

Martin Geiger, Vera Hanewinkel

Politik der Arbeitsmigration: Aktuelle Entwicklungen und Diskurse in Deutschland und Europa

URN: urn:nbn:de:0156-0754096



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 162 bis 177

Aus:

Paul Gans (Hrsg.)

Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration

Forschungsberichte der ARL 3

Hannover 2014

Martin Geiger, Vera Hanewinkel

Politik der Arbeitsmigration: Aktuelle Entwicklungen und Diskurse in Deutschland und Europa

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Die EU als wichtige Impulsgeberin: EU-Mobilitätspakte und „Blue Card“
- 3 Europäischer Veränderungsdruck vs. nationale Befindlichkeiten: das Beispiel Deutschland
 - 3.1 EU-Osterweiterung und Furcht vor Massenzuwanderung
 - 3.2 „Aufregung“ um die Abwanderung aus Deutschland
- 4 Die aktuelle Migrationsdebatte in der EU und in Deutschland
- 5 Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren gegenüber der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte trotz Widerständen langsam geöffnet. Einen wichtigen Anteil an dieser Entwicklung hatten die Politik der Europäischen Union auf dem Gebiet der Arbeitsmigration wie auch der zunehmende Wettbewerb um Fachkräfte auf globaler Ebene und das Eingeständnis, dass Deutschland auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist. Dieser Beitrag plädiert auf der Grundlage einer eingehenden Beschreibung politischer Entwicklungen und Widerstände für die Schaffung eines tatsächlichen Zuwanderungskonzeptes auf der Basis von klaren Zuzugsregelungen, der Gewährung von dauerhaften Bleibemöglichkeiten für Migrant(inn)en mit deutscher Schul- oder beruflicher Ausbildung, der zügigen Anerkennung ausländischer Qualifikationen und Bildungsabschlüsse sowie engagierter Schritte hin zu einer gesamtgesellschaftlich praktizierten Willkommenskultur.

Schlüsselwörter

Arbeitsmigration – Zuwanderungsdebatte – Migrationspolitik – Hochqualifizierte – Fachkräftemangel – Deutschland – Europäische Union

Politics of labour migration: current developments and discourses in Germany and Europe

Despite some fierce resistance to the active recruitment and immigration of foreign workers, Germany in recent years has embarked on a new policy to attract and retain foreign skilled laborers. The European Union and EU policy developments in the area of labour migration, worldwide competition for foreign workers, and a stronger acceptance that Germany is highly dependent on foreign labour have had a profound impact and contri-

buted immensely to this general shift of policy. Based on a detailed description of political developments and the challenges to achieving a change of policy, this contribution calls for the realisation of a genuine immigration concept based on clear and effective mechanisms for immigration, the facilitation of more permanent work and residence permits for migrants with German educational or vocational qualifications, a swifter recognition of foreign credentials as well as the establishment and realisation of a new political and social culture of accepting and welcoming foreign workers and their families.

Keywords

Labour migration – immigration debate – migration policies – highly skilled – shortage of skilled labour – Germany – European Union

1 Einleitung

In den Jahren vor der Weltfinanz- und Eurokrise wurde in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten wiederholt auf die Notwendigkeit einer verstärkten Anwerbung und Zuwanderung von Arbeitsmigrant(inn)en (zu verschiedenen Formen internationaler Migration Beitrag Gans/Glorius in diesem Band) hingewiesen (z. B. Oberndörfer 2007; Kolb 2005a, b; Hinte/Rinne/Zimmermann 2011). Aktuell ist diese Diskussion zur Rekrutierung von „außerhalb“ (d. h. von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten bzw. Drittstaaten) wieder etwas verstummt. Stattdessen kursieren Vorschläge, Länder wie Deutschland sollten sich stattdessen der vielen, teilweise gut qualifizierten jungen Arbeitslosen in den südeuropäischen Mitgliedsländern annehmen (z. B. Roth 2011; Peters 2011). Zwar sind seit den 1990er Jahren, in denen vor dem Hintergrund von demographischem Wandel und Fachkräftemangel bereits vereinzelt von wirtschaftlichen Verbänden eine Aufweichung der Restriktions- und Anwerbestoppbemühungen gefordert worden war, in Deutschland bereits einige wichtige Änderungen erfolgt, aber wie in vielen anderen EU-Staaten wird dem Thema Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten weiterhin mit Skepsis und bisweilen auch mit mehr oder weniger offener Ablehnung begegnet. Insgesamt bleibt die Politik der Arbeitsmigration auf Ebene des Nationalstaates (in diesem Beitrag Deutschland) und der Europäischen Union somit weiterhin restriktiv angelegt, was sich auch in absehbarer Zukunft voraussichtlich nicht ändern wird.

Der vorliegende Beitrag setzt sich zunächst mit den wichtigsten Politikentwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union (EU) in Bezug auf die legale Zuwanderung (hoch) qualifizierter Fachkräfte auseinander: Deutschland ist mittlerweile in ein enges supranationales Geflecht von migrations- und integrationsbezogenen Bestimmungen und Regeln eingewoben, die sich auch auf die Arbeitsmigration beziehen, obwohl dieser Politikbereich nach geltendem EU-Recht weiterhin unter nationalen Vorbehaltsregelungen steht und sich die Mitgliedstaaten der EU in diesem Bereich bislang noch erfolgreich gegen allzu viel europäische Einflussnahme zur Wehr setzen. Die supranationale Politikgestaltungsebene setzt die nationalstaatliche Ebene der Mitgliedsländer allerdings dennoch unter Handlungsdruck; bestes Beispiel hierfür ist die 2009 vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union verabschiedete „Blue Card“. Auch die durch die EU in ihren Außenbeziehungen offerierten Mobilitätspakte werden künftig verstärkt Einfluss auf die arbeitsmigrationsbezogene Politik der Mitgliedsländer der EU nehmen. Im zweiten Teil dieses Beitrags soll am Beispiel Deutschland genauer auf die aktuellen Debatten im Politikfeld Arbeitsmigration eingegangen werden. In einem resümierenden Ausblick werden dann die aktuellsten Entwicklungen skizziert, Fragen aufgeworfen und Empfehlungen gegeben.

2 Die EU als wichtige Impulsgeberin: EU-Mobilitätspakete und „Blue Card“

Im Februar 2000 stellte der damalige Bundeskanzler Schröder – mediengerecht inszeniert (Kolb 2005a, b) – anlässlich der Computermesse CeBIT eine neue Initiative zur Rekrutierung ausländischer Computerspezialisten vor. Im Zusammenhang mit der nahezu zeitgleich durchgeführten Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts und der Vorbereitung eines neuen Zuwanderungsgesetzes versuchte die damalige Bundesregierung aus Sozialdemokraten (SPD) und Bündnis 90/Die Grünen, damit einer wiederholt durch Vertreter der deutschen Wirtschaft vorgebrachten Forderung nachzukommen, qualifizierte ausländische Arbeitskräfte zu gewinnen (Kolb 2005a).

