

In Ergänzung zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 3/2015 plädiert Achim Dercks dafür, den eingeschlagenen Weg mit erleichterten zugewanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu gehen und geeignete Willkommensstrukturen zu etablieren, um die Zuwanderung nach Deutschland langfristig positiv zu gestalten.



Achim Dercks*

Auf gutem Weg, aber nicht am Ziel

Die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte ist ein wichtiger Pfeiler der Fachkräftesicherung – neben der Integration weiterer inländischer Potenziale. Während noch 2008 und 2009 mehr Menschen aus Deutschland fortzogen als hinzukamen, dürfte es 2014 ein Plus bei der Zuwanderung von nahezu 500 000 gegeben haben. Damit liegt Deutschland innerhalb Europas an der Spitze und weltweit nur hinter den USA.

Für deutsche Unternehmen wird die Einstellung ausländischer Fachkräfte mehr und mehr eine Option – laut aktuellem DIHK-Arbeitsmarktreport gilt dies mittlerweile für mehr als 20%. 2011 waren es nur halb so viele.

Vor diesem Hintergrund ist es bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung wichtig, die Personalnachfrage der Betriebe und das Arbeitsangebot von Menschen aus dem Ausland durch geeignete Regeln und Rahmenbedingungen möglichst passgenau zusammenzubringen.

Zuwanderung hauptsächlich aus der EU

Nimmt man die Zusammensetzung der Zuwanderung genauer unter die Lupe, wird schnell deutlich, dass die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung nur ein Teil des gesamten Zuzugs ausmacht – neben z.B. Familiennachzug oder Asylbewerbern. Ebenfalls wird deutlich, dass die Zuwanderung nur bedingt durch politische Weichenstellungen in Deutschland beeinflusst ist und beeinflusst werden kann. Es lassen sich drei große Migrationskanäle ausmachen:

* Dr. Achim Dercks ist Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK).

Erstens die Zuwanderung aus der EU im Rahmen der Personenfreizügigkeit. Diese macht den größten Teil aus und betrug zuletzt laut aktuellem Migrationsbericht 62% der gesamten Zuwanderung. Insbesondere aus Polen, Rumänien und Italien kamen dabei die Zuwanderer. Zum Zweiten kommen Menschen aus Drittstaaten, z.B. im Rahmen des Familiennachzugs (44 000) und der Erwerbsmigration (33 000). Drittens kommen Asylbewerber nach Deutschland – 2013 waren das rd. 110 000 – 2014 dürfen es rd. 200 000 gewesen sein.

Bei der Frage, wie die Zuwanderung beeinflusst werden kann oder sollte, ist dieses Migrationsmuster zu berücksichtigen. Dabei muss auch klar sein, dass die Zuwanderungsmotive völlig unterschiedlich sind und differenziert behandelt werden müssen. Auf der einen Seite steht die Arbeitsmigration, auf der anderen die Flucht aus dem Heimatland – oftmals aus Angst um Leib und Leben.

Unterschiedliche Stellschrauben

Grundsätzlich bestehen unterschiedliche Möglichkeiten, die Migration zu beeinflussen. Im Kern sind das zum einen gesetzliche Regelungen und zum anderen Faktoren wie die gelebte Willkommenskultur und konkrete Willkommensstrukturen, mit denen die Zuwanderer hierzulande unterstützt werden. Dazu zählen aber auch Werbung um Fachkräfte im Ausland sowie Informationen über die Chancen und Möglichkeiten der Zuwanderung im In- und Ausland. Der Bereich scheinbar »weicher Faktoren« jenseits der gesetzlichen Regelungen ist dabei nicht zu unterschätzen, denn je attraktiver sich der Standort für Fachkräfte aus aller Welt präsentiert – auch bei unveränderten zugewanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen – desto eher werden sich inter-

national mobile Personen zum Zuzug entscheiden. Letztlich ist das Gesamtpaket von Bedeutung.

Die aktuell hohe Zuwanderung aus der EU geht insbesondere auf Sonderfaktoren zurück, deren weitere Wirkungen quantitativ nur schwer zu prognostizieren sind. Dazu zählt die EU-Osterweiterung – hier kann von Nachholeffekten gesprochen werden, wenn z.B. auf Rumänien und Bulgarien geschaut wird. Dazu zählt daneben die schwierige Wirtschaftslage in EU-Ländern, die zum einen die Zuwanderung z.B. aus Spanien, Italien, Portugal und Griechenland nach Deutschland deutlich ansteigen lässt und zum anderen Migrationsströme umlenkt, da diese Länder ihre Anziehungskraft verloren haben. Eine grundlegende Erholung der dortigen Wirtschaftslage ist derzeit nicht absehbar. Zudem ist nicht klar, ob bei einer solchen Erholung tatsächlich mit einer »Rückwanderungswelle« zu rechnen ist, was vielfach unterstellt wird. Nicht auszuschließen ist, dass viele EU-Bürger hier bleiben, weil sie mittlerweile in Deutschland gut angekommen sind und weiterhin attraktive Bedingungen zum Leben und Arbeiten bestehen.

