

Wie kann die Erstintegration und nachhaltige Ansiedlung junger qualifizierter Zuwandernder aus Drittstaaten in der Bundesrepublik Deutschland verbessert werden?

Handlungsempfehlungen

CJD Nord



Dieses Projekt wird aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds kofinanziert.

Vorbemerkung: **Asylgrundrecht und Einwanderungsgesetz**

Der Gedanke, die Einwanderung nach Deutschland gesetzlich zu steuern, zieht sich wie eine rote Linie durch die politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, von der Massenwerbung ausländischer Arbeitnehmer, überwiegend aus der Türkei, über den Anwerbestopp 1973, die jahrzehntelange Diskussion um ein Zuwanderungsgesetz, das im Januar 2005 in Kraft trat und im März 2007 in europäische Standards überführt wurde, bis hin zur Einführung der Blue Card im April 2012. Wie in der Vergangenheit ist auch die aktuelle Diskussion um die Neufassung der Einwanderungsgesetzgebung gleichermaßen von der Frage: ‚Wer darf kommen?‘ wie auch ‚Wer darf nicht kommen?‘ motiviert. Denn die Impulse, die dieses Thema für die politischen Akteure auf die Agenda setzen, sind einerseits Einsichten in ökonomische und volkswirtschaftliche Notwendigkeiten, andererseits aber nationalpopulistische Tendenzen und Bewegungen in der politischen Öffentlichkeit. Zudem sehen sich diese politischen Akteure vor einem Dilemma, auf das im aktuellen Jahresgutachten 2018 der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) mit dem Titel „Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten?“ Bezug nimmt.¹ Denn Tatsache ist, dass die populistische Forderung einer Steuerung der Migration sich nicht auf die Erwerbsmigration bezieht, die wie schon dargestellt, vergleichsweise gering ausfällt, sondern auf das Phänomen der Asylzuwanderung.² Signifikante Migration in die BRD erfolgt aktuell im Gegensatz zu den klassischen Einwanderungsländern eben nicht als Erwerbsmigration, sondern als Fluchtmigration. Die gesetzlichen Grundlagen für beide Formen der Zuwanderung sind grundverschieden, weil auch die politische Intentionen, die die gesetzlichen Regelungen für beide Zuwanderungsmöglichkeiten motiviert haben, grundverschieden sind: So steht bei der Option in der BRD Asyl zu erhalten das Interesse des Antragstellers im Vordergrund; es geht in erster Linie darum, sein Leben und seine Unversehrtheit zu schützen. Die Aufgabe der Integration und ihre Intensität sind abhängig von der Dauer der Asylperspektive. Die gesetzlichen Grundlagen der Erwerbseinwanderung sind in erster Linie an den Interessen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungssysteme, insbesondere der Rentenversicherung, ausgerichtet, die Integration in den Arbeitsmarkt ist vorrangig; die Anforderungen einer gesellschaftlichen Integration scheinen auch in diesem Fall von der Bleibeperspektive des Zugewanderten abhängig. Während also einerseits der Wunsch nach einer Einwanderungssteuerung nur innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens der BRD sowie europäischen Rechts umsetzbar ist,³ entzieht sich andererseits die Planung und Kontrolle von Integrationsmaßnahmen staatlicher Hoheit, da sowohl in Bezug auf die Option der Asylzuwanderung als auch der Erwerbsmigration die jeweilige Bleibeperspektive in der

¹ https://www.svr-migration.de/publikationen/jahresgutachten_2018/April_2018

² Siehe „Zur Situation qualifizierter Zuwanderung aus Drittstaaten auf Bundesebene und in Bezug auf die untersuchten Bundesländer SH, HH und MVP; S. 4 ff.

³ Die Kernbotschaft 5 des SVR **Die Politik sollte für realistische Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz sorgen. Sie muss Grenzen im Recht und Grenzen des Rechts beachten** verweist auf diesen gesetzlichen Rahmen.

Realität nur schwer kalkulierbar ist. Dies haben die Versäumnisse der Integrationspolitik in der Vergangenheit am Beispiel verschiedener Zuwanderergruppen nachhaltig belegt.