Auf Grundlage des im August 2000 in Kraft getretenen „Sofortprogramms zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs“ wurde die deutsche „Green Card“ eingeführt. Auch wenn diese wegen der grundsätzlichen Befristung von Zuzug und Beschäftigung sowie anderer restriktiver Bestimmungen nicht allzu viel mit ihrem US-amerikanischen Vorbild gemein hatte, konnten bis Ende 2004 rund 18.000 Arbeitskräfte aus dem Nicht-EU-Ausland angeworben werden. Die deutsche „Green Card“ lief 2004 schließlich aus, weil von da an privilegierte Zuwanderung von (IT-)Fachkräften ausschließlich durch das neue Zuwanderungsgesetz (2005) geregelt werden sollte. Seitdem wanderten, Experten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zufolge, allerdings jährlich nur wenige hundert Fachkräfte zu (Parusel/Schneider 2010: 9; Angenendt/Parkes 2010: 76). Diese niedrigen Zahlen reflektieren, dass Deutschland im Vergleich zu Ländern wie den USA oder Kanada für ausländische Fachkräfte heute noch eher weniger attraktiv ist.

Obwohl nach den gültigen EU-Verträgen die Mitgliedstaaten weiterhin individuell und eigenständig (Festsetzen von Quoten, Etablierung von „Punktesystemen“, Erteilung langfristiger Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse etc.) entscheiden, gingen in den vergangenen Jahren von der EU wichtige Impulse aus, die für die Entwicklung einer gemeinsamen Politik zur Arbeitsmigration entscheidend sind: Auf einem Sondergipfel im März 2000, also fast zeitgleich zur Vorstellung der deutschen „Green Card“, beschloss der Europäische Rat in Lissabon das ehrgeizige Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen (Europäischer Rat 2000: Abschnitt I). Die Lissabon-Strategie bildet zusammen mit der neuen EU-Wachstumsstrategie Agenda 2020 eine der wichtigsten argumentativen Stützen der Europäischen Kommission dafür, warum sie sich – allen Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedsländer zum Trotz – immer wieder mit dem Bereich der Arbeitsmigration auseinandersetzt und dabei für eine Öffnung des europäischen Arbeitsmarktes für Personen aus dem Nicht-EU-Ausland eintritt: Hoch qualifizierte Arbeitskräfte tragen ihrer Meinung nach entscheidend zur globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU bei. Die Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten sei vor dem Hintergrund des demographischen Wandels dringend notwendig, um „die europäischen Sozialfürsorgesysteme aufrechtzuerhalten“ (Europäische Kommission 2011a: 2). Seit Lissabon unternahm die Kommission trotz der geringen Spielräume des Amsterdamer Vertrags zahlreiche Versuche, auch bezüglich der Arbeitsmigration stärker regulativ beteiligt zu werden und proaktiv Grundsatzregelungen vorzubereiten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000). Dabei regte sie nicht nur Regeln und Maßnahmen im Hinblick auf die hoch qualifizierten Arbeitsmigrant(inn)en an, sondern widmete sich auch der Zuwanderung weniger qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte. Die Europäische Kommission forderte mehrfach einen neuen migrationspolitischen Ansatz, der für mehr Offenheit und mehr legale Zuzugsmöglichkeiten eintritt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 3 f.). Die Vorschläge der Kommission stoßen bis in die Ge-

genwart aber auf den Widerstand vieler EU-Mitgliedsländer, darunter auch Deutschland. Dies führte dazu, dass die Appelle der Kommission bislang immer wieder schnell verebbt sind. Zudem trugen die Anschläge am 11. September 2001 zu einer Abschottung gegenüber der Zuwanderung aus Drittstaaten bei, die zunehmend als Sicherheitsrisiko empfunden wurde und zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Sicherung der EU-Außengrenze führte. Für die restriktive Grundtendenz im Umgang mit Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten steht symbolisch die im Oktober 2004 gegründete Grenzsicherungsagentur Frontex.

Ende 2007 bemängelte die Europäische Kommission die fehlende klare politische Linie im Hinblick auf Arbeitsmigration (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007c: 4). Die Mitgliedstaaten hätten bislang lediglich eine erste Richtlinie zur temporär befristeten Beschäftigung und Niederlassung von Wissenschaftler(inne)n (Richtlinie 2005/71/EG) verabschiedet, die allerdings nur in sechs von 27 EU-Mitgliedstaaten tatsächlich umgesetzt werde. Auch in den Folgejahren betonte die Kommission die Notwendigkeit gemeinsamer Regelungen für die Zuwanderung und Beschäftigung von ausländischen, hoch- und weniger qualifizierten Arbeitskräften (z. B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a: 6; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b: 4). Wiederholt wurde dabei die Überlegung geäußert, besonders die zeitlich befristete (temporäre bzw. saisonale) Zuwanderung von (qualifizierten) Arbeitskräften zu fördern und ausländischen Arbeitskräften die Möglichkeit einer wiederholten Rückkehr oder Wiedereinreise und -beschäftigung im Rahmen einer sogenannten „zirkulären Migration“ bzw. Mobilität „von Intelligenz“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: 8) zu gewähren (dazu Angenendt 2008). Im Rahmen der 2004 ins Leben gerufenen Europäischen Nachbarschaftspolitik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004) und des neuen „Global Approach to Migration“ bzw. (seit 2011) des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) (Europäische Kommission 2011c) bietet die EU benachbarten Nicht-EU-Staaten eine privilegierte Partnerschaft an. Je nach Fortschritt der gemeinsamen Beziehungen und der Kooperation auf dem Gebiet der Prävention irregulärer Migration kann diese die Gewährung zusätzlicher legaler Zuwanderungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften beinhalten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007a: 6 ff.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b: 5 ff.; Europäische Kommission 2011b). Diese beschränken sich nicht allein auf hoch qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen, sondern gewähren auch weniger qualifizierten Personen einen temporären Aufenthalt in der EU (Commission of the European Communities 2009: 2 f.). Erste Pilotprojekte begannen 2008 mit der Republik Moldau und dem Senegal. Weitere Projekte sollen folgen, bevor die neuerdings auch als Migrations-, Mobilitäts- und Sicherheitspakete (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008c; Europäische Kommission 2011a) bezeichneten Partnerschaften tatsächlich in größerem Maßstab implementiert werden (Europäische Kommission 2011a: 13).

2009 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die lang erwartete Richtlinie „Über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“. In diesem wegweisenden, die Mitgliedstaaten rechtlich bindenden Dokument (Pflicht zur nationalen Umsetzung bis Juni 2011) wird versucht, die Zuwanderung, Niederlassung und Beschäftigung von hoch qualifizierten Arbeitskräften aus dem Nicht-EU-Ausland zu regeln. Die unter diese Richtlinie fallenden Personen müssen mindestens fünf Jahre Berufserfahrung im Rahmen einer höher qualifizierten Beschäftigung nachweisen können und mindestens drei Jahre studiert und einen behördlich anerkannten post-sekundären Bildungsabschluss erworben haben. Über die Zulassung und Möglichkeit der Zuwanderung und Beschäftigung entscheidet nach den Vorgaben der geltenden EU-Verträge und gemäß der mit „Blue-Card“-Initiative

umschriebenen Richtlinie allerdings weiterhin jeder Mitgliedstaat eigenständig. Die ersten beiden Jahre soll die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis an eine bestimmte Tätigkeit und den entsprechenden Mitgliedstaat gebunden bleiben. Sie soll auch bei vorübergehender Abwesenheit ein Jahr bis fünf Jahre lang gültig bleiben und grundsätzlich erneuerbar sein. Nach der Beschlussfassung der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen begründet die Richtlinie ein neues flexibles und nachfragegesteuertes Instrument, das auf objektiven und gemeinsamen Kriterien und Maßstäben beruht. Interessanterweise fand in die Richtlinie auch das Prinzip einer „ethischen“ Anwerbepolitik Eingang: Die EU-Staaten sollen generell auf die Besonderheiten der Arbeitsmärkte in den Herkunftsländern Rücksicht nehmen. Besteht dort in bestimmten Sektoren ein Mangel, sollen keine Arbeitskräfte aus dem spezifischen Beschäftigungssektor und dem jeweiligen Land angeworben werden. In Deutschland trat die „Blue-Card“-Regelung am 1. August 2012 in Kraft.

