und Potentiale der Zugewanderten und ihrer Familien wahrzunehmen und zu fördern“ (Roth 2013, S. 6). Darin enthalten ist der Vorsatz, den Zugewanderten über ihre Nützlichkeit für die Wirtschaft hinaus in ihrer Individualität anzuerkennen. Willkommenskultur heißt somit, auf die Mentalitäten der Einheimischen, sowohl der Einzelnen als auch der Akteur_innen in den Institutionen, in der Art und Weise einzuwirken, dass diese die Abwehr gegenüber dem Neuankommenden, das heißt dem kulturell Anderen, ablegen.

Die *Integrationsforderung* auf der anderen Seite fokussiert darauf, dass Migrant_innen bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen, die nötig sind, um einen Arbeitsplatz zu finden und den Alltag zu bewältigen. Das Erlernen der Sprache ist eine zentrale

Forderung. Die Integrationsforderung ist in Annahmen über den/die Migrant_in als Akteur_in eingebettet: Die/der mitgedachte Akteur_in sei nicht an der eigenen sozialen Integration interessiert, sondern eher am Gegenteil, nämlich in Parallelgesellschaften zu verharren und damit die Kohäsion der Gesellschaft in Gefahr zu bringen. Die/der Akteur_in wird als integrationsunwillig und integrationsverweigernd konstruiert (Kontos 2014, im Erscheinen). Der Beitrag für die Wirtschaft dieser Kategorie von Migrant_innen wird außerdem gering veranschlagt. Integrationspolitik wirkt somit nicht anerkennend, sondern eher im Gegenteil. Dies führt dazu, dass der öffentliche Integrationsdiskurs von vielen Migrant_innen als Assimilationsdruck erlebt wird, auch wenn Assimilation in den Medientexten nicht explizit gemacht wird (Rauer und Schmidtke 2004).

Die fehlende Anerkennung als „Fachkraft“ der in Deutschland lebenden und im Ausland qualifizierten Migrant_innen

Im Zusammenhang mit der Fachkräftemangel-Debatte kam unter dem Aspekt der Verschwendung von Potentialen (brain waste) und ungenutzter Kompetenzen die Forderung der *Mobilisierung des Potentials der im Inland lebenden, fachfremd beschäftigten Migrant_innen* mit im Ausland erworbenen beruflichen Bildungsabschlüssen auf. Diese sind nach Deutschland insbesondere im Zuge der Familiennachführung (Heiratsmigrant_innen), als Aussiedler_innen oder Asylsuchende zugewandert. Mehr als die Hälfte der zugewanderten Erwerbstätigen mit ausländischem akademischem Abschluss arbeitet unterhalb ihres Qualifikationsniveaus (BMAS 2009, S. 2).

Bezüglich der Arbeitsmarktintegration sind diese Migrant_innen mit einer Reihe von *Anerkennungs-Barrieren und Hindernissen* konfrontiert. Sie sind auf die Anerkennung ihrer Qualifikationen auf *zwei Ebenen* angewiesen.

- Die *rechtliche Ebene* der Bestätigung der Gleichwertigkeit des Abschlusses mit in Deutschland angebotenen Abschlüssen, eine zwingende Voraussetzung für die Arbeit in reglementierten Berufen (zum Beispiel Ärzt_innen, Apotheker_innen und andere).
- Die Ebene der *Anerkennung der Qualifikationen* auf dem Arbeitsmarkt, das heißt durch die sie qualifikationsadäquat anstellenden Arbeitgeber_innen.

Zur rechtlichen Anerkennung der Abschlüsse

Die *undurchsichtigen institutionellen Rahmenbedingungen* und Praxen für die Anerkennung der beruflichen Abschlüsse und Kompetenzen sind ein großes Hindernis für die qualifikationsadäquate Arbeitsmarktintegration der im Inland lebenden, aber im Ausland qualifizierten Migrant_innen (Engelmann et al 2009). Die Fragmentierung nach reglementierten und nicht reglementierten Berufen, nach Nationalitäten und nach Aufenthaltsstatus (EU und Nicht-EU-Ausländer) sowie die fehlende Transparenz der Prozeduren ist nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Angehörigen von Institutionen wie IHKs oder Arbeitsagenturen eine große Herausforderung. Das Gewirr auf diesem Gebiet erhöht sich durch die Vielfältigkeit der anerkennungsrelevanten Professionsregelungen. Die in diesem „Anerkennungswirrwarr“ zum Ausdruck kommende Praxis der Nicht-Anerkennung korrespondiert mit der langjährigen Praxis der Nicht-Registrierung der im Ausland erworbenen Abschlüsse durch die Bundesagentur für Arbeit, eine Praxis, die erst kürzlich aufgegeben wurde, so dass arbeitslose, im Ausland qualifizierte Migrant_innen unter bestimmten Voraussetzungen eine Beratungsmöglichkeit bezüglich der Anerkennung ihrer Bildungsabschlüsse erhalten können.

Da die Anerkennungsprozedur auch mit einer Teilanerkennung enden kann und für die Anerkennung der vollständigen Gleichwertigkeit des Abschlusses das Nachholen von Studienanteilen erforderlich ist, sind *Anpassungsqualifizierungen*, die aber nur von einigen wenigen Bildungsträgern angeboten werden, beispielsweise der Otto-Benecke-Stiftung, von zentraler Bedeutung.

Auf die Verbesserung der Bedingungen der Anerkennung ausländischer Diplome zielt das *Anerkennungsgesetz des Bundes*, in Kraft seit dem 1. April 2012. Das Gesetz enthält zwar einen allgemeinen Rechtsanspruch auf die Prüfung der Gleichwertigkeit des Abschlusses für alle Migrant_innen, das heißt unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus. Jedoch wurde erhebliche Kritik am Gesetz geübt. So kritisierte der Vorsitzende des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Klaus Bade, dass das Gesetz diejenigen Migrant_innen nicht erreiche, die bereits seit mehreren Jahren in Deutschland lebten und fachfremd arbeiteten (bekannte Beispiele: als Taxifahrer_innen, Hausmeister_innen) (SVR 2011). Ferner hat das Gesetz den Bedarf nach Nachqualifizierungen der Zuwander_innen, deren Berufsab-

schluss nur zum Teil anerkannt wird, nicht berücksichtigt. Die Nicht-Berücksichtigung der Nachqualifizierungen ist ein „Rückschritt“ im Vergleich zu den Absichten, die in den Vorschlägen des BMAS für ein Gesetz zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen (Mai 2009) und den Eckpunkten der Bundesregierung (Juni 2009) festgelegt worden waren.

Die Anerkennung der Berufsqualifikationen und -erfahrungen durch die Arbeitgeber_innen

Die im Rahmen der Studie „Ungenutzte Kompetenzen. Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten“ (Kontos und Voswinkel 2011) durchgeführten Interviews mit Personalverantwortlichen zeigen, dass erhebliche Skepsis für die Einsetzbarkeit von im Ausland qualifizierten Migrant_innen in Bezug auf a) kulturelle Verhaltensweisen, b) sprachliche Kompetenz und c) berufsbiografische Typiken vorliegt.

Diese sind Barrieren der Arbeitsmarktintegration und können als Zeugnisse für die Nicht-Anerkennung des Wertes der Qualifikation gesehen werden.

- a. Die normative Missbilligung des vom Dominanten abweichend vermuteten Habitus der Migrant_innen wird von den Personalverantwortlichen als Sorge um die Passung ins Unternehmen zum Ausdruck gebracht. Dieser Habitus wird auf die benötigten Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen, die Teamarbeit erst ermöglichen, bezogen. Da diese Qualifikationen schwer zu erfassen sind, werden sie meistens über Vermutungen und Stereotypisierungen eingeschätzt. Dabei geht es um Zweifel über die Passung der Bewerberin/ des Bewerbers innerhalb des Unternehmens, im Team und in der Arbeit mit den Kund_innen. Das Kulturargument und der generelle Verdacht, dass die aus anderen Kulturkreisen Kommenden nicht in das Team passen könnten, sind in der Argumentation miteinander verwoben. Insbesondere das „selbständige, unternehmerische Handeln“ wird in den Mittelpunkt gestellt, wobei bei vielen ethnischen Gruppen passives, unselbständiges Verhalten gesehen wird. Dieser Punkt erweist sich als sehr komplex. So wird als das Problematische an einer Person die fehlende Selbständigkeit und Eigeninitiative dargelegt; bei einer anderen Person wird die „Über-Selbständigkeit“ als problematischer kultureller Zug notiert.

- b. Mit dem Kulturargument verbunden ist das Argument der sprachlichen Kompetenz. Personalverantwortliche haben besonders häufig die Problematik der Sprachkompetenz der vom Ausland zugewanderten Bewerber_innen angesprochen. Nicht nur die Fachsprache ist dabei von Bedeutung, sondern auch die Fähigkeit, sich situationsadäquat sprachlich sensibel auszudrücken, so dass Missverständnisse oder Konflikte nicht aufkommen. Es geht dabei auch um die nonverbale und paraverbale Kommunikationsebene, die emotional-ästhetische und Beziehungsdimensionen anspricht. In dieser Gesamtheit gesehen ist die Sprachbeherrschung gleichsam die Beherrschung von kulturell angemessenen Kommunikationsformen und -stilen. Damit wird der kulturell begründete Vorbehalt gestärkt.

- c. Darüber hinaus werden Annahmen der Personalverantwortlichen über den Wert der Qualifikationen unter Bedingungen berufsbiografischer Diskontinuität zu einem zentralen Hindernis für die Akzeptanz. Im Prozess der Personalauswahl kommt der bisherigen Berufsbiografie eine zentrale Bedeutung zu. Das Lebenslaufscreening orientiert sich am Kriterium der Lückenlosigkeit, Kontinuirlichkeit, Stabilität und des „Aufwärtstrends“. Anhand des Lebenslaufs werden die Persönlichkeit und die generelle Orientierung der Bewerberin / des Bewerbers gegenüber Arbeit und Beruf eingeschätzt. Darüber hinaus werden daraus der Stand und die Entwicklung des fachlichen Wissens abgeleitet. Wissensverfall wird aus der Diskontinuität entnommen. Außer der sozialmoralischen Dimension wird damit der berufliche Werdegang zu einem spezifischen Indikator für fachliche Qualifikation. Größere Lücken in der beruflichen Entwicklung sind ein Nachteil für die Beschäftigungschancen von Bewerber_innen. Dieses Kriterium ist bei einer Migrationsbiografie von großem Nachteil, da der Übergang von einem gesellschaftlichen Kontext zum anderen Verluste an Zeit bedeutet in dem Sinne, dass Neues gelernt werden muss, neue soziale Kontakte geknüpft werden müssen, das ganze Lebensarrangement wiederhergestellt werden muss. Zudem ergibt sich häufig die Notwendigkeit, während der Anpassungszeit eine fachfremde Beschäftigung einzugehen. All dies bedeutet erhebliche Unterbrechungen der berufsbiografischen Kontinuität (Kontos und Voswinkel 2011).

Schließlich – parallel zu der oben dargelegten Skepsis gegenüber der Einsatzfähigkeit der im Ausland qualifizierten Migrant_innen – existiert ein eher untergeordnetes Interesse an der Anerkennung der Abschlüsse. Was die Anerkennung der Berufsabschlüsse betrifft, betonen die Interviewpartner_innen die Notwendigkeit, Informationen zu bekommen, um Inhalte und Schwerpunkte ausländischer (insbesondere außereuropäischer) Studiengänge zu bewerten. Jedoch ist die Anerkennung der Abschlüsse nicht das zentrale Thema der Personalverantwortlichen. Sie empfehlen vielmehr, dass Bildungsausländer_innen noch einen Abschluss in Deutschland machen sollten. In diesem Zusammenhang befürworten sie, vorhandene Kenntnisse besser anzurechnen, um die Dauer des Zweitstudiums zu verkürzen. Zudem bevorzugen es die Unternehmen, die Absolvent_innen unmittelbar nach ihrem Abschluss und direkt von der Universität einzustellen. Ein zeitnah abgeschlossenes Studium würde das Problem der Lücken in der Berufsbiografie überwinden helfen, so die Argumentation.

Ähnlich argumentieren Vertreter_innen der Wirtschaftsverbände. Die Erfolgsaussichten und damit die Nützlichkeit der Anpassungsqualifizierung wird in Frage gestellt, mit der Begründung, dass bei denjenigen, die jahrelang fachfremd gearbeitet haben, kaum Fachwissenssubstrat übrig geblieben ist, auf deren Basis nachqualifiziert werden kann. Zudem stellt sich die Frage der Kosten einer Anpassungsqualifizierung, die den Wert dieser Qualifikationen steigern könnte. Diese wären kaum von den Unternehmen zu tragen. Dabei wird der Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland der Vorzug gegeben.