Das eigentliche Dilemma für politische Akteure liegt jedoch darin, dass das, was formal juristisch deutlich unabhängig voneinander definiert ist, sowohl in der innerdeutschen Wahrnehmung als auch in der Außenwahrnehmung der Bundesrepublik Deutschland so miteinander vermischt ist, dass die Erwerbsmigration von der Asilmigration absorbiert erscheint. Zudem bestehen weder bei der inländischen Bevölkerung noch bei potentiellen Zuwandernden fundierte Kenntnisse über die Intention und die gesetzlichen Grundlagen einer Fluchtmigration. Diese Unkenntnis führt im Inland dazu, dass einerseits die Erwartungen an eine Steuerung der Migration überzogen sind und andererseits die Basis für eine gesellschaftliche Akzeptanz des Asylrechts brüchig geworden ist. Aus der Perspektive potentieller Zuwandernder, und zwar sowohl Schutzsuchender als auch Erwerbsmigranten, wiederum erscheint einerseits das Asylverfahren als die einzig gangbare Eintrittspforte in die Bundesrepublik Deutschland, andererseits aber nehmen viele Migranten dann nach ihrer Ankunft in Deutschland die Regelungen zum Aufenthalt und zur Gewährung von Integrationsleistungen als intransparent, willkürlich und ungerecht wahr.⁴

So hat die Auflösung dieses Dilemmas eine innenpolitische und eine internationale Wirkdimension:

Die Herausforderungen liegen darin, innenpolitisch die Grundlagen des Asylrechts wieder ins Bewusstsein zu rufen und sich im Rahmen eines öffentlichen Diskurses darauf zu vereinbaren sowie die Notwendigkeit einer Erwerbsmigration als weitere gesetzliche Zuwanderungsform nachvollziehbar zu begründen.

International aber muss das Primat der Asilmigration in der Außenwahrnehmung gebrochen werden, indem die Erwerbsmigration als gangbare und attraktive Alternative zur Asilmigration überzeugend und verständlich kommuniziert wird. Während das Gutachten des SVR die innenpolitische Dimension in den Kernbotschaften 1: : **Einwanderungs- und Integrationsgesetze dienen (auch) der gesellschaftlichen Selbstverständigung** und 5: **Die Politik sollte für realistische Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz sorgen. Sie muss Grenzen im Recht und Grenzen des Rechts beachten** zur Diskussion stellt, wird mit der Kernbotschaft 2: **Ein Einwanderungsgesetz schafft Übersicht über Zuwanderungsoptionen und hat Signalfunktion nach außen und innen** auch die Dimension der Außenwirkung aufgegriffen. Im Rahmen dieses Projektes stand vor allem die Wirkdimension auf Zuwandernde aus Drittstaaten im Vordergrund. Daher leitet sich folgende Empfehlung ab:

1. Erwerbsmigration als eine erfolgreiche Alternative zur Fluchtmigration verständlich und attraktiv kommunizieren

⁴ Dann sind sie [Somalier] letztendlich in Europa angekommen, „(...) und sie werden hier auch in Europa, in Deutschland diskriminiert. Es wird nur vier Nationalitäten Zugang zu Bildung, Beruf und Anerkennung gewährt, alle anderen werden davon ausgeschlossen, und egal, wie fleißig du auch immer bist, es spielt keine Rolle.“ (Studie / SVR-Forschungsbereich 2017-4; S. 79)

„Deutschland ist ein sehr schönes Land. (...) Hier gibt es Gesetze, hier hat man Rechte. Ja, Deutschland ist sehr gut.“⁵ (Mathematiker, 33 Jahre, Irak)

Das International House Copenhagen wird sowohl aus staatlichen Mitteln als auch durch private Unternehmen finanziert und geführt: „We have private and public partners under the same roof. The house is owned by a pension fund. We and the private companies rent this house from this pension fund. So the partnership is more working together on this specific target group.“⁶ (Akteurin, Dänemark)

Ein Attraktivitätsfaktor der Bundesrepublik liegt darin, dass sie international den Ruf genießt, ein Land zu sein, in dem ‚Recht und Ordnung‘ gelten. Daher ist die Empfehlung das scheinbare ‚Wirrwar‘ der Aufenthaltsgesetzgebung in einem Einwanderungsgesetzbuch aufzulösen, das „die bestehenden Normen aber etwas übersichtlicher und ‚nutzerfreundlicher‘ aufbereitet“, ein wichtiger Schritt.⁷ Einbezogen werden sollte jedoch auch die Frage, wie diese Regelungen international kommuniziert werden. Unsere Erhebungen haben ergeben, dass die sog. „High Potentials“ meist kein Problem haben, sich Informationen zu erschließen. Hier kann häufig über Kontakte in internationalen Firmennetzwerken verfügt werden und Dienstleistungszentren wie z. B. das Welcome-Center in HH stehen als Informationsquellen zur Verfügung. Ebenso werden die Portale des BAMF „Welcome in Germany“ oder die Plattform „Make-it-in-Germany“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für eine erste Orientierung genutzt. Auch Studierende aus Drittstaaten sind in der Regel sprachlich und digital in der Lage sich Informationen im Netz zu erschließen und nutzen neben den genannten Online-Angeboten die internationalen Beratungsportale der Universitäten.