3 Europäischer Veränderungsdruck vs. nationale Befindlichkeiten: das Beispiel Deutschland

Die skizzierten Politikentwicklungen bewirken einen massiven Veränderungsdruck auf der Ebene der Nationalstaaten. Wie die 2010 heftig geführte Debatte um das populistische migrationskritische Buch „Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen“ von Thilo Sarrazin zeigt, bleibt die nationalstaatliche Diskussion allerdings allen Anstößen der EU zum Trotz stark durch Bedrohungsszenarien und undifferenzierte Stimmungsmache beeinflusst. Eine sachliche, von Fakten unterstützte Diskussion findet in der Öffentlichkeit nur selten statt.

3.1 EU-Osterweiterung und Furcht vor Massenzuwanderung

Ein gutes Beispiel für mit Migration verbundene Befürchtungen stellt der Diskurs um die EU-Osterweiterung in den Jahren vor 2004 dar (Lorenz 2010; Baas/Brücker 2010). Deutschland war eines der Länder, das sich am vehementesten für eine zeitliche Beschränkung der Freizügigkeit von Arbeitnehmer(inne)n aus den 2004 zur EU beitretenden mittel- und (süd-)osteuropäischen Mitgliedstaaten aussprach und bis zum Schluss (30.04.2011) auch an dieser Beschränkung festhielt. Für die beiden „Nachzügler“ Bulgarien und Rumänien (Beitritt 2007) galt die Beschränkung neben Deutschland auch in weiteren Ländern noch bis zum Jahresbeginn 2014.

Diese Einschränkung der EU-Personenfreizügigkeit war äußerst umstritten, zählt sie doch seit den Römischen Verträgen (1957) zu den entscheidenden Leitprinzipien, auf denen sich die EU gründete. In den meisten der ursprünglich 15 EU-Mitgliedsländern bestanden vor den beiden Runden der Osterweiterung (2004 und 2007) allerdings massive, z. T. auch begründete Ängste vor einer Massenzuwanderung aus den 2004 beigetretenen acht mittel- und osteuropäischen Ländern sowie den zwei 2007 in die EU aufgenommenen südosteuropäischen Ländern. Ein jährlicher Zustrom von bis zu 380.000 Personen allein nach Deutschland wurde befürchtet. Von diesem nahm man an, dass er zu einer steigenden Arbeitslosigkeit und einem massiven Lohndumping in einzelnen Branchen führen würde (Bils 2011). Rückblickend kommen verschiedene Studien zu dem Schluss, dass die EU-Osterweiterung für die EU-15-Staaten auch tatsächlich eine Zuwanderung größeren Ausmaßes mit sich gebracht hat. 2004 bis 2009 sollen pro Jahr durchschnittlich 250.000 Personen aus den acht 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern (NMS-8) zugewandert sein. Trotz aller Beschränkungen kamen über den Weg der Familienzusammenführung und andere bereits bestehende Regelungen, wie beispielsweise bilaterale Abkommen zur Saisonarbeit, seit 2004 pro Jahr auch rund 32.000 Zuwanderin-

nen und Zuwanderer nach Deutschland. Dieser Zustrom war damit jährlich fast doppelt so groß wie im Zeitraum 1994 bis 2004. Großbritannien, das die Personenfreizügigkeit für die neuen Mitgliedstaaten im Gegensatz zu Deutschland nicht einschränkte, nahm allerdings jährlich rund 120.000 neue Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den NMS-8 auf, in Irland waren es 30.000 (Baas/Brücker 2010: 6, 12 ff., 32). Stimmen diese Angaben, so entfielen auf Großbritannien und Irland jährlich zusammengefasst im Schnitt rund 150.000 von insgesamt 250.000 Zuwanderinnen und Zuwanderern, was einem Anteil von 60 % entspräche.

Mittels der Beschränkungen ist es Deutschland somit gelungen, einen großen Teil der erwarteten Zuwanderinnen und Zuwanderer nach Großbritannien, Irland und in andere EU-Staaten „umzulenken“. Dies kann als Paradebeispiel dafür gelten, dass es einem Nationalstaat trotz Eingebundenheit in einen engen supranationalen Regelungsrahmen (EU) weiterhin gelingen kann, seine Souveränität über Zuwanderungsfragen zu wahren. Ob die sehr vehement durchgesetzten Beschränkungen angesichts des viel beklagten Fachkräftemangels in mehreren Branchen für die deutsche Wirtschaftsentwicklung und das Ansehen Deutschlands innerhalb Europas allerdings förderlich waren, steht auf einem anderen Blatt.

Insgesamt haben in Deutschland die anhaltende Skepsis vor Zuwanderung sowie die zuweilen hitzig geführte Debatte um die Integration der bereits Zugewanderten (Beiträge Dangschat; Gestring zu „Integration“; West zu „Kulturellem Pluralismus“; Kocks; Fassmann/Kohlbacher in diesem Band) den Blick auf gegenläufige Bewegungen, also die Auswanderung aus Deutschland, lange Zeit verstellt. Erst das allmähliche Bewusstwerden der Notwendigkeit von Zuwanderung Hochqualifizierter hat dazu beigetragen, dass aktuell überhaupt Überlegungen dazu angestellt werden, wie deutsche und ausländische Fachkräfte in Deutschland gehalten werden können. Denn auch die Abwanderung eigener junger und gut ausgebildeter Staatsangehöriger trägt zur Verstärkung des Fachkräftemangels und zur demographischen Alterung bei.

3.2 „Aufregung“ um die Abwanderung aus Deutschland

Bis heute tut man sich in Deutschland schwer damit, sich als Einwanderungsland zu bekennen. 2008 und 2009 gehörte Deutschland statistisch allerdings zum ersten Mal seit 1984 mit Wanderungsverlusten von 55.743 bzw. 12.782 Personen zu den Auswanderungsländern (BAMF 2011: 18; Statistisches Bundesamt 2012). Erst seit 2010 zeichnen sich wieder deutliche Wanderungsgewinne aufgrund von steigenden Zuzugszahlen aus dem Ausland und einer leicht sinkenden Abwanderung aus Deutschland ab (2010: +127.677 Personen; 2011: +279.000 Personen; 2012: + 369.000 Personen; BAMF 2012: 13; Beitrag Gans/Schlömer in diesem Band). Dabei ist besonders der Blick auf die Beteiligung deutscher Staatsangehöriger am Wanderungsgeschehen interessant: Seit 1989 steigen die Zahlen zu ihrer Auswanderung ins Ausland deutlich an. 2005 wurde die bis dahin höchste Auswanderungswelle deutscher Bürger(innen) seit 1954 erfasst. Erstmals seit den 1960er Jahren wurde im Hinblick auf deutsche Staatsangehörige deshalb eine insgesamt negative Wanderungsbilanz verzeichnet (-16 700 Deutsche; Ette/Sauer 2010b: 11). Dieser Trend setzte sich in den Folgejahren fort. 2008 wurde ein negativer Wanderungssaldo von 66.428 deutschen Staatsangehörigen erreicht (BAMF 2010: 161). Zwei Jahre später überstieg die Zahl abwandernder Deutscher die der im selben Zeitraum aus dem Ausland zurückkehrenden oder zuwandernden deutschen Staatsangehörigen um 26.248 Personen, 2012 verringerte sich der Verlust auf 18 000 (Beitrag Gans/Schlömer in diesem Band). In der Gesamtbetrachtung ergibt sich der nach den Jahren 2008 und 2009 für 2012 konstatierte positive Wanderungssaldo für Deutschland somit aus dem Wanderungsüberschuss aus-

ländischer Staatsbürger(innen) (+387.000 Personen; BAMF 2012: 14). Rückblickend hat die Beteiligung ausländischer Staatsbürger(innen) am Zuwanderungsgeschehen seit den 1990er Jahren insgesamt deutlich zugenommen, was auch auf den massiven Rückgang des Spätaussiedlerzuzugs zurückzuführen ist.