Schlussfolgerungen

Die Forderung nach „Willkommens- und Anerkennungskultur“ mit dem Ziel, Deutschland für hochqualifizierte Migrant_innen, insbesondere jene mit seltenen oder „Super“-Qualifikationen, attraktiv zu machen, hat in der gesamten Migrationsdebatte neue Möglichkeiten eröffnet. Anknüpfend an die Unschärfe der Konturen der „Willkommens- und Anerkennungskultur“ haben verschiedene Akteur_innen, zum Beispiel die Selbstorganisationen der Migrant_innen und Organisationen der Sozialarbeit (Paritätische Jahrestagung Migration 2013), die Frage ihrer Verallgemeinerung auf alle im Land lebenden Migrant_innen aufgeworfen. Dies würde die Integrationsforderung noch mehr in ein kritisches Licht stellen.

Die Analyse der Haltung der Personalverantwortlichen und der Vertreter_innen der Wirtschaftsverbände gegenüber den im Land lebenden Migrant_innen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen hat allerdings den Mangel an Anerkennungskultur gezeigt. Trotz der vorherrschenden Annahmen über Fachkräftemangel haben die Vertreter_innen der Betriebe einmal wegen ihrer Vorbehalte gegenüber der kulturellen Andersartigkeit der Migrant_innen und den diskontinuierlichen Berufsbiografien und zum anderen wegen der unbeantworteten Frage der Kosten von benötigten Anpassungsqualifizierungen der Rekrutierung aus dem Ausland den Vorzug gegeben. Die damit einhergehende Erwartung scheint zu sein, *ready made actors* zu gewinnen, die gleich einsetzbar sind und keine Anpassungsqualifizierungen benötigen. Die Frage der kulturellen Andersartigkeit wird in diesem Fall nicht gestellt.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg: BA.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011: Willkommenskultur und Anerkennungskultur. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2011/20110519-nuernberger-tage-integration-willkommenskultur.html> (Letzter Zugriff am 22.01.2014).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Kompetenzen wahrnehmen, anerkennen und fördern. Vorschläge des BMAS für ein Gesetz zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen. 28. Mai 2009.

Collett, Elizabeth und Fabian Zuleeg (2008): *Soft, Scarce, and Super Skills: Sourcing the Next Generation of Migrant Workers in Europe*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Englmann, Bettina / Müller, Martina (2007): *Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland*. Hrsg. von Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH. Augsburg.

Heckmann, Friedrich (2012): *Willkommenskultur – Was ist das, und wie kann sie entstehen und entwickelt werden?* Bamberg: efms.

Kontos, Maria (2014) (im Erscheinen): *Restrictive Integration Policies and the Construction of the Migrant as “Unwilling to Integrate”: The Case of Germany*. In: Floya Anthias und Mojca Pajnik (Hg.): *Contesting Integration, Engendering Migration: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK, S. 125-142.

Kontos, Maria und Stephan Voswinkel (2011): *Ungenutzte Kompetenzen. Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten*. Forschungsbericht, Frankfurt am Main, Institut für Sozialforschung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität und Berami e.V.

Rauer, Valentin und Oliver Schmidtke (2004): Integration als Exklusion: Mediale und alltagspraktische Rahmungen eines sozialwissenschaftlichen Konzepts, in: Klaus Eder, Valentin Rauer und Oliver Schmidtke. Die Einhegung des Anderen. Türkische, polnische und russlanddeutsche Einwanderer in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag, 249-273.

Roth, Roland (2013): Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland – Herausforderungen und Lösungsansätze. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

SVR (2011), Anerkennungsgesetz ist Fortschritt, greift aber zu kurz, Presseinformation 29. September 2011. <http://www.svr-migration.de/content/?p=3057> (Letzter Zugriff am 22. 01.2014).

Ulbricht, Christian (2013) Doing National Identity. Categorizations and Mechanisms of Inequality in Integration Debates. Präsentation in der Marie Jahoda Summer School "Migration and Inequality", 08.-12. Juli 2013, Wien

Maria Kontos, Dr. Phil., ist seit 2002 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialforschung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main. Sie hat mehrere EU Forschungsprojekte zu Migration, Gender, Arbeitsmarkt und Integrationspolitik koordiniert.

Herbert Brücker

Profitiert Deutschland von der Arbeitsmigration in der EU? Daten, Fakten und Analysen

Die Zuwanderung von ausländischen Staatsbürger_innen nach Deutschland ist in den vergangenen Jahren kräftig gestiegen. Belief sich die Nettozuwanderung nach Deutschland in der vergangenen Dekade noch auf rund 100.000 Personen im Jahr, so betrug das Wanderungssaldo ausländischer Staatsbürger_innen 2012 bereits 369.000 Personen. Die Halbjahreszahlen sprechen dafür, dass die Nettozuwanderung im Jahr 2013 auf etwa 400.000 Personen steigen wird. Deutschland ist damit wieder in absoluten Größen das wichtigste Zuwanderungsland in der EU geworden (Statistisches Bundesamt 2013a, 2013b).

Die Umlenkung der Wanderungsströme durch die Eurokrise

Der Anstieg der Zuwanderung hängt wesentlich mit der Eurokrise und der damit verbundenen Wirtschaftskrise vor allem in den südlichen Ländern der EU zusammen. Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise waren Spanien und Italien die wichtigsten Zuwanderungsländer in der Gemeinschaft, gefolgt von Großbritannien und Irland. Auch Griechenland hat, relativ zur Bevölkerung, deutlich mehr Zuwander_innen als etwa Deutschland aufgenommen. In Spanien ist in weniger als einer Dekade der Anteil der im Ausland geborenen Personen an der Bevölkerung von 2 auf 14 Prozent gestiegen. In Deutschland, mehr als 50 Jahre seit Beginn der Gastarbeiterzuwanderung, beträgt der Anteil 12 Prozent. Die Wanderungsmagneten in Europa vor der Eurokrise sind – mit Ausnahme Großbritanniens – heute keine attraktiven Zielländer mehr für Migrant_innen. Die Arbeitslosigkeit insbesondere unter der ausländischen Bevölkerung ist hoch, Quoten von 20 bis 30 Prozent sind nicht selten. Auch die Löhne sind deutlich gefallen. Umgekehrt hat sich der Arbeitsmarkt in Deutschland im Zuge der Eurokrise als überraschend stabil erwiesen und die Löhne steigen. Deutschland profitiert zudem von der Kapitalflucht aus den Krisenstaaten. Diese asymmetrischen Auswirkungen der Eurokrise haben eine Umlenkung der Migrationsströme in Europa bewirkt. Viele Menschen aus der EU, die vor der Krise nach Spanien, Italien, Großbritannien oder Irland gewandert wären, gehen heute nach Deutschland.

Das sind überwiegend Menschen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU: Im Jahr 2012 belief sich der Anteil der zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa (mit Bulgarien und Rumänien) an der Zuwanderung nach Deutschland auf 52 Prozent, der Anteil der vier Krisenländer in Südeuropa (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) auf 19 Prozent. Insgesamt kamen drei Viertel der Zuwander_innen nach Deutschland aus Mitgliedsstaaten der EU. Zwar hat die Eurokrise auch einen Anstieg der Zuwanderung aus den direkt betroffenen Staaten ausgelöst. Quantitativ viel bedeutender sind jedoch die Umlenkungseffekte von den alten Wanderungsmagneten nach Deutschland.

So zeigt eine jüngere Studie, dass rund 70 Prozent des Anstiegs der Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2012 gegenüber dem Vorkrisenjahr 2007 auf die Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in alternativen Zielländern und zu rund 10 Prozent auf die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zurückzuführen sind (Bertoli et al., 2013). Die Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen in Deutschland hat also nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Daraus leiten sich wichtige Schlussfolgerungen für die Zukunft ab: Erholen sich die Krisenstaaten in der EU von der Eurokrise, wird auch die Zuwanderung nach Deutschland wieder stark zurückgehen. Der gegenwärtige Wanderungsboom könnte wie ein Soufflee zusammenfallen.

Kurzfristig ist aber mit einem weiteren Anstieg der Zuwanderung zu rechnen: In den Jahren 2012 und 2013 betrug die Nettozuwanderung aus Bulgarien und Rumänien jeweils gut 70.000 Personen. Nach Einführung der Freizügigkeit könnte dieser Anteil auf 100.000 bis 180.000 Personen steigen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Spanien und Italien, wo gegenwärtig mehr als zwei Millionen Bulgar_innen und Rumän_innen leben, heute wirtschaftlich keine attraktiven Zielländer mehr sind.

Steigende Qualifikation der Zuwander_innen

Das Bild, dass es sich bei Migrant_innen überwiegend um geringer qualifizierte Personen handelt, die schlecht in Arbeitsmarkt und Bildungssystem integriert werden können, ist heute nicht mehr korrekt. Nach den Angaben der Labour Force Survey belief sich der Anteil der Hochschulabsolvent_innen im Jahr 2010 unter den Neuzuwander_innen auf 43 Prozent im Vergleich zu 28 Prozent in der deutschen Bevölkerung. Das ist ein Anstieg um knapp 20 Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 2000. Der

Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung belief sich auf 22 Prozent, er hat sich damit gegenüber dem Jahr 2000 halbiert. Allerdings ist er immer noch rund doppelt so hoch wie bei den deutschen Staatsbürger_innen (11 Prozent) (vgl. Brücker, 2013; Eurostat, 2013).

Die hohe Qualifikation der Neuzuwander_innen ist im Wesentlichen auf zwei Trends zurückzuführen: Erstens beobachten wir in den Herkunftsländern der Migration eine deutliche Zunahme des Bildungsniveaus. Sowohl in den Ländern Mittel- und Osteuropas ist seit Beginn der Transformation das Bildungsniveau deutlich gestiegen als auch in den südeuropäischen Mitgliedsstaaten der EU. Das gilt vor allem für die Zahl der Hochschulabsolvent_innen. Zweitens ist die Mobilität unter den qualifizierten Personen deutlich gestiegen. Global ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person mit Hochschulabschluss migriert, rund viermal so hoch wie die, dass eine Person ohne abgeschlossene Berufsausbildung auswandert. Das gilt auch für die jungen Deutschen, die heute in großer Zahl im Ausland studieren und arbeiten. Dazu haben die fallenden Kommunikations- und Transportkosten, die Angleichung der Bildungsabschlüsse durch den Bologna-Prozess, die Erasmus-Programme und die steigende Sprachkompetenz jüngerer Menschen beigetragen. Dieser Prozess wird sich weiter fortsetzen (Boeri et al., 2012).

Natürlich wandern nicht nur die Hochqualifizierten, sondern auch viele Menschen mit mittleren Bildungsabschlüssen oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Das gilt insbesondere für Länder, in denen berufliche Bildung nicht wie bei uns durch ein duales Ausbildungssystem, sondern durch schulische Bildung und Anlernung in den Betrieben vermittelt wird. Das unterscheidet sich auch nach Herkunftsländern. In Deutschland hatten die Zuwander_innen aus Bulgarien und Rumänien zunächst ein sehr hohes Bildungsniveau, mit einem Anteil der Hochschulabsolventen von mehr als 60 Prozent. Dieser Anteil ist für die Neuzuwander_innen aus Bulgarien und Rumänien im Jahr 2010 auf 25 Prozent gesunken, zugleich ist der Anteil der Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss auf 35 Prozent gestiegen. Hinter diesem Prozess verbirgt sich nicht nur das, was in der Öffentlichkeit unter dem Begriff der „Armutszuwanderung“ diskutiert wird. Da durch die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit weite Teile des Arbeitsmarktes für Bulgar_innen und Rumän_innen bis zum 1.1.2014 noch geschlossen waren, haben sich viele Staatsbürger_innen aus diesen

Ländern in Deutschland in Nischen niedergelassen. Die wichtigste dieser Nischen ist die Saisonarbeit, die schon vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit freigegeben wurde. Die Zahl der Saisonarbeitskräfte kann auf rund 200.000 Personen pro Jahr geschätzt werden, die sich allerdings nur einige Monate in Deutschland aufhalten. Diese Gruppe ist nicht besonders gut qualifiziert, für Mittel- und Hochqualifizierte sind andere Tätigkeiten und eine längere Aufenthaltsdauer interessanter. Die Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit wird deshalb voraussichtlich das Qualifikationsniveau der Zuwander_innen aus Bulgarien und Rumänien wieder erhöhen (Brücker et al., 2013a). In welchem Umfang das geschieht, bleibt abzuwarten.

Viele Zuwander_innen werden unterhalb ihrer Qualifikationen beschäftigt. Das gilt zu einem gewissen Grad auch für einheimische Beschäftigte – bei ihnen werden nach einer Schätzung des DIW 27 Prozent unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt. Personen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind, erreichen ein recht ähnliches Niveau (rund 33 Prozent). Bei Zuwander_innen, die aus dem Ausland zugewandert sind und die ihre Abschlüsse im Ausland erworben haben, liegt dieser Anteil allerdings um zehn bis 20 Prozentpunkte höher (Brenke und Neubecker, 2013).