Deutlich schwieriger ist es, potentielle Zuwandernde aus Drittstaaten zu erreichen und zu informieren, die nicht zu diesen beiden ‚akademisierten‘ Zielgruppen gehören. Hier laufen die Kontakte häufig über informelle Kanäle und Netzwerke innerhalb der ethnischen Communities, die sich einer offiziellen Einflussnahme entziehen. Die offiziellen Informationsportale des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge⁸ oder des Ministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit⁹ werden, obgleich sie mehrsprachig sind, hingegen von diesen Zielgruppen kaum genutzt. Ursache dafür ist nicht in erster Linie die Qualität dieser offiziellen Portale, sondern die Nutzungskompetenzen und Kommunikationsgewohnheiten dieser Zielgruppen. Effizienter scheint uns auf Grundlage der Erhebungen für diese Zielgruppen eine Strategie, die drei Elemente zusammenführt: In den Hauptstädten besonders attraktiver Drittstaaten sollten mit Unterstützung von Auslandsvertretungen oder z.B. der Goethe-Institute zentrale Infopoints eingerichtet werden, die neben einem face-to-face-Beratungsangebot selbstverständlich auch online präsent sind, und in denen in den Herkunftssprachen insbesondere über Mangelberufe informiert und diese gezielt beworben werden. Wichtig sind in Bezug auf die Qualität der Informationen die Einbeziehung betroffener Berufsverbände, Kammern etc. und das (auch

⁵ Interview GN_04_SH_EM; S.4

⁶ Interview EMB_10_DK_EA; S. 4

⁷ SVR Jahresgutachten 2018; S. 14; a.a.O.

⁸ <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/willkommen-node.html>

⁹ <https://www.make-it-in-germany.com/en/for-qualified-professionals/working/five-steps/looking-for-a-job>

finanzielle) Engagement potentieller Arbeitgeber. Als drittes Element dieser Strategie müssten Berufsvertreter aus diesen Drittstaaten Erfahrungsberichte über ihren Aufenthalt und ihre Tätigkeit in der BRD, die in den Herkunftssprachen publiziert sind, in den Online-Portalen der Infopoints einstellen.

Das zweite Zitat verweist in Bezug auf die Konzeption und Finanzierung eines zentralisierten Informationsangebotes auf das vorbildliche Beispiel des International House Copenhagen im Ostseeanrainer Dänemark, mit dem es gelungen ist, eine Kooperation von staatlichen Dienstleistern und Unternehmen zu entwickeln.

2. Die Anwerbung Hochqualifizierter auf die Zielgruppe der Studierenden aus Drittstaaten und insb. Frauen fokussieren

„Wenn ich darüber nachdenke, wo ich leben will, ich will ein Land, eine Stadt, die eine gute Lebensqualität haben. Wenn ich an Familie denke (...) Und ich will sehr gerne Kinder haben – Also, wenn ich an meine Zukunft denke, Deutschland ist sehr gut.“¹⁰ (Studentin BWL, 27 Jahre, Kolumbien)

“I heard that Finland is now also the best place for women and for mothers (in terms of child care and equality) and I heard that if a family moves it is usually the lady who decides where to move, so if we do branding campaigns we should actually consider things that are appealing for women. (...) We can have a career and we can have children - I have 3 children - we have daycare and it is quite normal. If you want you stay home until the child is 3 years old. If you want you can have both. Because in many countries you have to choose.”¹¹ (Ökonomin aus Singapur, Finnland)

„Yes, it was a scholarship from the Polish Government, but between Siberia and Poland there are contracts like ‘we recover ours’. These programs attract especially young people, because they are usually interested in them. I mean Poland also is interested in attracting young people who graduated and want something more. Because the intelligence is running away.”¹² (Philologin, Russland)

Zu Recht lobt das Gutachten des Sachverständigenrates in seiner Kernbotschaft 3, dass die Zuwanderungsregelungen für Hochqualifizierte in Deutschland „zu den liberalsten weltweit“ gehören¹³ und dieser Vorteil wird auch von Zuwandernden dieser Zielgruppe wahrgenommen, wie unsere Erhebungen ergeben hat.¹⁴ Die Zahlen hochqualifizierter Zuwandernder steigen seit Einführung der Blue Card kontinuierlich an, doch zeigen die absoluten Zahlen auch, dass hier noch durchaus Potentiale für den deutschen Arbeitsmarkt liegen. So weist der Forschungsbericht für das Jahr 2016 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zum „Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland“ für den 31. März 2017 einen Bestand von 34.822 Inhabern der Blue Card und 15.207 ehemaligen

¹⁰ Interview GN_23_HH_EM; S. 3

¹¹ Interview SH_01_FI_GA; S. 6f.