Als besonderes Problem wird wahrgenommen, dass Deutschland viele eigene Staatsangehörige ans Ausland verliert, die es nach Überzeugung vieler Verantwortlicher z. B. aus Politik und Wirtschaft besonders notwendig brauchen könnte: Das Durchschnittsalter abwandernder deutscher Staatsbürger(innen) betrug in den Jahren 2005 bis 2007 ungefähr 31,8 Jahre und lag damit rund 11 Jahre niedriger als das durchschnittliche Alter der nicht in diesen Jahren ausgewanderten deutschen Bevölkerung. Von den Auswanderern mit deutschem Pass waren rund 54 % männlich und im Vergleich zur Wohnbevölkerung der BRD in der Mehrzahl unverheiratet (59 % statt 40 %). Rund die Hälfte besaß einen Hochschulabschluss, bei den Staatsangehörigen, die nicht ins Ausland ausgewandert waren, verfügte im Vergleich lediglich ein Viertel über einen akademischen Abschluss. Diese Angaben belegen, dass vergleichsweise junge, oftmals ledige und durchschnittlich besser qualifizierte deutsche Staatsbürger(innen) ins Ausland abwandern (Ette/Sauer 2010a; Ette/Sauer 2010b: 192) – Fakten, die im Rahmen der Diskussion um Fachkräftemangel und demographischen Wandel als besonders problematisch gelten.

In der Öffentlichkeit eher weniger bekannt, obwohl medial seit einiger Zeit verstärkt beachtet, ist auch die Befürchtung einer zunehmenden Abwanderung hoch qualifizierter Ausländer(innen) bzw. gut ausgebildeter deutscher Staatsangehöriger mit Migrationshintergrund. Besonders die Abwanderung türkeistämmiger Hochqualifizierter ist in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren diskutiert worden. Dieses Phänomen ruft Irritationen hervor, da es die Frage aufwirft, warum gerade diejenigen Deutschland verlassen, denen die Integration in die deutsche (Mehrheits-)Gesellschaft anscheinend gelungen ist, und warum es Deutschland nicht gelingt, diese „Mustermigrant(inn)en“ zu halten. Insgesamt wird die Abwanderung deutscher Staatsangehöriger mit und ohne Migrationshintergrund sehr einseitig als Form des *Brain Drain*, also des gravierenden Verlusts von Humankapital betrachtet. Diese Sichtweise greift allerdings zu kurz. Sie muss um die Betrachtung gegenläufiger Migrationsbewegungen ergänzt werden. So zeigen Studien, dass etwa drei Viertel aller international mobilen Deutschen sich tatsächlich nur zeitlich befristet (temporär) außerhalb Deutschlands aufhalten (Beitrag Gans/Schlömer in diesem Band). Gerade die Rückwanderungsraten in der Gruppe der Hochqualifizierten sind sehr hoch und liegen deutlich über denen niedrig(er) qualifizierter Emigrant(inn)en (Ette/Sauer 2010a: 8; Diehl/Mau/Schupp 2008; Erlinghagen/Stegmann/Wagner 2009). Hoch qualifizierte sind also insgesamt mobiler als weniger qualifizierte Personen. Dies – das deuten verschiedene Untersuchungen an (z. B. Aydın/Pusch 2011; Hanewinkel 2010) – gilt gleichermaßen für hoch qualifizierte deutsche Staatsangehörige mit und ohne Migrationshintergrund. Letztlich versuchen mobile hoch qualifizierte Arbeitskräfte den Erwartungen nachzukommen, welche die moderne Arbeitswelt an sie stellt: Sie sind hinsichtlich ihrer Lebensentwürfe (hoch) flexibel und geographisch mobil, um sich immer wieder neue Teilnahmechancen zu erschließen. Es gilt, die oftmals einseitig geführte Debatte um die Zu- und Abwanderung von Hochqualifizierten und die oft panikartig wiederholte Warnung vor den negativen Auswirkungen des Fachkräftemangels auf die Wirtschaftsdynamik in Deutschland auf einen sachlichen und reflektierten Boden (zurück) zu holen und Migration als normalen Bestandteil moderner Biographien und Berufskarrieren zu begreifen. Dabei sollte sich der Fokus nicht einseitig auf einen durch Abwanderung entstehenden *Brain Drain* richten. Vielmehr sollte diese Perspektive um die Betrachtung zirkulärer Migrationsformen (*Brain Circulation*) ergänzt werden.

4 Die aktuelle Migrationsdebatte in der EU und in Deutschland

Für Deutschland, wie für die EU als soziopolitische Gesamtheit, besteht aktuell ein dreifaches migrationspolitisches Problem (Angenendt/Parkes 2010: 74), das sich in mehr oder weniger klar geäußerten Befürchtungen und Unsicherheiten äußert:

1. In den vergangenen Jahren ist der „Zuwanderungsdruck“ nach Ansicht von Migrationsforschern und politisch mit dem Thema Wanderungskontrolle befassten Akteuren insgesamt gestiegen. Vor der Wirtschafts- und Finanzkrise verzeichneten gerade die südeuropäischen Länder der EU umfangreiche Zuwanderungen. Die Immigration in die südlichen EU-Staaten wie auch in die meisten EU-Kernländer vollzieht sich dabei vor allem aus Richtung wirtschaftsschwacher Länder.
2. Während der Bedarf nach höher qualifizierten Arbeitskräften aus dem Nicht-EU-Ausland oftmals prominent und medial unterstützt in vielen Staaten der EU vorgetragen worden ist, wanderten vielerorts vor allem weniger qualifizierte Arbeitskräfte zu. Für diese Zuwanderinnen und Zuwanderer bestehen in vielen Branchen und EU-Staaten durchaus (große) Bedarfe. In den meisten Medienberichten und den üblichen Diskursen von Politikern kommt dies allerdings meist nicht zur Sprache. Die in stärkstem Maße exportorientierten und wirtschaftlich bedeutsamen Agrarlandwirtschaften in Südspanien und anderen Regionen der EU sind nur ein Beispiel von Branchen, die ihren Erfolg vor allem auf der Verfügbarkeit von zehntausenden kostengünstigen, da meist illegal eingereisten, aufhältigen und beschäftigten Arbeitnehmer(inne)n aus dem Nicht-EU-Ausland gründen (Geiger 2005). Ob in Deutschland oder in anderen europäischen Ländern: Fast überall bestehen außerdem große öffentliche Bedenken gegen Zuwanderung. Die Bevölkerung ist vielfach nicht auf Zuwanderung vorbereitet und auch nicht dafür bereit. Daher kann weder in Deutschland noch in vielen anderen europäischen Ländern von einer ausgeprägten „Willkommenskultur“ gesprochen werden (Wöhrle 2012).
3. Ein anderes Problem stellt sich hinsichtlich der Steuerung von Zuwanderung für arbeitsmarktbezogene Zwecke: Wie bereits das Beispiel der Landwirtschaft deutlich gemacht hat, bestehen innerhalb der EU große Differenzen zwischen den einzelnen Staaten hinsichtlich der Frage, in welchen Sektoren tatsächlich Zuwanderungsbedarfe vorliegen. Außerdem ist fraglich, inwieweit lokale und regionale Arbeitsmärkte bisher überhaupt durch den Staat reguliert werden oder überhaupt regulierungsfähig sind.