Insofern kann nicht ohne Weiteres aus der formalen Qualifikation der Zuwander_innen auf ihren Beitrag auf dem Arbeitsmarkt geschlossen werden. Allerdings werden auch nicht alle Zuwander_innen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt. Der Anteil, der qualifikationsadäquat beschäftigt wird, steigt mit der Aufenthaltsdauer. Ein gutes Drittel der Zuwander_innen mit ausländischen Bildungsabschlüssen hat seine Ausbildungsabschlüsse anerkennen lassen, in vielen Fällen ist eine Anerkennung formal aber auch nicht notwendig. Dennoch ist die Anerkennung von Abschlüssen und die qualifikationsadäquate Beschäftigung eine der großen Herausforderungen der Integrationspolitik in Deutschland.

Gewinne durch die Ausweitung des Arbeitsangebots

Die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung ist die wesentliche Quelle von Wohlfahrtsgewinnen durch Zuwanderung. Zugleich verbindet sich mit der Zuwanderung von Arbeitskräften die Angst, dass die Löhne fallen und die Arbeitslosigkeit steigen könnte. Diese Angst ist wohl die wesentliche Ursache dafür, dass Deutschland

über Jahrzehnte versucht hat den Arbeitsmarkt gegen Zuwanderung zu schützen und sich nicht als Einwanderungsland verstanden hat.

Aus theoretischer Perspektive sind diese Ängste fragwürdig, empirisch sind sie nicht belegt. Zwar ist es richtig, dass aus theoretischer Perspektive die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung in einem einfachen Modell, das die Anpassung anderer Märkte nicht berücksichtigt, zu fallenden Löhnen und steigenden Kapitaleinkommen führen würde. Insgesamt ergäbe sich zwar ein Nettogewinn für die einheimische Bevölkerung, weil der Anstieg der Kapitaleinkommen höher als die Verluste der Arbeitseinkommen ausfiele. Aber der Faktor Arbeit, und damit die Mehrheit der Bevölkerung, würde verlieren. Das gilt jedoch nicht mehr, wenn wir die Anpassung der anderen Märkte berücksichtigen. Die Ausweitung des Faktors Arbeit führt zu einem Anstieg der Kapitaleinkommen. Das wiederum führt zu mehr Investitionen, sei es aus dem Inland, sei es durch Kapitalzuflüsse aus dem Ausland. Am Ende wächst die Volkswirtschaft nicht nur durch die Ausweitung des Arbeitsangebots, sondern auch durch zusätzliche Investitionen. Das Verhältnis von Kapital zu Arbeit und damit das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau und der Zins auf Kapital bleiben unverändert. Das Einkommen der einheimischen Bevölkerung steigt mit den Kapitalvermögen. Allerdings gewinnen nicht alle: Diejenigen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, die mit den Zuwandern im direkten Wettbewerb stehen – technisch spricht man hier von einer Substitutionsbeziehung – verlieren. Dafür steigt die Arbeitsnachfrage nach anderen Gruppen, die in einer Komplementaritätsbeziehung stehen. Sie gewinnt durch höhere Löhne und niedrigere Arbeitslosigkeit.

Wer durch Zuwanderung gewinnt oder verliert, ist also eine empirische Frage. Sie hängt natürlich auch davon ab, wie die Zuwander_innen qualifiziert sind und wie sie in den Arbeitsmarkt integriert sind. Bei den Neuzuwander_innen aus Europa haben wir es mit einem großen Anteil von Hochqualifizierten zu tun, auch wenn nicht alle qualifikationsadäquat beschäftigt sind. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Zuwander_innen auch dann, wenn sie über das gleiche Ausbildungsniveau und die gleiche Berufserfahrung verfügen, nicht perfekt mit einheimischen Arbeitskräften im Wettbewerb stehen. Das gilt für Deutschland noch stärker als für andere Länder. Das hat wichtige Folgen für die Verteilung der Gewinne und Verluste der Zuwanderung. Während die einheimischen Arbeitskräfte in eigentlich allen Qualifikationsniveaus

durch Zuwanderung gewinnen, verlieren die bereits im Lande lebenden Ausländer_innen zum Teil kräftig.

Tabelle 1: **Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung von 1 Prozent der Erwerbspersonen**

Löhne: Veränderung in Prozent, Arbeitslosenquoten: Veränderung in Prozentpunkten

	Alle Erwerbspersonen		Personen ohne Migrationshintergrund		Personen mit Migrationshintergrund	
	Löhne	AL-Quote	Löhne	AL-Quote	Löhne	AL-Quote
Niedrige Qualifikation	-0,02	0,22	0,09	-0,08	-0,16	0,61
Mittlere Qualifikation	0,57	-0,20	0,61	-0,24	0,22	-0,02
Hohe Qualifikation	-0,69	0,22	-0,52	0,10	-1,76	0,98
Alle	0,00	-0,03	0,11	-0,13	-0,58	0,38

Anmerkungen: Es wurde die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung des Jahres 2010 zu Grunde gelegt. Das Simulationsmodell wurde Brücker et al. (2013) entnommen.

Tabelle 1 stellt die Effekte der Zuwanderung bei der gegebenen Qualifikations- und Beschäftigungsstruktur der Neuzuwander_innen nach Deutschland auf Grundlage des empirisch geschätzten Modells von Brücker et al. (2013) dar. Bei der Zuwanderung von einem Prozent der Erwerbspersonen – das entspricht 450.000 Personen – würden das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau konstant bleiben, die Arbeitslosenquote ganz leicht zurückgehen. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Neuzuwander_innen aus Europa das Arbeitsangebot vor allem in Arbeitsmarktsegmenten ausgeweitet haben, die sich durch hohe Lohnflexibilität und geringe Arbeitslosigkeit auszeichnen. Das sind vor allem die Hochqualifizierten. Eine Zunahme des Arbeitsangebots in diesen Segmenten erhöht die Arbeitsnachfrage in anderen Segmenten mit geringerer Lohnflexibilität und höherer Arbeitslosigkeit. Per saldo sinkt deshalb die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote leicht. Bei der Zuwanderung von geringer qualifizierten

Arbeitskräften wäre das umgekehrt. Die Arbeitskräfte ohne Migrationshintergrund gewinnen – ihre Löhne steigen um 0,11 Prozent und ihre Arbeitslosenquote sinkt um 0,13 Prozentpunkte. Allerdings verlieren die Hochqualifizierten, weil sich hier die Neuzuwanderung konzentriert. Die großen Verlierer_innen sind die Personen mit Migrationshintergrund: Ihre Löhne fallen um 0,58 Prozent und ihre Arbeitslosenquote steigt um 0,38 Prozentpunkte. Das liegt daran, dass sich hier die negativen Effekte aufgrund des unvollkommenen Wettbewerbs von Einheimischen und Migrant_innen konzentrieren. Es gibt also Gewinner_innen und Verlierer_innen auf dem Arbeitsmarkt, aber gesamtwirtschaftlich gewinnt die Volkswirtschaft durch die Zuwanderung aus Europa, weil die Kapitaleinkommen steigen. Die Gesamtgewinne für die Volkswirtschaft bei einer Zuwanderung von einem Prozent der Erwerbspersonen können auf 0,1 bis 0,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes geschätzt werden.

Gewinne für den Sozialstaat

Nun wirkt sich Migration nicht nur auf den Arbeitsmarkt aus. Eines der zentralen Argumente für die Migration in der Öffentlichkeit ist der demografische Wandel. Tatsächlich würde das Arbeitsangebot in Deutschland bis zum Jahr 2050 in einem hypothetischen Szenario ohne Wanderungen bei den gegenwärtigen Geburtenraten und der gegenwärtigen Erwerbsbeteiligung um etwa 40 Prozent sinken. Das ist nur als Gedankenexperiment zu verstehen, natürlich wird es immer Wanderungen geben. Bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen im Jahr – das entspricht dem langfristigen historischen Durchschnitt in Deutschland – und einer steigenden Erwerbsbeteiligung wird sich der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auf knapp 20 Prozent begrenzen lassen. Durch Zuwanderung kann der demografische Wandel zwar nicht aufgehalten, aber doch erheblich gemildert werden.

Eine fortlaufende Zuwanderung hat einen erheblichen Einfluss auf die Altersstruktur der Bevölkerung und damit die Belastungen für die Sozialversicherungssysteme. Mit der Alterung der Bevölkerung werden immer weniger Erwerbspersonen einen immer größeren Anteil an der Bevölkerung, der nicht mehr im Erwerbsleben steht, finanzieren müssen. Natürlich werden auch Migrant_innen älter. Aber das Durchschnittsalter der Neuzuwander_innen in Deutschland beträgt 28 Jahre. Ein fortlaufender Wanderungsstrom trägt deshalb dazu bei, dass das Durchschnittsalter der Bevölkerung sinkt und der Anteil der Erwerbstätigen steigt. Dadurch entstehen Gewinne für die umlagefinan-

zierten Sozialversicherungssysteme, vor allem die Rentenversicherungen. Auch die Krankenkassen, deren Ausgaben besonders in der letzten Lebensphase steigen, profitieren. Schließlich verteilt sich die Belastung aus der öffentlich aufgelaufenen Verschuldung, die von Generation zu Generation weiter gegeben wird, auf eine größere Zahl von Steuerzahler_innen. Das senkt die Pro-Kopf-Belastung für die bereits in Deutschland lebende Bevölkerung. Diesen Gewinnen stehen Ausgaben gegenüber, weil Migrant_innen höhere Arbeitslosigkeitsrisiken als einheimische Erwerbspersonen haben, mehr Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (besser bekannt als Hartz-IV) beziehen und geringere Steuern und Abgaben bezahlen. Nach einer Studie von Holger Bonin (2006) ergeben sich dennoch per saldo erhebliche Nettogewinne: 2.000 Euro pro Ausländer_in und Jahr und 14.000 Euro über den Lebensverlauf. Dies gilt für den Durchschnitt der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung, die vergleichsweise schlecht qualifiziert ist und erheblichen Problemen der Arbeitsmarktintegration ausgesetzt ist. Der Nettobeitrag der sehr viel besser ausgebildeten Nettozuwander_innen aus Europa dürfte darum noch deutlich höher ausfallen.

Literatur

Bertoli, Simone, Herbert Brücker und Jesús Fernández-Huertas Moraga (2013): "The European crisis and migration to Germany: expectations and the diversion of migration flows." IZA Discussion Paper Nr. 7170.

Brenke, Karl und Nina Neubecker (2013): „Struktur der Zuwanderungen verändert sich deutlich“. DIW Wochenbericht 49, S. 3-21.

Boeri, Tito, Herbert Brücker, Frédéric Docquier und Hillel Rapoport (Hrsg.) (2012): "Brain drain and brain gain: the global competition to attract high-skilled migrants", Oxford: Oxford University Press.

Bonin, Holger (2006): „Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004“. IZA Discussion Paper Nr. 2444.

Brücker, Herbert (2013): „Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik“. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann und Ehssan Vallizadeh (2013a): „Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration?“, IAB-Kurzbericht, 16/2013.

Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann, Elke J. Jahn, Elke und Richard Upward (2013b): "Migration and imperfect labor markets: theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK." European Economic Review, im Erscheinen.

Eurostat (2013): Labour Force 2010, Luxembourg: Eurostat.

Statistisches Bundesamt (2013a): „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Wanderungsergebnisse 2012“, Wiesbaden: Mai 2013.

Statistisches Bundesamt (2013b): „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Wanderungsergebnisse im ersten Halbjahr 2013“, Wiesbaden: November 2013.

Herbert Brücker ist seit 2005 Forschungsbereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und seit 2008 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bamberg. Er studierte Soziologie, Politik und Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt a.M. und promovierte dort 1994 in Wirtschaftswissenschaften. Im Jahr 2005 habilitierte er sich in Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin. Herbert Brücker war Gastprofessor an der Universität Aarhus und wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIW Berlin, am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und an der Universität Frankfurt.