Zuwanderungsrecht weiter anpassen

Durch die Ausgestaltung des Zuwanderungsrechts kann der Zuzug aus Drittstaaten beeinflusst werden. In den letzten Jahren wurden hier vor allem die Regelungen zur Arbeitsmigration liberalisiert und vereinfacht. Hochqualifizierte können z.B. über die Blaue Karte nach Deutschland kommen. Für beruflich Qualifizierte in Mangelberufen wurde die Beschäftigungsverordnung angepasst und eine Positivliste mit den entsprechenden Mangelberufen eingeführt. In beiden Fällen wird auf die Vorrangprüfung verzichtet. Hochschulabsolventen aus Drittstaaten können für sechs Monate zur Jobsuche nach Deutschland kommen, auch ohne ein Arbeitsplatzangebot.

Vor dem Hintergrund dieser Maßnahmen geht es zum jetzigen Zeitpunkt nicht um eine umfassende Reform des Zuwanderungsrechts, wie sie derzeit in Teilen von Politik und Öffentlichkeit diskutiert wird. Nicht zuletzt auch die Unternehmen würden damit verunsichert. Stattdessen gilt es, die Wirkungen der aktuellen Regelungen genau unter die Lupe zu nehmen und an den Schwachstellen weitere Verbesserungen vorzunehmen.

Dies gilt zum Beispiel für die Zuwanderung von beruflich Qualifizierten: Unternehmen fällt es zunehmend schwer, in diesem Segment Fachkräfte zu finden. Bereits am aktuellen Rand bleiben allein im Bereich der IHK-Berufe 80 000 Lehrstellen unbesetzt, weil entsprechende Bewerber fehlen. In den kommenden Jahren werden sich in noch weit größerem Maße Engpässe bei den beruflich Qualifizierten zeigen – auch deutlich mehr als bei den Akademikern.

- Um hier gegenzusteuern, sollte kurzfristig die Positivliste erweitert werden. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die dort bislang genannten Berufe mitunter nicht ausreichend sind. Fachkräftengpässe sind regional unterschiedlich, in einigen Regionen bestehen Engpässe in Berufen z.B. aus dem Gastgewerbe, die nicht auf der Positivliste stehen. Da eine bundesweite Mobilität von inländischen Arbeitslosen, die grundsätzlich für solche Stellen in Frage kommen, häufig nicht gegeben ist, sollte die Positivliste hier weiter geöffnet werden.
- Junge Menschen aus Drittstaaten können zudem in Deutschland nur dann eine Ausbildung absolvieren, wenn keine »bevorrechtigten« Azubis verfügbar sind – es gilt also die Vorrangprüfung. Viele Unternehmen schrecken vor dieser teils langwierigen Prüfung mit unsicherem Ausgang zurück und verzichten deshalb auf Azubis aus dem Ausland. Eine Öffnung auch für diese Azubis wäre somit sinnvoll – zumindest in Berufen, in denen schon heute der Nachwuchs knapp ist.
- Die Zahl der Asylbewerber in Deutschland ist im vergangenen Jahr stark angestiegen. Grundsätzlich müssen die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung und die Zuwanderung aus humanitären Gründen klar unterschieden werden. Dennoch gibt es Überschneidungen: Flüchtlinge verfügen oftmals über Qualifikationen, die in deutschen Betrieben gefragt sind. Hier sollte der Übergang vom Asylverfahren hin zum regulären Aufenthaltstitel vereinfacht werden.
- Junge geduldete Ausländer, die eine Ausbildungsstelle in Deutschland gefunden haben, sollen diese auch abschließen können. Auszubildende und Unternehmen brauchen Sicherheit hinsichtlich ihres Engagements in die Ausbildung.

Sprachkenntnisse verbessern

Die gesetzlichen Zuwanderungsmöglichkeiten sind nur eine von mehreren Voraussetzungen, damit Menschen aus dem Ausland in Deutschland arbeiten können. Nicht zuletzt der aktuelle DIHK-Arbeitsmarktreport macht deutlich, dass deutsche Sprachkenntnisse eine bedeutende Rolle für die Beschäftigungschancen spielen: So gelten unzureichende deutsche Sprachkenntnisse aus Sicht der Unternehmen, die Erfahrungen mit der Einstellung ausländischer Fachkräfte haben, als größtes Einstellungshindernis – dies nennen 45%. Zu komplizierte Zuwanderungsregelungen sowie fehlende Kenntnisse dieser Regelungen werden von 16% genannt.