Während es ganz danach aussieht, dass in den kommenden Jahren ein stark kompetitiver Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten um hoch qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen wie Fachkräfte einsetzt, wird weniger qualifizierten Arbeitskräften offene Ablehnung entgegengebracht und deren eventuelle „Sekundärmigration“ in andere EU-Staaten – von der südeuropäischen „Peripherie“ nach „Kerneuropa“ – gefürchtet. In Bezug auf höher qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer besteht die Tatsache, dass die EU aktuell einen der hinteren Plätze belegt, wenn es um den tatsächlichen Zuzug hoch qualifizierter Arbeitskräfte geht. Nur 5% der Zuwanderer und Zuwanderinnen in die EU sind hoch qualifiziert – im Fall der USA sind es 55% (Angenendt/Parkes 2010: 75) – und dies spricht wiederum gerade nicht für den Erfolg der bisherigen Anwerbemaßnahmen und eine gehobene Attraktivität der EU für diese Gruppe von Zuwanderern.

Deutschland bildet diesbezüglich keine Ausnahme. Nach Angaben des Sachverständigenrates für Integration und Migration (SVR) sollen seit 2003 rund 180.000 dringend benötigte Fachkräfte aus Deutschland abgewandert sein. Bedarfe für Fachkräfte werden neben dem „MINT-Sektor“ (Mathematik, Informatik, Natur- und Ingenieurwissenschaften

und Technik) auch im medizinischen und Pflegebereich gesehen. Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Rösler äußerte jüngst, dass die bereits aktuell in mehreren Branchen fehlenden Fachkräfte eine „Hauptwachstumsbremse“ für Deutschland darstellen (Hummitzsch 2011). Nach Angaben der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit werden bis 2025 mindestens 6,5 Mio. Fachkräfte benötigt, von denen ein großer Teil zwar durch die Aktivierung von bisher nicht (voll) erwerbstätigen Personen im Bundesgebiet gedeckt werden könnte. Der zusätzlich notwendige, durch Zuwanderung aus dem Ausland zu deckende Bedarf wird aber dennoch auf zwei Millionen Arbeitskräfte und mehr veranschlagt (Pape 2011).

Zwar ist das Stichwort „Fachkräftemangel“ in der aktuellen Diskussion zu einem gewissen Mantra geworden und wird zumeist unhinterfragt reproduziert. Es gibt allerdings auch Stimmen von Wirtschaftsexperten, die sich gegen die These des Fachkräftemangels stellen. So behauptet beispielsweise Brenke (2010) vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, dass es derzeit kaum Anzeichen für einen erheblichen Fachkräftemangel gebe. Als ein Indiz, das für diese Behauptung spricht, führt er die Löhne an, die im Fall eines sich verknappenden Fachkräfteangebots steigen müssten. Dies sei in den letzten Jahren aber nicht geschehen. Auch seien die Studierendenzahlen in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern stark angestiegen, sodass in den kommenden Jahren (zunächst) nicht mit einem Engpass beim Arbeitskräfteangebot im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich zu rechnen sei. Als große Ausnahme nennt er den medizinischen Bereich. Seit 2008 habe die Zahl arbeitsloser Ärztinnen und Ärzte stetig abgenommen. Es gebe aktuell weniger arbeitslose Ärztinnen und Ärzte als offene Stellen. Ähnliches beobachtet Brenke auch bei den Krankenschwestern. Im nicht-akademischen Bereich seien einige wenige Fertigungsberufe von einem knappen Arbeitskräfteangebot betroffen. Brenke (2010) kritisiert, dass es – entgegen anderen Darstellungen – aufgrund des komplexen Arbeitsmarktgeschehens nicht möglich sei, die gesamtwirtschaftliche Fachkräftelücke adäquat zu quantifizieren. Es reiche auch nicht aus, nur auf die demographische Entwicklung zu schauen und dabei Verhaltensänderungen der Erwerbstätigen und das Anpassungspotenzial der Märkte außer Acht zu lassen (Brenke 2010).

Folgt man allerdings der These, dass es einen Fachkräftemangel gibt und Zuwanderung eine Lösungsstrategie darstellt, fällt der Blick bei der Frage, woher die benötigten ausländischen Arbeitskräfte kommen könnten, in erster Linie auf die bereits erwähnte Staatengruppe der NMS-8. Nach dem Wegfall der Beschränkung der Personenfreizügigkeit für deren Staatsangehörige ist die Zuwanderung aus diesen Ländern nach Deutschland, beispielsweise im Fall von polnischen, ungarischen und slowakischen Staatsbürger(inne)n (mit einigen zeitlichen Fluktuationen), überdurchschnittlich angestiegen (Wöhrle 2012). Nach Angaben des BAMF lässt sich allerdings nur ein Teil dieser Zuwanderung tatsächlich auf die Einführung der Freizügigkeit zurückführen. Vielmehr sei ein allgemeiner Anstieg der Zuwanderung aus Osteuropa zu verzeichnen, bei deren Erfassung allerdings auch gewisse saisonale Effekte in den Monaten Mai bis Juli 2011 (Zuwanderung von Saisonarbeitskräften) eine Rolle gespielt hätten. Ob es deutschen Unternehmen also tatsächlich gelingt, (hoch) qualifizierte Arbeitnehmer(innen) aus den NMS-8 zu gewinnen und damit den Fachkräftebedarf abzufedern, bleibt somit fraglich. Ein großer Teil derer, die 2004 nach dem EU-Beitritt in ein anderes EU-Land zuwandern wollten, hat diesen Schritt nämlich bereits getan und lebt schon jetzt anderenorts in der EU, außerhalb Deutschlands. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass bis 2020 jährlich vielleicht nur 50.000 Personen aus den neuen ost- und mitteleuropäischen Mitgliedsländern nach Deutschland zuwandern könnten (Bils 2011). Die Einführung der Freizügigkeit hätte somit vielleicht überhaupt keinen großen Effekt, sind doch während der Zeit der Beschränkung bereits jährlich 30.000 Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den NMS-8 nach Deutschland gezogen. Im Fall von

Bulgarien und Rumänien (Beitritt 2007) hält Deutschland (wie auch Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Österreich und Spanien) darüber hinaus, allem Bedarf beispielsweise im Pflegesektor zum Trotz, weiterhin an der Fortsetzung von Beschränkungen fest. Aus diesen Ländern ist derzeit also mit Sicherheit keine „Massenzuwanderung“ zu befürchten. Dass sich die Zuwanderung aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten nach Deutschland insgesamt auf niedrigem Niveau hält, zeigt z. B. ein Artikel in „Die Zeit“, in dessen Titel „Von wegen Masseneinwanderung. Die Löhne in Polen steigen so schnell – da bleiben viele Fachleute lieber gleich daheim“ deutlich zum Ausdruck kommt, dass positive Entwicklungen in vielen der neuen EU-Mitgliedsländer dazu beitragen, dass Fachkräfte dort sesshaft bleiben und nicht den Weg nach Deutschland finden. Diese Entwicklungen haben allerdings bislang kaum oder gar nicht das Bewusstsein der Öffentlichkeit, deutscher Unternehmen und Politiker gefunden (Zdziechowska 2011).