Mark Holzberger

Arbeitsmigration: Eine grüne Nachhaltigkeitsstrategie

Der „Tagesspiegel“ fordert ein „neues Einwanderungsgesetz“ (14.10.13). Der Migrationsforscher Professor Bade empfiehlt in der „Zeit“ „kluge Antworten“ auf die globalen Herausforderungen von Flucht und Migration (15.10.13.). Und der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) schlägt in einer Pressemitteilung (27.09.2013) einen „Nationalen Aktionsplan Migration“ vor, „der demografische, ökonomische, soziale und humanitäre Aspekte bei der Steuerung von Zuwanderung gebündelt berücksichtigt.“

Bisherige Maßnahmen der Bundesregierung

Die Bundesregierung – der Adressat dieser Ratschläge – aber taumelt hin und her zwischen ökonomischer Vernunft und der Versuchung des rassistischen Ressentiments („Armutsmigration“). Dabei könnte das Bundeskabinett durchaus selbstbewusst auf die Arbeit der letzten Jahre verweisen: Insbesondere seit dem „Aktionsprogramm zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ aus dem Jahr 2007 ist viel geschehen: So wurde etwa die sogenannte Blue Card–Richtlinie der EU umgesetzt und die sogenannte Beschäftigungsverordnung neu gestaltet. Damit wurde nicht nur die Vorrangprüfung für Fachkräfte faktisch abgeschafft, sondern auch die Verfestigungsmöglichkeiten für diese Menschen erleichtert. Verbesserungen gab es zudem für ausländische Unternehmensgründer_innen, Studierende und Auszubildende (aber auch für deren Ehegatt_innen sowie erleichterte Vorrangprüfungen beim Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Geduldete) sowie für Arbeitssuchende. Auch wurde (fraktionsübergreifend!) ein Gesetz zur erleichterten Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse beschlossen.

Die Bundesregierung richtete zudem ein sogenanntes Willkommensportal – „Make it in Germany“ ein – flankiert durch ein Pilotprojekt in drei prominenten Herkunftsländern (Indien, Indonesien und Vietnam) zur individuellen Beratung und Unterstützung interessierter Fachkräfte. Zudem wurden Absprachen zum Beispiel zwischen der Bundesagentur für Arbeit und China beziehungsweise den Philippinen über Vermittlung

von Pflegekräften beschlossen. Die Bundesregierung hat also einiges unternommen (was ihr viele nicht zugetraut haben). Und dennoch bleibt vieles nur Stückwerk:

- Es fehlt ein transparentes Gesamtkonzept, in das sich die einzelnen migrationspolitischen Maßnahmen eingliedern. Das aber wäre notwendig. Denn eine verlässliche Einwanderungspolitik muss von der Bevölkerung verstanden und getragen werden.
- Darüber hinaus will die Bürokratie auch in Zukunft hier alles allein entscheiden können – ohne Einfluss der Parlamente.
- Der Begriff der „Willkommenskultur“ ist faktisch zu einer Worthülse verkommen. Schließlich brauchen Migrant_innen keine hohlen Phrasen, sondern adäquate materielle und rechtliche Möglichkeiten, die ihnen eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Deutschland ermöglichen.
- Und zu guter Letzt bleiben zwei wichtige Aspekte ausgeklammert: Zum einen wird bei den bisherigen Maßnahmen kein Bezug darauf genommen, welche Rolle Migration spielen kann, um den demografischen Alterungsprozess zu verringern. Und zum anderen fehlt der offiziellen Fachkräftepolitik jegliche Bezugnahme auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit.

Um die beiden letztgenannten konzeptionellen Leerstellen zu schließen, hat die grüne Bundestagsfraktion im Frühjahr 2013 einen Antrag verabschiedet ([BT-Drs. 17/13555 vom 15.05.2013](#)). Wir verstehen diesen auch als Beitrag für eine neue, kreative Diskussion um das scheinbare Gegensatzpaar von Migration und Entwicklung.

Grüne Verantwortungspyramide

Alle Welt redet vom Prozess der Globalisierung. Dieser besteht aber nicht nur aus einem zunehmenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Er führt auch zu einer Zunahme von Wanderungsprozessen von Arbeitsmigrant_innen. Wir Grünen wollen diese Entwicklung nun zum Wohl aller gerecht gestalten. Um dies zu erreichen, wollen wir den Grundsatz der Nachhaltigkeit auch im Politikfeld der Arbeitsmigration verankern. Hierbei müssen unterschiedliche Interessen in Einklang gebracht werden:

- Zum einen wollen und sollen die Aufnahmeländer die Chancen nutzen, die sich ihnen aus dem Einwanderungsprozess für ihre Wirtschaft, für ihren Ar-

beitsmarkt und Sozialstaat sowie für die Entwicklung einer Gesellschaft der Vielfalt bieten.

- Gleichzeitig muss man auch den Interessen der Einwandernden (und ihrer Angehörigen) gerecht werden.
- Und schließlich müssen die Ansprüche der Herkunftsländer auf Wahrung ihrer Entwicklungspotentiale berücksichtigt werden.

Alle drei Aspekte müssen in Ausgleich gebracht und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Förderung freiwilliger Mobilität

Wir leben in einer Welt, die immer mehr zusammenrückt. Dadurch verändern sich auch menschliche Wanderungsprozesse. Heute aber wandern viele Arbeitsmigrant_innen mehrfach und für unterschiedliche Zeiträume zwischen ihren Herkunfts- und Aufnahmeländern hin und her.

Dieses Phänomen wird oft als „zirkuläre Migration“ bezeichnet. Aber leider ist dieser Begriff unscharf und missverständlich – so dass hiermit ganz unterschiedliche Dinge beschrieben werden. Konservative (aber auch der SVR in seiner ansonsten lesenswerten Studie aus dem Jahr 2011 „Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext“) verstehen „zirkuläre Migration“ als eine Art Rotationsmigration: Arbeitsmigrant_innen müssen das Aufnahmeland demzufolge nach einer bestimmten Frist wieder verlassen, um Platz zu machen für neue temporäre Einwandernde. Wir meinen, dass man damit nur die Fehler der alten „Gastarbeiterpolitik“ wiederholen würde.

Dem grünen Konzept zufolge sollen alle Arbeitsmigrant_innen (im Sinne von Artikel 8 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz) grundsätzlich die Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung haben. Dies entspricht nicht nur den Empfehlungen der EU-Kommission (Europäische Kommission (2007), S. 11), sondern auch dem Fazit einer Studie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge aus dem Jahr 2011 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011), S. 19). Denn wir Grünen meinen: Erst auf dieser Grundlage macht es Sinn, seitens des Aufnahmelandes gezielte Anreize zu setzen, um Formen *freiwilliger Mobilität* zu unterstützen. Dies kann zur Förderung des selbstbestimmten Engage-

ments von Migrant_innen für eine demokratische, ökologische, wirtschaftliche und soziale Zukunft ihrer Herkunftsländer beitragen.

Einwanderungskriterien, die *Allen* nutzen

Als operatives Steuerungsinstrument unseres Einwanderungskonzeptes schlagen wir das sogenannte Punktesystem vor. Bei diesem Ansatz verteilt ein Aufnahmeland an einwanderungswillige Menschen anhand bestimmter Variablen (zum Beispiel Bildungsabschluss, berufliche Fertigkeiten, Berufserfahrung und Sprachkenntnisse der Antragsteller_innen) Qualifikationspunkte - Kriterien, die allen und nicht nur einigen wenigen nutzen.

EXKURS 1: Der Streit um das Punktesystem in Deutschland

Seit über zehn Jahren wird über die Einführung eines Punktesystem (wie in den USA und Kanada) debattiert: Vorgeschlagen wurde dies – nicht zuletzt unter Hinweis auf die demografische Entwicklung – erstmals von der sogenannten Süßmuth-Kommission im Jahr 2001. Unterstützt wird eine solche Idee von den deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten, den Verbänden der Deutschen Wirtschaft, aber auch (wenn auch zurückhaltend) vom DGB und der SPD (vgl. BT-Drs. 17/3862 vom 23.11. 2010) sowie zuletzt (2011) von der sogenannten „Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung“.

Die Einführung scheiterte bislang an der Union. Diese lehnt dieses Steuerungselement ebenso strikt ab wie die LINKE („ein Instrument neokolonialer, selektiver Einwanderungspolitik“) in ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 (S.77).

Dabei wird im Rahmen der Einwanderung von Jüdinnen und Juden aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ein solcher Punktekatalog (wenn auch in sehr kleinem Maßstab) erfolgreich angewandt. Selbst die damalige schwarz-gelbe Bundesregierung kam zu dem Fazit, dass dieses Punktesystem „ein mögliches Instrumentarium [ist], um eine qualifizierte Zuwanderung zu steuern“ (vgl. BT-Drs. 17/2836 vom 31. 08. 2010).

Die grüne Bundestagsfraktion schlägt nun vor, die beiden migrationspolitischen Ansätze (Punktesystem und zirkuläre Migration) miteinander zu verknüpfen. Denn das Punktesystem erscheint uns besonders geeignet, eine auf Zirkularität setzende

Arbeitskräfteeinwanderung zu gestalten, ohne die menschenrechtliche beziehungsweise entwicklungspolitische Verantwortung Deutschlands aus dem Blick zu verlieren.

Zwar soll auch in Zukunft die bisherige Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte möglich sein, die sich primär an den Partikularinteressen der einzelnen Unternehmer_innen ausrichtet. Das Punktesystem bietet demgegenüber aber drei Vorteile:

- Zum einen lassen sich hiermit – das zeigen die Vorbilder in den USA und Kanada – auch größere Einwanderungskontingente steuern. So kann Zuwanderung ein Baustein (neben anderen) werden, um dem demografiebedingten Alterungsprozess unserer Gesellschaft entgegenzuwirken.
- Zweitens können mit dem Punktesystem gesamtgesellschaftliche Belange berücksichtigt / operationalisiert werden.
- Und drittens beinhaltet das Punktesystem die Möglichkeit der Evaluierung und Nachsteuerung. Und dies sollte unseres Erachtens nicht nur durch Behörden (wie das BAMF beziehungsweise die Bundesagentur für Arbeit) erfolgen, sondern auch durch Politik und Zivilgesellschaft (wie zum Beispiel Migranten-Communities und Diasporagemeinden).

Wir Grünen haben vorgeschlagen, den Kriterienkatalog dieses Punktesystems um das Merkmal „Herkunftsland“ zu ergänzen. Das soll helfen, mögliche negative Rückwirkungen unserer Fachkräftenwerbung für bestimmte Herkunftsländer zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Damit wollen wir dazu beitragen, die Entwicklungschancen dieser Staaten zu wahren.

Dies ist ein wichtiger, aber kniffliger Punkt. Denn - so die Befürchtung - werden so nicht Menschen aus bestimmten Herkunftsländern diskriminiert? Wir meinen: Nein. Denn die Unterscheidung nach Herkunftsländern erfolgt (innerhalb des für alle Seiten transparenten Prozesses) zu dem alleinigen Zweck, das Recht der Herkunftsländer auf Entwicklung sicherzustellen. Und das ist ein seitens der internationalen Politik gewolltes Differenzierungskriterium. Zudem ist eine zu diesem Zweck vorgenommene Unterscheidung auch völkerrechtlich zulässig (vgl. Art. 2 des „Annex on movement of natural persons supplying services under the General Agreement on Trade in Services“).

Und schließlich ist das Punktesystem ja ohnehin mehrdimensional aufgebaut. Das heißt die Einwanderung wird anhand diverser Kriterien erleichtert oder erschwert. Diese Mehrdimensionalität bietet unseres Erachtens damit die Gewähr, dass kein_e Antragsteller_in *allein* wegen ihres/seines Herkunftslandes von einer Zuwanderung nach Deutschland ausgeschlossen - und damit diskriminiert - würde.

EXKURS 2: Die besondere Rolle des Gesundheitswesens in der Migrationspolitik

Die Gewährleistung einer effektiven Gesundheitsfürsorge ist für jedes Land – im wahrsten Sinne des Wortes – (über)lebenswichtig. Wir Grünen meinen: Elementare Bereiche der Grundversorgung (insbesondere der Bildungs- und Gesundheitssektor) dürfen durch eine aktive Einwanderungspolitik keinesfalls untergraben werden. Diesem Ziel hat sich nicht nur die Weltgesundheitsorganisation (WHO) verpflichtet (mit ihrem “Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel”), sondern auch der von Nicht-Regierungsorganisationen (wie zum Beispiel Action for Global Health) initiierte “Code of Conduct for Health Systems Strengthening”. Deutschland ist nicht nur Unterzeichner des oben genannten Verhaltenskodexes der WHO. Umgesetzt hat ihn die Bundesregierung bislang aber nur sehr begrenzt (vgl. BT-Drs. 17/11346; S. 8 ff. vom 07.11.2012). Wir Grünen fordern einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung dieses WHO-Leitfadens. Ein Ziel: Die Unterstellung auch privater Anwerbeagenturen von Gesundheitspersonal unter den Verhaltenskodex der WHO.

Neuausrichtung des bisherigen „Rückkehrmanagements“

Wenn man diesen grünen Ansatz, nämlich die Förderung freiwilliger Mobilität, konsequent zu Ende denkt, dann führt dies notwendigerweise auch zur einem grundlegenden - und wie wir meinen - wirklich innovativen Kurswechsel beim sogenannten Rückkehrmanagement: Damit wird derzeit nämlich lediglich die dauerhafte Ausreise gefördert. Dies aber widerspricht dem Ansatz freiwilliger Zirkularität. Wir finden: Wirklich zukunftsweisend wäre eine *umfassende Förderung freiwilliger Mobilität*, mit dem Ziel, über das Hin-und-Her-Pendeln der Migrant_innen einen intensiven und nachhaltigen Austausch nicht nur materieller Güter, sondern auch von Erfahrungswissen und neuen Kontakten zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern zu fördern.