Im Vergleich zu englischsprachigen Zuwanderungsländern wird Deutschland mit der hiesigen Muttersprache dauerhaft einen Nachteil haben. Auch die Zuwanderung aus EU-Staaten, die derzeit die größten Potenziale bietet, ist davon betroffen. Deshalb sind Sprachkurse und auch deren öffent-

liche Förderung unerlässlich – gerade auch mit Blick auf eine gelingende Integration. Unternehmen können neue Mitarbeiter aus dem Ausland finanziell bei Sprachkursen unterstützen, betriebsspezifische Sprachkurse anbieten (z.B. über Goethe-Institut, Sprachschulen) und Mitarbeiter dafür frei stellen.

Willkommenskultur im Inland stärken

Neben den gesetzlichen Zuwanderungsmöglichkeiten und Sprachkenntnissen beeinflussen Faktoren, die unter dem Stichwort Willkommenskultur zusammengefasst werden können, die Wanderungs- und Bleibeentscheidungen, aber auch die Einstellungsbereitschaft inländischer Unternehmen maßgeblich.

Im Inland ist es wichtig, noch stärker über die positiven Effekte und Chancen der Zuwanderung in der Öffentlichkeit, aber auch in den Unternehmen zu informieren. So kann die Zuwanderung für noch mehr Unternehmen eine Option zur Fachkräftesicherung werden. Zudem ist es unerlässlich, hierzulande konkrete Willkommensstrukturen zu etablieren, die die Integration erleichtern und damit auch ein klares Signal der Offenheit senden. Hierzu zählen z.B. Welcome Center, die als »One-Stop-Shop« die Neubürger bei Fragen rund um das Leben und Arbeiten in Deutschland begleiten. Industrie- und Handelskammern (IHKs) engagieren sich hierbei mit anderen Partnern. Sie sind z.T. selbst Träger von Welcome Centern, planen diese, sind beim Betrieb beteiligt oder unterstützen die Gründung von Welcome Centern. Häufige Dienstleistungen sind u.a.: Informationen rund ums Einleben, Beratung zu Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen, zur Integration in den Betrieb sowie zur Errichtung einer Willkommenskultur. Bund und Länder sollten sich noch stärker für den Auf- und Ausbau solcher Strukturen einsetzen, wie dies z.B. bereits durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) unter der Perspektive »Von der Ausländerbehörde zur Willkommensbehörde« in Ansätzen erfolgt.

Auch Betriebe brauchen Unterstützung – Informationen rund um das Zuwanderungsrecht, aber auch zur Integration ihrer neuen Beschäftigten. Das gilt besonders, wenn sie bislang noch keine Erfahrungen mit Fachkräften aus dem Ausland haben. Auch hier helfen bereits manche IHKs – ein breites Engagement verschiedener Institutionen, z.B. in regionalen Netzwerken, ist hier wichtig.

Die Weiterentwicklung derartiger Strukturen sowie die öffentliche Debatte und Aufklärung über die positiven Wirkungen der Arbeitsmigration für Wachstum und Wohlstand sind nötige Schritte auf dem Weg hin zu einem nicht nur faktischen, sondern auch in der Bevölkerung emotional so akzeptierten Zuwanderungsland.

Im Ausland werben und informieren

Im Ausland gilt es gleichzeitig, noch stärker bei den interessierten Fachkräften für Deutschland als Arbeits- und Studienort zu werben und zu informieren sowie Anlaufstellen vorzuhalten – z. B. in Auslandshandelskammern (AHKs), Botschaften oder Goethe-Instituten. Die Zuwanderungsregelungen müssen so mit Leben gefüllt werden, denn selbst die besten Möglichkeiten helfen nicht, wenn sie keiner kennt.

Auch deutsche Universitäten sollten sich z. B. noch besser positionieren und im Ausland um Studenten werben – wie dies Universitäten aus anderen Ländern bereits seit langem tun. Diese Aktivitäten sollten insbesondere in Drittstaaten verstärkt werden, um die Attraktivität für Fachkräfte von dort zu erhöhen und gerade mittelfristig nicht nur auf die EU-Zuwanderung zu setzen.

Fazit

Wenn es gelingt, den eingeschlagenen Weg mit erleichterten zuwanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu gehen, geeignete Willkommensstrukturen zu etablieren sowie eine Willkommenskultur zu leben, dann sind das gute Voraussetzungen, um die Zuwanderung nach Deutschland langfristig positiv zu gestalten.