Dagegen erhalten Migrationen aus den von der Finanz- und Schuldenkrise stark betroffenen südeuropäischen Mitgliedstaaten – vor allem Griechenland, Portugal und Spanien – derzeit verstärkt Aufmerksamkeit. So ist Deutschland 2011 zum bevorzugten Zielland von meist gut ausgebildeten und jungen Arbeitskräften aus Griechenland und Spanien geworden (Beitrag Gans/Schlömer in diesem Band). Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nahm die Zuwanderung aus beiden Ländern im Vergleich zum Vorjahr deutlich zu. So kamen aus Spanien insgesamt 20.672 Personen (52% mehr als im Vorjahr) und aus Griechenland 23.779 Personen (90% mehr als im Vorjahr) nach Deutschland. Dieser Trend setzte sich 2012 fort (Statistisches Bundesamt 2013). Momentan ist allerdings eher von einem kurzfristigen Ereignis auszugehen als von einem sich auch dauerhaft fortsetzenden Zustrom aus Südeuropa.

Deutlich wird gerade am Beispiel der Zuwanderung aus Südeuropa, dass Migrationspolitik nicht mehr nur durch Nationalstaaten allein steuernd beeinflusst wird. Neben supranationalen politischen Akteuren wie der EU und internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen (Geiger 2011) sind auch wirtschaftliche Akteure wie Unternehmen an einer „Governance“ oder einem „Management“ der Migration interessiert (Geiger/Pécoud 2012a, b). So werben deutsche Unternehmen mit Unterstützung der Auslandshandelskammern derzeit beispielsweise gezielt qualifizierte Arbeitskräfte in Spanien an. Daneben erfolgten auch die Zuzugserleichterungen für Hochqualifizierte, die mit der „Blue Card“ eingeführt wurden, zu einem wesentlichen Teil aufgrund des Drucks, den die Wirtschaft mit dem vehementen Hinweis auf den (angeblichen?) Fachkräftemangel auf die Politik ausübte.

5 Ausblick

Bieten sich aufgrund der „Blue Card“ oder womöglich durch die Wirtschafts- und Finanzkrise und die massive (Jugend-)Arbeitslosigkeit in den südlichen EU-Mitgliedsländern nun alternative Chancen für Deutschland, Fachkräfte zu akquirieren?

Im Dezember 2011 hat die deutsche Regierung den Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie („Blue-Card“-Initiative) auf den Weg gebracht (Eickenfonder 2011). Er wurde im April 2012 verabschiedet und trat am 1. August desselben Jahres in Kraft. Demnach müssen Zuwanderer und Zuwanderinnen aus Nicht-EU-Staaten neben einem Hochschulabschluss und einem Arbeitsvertrag auch ein Jahresbruttogehalt von mindestens 44.800 Euro vorweisen können. Für den MINT-Sektor sowie für Ärztinnen und Ärzte, also in Branchen, die besonders vom Fachkräftemangel betroffen sind, liegt die Gehaltsschwelle bei 34.000 Euro. Bislang lag das Mindesteinkommen bei 66.000 Euro, durch das neue Gesetz wurde es deutlich abgesenkt. Ob sich das Gesetz in der Praxis be-

währt und es wirklich gelingt, durch diese erleichterten Regelungen in verstärktem Maße Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, bleibt allerdings abzuwarten. Bisher fällt das Echo auf das Gesetz nur verhalten positiv aus: Vertreter der deutschen Wirtschaft begrüßen zwar die Senkung des Mindesteinkommens und die Möglichkeit, nach drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, sie bewerten das Gesetz allerdings auch als längst überfällig (Hummitzsch 2011; Eickenfonder 2011). Viele Stimmen sind sich darin einig, dass Deutschland enormen Nachholbedarf hat, eine echte „Willkommenskultur“ zu schaffen, faire Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländer(innen) aus dem Nicht-EU-Land zu gewähren und eine Arbeit und ein Leben frei von Diskriminierungen zu ermöglichen.

In den ersten beiden Monaten nach der Einführung der „Blue Card“ wurde diese lediglich an 139 Fachkräfte aus Drittstaaten vergeben, von denen zuvor bereits 112 mit einem anderen Aufenthaltstitel in Deutschland gelebt hatten. Die „Blue Card“ wurde daher vorschnell in vielen Zeitungsberichten (z. B. Von Borstel 2012) als Flop bezeichnet. Nach jahrelanger Abschottung gegenüber Zuwanderung muss im Ausland erst einmal bekannt werden, dass die deutsche Zuwanderungspolitik liberaler geworden ist. Deutschland wäre gut beraten, stärker an seinem Image und an gesetzlichen Erleichterungen zu arbeiten, um für internationale Fachkräfte attraktiver zu werden. Dies soll beispielsweise durch das Onlineportal „Make it in Germany“ gelingen, das mit mehrsprachigen Informationen zum Leben und Arbeiten in Deutschland gezielt internationale Fachkräfte anwerben will.

Um Deutschland für (hoch) qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer aus dem Ausland attraktiver zu machen, sind in den vergangenen Jahren darüber hinaus bereits mehrere andere, eigentlich schon seit langem überfällige Schritte in die Wege geleitet worden: So soll das System zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufs- und Bildungsabschlüssen zukünftig transparenter und effektiver gestaltet werden. Denn bislang konnten viele Zuwanderinnen und Zuwanderer ihre Qualifikationen in Deutschland nicht verwerten, da einheitliche Bewertungsverfahren- und Maßstäbe fehlten. Folglich arbeiteten viele qualifizierte Arbeitskräfte mit im Ausland erworbenem Abschluss in Tätigkeitsbereichen, die ihrem Qualifikationsniveau nicht entsprachen, wodurch wertvolle Potenziale für die deutsche Wirtschaft nicht ausgeschöpft werden konnten (Beitrag Gans/Glorius in diesem Band). Damit sich dies ändert, trat im April 2012 das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Kraft (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011 Teil I Nr. 63, ausgegeben zu Bonn am 12. Dezember 2011). Es ist Teil des im Juni 2011 von der Regierung vorgelegten Konzepts zur Fachkräftesicherung, das neben der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften insbesondere auch die Aktivierung des inländischen Arbeitskräftereservoirs vorsieht. In den Geltungsbereich des Gesetzes fallen allerdings nur bundesrechtlich reglementierte Berufe. Die Bundesländer sind daher gehalten, eigene Anerkennungsgesetze zu erlassen, die die Anerkennung von Qualifikationen im Bereich der landesrechtlich geregelten Berufe verbessern. Darüber hinaus obliegt die Implementierung des Gesetzes den Bundesländern. Dies führt dazu, dass es keine bundesweit einheitliche Anerkennungs- und Bewertungspraxis gibt, obwohl das Gesetz selbst Richtlinien zur Vereinheitlichung des Anerkennungsverfahrens macht. Allgemein schafft das Anerkennungsgesetz des Bundes nur einen allgemeinen Rechtsanspruch auf die Prüfung der im Ausland erworbenen Qualifikationen. Diese Prüfung muss innerhalb von drei Monaten nach Einreichung aller Unterlagen erfolgen.