Wir meinen, dass Beratung oder Förderung nicht mehr ausschließlich auf eine (dauerhafte) Rückkehr ausgerichtet sein sollte, sondern zumindest gleichberechtigt auch auf zirkuläre Migrationsprozesse. Auch erscheint uns sinnvoll, eine zusätzliche Beratungskompetenz in neuen Nachhaltigkeitsthemen herauszubilden (wie zum Beispiel Demokratie- und Menschenrechtsbildung, Ökologie, Geschlechtergerechtigkeit, Gesundheitsförderung) beziehungsweise die Beratungs- und Fördertätigkeit auf neue Zielgruppen hin auszurichten (wie zum Beispiel Selbstständige und Investor_innen oder ehrenamtliche Tätigkeiten).

Ein erster institutioneller Schritt in diese Richtung war die Einrichtung einer „Koordinierungsstelle Rückkehr und Reintegration“ beim BAMF. Und ein sinnvoller - aber ausbaufähiger - Projektansatz erscheint uns das durch das BMZ beziehungsweise die Bundesagentur für Arbeit kofinanzierte Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ des „Centrums für Migration und Entwicklung“ (CIM).

Es lohnt(e) sich!

Die fraktionsinterne Debatte um diesen Antrag war ein Experiment; in langen Runden trafen „zwei Welten“ aufeinander – die von grünen Migrations- und die von grünen Entwicklungspolitiker_innen. Nie zuvor hatte man sich (zusammen mit Expert_innen aus der Wissenschaft, von Diakonie und Caritas, aber auch aus NGOs) einem derart strukturierten und langwierigen Dialog unterworfen.

Und wir meinen, die Mühe hat sich gelohnt! Sicher, dieser Antrag ist „nur“ ein erster Aufschlag. Aber es ist der erste Versuch einer Fraktion im Deutschen Bundestag, ein kohärentes Konzept zur Auflösung des Spannungsfeldes von Migration und Entwicklung vorzulegen – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Literatur

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): „Zirkuläre und temporäre Migration: Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland“, Nürnberg

Europäische Kommission (2007): „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“; KOM (2007) 248 vom 16.05.2007.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>

Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): „Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext“, Berlin. <http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2011/09/svr-info-zirkulaere-migration-chancen-und-grenzen.pdf>

“The NGO Code of Conduct for Health Systems Strengthening Initiative” (c/o Health Alliance International): „The NGO Code of Conduct for Health Systems Strengthening”. <http://ngocodeofconduct.org/>

World Health Organization: “Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel”. http://www.who.int/hrh/migration/code/WHO_global_code_of_practice_EN.pdf

Mark Holzberger (*1965) ist seit 2001 Referent für Migrations- und Integrationspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Laura Kolland und Miriam Rado

Auf dem Weg zu einer konsequenten Willkommens- und Anerkennungskultur

Erfolgreiche Integration ist ein wichtiges gesellschaftspolitisches Ziel und dient der Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Zugleich ist sie eine zentrale Schlüsselaufgabe für die Zukunft, denn unsere Gesellschaft wird immer vielfältiger und älter, kurzum heterogener: Von den etwa 80 Millionen Einwohner_innen in Deutschland haben etwa 15 Millionen einen Migrationshintergrund (Zensus 2011). Mehr als die Hälfte davon hat bereits jetzt die deutsche Staatsbürgerschaft. Während die Bevölkerungszahl insgesamt sinkt, steigt der Anteil der Migrant_innen. Jedes dritte Kind in Deutschland unter fünf Jahren hat ausländische familiäre Wurzeln. Damit aber ein Miteinander ohne Vorurteile gelingt, gilt es diese Vielfalt zu gestalten.

Ein weiterer Aspekt ist der demografische Wandel: Die Bevölkerung in Deutschland wird schrumpfen. Einhergehend damit ergeben Prognosen einen Rückgang der Erwerbsbevölkerung von 50 Millionen auf etwa 42 Millionen. Der demografische Wandel verstärkt somit die Frage, wie vorhandene Talente besser eingebracht werden können, um Engpässe zu beheben und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Zugleich müssen wir aber auch darüber diskutieren, wie die in vielen Bereichen benötigten Fachkräfte aus dem Ausland gewonnen werden können. Deutschland muss sich anstrengen, denn im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte steht es im Ruf, eine restriktive Einwanderungspolitik zu haben. Deutschland muss als weltoffenes und attraktives Zielland besser in Erscheinung treten.

Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber Einwanderung

Allerdings spielen auch die Einstellungsmuster in der deutschen Bevölkerung hinsichtlich der Offenheit für kulturelle Vielfalt eine Rolle: Die häufig defizitorientiert geführten Debatten um Zuwanderung und Vielfalt sind nicht folgenlos geblieben, sondern haben sich negativ auf das Zugehörigkeitsgefühl der Menschen mit Migrationshintergrund ausgewirkt. Auf die Frage, ob Mehrheits- und Zuwanderungsbevölkerung ungestört miteinander leben, stimmten 2011 nur noch 9,1 Prozent der eingewanderten Bevölkerung zu, 2009 waren es hingegen noch 21,7 Prozent (Integrationsbarometer Sachver-

ständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012). Insbesondere 71 Prozent der Personen mit familiären Wurzeln in der Türkei gaben an, aufgrund ihrer Herkunft schon einmal selbst Benachteiligung/Ausgrenzung erlebt zu haben (Deutsche Post „Glücksatlas“ 2013). Diese Wahrnehmung erscheint durch den erschreckenden Befund bestätigt, dass bei etwa einem Viertel der Bevölkerung in Deutschland ausländerefeindliche Einstellungen vorhanden sind (Friedrich-Ebert-Stiftung „Die Mitte im Umbruch. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland“ 2012).

Erfreulicherweise zeigen jüngere Umfrageergebnisse des German Marshall Fund (Transatlantic Trends 2013), dass sich seit 2008 nun erstmals wieder ein Trend in Richtung Einwanderungsoptimismus abzeichnet. Die Problemwahrnehmung gegenüber Einwanderung ging deutlich zurück. So beurteilen inzwischen 62 Prozent der Befragten in Deutschland Einwanderung eher als Chance. Darüber hinaus sehen 71 Prozent Einwanderung auch als eine kulturelle Bereicherung. Im internationalen Vergleich zeigt sich Deutschland damit sogar als besonders offenes, einwanderungsfreundliches Land.

Diese jüngsten Ergebnisse sollten sicherlich als wünschenswerter Trend dafür gewertet werden, dass sich innerhalb der Aufnahmegesellschaft in Hinblick auf die Anerkennung von Neuzuwandernden und der Vielfalt der Lebensweisen etwas zu verändern scheint. Eine Veranlassung sich auszuruhen, können sie hingegen noch nicht bedeuten, zumal die Diskriminierungserfahrungen im Alltag vieler Migrant_innen sowohl ihre subjektive Integrationsbereitschaft als auch ihre tatsächliche Integration beziehungsweise Teilhabe negativ beeinflussen können, wie die Expertise „Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2013) belegen konnte.

Es kann also festgehalten werden, dass die Diversität der deutschen Gesellschaft inzwischen eine unbestrittene gesellschaftliche Realität geworden ist, der Weg hin zu Vielfalt als allgemein akzeptierter Normalität allerdings noch weiter gefestigt werden muss. Damit Integration gelingen kann, steht Deutschland deshalb vor der Aufgabe, der Verantwortung als Einwanderungsland gerecht zu werden und die Bedingungen für gesellschaftliche Teilhabe und Chancengerechtigkeit herzustellen.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die Stärkung einer flächendeckenden und von allen gelebten Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland, die auch im Koalitionsvertrag beschlossen wurde. Diese gilt es nun zu gestalten.

Integration als gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe

Seit Integration im Jahr 2005 als Aufgabe des Staates gesetzlich verankert wurde, hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zentrale Aufgaben des Bundes im Bereich Integrationsförderung und Migrationsforschung übernommen und als Kompetenzzentrum für Migration und Integration ein Großteil der Integrationsaufgaben des Bundes gebündelt.

Erfolgreiche Integrationsarbeit erfordert Engagement, Bereitschaft und Offenheit von der gesamten Gesellschaft: von Jungen und Alten, Zugewanderten und solchen ohne Zuwanderungsgeschichte. Das Bundesamt versteht Integration dementsprechend als einen gesamtgesellschaftlichen Prozess, der sich nicht schnell und einseitig, sondern wechselseitig und langfristig vollzieht. Integration ist auf die umfassende und gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ausgerichtet. Damit ist die Integrationsförderung und die Integrationsleistung von Zuwandernden die eine Seite des Integrationsprozesses. Aus einem zweiseitigen Integrationsverständnis und den Anforderungen an eine kulturell vielfältige Gesellschaft heraus nimmt das Bundesamt aber auch verstärkt die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft in den Blick. Denn nur unter Einbeziehung der Aufnahmegesellschaft kann das Ziel des gesellschaftlichen Zusammenhalts erreicht werden. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu: „Zur Willkommens- und Anerkennungskultur gehört die interkulturelle Öffnung von Staat und Gesellschaft“.

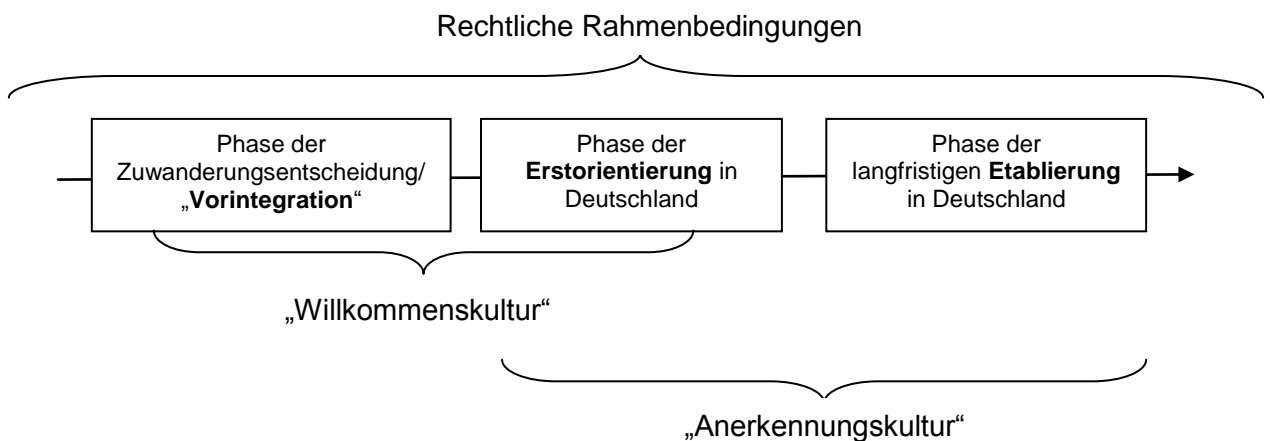
Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist zudem notwendige Voraussetzung für den sozialen und wirtschaftlichen Erfolg einer Gesellschaft. Insofern ist Integration auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels angezeigt. Die Zukunft Deutschlands ist dabei in vielen Bereichen ganz wesentlich auf Menschen mit Migrationshintergrund angewiesen. Eine erfolgreiche Integration von Zuwandernden, das heißt eine gleichberechtigte Teilhabe am sozialen, politischen, kulturellen Leben und am Arbeitsmarkt, ist aber nicht nur für die Bewältigung des demografischen Wandels, sondern auch für den

gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft von grundlegender Bedeutung.

Aufbau einer Willkommens- und Anerkennungskultur

Das Bundesamt hat es sich zur Aufgabe gemacht, einen Beitrag zu leisten und den gesellschaftlichen und demografischen Herausforderungen im Sinne einer Willkommens- und Anerkennungskultur offensiv zu begegnen. Um dazu konkrete Vorschläge zu entwickeln, wurden Anfang 2012 Expert_innen aus unterschiedlichen Bereichen der Integrationsarbeit an einem Runden Tisch „Aufnahmegesellschaft“ im Bundesamt zusammengebracht. Ziel war es, gemeinsam mit erfahrenen Praktiker_innen, unter anderem aus Ausländerbehörden, kommunalen Einrichtungen, politischen und privaten Stiftungen sowie natürlich auch Migrant_innenorganisationen, praxisorientierte Empfehlungen zur Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur zu erarbeiten. Hierzu wurden zwei Arbeitsgruppen (AG) eingerichtet, zum einen die AG „Etablierung einer Willkommenskultur“ und zum anderen die AG „Interkulturelle Öffnung durch politische Bildung“ für den Bereich der Anerkennungskultur.