Als eine weitere Möglichkeit der Fachkräftegewinnung fällt der Blick derzeit auch verstärkt auf internationale Studierende in Deutschland, die zunehmend als „ideale“ Zuwanderer und Zuwanderinnen wahrgenommen werden, da angenommen wird, dass sie durch ihr Studium in Deutschland nicht nur einen Abschluss erwerben, der auf dem

hiesigen Arbeitsmarkt anerkannt wird, sondern dass sie darüber hinaus auch bereits mit der deutschen Sprache, der Gesellschaft und dem Leben im Land vertraut sind. Laut einer repräsentativen Studie des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) können sich rund zwei Drittel der internationalen Studierenden aus Drittstaaten vorstellen, nach dem Studium (zumindest temporär) in Deutschland zu bleiben und hier zu arbeiten. Tatsächlich bleiben aber nur etwa ein Viertel nach ihrem Abschluss im Land. Deutschland gelingt es also allem Anschein nach nicht, die Potenziale seiner ausländischen Studierenden auszuschöpfen. Die Diskrepanz zwischen Bleibeinteresse und realem Verbleib verweist auf Hürden, die sich Drittstaatlern beim Übergang zwischen Studium und Arbeitsmarkt in den Weg stellen. Dazu zählen nach Angaben des SVR unter anderem mangelnde Sprachkenntnisse, unzureichendes Wissen und schwer zugängliche Informationen über die rechtlichen Bleibevoraussetzungen sowie fehlende Kontakte zum Arbeitsmarkt (SVR 2012). Internationale Studierende dürfen nach Abschluss ihres Studiums 18 Monate in Deutschland verbleiben, um einen ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen. Finden sie einen solchen Arbeitsplatz, so muss das erzielte Einkommen mindestens ausreichen, um den Lebensunterhalt eigenständig zu sichern. Soll das Potenzial der Gruppe der internationalen Studierenden ausgeschöpft werden, so gilt es, diese Hürden zu beseitigen und den Weg in den deutschen Arbeitsmarkt zu ebnen. Dies ist umso wichtiger, als der entscheidende Produktionsfaktor im Hochtechnologie-land Deutschland die Qualifikation der hiesigen Erwerbsbevölkerung ist. Damit Deutschland weiterhin wissensintensive Produkte und Dienstleistungen anbieten und so seine wirtschaftliche Stärke, Wettbewerbsfähigkeit und seinen Wohlstand erhalten kann, muss die hier lebende Erwerbsbevölkerung kontinuierlich weiter qualifiziert und ihren Qualifikationen entsprechend eingesetzt werden (Kolb 2009).

Richtig erscheint die Forderung des SVR nach einer umfassenden Strategie zur Gewinnung von ausländischen Fachkräften, aber auch zur Stärkung des inländischen Fachkräftepotenzials. Der SVR hat dazu sieben Handlungsoptionen entwickelt, die als grundlegende Elemente einer solchen umfassenden Strategie gelten können und hier abschließend zusammengefasst seien. Darunter fällt erstens die Einführung eines flexiblen und transparenten Steuerungssystems, bestehend aus einem kriteriengestützten Punktesystem für die Zuwanderung und einer arbeitsmarktorientierten Engpassdiagnose. Die Auswahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer würde somit auf Kriterien wie der beruflichen Qualifikation, Sprachkenntnissen oder dem Alter der Zuwanderer und Zuwanderinnen beruhen und sich nach Bedarfen des Arbeitsmarktes richten, wodurch das inländische Arbeitskräfteangebot sinnvoll ergänzt werden könnte. Der SVR plädiert zweitens dafür, die Regeln zur Anwerbung hoch qualifizierter Fachkräfte zu entbürokratisieren, sodass sie auch für Nicht-Juristen verständlich werden und internationalen Fachkräften deutlich signalisieren, dass sie in Deutschland willkommen sind. Auch sollte drittens aktiv im Ausland um Hochqualifizierte geworben werden. Viertens sollte ausländischen Studierenden, die ihren Abschluss an einer deutschen Hochschule erworben haben, der Verbleib in Deutschland ermöglicht werden; die diesbezüglichen bürokratischen Hürden müssten abgebaut werden. Fünftens hält es der SVR für wichtig, dass im Ausland erworbene Bildungsabschlüsse anerkannt werden, damit die Zuwanderinnen und Zuwanderer ihren Qualifikationen entsprechend auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden können und ihre Potenziale nicht durch eine Beschäftigung im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit ungenutzt bleiben (*Brain Waste*). Darüber hinaus sollte sechstens das Potenzial von Bildungsinländern besser genutzt werden, indem die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern (und ihren Nachkommen) in das Bildungssystem verbessert wird (Beitrag Glorius in diesem Band). Hierzu bedarf es u. a. einer entsprechenden Qualifizierung der Lehrkräfte, um diese gezielt auf eine heterogene Schülerschaft vorzubereiten. Schließlich gibt der SVR zu bedenken,

dass siebtens auch die allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die Abwanderung auslösen und Deutschland gleichzeitig für hoch qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer unattraktiv machen, analysiert und Verbesserungen auf den Weg gebracht werden müssen (SVR 2009).

Den Forderungen des SVR tragen einige Bemühungen der Bundesregierung bereits Rechnung. Zu nennen sind hier die Verabschiedung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG), die Einführung der „Blue Card“, aber auch Imagekampagnen zur gezielten Anwerbung internationaler Fachkräfte wie das Onlineportal „Make it in Germany“, das sich gezielt an internationale Fachkräfte richtet und Informationen zum Leben und Arbeiten in Deutschland bereitstellt. Besonders dieses Onlineportal kann als Indiz dafür gesehen werden, dass sich in den letzten Jahren das politische „Wording“ durchaus verändert hat. Hier zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab: Zuwanderung wird seit dem Anwerbestopp Anfang der 1970er Jahre wieder offener begegnet, sie wird nicht mehr vehement abgelehnt und nur mit negativen Assoziationen belegt. Stattdessen wird sie unter Nützlichkeitsaspekten betrachtet; generell hat sich auch die politische Artikulation geändert. Zuwanderung wird zudem hinsichtlich der demographischen Entwicklung Deutschlands als notwendig erachtet. Allerdings beschränkt sich diese veränderte, offenere Haltung gegenüber Zuwandernden auf die Gruppe hoch qualifizierter Migrant(inn)en. Dass auch die Aufnahme aus humanitären Gründen, also beispielsweise von Flüchtlingen, ein Potenzial darstellen könnte, um den demographischen Wandel in Deutschland abzufedern und um Fachkräfte, die sich unter den Asylsuchenden natürlich auch befinden, zu rekrutieren, wird bislang in der Diskussion unzureichend berücksichtigt. Deutschland kann auch deshalb weiterhin als ein eher zögerliches und zaghaftes Zuwanderungsland bezeichnet werden.

Literatur

- Angenendt, S. (2008): Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Angenendt, S.; Parkes, R. (2010): Wanderer, kommst du nach Europa? Strategien zur Anwerbung Hochqualifizierter in die EU. In: Internationale Politik, Juli/August, 74-87.
- Aydin, Y.; Pusch, B. (2011): Istanbul – Chance oder Utopie. In: HWWI Insights 2011 (3), 33-35.
- Baas, T.; Brücker, H. (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn, 6-32.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Migrationsbericht 2008. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Migrationsbericht 2009. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): Migrationsbericht 2010. Nürnberg.
- Bils, B. (2011): Deutschland: Öffnung des Arbeitsmarktes. In: Migration und Bevölkerung 2011 (4).
- Brenke, K. (2010): Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht. In: DIW-Wochenbericht 77 (46), 2-15.
- Commission of the European Communities (2009): Commission Staff Working Document: Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration. SEC (2009) 1240 final, 18.09.2009. Brussels.
- Diehl, C.; Mau, S.; Schupp, J. (2008): Auswanderung von Deutschen: kein dauerhafter Verlust von Hochschulabsolventen. In: DIW Wochenbericht 75 (5), 49-55.
- Eickenfonder, S. (2011): Blue Card für ausländische Fachkräfte. DW online, Beitrag vom 07.12.2011. <http://www.dw.de/dw/article/0,,15584147,00.html> (15.03.2012).