Zur Betrachtung und integrationspolitischen Einordnung der Begriffe „Willkommens- und Anerkennungskultur“ kann ein modellhafter Zuwanderungsprozess herangezogen werden. Zuwanderung besteht im Wesentlichen aus drei Phasen: „Vorintegration“, „Erstorientierung in Deutschland“ und „Etablierung in Deutschland“. Innerhalb dieser Phasen müssen Willkommen und Anerkennung in unterschiedlicher Gewichtung signalisiert, umgesetzt und etabliert werden. Die rechtlichen Bedingungen rahmen dabei den Gesamtprozess der Zuwanderung ein.



Der Begriff „Willkommenskultur“ bezieht sich vorrangig auf die unmittelbaren Phasen der Zuwanderung. Um Neu-Zuwandernden möglichst frühzeitig ein „Willkommen“ zu signalisieren, ist es in dieser Phase notwendig, bestehende strukturelle Rahmenbedingungen attraktiver auszugestalten.

Parallel, mit dem Fokus auf eine langfristige Etablierung in Deutschland, stellt der Begriff der „Anerkennungskultur“ die interkulturelle Öffnung der Aufnahmegesellschaft in den Mittelpunkt. Anerkennungskultur richtet sich in der Betrachtungsweise auf die gegenseitige gesellschaftliche Anerkennung aller in Deutschland lebenden Personen mit und ohne Migrationshintergrund und sucht Wege, wie Vorbehalte und Vorurteile in der Bevölkerung abgebaut und eine Anerkennungskultur geschaffen werden können. Beide Sichtweisen beschreiben somit eine Gesellschaft, die das Ziel hat, kulturelle Vielfalt anzuerkennen, attraktive Rahmenbedingungen für Zuwandernde bereitzustellen und diese als gesellschaftliches Leitbild zu verankern.

Umsetzungsschritte für eine Willkommenskultur

Um Deutschland als Lebens- und Arbeitsstandort weiter attraktiv zu machen, brauchen wir eine Willkommenskultur. Hierzu müssen in erster Linie die strukturellen Rahmenbedingungen in den Blick genommen werden: Obwohl die bestehenden gesetzlichen Zuwanderungsbestimmungen für ausländische Fachkräfte in Deutschland vergleichsweise offen sind, ist die Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland im internationalen Vergleich sehr gering (OECD 2013). Fragt man nach den Gründen, zeigt sich, dass Zuwandernde aus subjektiver Sicht die bestehenden Regelungen und Vorgaben für intransparent und kompliziert halten. In jüngster Zeit rücken außerdem die Ab- und Rückwanderung von in Deutschland lebenden Fachkräften stärker in den Forschungsfokus. Es gilt also aufzuklären, zu werben und zu informieren und das „Image“ Deutschlands und des deutschen Zuwanderungssystems insgesamt attraktiver zu machen.

Das Bundesamt verfolgt mit seinen Partner_innen hier bereits unterschiedliche Ansätze: Zum einen bieten wir mit einem telefonischen Bürgerservice kostenlose Beratung zu allgemeinen Fragen wie beispielsweise dem Aufenthaltsgesetz, Integrationskursen, Migrationsberatung. Zum anderen haben wir seit April 2012 außerdem einen Hotline-Service rund um das Thema Anerkennung ausländischer Berufsqualifika-

tionen eingerichtet. Allein bei diesem meldeten sich in den ersten beiden Jahren fast 20.000 Ratsuchende mit Fragen zur Anerkennung von Abschlüssen aus dem In- und Ausland.

Weitere Empfehlungen des Runden Tisches für den Bereich Willkommenskultur betreffen mit Blick auf die Phase der Vorintegration beispielsweise eine deutliche Verbesserung der Informationslage, damit die Entscheidung für die Zuwanderung erleichtert und eine zielführende Vorbereitung auf das neue Umfeld optimal ermöglicht werden können. Ebenso sollen Zuwandernde aber auch nach der Einreise, während der Phase der Erstorientierung, auf verlässliche Informations- und gut vernetzte Beratungsstrukturen stoßen. Damit Zuwandernde ihr Potenzial von Anfang an in vollem Umfang in die Gesellschaft einbringen können, soll ein möglichst reibungsloser Einreiseprozess sichergestellt werden.

Dieses Ziel wurde letzten Herbst im Koalitionsvertrag festgeschrieben, da man in der Integrationspolitik die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen dürfe, sondern Zuwanderung und Integration von Anfang an Hand in Hand gehen müssen.

Von der Ausländerbehörde zur „Willkommensbehörde“

Dieses Anliegen wird als ein weiteres zentrales Ergebnis des Runden Tisches bereits bearbeitet: Zuwandernde, die ihr Leben in Deutschland neu organisieren müssen, sind vielfach auf unterschiedlichste Behördenkontakte angewiesen und die zuständige Ausländerbehörde ist dabei meist erste Anlaufstelle. Ausländerbehörden stehen allerdings in einem Spannungsverhältnis zwischen ihrem ordnungspolitischen Auftrag einerseits und ihrer Funktion als „Gesicht Deutschlands“ gegenüber Neuzuwandernden und Anfragenden andererseits. Drittstaatsangehörige ohne dauerhafte Aufenthaltserlaubnis sind zumeist sogar auf einen regelmäßigen Kontakt mit Ausländerbehörden angewiesen. Ebenso kann die deutsche Bevölkerung in Kontakt mit Ausländerbehörden stehen, wenn beispielsweise ausländische Familienangehörige oder Freunde eingeladen werden. Darüber hinaus sind auch Wirtschaftsunternehmen oder Universitäten im Rahmen der Fachkräfteanwerbung mit aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten befasst und stehen dabei in direktem Austausch mit Ausländerbehörden.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt im Oktober 2013 ein Modellprojekt gestartet, in dem bis 2015 insgesamt zehn Melde- und Ausländerbehörden aus verschiedenen Bundesländern durch ein Beratungspaket sowie Fortbildungsangebote auf dem Weg der interkulturellen Öffnung und Organisationsentwicklung hin zu „Willkommensbehörden“ begleitet und modellhaft unterstützt werden. „Willkommensbehörde“ steht dabei für eine Servicebehörde, die durch die Vernetzung mit anderen Institutionen adressatenorientierte Beratung aus „einer Hand“ anbietet und somit grundsätzlich eine positive Haltung Deutschlands gegenüber Zuwandernden vermittelt.

Im Ergebnis wird mit dem Projekt der Anspruch umgesetzt, Willkommens- und Anerkennungskultur in unterschiedlichen Bereichen staatlichen Handelns zum Leitmotiv zu machen. Um hierzu nachhaltig Impulse für den Prozess hin zu einer „Willkommensbehörde“ zu geben, wird im Verlauf des Modellprojekts eine praxisorientierte, übertragbare Anleitung entwickelt. Diese soll es interessierten Ausländerbehörden ermöglichen, einzelne Bausteine zur interkulturellen Öffnung vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Situation selbstständig anzuwenden. Erste Zwischenergebnisse wurden im März 2014 vorgestellt.

Umsetzungsschritte für eine Anerkennungskultur

Strukturelle Verbesserungen können jedoch nur dann etwas bewirken, wenn eine grundsätzliche Anerkennung und Offenheit für kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft gelingt. Deshalb brauchen wir neben einer Willkommenskultur auch eine Kultur der Anerkennung, sowohl für Zugewanderte als auch deren Nachkommen gegenüber.

Einer Befragung der Bertelsmann-Stiftung (Willkommenskultur in Deutschland 2012) zufolge sind 70 Prozent der Meinung, dass mehr für Toleranz und Anerkennung getan werden müsse. Gleichzeitig wird mehrheitlich aber die Eigeninitiative der Zuwandernden gefordert.

Die zweite und dritte Generation der in Deutschland lebenden Zugewanderten stellt völlig zu Recht den Anspruch, mitzugestalten, mitzureden und ein selbstverständlicher Teil der Gesellschaft zu sein. Die Realität ist aber oft noch eine andere: Es kommt noch immer zu häufig zu der Situation, dass eine Person mit einem ausländisch klingenden Namen in einem Gespräch erklären muss, warum er/sie gut Deutsch

spricht und was er/sie an fachlichen Kompetenzen mitbringt. Erst wenn Name und Herkunft im Miteinander keine Rolle mehr spielen, fühlen sich Zugewanderte und deren Nachkommen anerkannt und willkommen. Dies verdeutlicht, dass gerade dem Abbau von Vorurteilen und der Beseitigung von unhinterfragten Stereotypen in der Integrationsarbeit besondere Bedeutung zukommt, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt nachhaltig zu stärken. Daran müssen wir arbeiten.

Das Miteinander muss also unabhängig von Herkunft oder Aussehen gestaltet werden können. Die wachsende Vielfalt muss sich in allen Bereichen widerspiegeln. Unsere Gesellschaft kann auf den Beitrag von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte nicht verzichten. Dies gilt auch für den öffentlichen Dienst. Unsere Gesellschaft braucht mehr Menschen mit Migrationshintergrund in Schulen, bei der Feuerwehr, der Polizei sowie auch in der Verwaltung.

Im Bundesamt beträgt ihr Anteil nach einer anonymisierten Umfrage, an der nahezu 60 Prozent der Beschäftigten teilnahmen, 16 Prozent und bei den Auszubildenden des Bundesamtes seit Jahren etwa ein Drittel – das ist mehr als in vielen anderen Behörden. Um den Anteil von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im öffentlichen Dienst zu erhöhen, hat das Bundesministerium des Inneren im Januar 2013 die im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entwickelte Internetseite „Wir sind bund“ eingerichtet, die sich an Jugendliche mit Migrationshintergrund als potenzielle Auszubildende und ihre Eltern richtet und über rund 130 verschiedene Ausbildungsberufe in der Bundesverwaltung informiert.

Interkulturelle Öffnung auf allen gesellschaftlichen Ebenen

Interkulturelle Öffnung betrifft aber die gesamte Gesellschaft. Wir brauchen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ein Miteinander, kein Nebeneinander, wir brauchen Engagement und Identifikation mit der Gesellschaft und ein offenes Aufeinander-Zugehen. Ziel ist, einen selbstverständlichen und pragmatischen Umgang mit kultureller Vielfalt zu erreichen und eine Kultur der Anerkennung zu fördern.

Im Rahmen des Runden Tisches „Aufnahmegesellschaft“ hat sich eine der beiden Arbeitsgruppen mit dem Thema „Interkulturelle Öffnung durch politische Bildung“ befasst und Empfehlungen erarbeitet, wie diese gestärkt werden kann. Die Empfehlun-

gen richten sich in erster Linie an Akteur_innen, Verantwortliche und Multiplikator_innen in der politischen Bildungsarbeit und Weiterbildung sowie auch an bürgerschaftliche Gremien oder Integrationsbeiräte. Dabei sollen diejenigen Teile der Bevölkerung adressiert werden, bei denen Vorbehalte bestehen und die bislang mit den herkömmlichen Angeboten noch nicht in ausreichendem Maße erreicht werden. Beispielhaft seien an dieser Stelle zwei Empfehlungen genannt: Zum einen haben Stiftungen und Träger der politischen Bildungsarbeit ein großes Netz an Fort- und Weiterbildungsangeboten und erreichen breite Schichten der Bevölkerung. Die Verankerung von Fragestellungen zu Migration und Integration als Sub-Thema in den unterschiedlichen (Weiter-)Bildungsangeboten könnte dazu beitragen, kulturelle Vielfalt als selbstverständlichen Bestandteil jedes Lebensbereiches zu vermitteln.

Zum anderen muss zur Förderung einer Anerkennungskultur vor Ort der gleichberechtigte Dialog zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ermöglicht und gefördert werden. Indem sich Bürger_innen eines Stadtteils zusammen für ihre gemeinsamen Interessen einsetzen, können sie zugleich das kommunale Zusammenleben nachhaltig stärken. Dies kann beispielsweise im Rahmen von selbstorganisierten Bürgerplattformen oder Bürgerinitiativen, in Prozessen der Bürgerbeteiligung oder auch in der Gemeinwesenarbeit geschehen. Hierfür gilt es sowohl Beteiligungsmöglichkeiten auszubauen als auch vorhandene Beteiligungsstrukturen kontinuierlich Schritt für Schritt interkulturell zu öffnen.

Ausblick

Was lässt sich abschließend für den Prozess der Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland festhalten? Zunächst einmal, dass wir mit dem Runden Tisch „Aufnahmegesellschaft“ einen wichtigen Beitrag für den gesellschaftlichen Öffnungsprozess leisten konnten. Neben konkreten Empfehlungen und Umsetzungsschritten ist durch den Austausch zwischen vielfältigen Akteur_innen eine fruchtbare Dynamik für die künftige Ausgestaltung kultureller Vielfalt als gesellschaftlichem Leitbild in Deutschland entstanden. Dies hat sich auch im großen Beteiligungsinteresse widerspiegelt. Den Austausch mit Expert_innen wird das Bundesamt deshalb in Zukunft fortführen. An dieser Stelle konnten nur ausgewählte Beispiele umrissen werden, einen tiefergehenden Einblick in die Diskussion sowie sämtliche

Empfehlungen des Runden Tisches „Aufnahmegesellschaft“ sind aber in einem Abschlussbericht nachzulesen.

Daneben ist außerdem deutlich geworden, dass nicht nur die Potenziale von gesellschaftlicher Vielfalt enorm sind, sondern auch die Themen- und Fragestellungen, die damit verbunden sind. Bei all diesen Überlegungen geht es im Kern um die Frage, was die gemeinsame Idee unserer Gesellschaft ist und wie wir sicherstellen können, dass alle Menschen, die hier dauerhaft leben, sie mitgestalten können. Für die Gestaltung einer Willkommens- und Anerkennungskultur gilt es deshalb zu bedenken, dass neben den Herausforderungen, die sich für unsere Gesellschaft im Zuge des demografischen Wandels und des zunehmenden Fachkräftemangels stellen, die Zuwanderung unterschiedliche Ursachen haben kann.

Willkommenskultur und Flüchtlingspolitik in Deutschland

Neben Fachkräftezuwanderung und Familiennachzug werden auch in Zukunft Menschen als Flüchtlinge kommen und aus humanitären Gründen in Deutschland Schutz suchen. Auch im Jahr 2013 ist die Zahl der Flüchtlinge erneut gestiegen. Im Vorjahresvergleich gingen beim Bundesamt 68,2 Prozent mehr Asylgesuche ein als noch 2012 (Aktuelle Zahlen zu Asyl). Allein im ersten Quartal 2014 wurden 32.949 Asylerstanträge gestellt, darunter 5.160 von Asylsuchenden aus Syrien. Wann und ob diese Menschen in ihre Heimat zurückkehren können, ist aufgrund der Situation in ihren Herkunftsländern oft nicht abzusehen. Im Sinne einer konsequenten Willkommens- und Anerkennungskultur und um ein selektives „Willkommen-Heißen“ zu verhindern, müssen wir deshalb auch für diese Menschen Perspektiven entwickeln.

Der Koalitionsvertrag legt hier für die kommenden Jahre wichtige Grundlagen. So soll künftig der Arbeitsmarkt für Asylsuchende und Geduldete bereits nach drei Monaten geöffnet werden. Flankiert wird diese Maßnahme durch die Einführung einer alters- und stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung unter der Voraussetzung, selbstständig den Lebensunterhalt sichern zu können. Die Perspektive der Arbeitsmarktintegration bedeutet eine große Chance für viele Menschen wie auch für Deutschland. Doch das Recht auf Erwerbstätigkeit allein reicht nicht aus, der Zugang zum Arbeitsmarkt muss auch möglich gemacht werden. Für die Integrationspolitik als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe ergeben sich hieraus neue Aufgabenstellungen. Zum einen

bestehen für die Arbeitsmarktintegration ausländischer Beschäftigter strukturelle Hindernisse wie unter anderem die gesetzliche Pflicht zur Nachrangigkeitsprüfung, die bei Arbeitgeber_innen häufig Unsicherheit und Einstellungsvorbehalte erzeugt. Zum anderen müssen wir aber auch die Lebenssituation von Flüchtlingen ausreichend berücksichtigen, die oftmals nach traumatisierenden Fluchterfahrungen zugleich vor einer Fülle von Herausforderungen stehen. Um diese meistern zu können und ein selbstständiges Leben aufzubauen, werden gezielte Unterstützungsangebote wie insbesondere Sprachkurse oder auch Hilfe beim Zugang zum Wohnungsmarkt unerlässlich sein. Als Bundesamt werden wir diese Aspekte aufgreifen.

In einer pluralen Gesellschaft wie der unseren kann es in Anbetracht dieser Herausforderungen immer auch zu Auseinandersetzungen und Konflikten kommen. Aber wenn wir auf die enorme Integrationsleistung schauen, die unsere Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten vollbracht hat – bereits hier lebende genauso wie hinzugekommene Menschen – können wir zuversichtlich sein, dass es uns gelingen wird, eine konsequente Willkommens- und Anerkennungskultur zu entwickeln.

Literatur

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013): „Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration“, Berlin
- Bertelsmann Stiftung (2012): „Willkommenskultur in Deutschland“, Gütersloh
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013): „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, Nürnberg
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013): „Willkommens- und Anerkennungskultur“, Nürnberg
- CDU, CSU und SPD (2013): „Koalitionsvertrag. Deutschlands Zukunft gestalten“, Berlin
- Deutsche Post (2013): „Glücksatlas“, Bonn/München
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2012): „Die Mitte im Umbruch. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland“, Bonn
- German Marshall Fund of the United States (2013): „Transatlantic Trends 2013“, Washington DC
- OECD (2013): „Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte“, Deutschland (German version), OECD Publishing
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2012): „Integrationsbarometer“, Berlin

Statistisches Bundesamt (2013): „Zensus 2011“, Wiesbaden

Miriam Rado arbeitet als Referentin im Referat „Grundsatzangelegenheiten der Integration“ im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die Volljuristin war zuvor als Referentin im Thüringer Landtag, in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und in einer NGO tätig.

Laura Kolland ist Referentin für „Grundsatzangelegenheiten der Integration“ im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die Politik- und Kommunikationswissenschaftlerin arbeitete zuvor für Citizens For Europe e.V., das Deutsche Institut für Menschenrechte sowie in der Forschung.

Christine Langenfeld und Holger Kolb

Vom ‚Außenseiter‘ zum ‚Musterschüler‘: Deutschland und die Arbeitsmigrationspolitik

Jedes Land besitzt ein bestimmtes Image. Zum Bild Deutschlands in der deutschen und internationalen Öffentlichkeit gehört die Vorstellung, dass Deutschland Zuwanderung grundsätzlich ablehnt und selbst hochqualifizierten und international umworbenen Fachkräften nur in sehr eng und restriktiv definierten Ausnahmefällen Zugang gewährt. Auch unter Fachleuten dominiert dabei immer noch ein Bild Deutschlands als ‚Zuwanderungsverhinderungsland‘. Mitte 2012 sahen Süßmuth/Kober (2012: 20) beispielsweise „das deutsche Zuwanderungsrecht [...] immer noch eher in den Kontext eines ‚Abwehrrechts‘ eingebunden“. Klagen über ein vermeintlich restriktives deutsches Zuwanderungsrecht im Bereich der Arbeitsmigration gehören aber auch zum Standardrepertoire deutscher Unternehmer_innen. In einer im Auftrag des World Competitiveness Yearbook 2012 durchgeführten Umfrage gaben deutsche Personalverantwortliche besonders oft an, dass die deutschen „immigration laws prevent their company from employing foreign labour“ (zitiert nach OECD, 2013: 120).

Es ist Zeit mit diesem Mythos aufzuräumen. Mag in der Vergangenheit das Bild zutreffend gewesen sein von Deutschland als einem zuwanderungsfeindlichen Land, das sich nicht einmal dazu durchringen konnte, in Deutschland aus Steuermitteln ausgebildete ausländische Hochschulabsolvent_innen im Land zu behalten und arbeiten zu lassen, geschweige denn entschlossen war, aktiv um hochqualifizierte Zuwander_innen aus Drittstaaten zu werben, so hat sich in den letzten Jahren politisch und rechtlich Bemerkenswertes getan. Die Geschichte der Arbeitsmigrationspolitik der letzten 15 Jahre ist die Geschichte einer permanenten Liberalisierung (Ette/Sauer/Rühl 2012).

Als wichtiger „Eisbrecher“, der das Thema der Zuwanderung erstmals aus einer potenzial- und wirtschaftspolitischen Perspektive auf die Agenda setzte, ist dabei die 2000 eingeführte und als Green Card bekannt gewordene Sondermaßnahme für ausländische Spezialist_innen der Informations- und Kommunikationstechnologie zu

nennen (Jurgens 2010, 345-355). Das nach langem Ringen 2005 verabschiedete Zuwanderungsgesetz schaffte erstmals die rechtlichen Grundlagen für eine allgemeine und damit über bestimmte Branchen hinausgehende Anwerbung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen (SVR 2011). Verbunden wurde diese Neuerung mit der Einführung eines hochwertigen Aufenthaltstitels von Anfang an, der sogenannten Niederlassungserlaubnis, die eine weitgehende Gleichbehandlung mit deutschen Staatsbürger_innen bzw. EU-Bürger_innen bedeutete. Weitere Reformen erfolgten durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, die Änderung verschiedener Rechtsverordnungen wie der Beschäftigungs-, der Beschäftigungsverfahrens- und der Arbeitsgenehmigungsverordnung sowie im Rahmen der Umsetzung der EU-Forscherrichtlinie. Mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie am 1.8.2012 erreichte ein fast anderthalbjährzehnte dauernder Reform- und Liberalisierungsprozess seinen vorläufigen Höhepunkt.

1. Blue Card-Umsetzung und Punktesystem ‚light‘: Die bemerkenswerten Reformen vom Sommer 2012

Die Ära eines - zumindest was die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Gewinnung ausländischer Hochqualifizierter angeht – liberalen Deutschlands hat ein Geburtsdatum: Am 1.8.2012 erfolgte nicht nur die Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, die (über)fällige Gesetzesänderung wurde auch zu einer grundsätzlichen Neuaufstellung des rechtlich-institutionellen Portfolios an Maßnahmen zur Anwerbung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen genutzt. Doch zunächst zur Blue Card-Umsetzung: Diese erfolgte durch den Bundesgesetzgeber auf eine Art und Weise, wie es viele nicht erwartet hätten, nämlich so liberal und „migrantenfreundlich“ (Thym, 2012: 6) wie möglich. Drei Aspekte verdienen dabei Erwähnung.

- In der Richtlinie wurden die als Voraussetzung für die Erteilung einer Blue Card erforderlichen Mindestgehälter eher niedrig definiert. Die Vorgaben der Richtlinie, als minimales Bruttojahresgehalt das 1,5-Fache (bzw. bei Mangelberufen das 1,2-Fache) des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts im jeweiligen Land (Art. 5 Abs. 3 i. V. m. Abs. 5 RL 2009/50/EG) anzusetzen, überprüft der Gesetzgeber über die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung. Eine Blue Card ist entsprechend für Drittstaatsangehörige mit akademischer Ausbildung vorgesehen, deren Bruttojahresgehalt mindestens zwei Drittel bzw. bei Mangelberufen 52 Prozent der Beitragsbe-

messungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung entspricht. Die in der Erstfassung des Zuwanderungsgesetzes definierten Gehaltsgrenzen wurden damit fast halbiert und bei Mangelberufen sogar um fast 60 Prozent reduziert. Diese Gehaltsgrenzen für Hochqualifizierte entsprechen etwa Tarifgehältern der Stufe TVöD 13 im öffentlichen Dienst, bei Mangelberufen liegen sie sogar darunter, sie dürften für Arbeitgeber_innen kein ernsthaftes Einstellungshemmnis mehr darstellen.

- Trotz der im Richtlinien text (Art. 8 Abs. 2) explizit vorgesehen Möglichkeiten, vor der Erteilung einer Blue Card zunächst die Arbeitsmarktsituation im Inland zu prüfen, hat die Bundesregierung auf die Anwendung einer Vorrangprüfung, die Stellenbesetzungsprozesse in Unternehmen zumindest verzögern kann, im Rahmen von Blue Card-Verfahren verzichtet.
- Schließlich hat der Gesetzgeber auch der empirisch erwiesenen Bedeutung des Arbeitsmarktzugangs für Familienangehörige (Heß 2009) als Determinante der Migrationsentscheidung Rechnung getragen und gewährt Familienangehörigen von Blue Card-Inhaber_innen einen sofortigen und unbegrenzten Arbeitsmarktzugang.

Das deutsche Punktesystem: Der Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte

Die Art und Weise der Umsetzung der Richtlinie mag also durchaus überraschen, noch weniger erwartbar war allerdings eine unionsrechtlich nicht vorgegebene Erweiterung des deutschen Systems der Arbeitsmigrationssteuerung. Angesprochen ist damit der § 18c AufenthG, der Personen mit akademischem Abschluss einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für sechs Monate ermöglicht, falls ausreichende finanzielle Mittel zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts während der Suchphase nachgewiesen werden können. Bei erfolgreicher Jobsuche kann einem hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen – ohne wieder auszureisen – direkt ein Aufenthaltstitel nach Maßgabe der §§ 18, 19 und 19a AufenthG erteilt werden. Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen, die eine Rekrutierung im Ausland oftmals auch aus Kostengründen gescheut haben, kann die neue Option des § 18c AufenthG eine wertvolle Ergänzung ihrer Möglichkeiten betrieblicher Personalpolitik darstellen.