- Erlinghagen, M.; Stegmann, T.; Wagner, G. C. (2009): Deutschland ein Auswanderungsland? DIW Wochenbericht 76 (39), 663-669.
- Ette, A.; Sauer, L. (2010a): Abschied vom Einwanderungsland Deutschland? Die Migration Hochqualifizierter im europäischen und internationalen Vergleich. Policy Paper im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Ette, A., Sauer, L. (2010b): Auswanderung aus Deutschland: Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger. Wiesbaden.
- Europäische Kommission (2011a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2010. KOM (2011) 291 endgültig, 24.05.2011. Brüssel.
- Europäische Kommission (2011b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit. KOM (2011) 292 endgültig, 24.05.2011. Brüssel.
- Europäische Kommission (2011c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gesamtansatz für Migration und Mobilität. KOM (2011) 743 endgültig, 18.11.2011. Brüssel.
- Europäischer Rat (2000): Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel.
- Europäische Union (2005): Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005: Über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung. Brüssel.
- Geiger, M. (2005): Les acteurs locaux et l'inclusion sociale des ouvriers agricoles marocains dans la Province Espagnole d'Almería. In: *Migrations Société XVII* (102), 215-233.
- Geiger, M. (2011): Europäische Migrationspolitik und Raumproduktion. Internationale Regierungsorganisationen im Management von Migration in Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Ukraine. Baden-Baden.
- Geiger, M.; Pécout, A. (2012a): Preface to the Paperback Edition. In: Geiger, M.; Pécout, A. (Hrsg.): *The politics of international migration management*. Basingstoke, vii-xiii.
- Geiger, M.; Pécout, A. (2012b): *The politics of international migration management*. In: Geiger, M.; Pécout, A. (Hrsg.): *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke, 1-20.
- Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. In: *Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2011, Teil I, Nr. 63, 12.12.2011*.
- Hanewinkel, V. (2010): „Ich verschließe nie alle Türen“: (Re-)Migration nach Istanbul. Mobilität hochqualifizierter Frauen der zweiten türkischen Migrantengeneration – Motive und Voraussetzungen. Masterarbeit an der Universität Osnabrück. Osnabrück.
- Hinte, H; Rinne, U.; Zimmermann, K. (2011): Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. Bericht erstellt für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Bonn. = IZA Research Report 35.
- Hummitzsch, T. (2011): Deutschland: Einführung der „EU Blue Card“ für Hochqualifizierte. In: *Migration und Bevölkerung 2011* (9).
- Kolb, H. (2005a): Die deutsche Green Card. In: *focus Migration, Kurzdossier Nr. 3*.
- Kolb, H. (2005b): Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte 2005* (27), 18-24.
- Kolb, H. (2009): *Qualifikation und Migration: Potenziale und Personalpolitik in der ‚Firma‘ Deutschland: Informationen der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)*. Berlin.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft. KOM (2000) 757 endgültig, 22.11.2000. Brüssel.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier. KOM (2004) 373 endgültig, 12.05.2004. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien. KOM (2005) 390 endgültig, 01.09.2005. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und süd-östlichen Nachbarregionen der Europäischen Union. KOM (2007) 247 endgültig/2, 08.06.2007. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. KOM (2007) 248 endgültig, 16.05.2007. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Schritte zu einer Gemeinsamen Einwanderungspolitik. KOM (2007) 780 endgültig, 05.12.2007. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente. KOM (2008) 359 endgültig, 17.06.2008. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordination, Kohärenz und Synergie. KOM (2008b) 611 endgültig, 08.10.2008. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Östliche Partnerschaft. KOM (2008) 823 endgültig, 03.12.2008. Brüssel.
- Lorenz, F. (2010): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn, 7-24.
- Oberndörfer, D. (2007): Zuwanderung nach Deutschland. Eine Bilanz. In: Rat für Migration (Hrsg.): Politische Essays zu Migration und Integration 2. Osnabrück, 2-7.
- Pape, U. (2011): Deutschland: Konzept zur Fachkräftesicherung beschlossen. In: Migration und Bevölkerung 2011 (6), 3-5.
- Parusel, B.; Schneider, J. (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. = Working Paper 32.
- Peters, F. (2011): Wirtschaftskrise. Arbeitslose Spanier suchen ihr Glück in Deutschland. In: Welt online, 21.07.2011.
<http://www.welt.de/politik/ausland/article13498236/Arbeitslose-Spanier-suchen-ihr-Glueck-in-Deutschland.html> (23.02.2012).
- Roth, J. (2011): Spanische Fachkräfte in Deutschland. Angela Merkel hat gesagt: Wir brauchen euch. In: Süddeutsche online, 21.11.2011.
<http://www.sueddeutsche.de/karriere/spanische-fachkraefte-in-deutschland-angela-merkel-hat-gesagt-wir-brauchen-euch-1.1193210> (23.02.2012).
- Statistisches Bundesamt (2012): Hohe Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2011. Pressemitteilung Nr. 171 vom 16.05.2012.

- Statistisches Bundesamt (2013): Weiter hohe Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2012. Pressemitteilung 156 vom 07. Mai 2013.
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13_156_12711.html (03.08.2013).
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2009): Qualifikation und Migration. Potenziale und Personalpolitik in der ‚Firma‘ Deutschland. Informationen der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012): Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union. Berlin.
- Von Borstel, S. (2012): Die deutsche „Blue Card“ ist bisher ein Flop. In: Die Welt online, 18.11.12.
- Wöhrle, C. (2012): Deutschland: Anstieg der Zuwanderung. In: Migration und Bevölkerung 2012 (1).
- Zdziechowska, M. (2011): Von wegen Masseneinwanderung. Die Löhne in Polen steigen so schnell – da bleiben viele Fachleute lieber gleich daheim. In: Die Zeit online, 21.08.2011.
<http://www.zeit.de/2011/34/Polen-Arbeitsmarkt> (03.02.2012).

Autoren

Dr. Martin Geiger (*1975), Studium der Geographie (Diplom 2004) und Promotion (2010) in Geographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn, 2004–2005 Mitarbeiter am Europäischen Migrationszentrum (Berlin), 2006 Gastforscher und Gastdozent an der Universitatea de Vest (Timisoara, Rumänien), 2008–2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Geographie und Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück, 2011 Visiting Scholar in Residence, Centre for European Studies, Carleton University, 2012–2014 Government of Canada Banting Fellow, Carleton University. Seit 2014 Assistant Professor of Politics of Human Migration and Mobility, Department of Political Science, Institute of European, Russian and Eurasian Studies, Carleton University (Ottawa, Kanada).

Vera Hanewinkel (*1984), Europastudiengang: Sprache, Literatur, Kultur (B.A.) an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Masterstudiengang Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen an der Universität Osnabrück, seit 2011 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Redakteurin bei focus Migration und Redaktionsleiterin beim Newsletter Migration und Bevölkerung.