Der in § 18c AufenthG kodifizierte ›Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte‹ ist trotz der harmlos und unspektakulär anmutenden formaljuristischen Bezeichnung nichts weniger als ein Paradigmenwechsel der deutschen Arbeitsmigrationssteuerung. Mit der Einführung des § 18c AufenthG ist der über viele Jahre gültige zentrale arbeitsmigrationspolitische Grundsatz „Keine Einwanderung ohne Arbeitsvertrag“ durchbrochen und die Systematik und Dogmatik der deutschen Arbeitsmigrationssteuerung verändert worden. Konzeptionell stellt dieser neue Passus nicht weniger als ein einfaches und binär kodiertes (im Sinne von vorhanden/ nicht vorhanden) Punktesystem dar, das das vormals exklusiv arbeitsvertragsorientierte deutsche Steuerungssystem im Bereich der Arbeitsmigration erstmals um Instrumente ergänzt, die humankapitalorientierten Steuerungsprinzipien unterliegen.

Deutschland folgt damit einem internationalen Trend zu arbeitsmigrationspolitischen „Hybridmodellen“ (Papademetriou/Sumption 2011), die verschiedene Steuerungsprinzipien und –ideen zu kombinieren versuchen. Hierbei bleibt das deutsche System zwar ein aus der Arbeitsvertragssteuerung stammendes und von dieser zentral beeinflusstes und geprägtes Modell, weil der nun mögliche arbeitsvertragslose Aufenthalt auf maximal 6 Monate begrenzt bleibt und nur im Falle einer erfolgreichen Jobsuche in einen längeren oder gar einen Daueraufenthalt überführt werden kann. Und dies aus gutem Grund: Die hohe Bedeutung eines vorliegenden Arbeitsvertrages und damit eine entsprechende ‚Erdung am Arbeitsmarkt‘ hat sich in Deutschland durchaus bewährt. Auch in anderen Ländern (siehe dazu Punkt 2) werden die konkreten Knappheiten auf den nationalen Arbeitsmärkten als arbeitsmigrationspolitisches Entscheidungskriterium wieder stärker berücksichtigt. Dies ändert aber nichts daran, dass strukturell durch die beschriebene Änderung eine Flankierung der deutschen Steuerungssystematik durch humankapitalorientierte Elemente erfolgt ist mit der Folge, dass der (zunächst zeitlich befristete, allerdings verlängerbare und ggf. in einen Daueraufenthalt mündende) Zugang von ausländischen Akademiker_innen nach Deutschland fast vollständig liberalisiert ist (Langenfeld 2013: 5).

Liberalisierung der Zuwanderungsgesetze für Hochqualifizierte: Deutschland als Vorreiter

Die hier als ‚Doppelreform‘ beschriebenen Maßnahmen der liberalen und weitgehenden Blue Card-Umsetzung einerseits und der Ergänzung der arbeitsvertragsorientier-

ten Säule der Arbeitsmigrationssteuerung durch ein Humankapitalverfahren andererseits haben Deutschland von einem zurückhaltenden und „unwilligen“ Einwanderungsland in einen – zumindest was die Anwerbung von Hochqualifizierten betrifft – liberalen Vorreiter verwandelt. Dies gilt umso stärker, als mit der Neufassung der sogenannten Beschäftigungsverordnung im Sommer 2012 nun auch der Arbeitsmarktzugang für nicht akademisch gebildete Fachkräfte in Mangelberufen eröffnet worden ist. An dieser Stelle kommt es zu einer Verknüpfung des Zuwanderungsrechts mit dem im April 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetz des Bundes, denn Voraussetzung für die Zuwanderung ist die Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung. Auch das Anerkennungsgesetz, das auch für Akademiker_innen in bestimmten Berufen höchst relevant ist, hat die Attraktivität Deutschlands für internationale Fachkräfte also maßgeblich erhöht.

Entsprechend hat auch die OECD (2013: 15) in einem im Februar 2013 und damit wenige Monate nach Inkrafttreten der beschriebenen Reformen erschienenen ausführlichen Bericht zum Stand der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland ein klares und hinsichtlich seiner Eindeutigkeit und Direktheit überraschendes Ergebnis gefällt: „Germany’s policy for highly skilled migration is among the most open in the OECD“ und „Recent reforms have put Germany among the OECD countries with the fewest restrictions on labour migration for highly skilled occupations“.

2. Braucht Deutschland ein (zusätzliches) Punktesystem? Vorgaben aus Europa, Lehren aus Kanada

Trotz der beschriebenen Reformen reißt das Lamento über eine vermeintliche Restriktivität der deutschen Zuwanderungspolitik auch im Bereich der Arbeitsmigration nicht ab. Empfohlen wird dabei (meist in Unkenntnis über den neu geschaffenen § 18c AufenthG) die Einführung eines „Punktesystems wie in Kanada“, gemeint ist dabei in der Regel ein ausschließlich an Humankapitalkriterien (Alter, Ausbildung, Berufserfahrung, Gehalt etc.) ausgerichtetes Zuwanderungssystem. Ohne hier auf die an anderer Stelle gut dokumentierten Schwächen des lange Zeit ausschließlich Humankapitalkriterien folgenden kanadischen Punktesystems eingehen zu können (siehe dazu exemplarisch O’Shea 2009, Picot/Sweetman 2012, Reitz 2013), soll aber auf eine Entwicklung

hingewiesen werden, die zeigt, dass Kanada und Deutschland sich rein steuerungssystematisch bereits ähnlicher geworden sind.

Grundlegende Änderungen am Punktesystem in Kanada

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in Kanada haben sich die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen zur Anwerbung ausländischer Hochqualifizierter deutlich verändert (Langenfeld/Waibel 2013). In Kanada wurde dabei das Punktesystem durch verschiedene Zulassungskriterien deutlich nachjustiert mit der Folge, dass am regulären Punktesystem (dem sogenannten Federal Skilled Worker Program) derzeit nur Personen teilnehmen können, die entweder ein konkretes Arbeitsplatzangebot von kanadischen Arbeitgeber_innen („arranged employment“) oder Berufserfahrung in einem von derzeit 24 Engpassberufen aufweisen können. Ähnlich wie das deutsche Steuerungsverfahren durch Blue Card und § 18c AufenthG von einem rein arbeitsvertragsorientierten Verfahren diversifiziert und in ein Hybridmodell verwandelt wurde, fand in Kanada ein Hybridisierungsprozess in Form einer stärkeren Berücksichtigung des Arbeitsvertrages und der Sektorzugehörigkeit im System der Zuzugssteuerung statt. Sowohl Deutschland als auch Kanada verfügen damit über Hybridsysteme, die sich nicht mehr ausschließlich auf eine ‚Steuerungsphilosophie‘ verlassen, sondern die (vermeintlichen) Vorteile verschiedener Verfahren zu kombinieren versuchen.

Zusätzliches Punktesystem für Deutschland nicht ratsam

Gerade weil in Deutschland eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ohne entsprechende und im Land akzeptierte Zertifikate sehr schwierig ist, ist ein am Arbeitsmarkt geerdetes System der Zuwanderungssteuerung erfolgversprechender als ein von den konkreten Knappheiten am Arbeitsmarkt stärker abgekoppeltes reines Humankapitalverfahren. Eine Umstellung beziehungsweise ein Ausbau des deutschen Instrumentariums auf ein klassisches Punktesystem ist aber auch deshalb nicht ratsam, weil Deutschland an EU-Vorgaben gebunden ist und ein Punktesystem den Kern des deutschen Anwerbeinstrumentariums für Hochqualifizierte, die Blue Card, nicht ersetzen, sondern nur neben sie treten könnte. Dem Gesetzgeber stünde es natürlich frei, neben den europarechtlich vorgegebenen Verfahren auch eigene zusätzliche Maßnahmen (etwa ein von Kanada inspiriertes Punktesystem) zu verabschieden. Dies wäre allerdings angesichts der sehr weitreichenden Regelungen der Blue Card und des § 18c AufenthG nicht nur nicht erforderlich, sondern würde das erst in den letzten

Jahren mühsam entbürokratisierte deutsche Zuwanderungsrecht für Hochqualifizierte wieder verkomplizieren. Bemühungen zur Veränderung des Einwanderungsrechts sollten vielmehr darauf ausgerichtet sein, die bestehenden Regelungen, soweit möglich, transparenter und einfacher zu gestalten und ihre Anwendung in der Praxis zu forcieren.

3. Ins Schaufenster und nicht unter die Ladentheke:

Ein Zuwanderungsmarketing für Deutschland

Mit der Blue Card-Umsetzung ist Deutschland zuwanderungspolitisch definitiv in eine neue Ära gestartet. Für den Erfolg im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte sind attraktive rechtliche Rahmenbedingungen notwendig, aber nicht hinreichend. Mindestens ebenso bedeutsam sind außerhalb des Zuwanderungsrechts gelagerte oder gänzlich politisch unbeeinflussbare Faktoren (Höhe der Nettolöhne und die damit verbundene Rendite auf das Humankapital, die allgemeine Offenheit des Landes für Zuwander_innen und das entsprechende Renommee eines Landes, die im Land gesprochene(n) Sprache(n), die Existenz von Netzwerken bzw. von Migrationsprozessen in der Vergangenheit etc.). Die zuwanderungsrechtlichen Voraussetzungen – und nur um diese geht es in diesem Beitrag - sind jedenfalls vorhanden. Es ist aber trotzdem nicht alles gut. Die aktuellen Reformen der rechtlichen Rahmenbedingungen sind zweifellos gelungen, allerdings lebt Politik auch von der Darstellung und Kommunikation seiner Inhalte. Und genau an dieser Stelle hat Deutschland noch deutlichen Nachhol- und auch Lernbedarf. Die neuen Regelungen – und dies betrifft nicht nur, aber auch § 18c AufenthG – sind bislang nicht nur zu wenig im Ausland bekannt, es fehlt in Deutschland an einer Strategie eines Zuwanderungsmarketings wie es andere Einwanderungsländer schon seit vielen Jahren kennen und praktizieren. Zwar gibt es auch hier einige vielversprechende Ansätze wie etwa das vom Bundeswirtschaftsministerium betriebene Internetportal www.make-it-in-germany.de, eine auf den Bereich der Zuwanderung von Hochqualifizierten ausgerichtete Marketing-Gesamtstrategie fehlt allerdings ebenso wie eine aktive Werbung um ausländische Fachkräfte im Ausland. Hier sind vor allem Botschaften, Konsulate, Außenhandelskammern, aber auch im Ausland tätige deutsche Unternehmen gefragt. Es ist an der Zeit, kommunikativ in die Offensive zu gehen, wenn man nicht riskieren will, ein gutes und durchaus erfolgversprechendes ‚Produkt‘ durch ein mangelndes Marketing scheitern zu lassen.

Literatur

Ette, Andreas / Rühl, Stefan / Sauer, Lenore 2012: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 1–2, 14–20.

Heß, Barbara 2009: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 28 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg.

Jurgens, Jeffrey 2010: The Legacies of Labor Recruitment: The Guest Worker and Green Card Programs in the Federal Republic of Germany, in: Policy and Society, 29: 4, 345-355.

Langenfeld, Christine 2013: Gute Gesetze - schlechtes Marketing, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Juli 2013, 10.

Langenfeld, Christine / Waibel, Stine 2013: Von der Begrenzung zur Steuerung: Deutschlands Abkehr vom „widerstrebenden“ Einwanderungsland, in: Georg Jochum, Georg/Fritzsche, Wolfgang/Kau, Marcel (Hrsg.): Grenzüberschreitendes Recht - Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg, 169-184.

O'Shea, Edwina 2009: Missing the Point(s). The declining fortunes of Canada's economic immigration program. Washington DC: Transatlantic Academy Paper Series.

OECD 2013: Recruiting Immigrant Workers: Germany, Paris.

Papademetriou, Demetrios G./Sumption, Madeleine 2011: Rethinking Point Systems and Employer-Selected Immigration, Washington.

Picot, Garret / Sweetman, Arthur 2012: Making It in Canada: Immigration Outcomes and Policies. Montreal: IRPP Study.

Reitz, Jeffrey 2013: Closing the Gaps Between Skilled Immigration and Canadian Labor Markets: Emerging Policy Issues and Priorities, in: Triadafilos Triadafilopoulos (Hrsg.): Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective. New York, 147-163.

Süßmuth, Rita / Kober, Ulrich 2012: Nachholbedarf: Vom Einwanderungsland wider Willen zu einem Land mit Willkommenskultur in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Deutschland, öffne Dich. Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh, 13-24.

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.

Thym, Daniel 2012: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 23. April 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682 v. 15. 02. 2012). Berlin.

Christine Langenfeld ist Professorin für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen und Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

Holger Kolb ist Leiter der Stabsstelle Jahrgutachten in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).