¹² Interview J_PO_1_EM; S. 4

¹³ A.a.O.; S. 14

¹⁴ Interview SH_01_HH_MW; S.2: “I came on a Blue Card which is valid for 3 years. In France, the visa had to be renewed every year for 110 Euro.”

Inhabern der Blue Card auf¹⁵. Ob dieser Anstieg jedoch ausreicht, bleibt fraglich angesichts der Einschätzung, dass „die Digitalisierung der Wirtschaft auf den Arbeitsmärkten für erhebliche Verwerfungen sorgen (dürfte).“¹⁶ Wie schon im Vorhergehenden benannt, fällt auf, dass insbesondere die Erwerbsmigrantinnen aus Drittstaaten unterrepräsentiert sind, obgleich die Zahl männlicher und weiblicher Studierender aus Drittstaaten an den deutschen Universitäten annähernd ausgeglichen sind. So mögen die gesetzlichen Regelungen für hochqualifizierte Erwerbsmigranten durchaus großzügig sein, allerdings könnten Kampagnen, die z.B. an Universitäten, gezielt weibliche Hochqualifizierte bewerben, weitere Erfolge bringen. Die Voraussetzungen einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen werden aktuell vorangetrieben, das Lebensumfeld in der BRD ist familienfreundlich, wie die Äußerung der Studentin aus Kolumbien belegt und das Zitat aus Finnland zeigt, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein zentraler Pull-Faktor für hochqualifizierte Migrantinnen ist.

Auch in Bezug auf Studierende aus Drittstaaten wurden Aufenthaltsregelungen gelockert, um diesen die Möglichkeit zu bieten, sich in der BRD einen Arbeitsplatz zu suchen (§ 18c AufenthG). Dennoch sind ebenfalls die absoluten Zahlen für diese Zielgruppe, die das Wanderungsmonitoring ausweist, eher gering.¹⁷ Unsere Erhebungen haben ergeben, dass ein Problem die kurze Zeitspanne ist, die für diese Suche zur Verfügung steht, zumal es für Studierende wie für Firmen schwierig sei, schon während des Studiums eine künftige Zusammenarbeit zu initiieren, da die Modalitäten der Visaerteilung im Weg stehen: „Das finde ich irgendwie... man fühlt sich immer so... unsicher. Man weiß, mein Studium wird fertig und dann muss ich raus. Das hat mich ein bisschen gedrückt, irgendwie, dass ich so schnell wie möglich eine Arbeit finde, wenn ich hier bleiben will.“¹⁸ Gerade in den gesuchten MINT-Berufen aber ist die berufspraktische Umsetzung akademischen Wissens von großer Bedeutung. Auf die Vorteile der gesellschaftlichen wie beruflichen Integrationseffizienz dieser Zielgruppe wurde schon verwiesen.¹⁹ Das Gutachten des SVR sieht in dieser Zielgruppe ebenfalls Potentiale, die es sich zu nutzen lohnt.²⁰ Empfehlenswert wäre also die Prüfung dieser Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes, zumal viele Universitäten sehr engagiert die Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern im Rahmen von Messen etc. anbahnen.

Dass auch für andere Ostseeanrainer Studierende eine attraktive Zielgruppe sind, die gezielt mit Stipendien beworben werden, belegt das dritte Zitat aus Polen. Die Ansprache junger Menschen aus ausgewählten Drittstaaten, die sich für ein Hochschulstudium qualifiziert haben, durch bilaterale Abkommen geregelt, erscheint ebenfalls ein erfolgreiches Instrument im Wettbewerb um die Fachkräfte von morgen. Das Argument, man zöge auf

¹⁵ <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Wanderungsmonitor/wanderungsmonitor-node.html>; S. 25

¹⁶ Rieke, Torsten: „Globalisierung 4.0“, S.35; in: bpb magazin #13 März 2018;

<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/freihandel/266259/ist-die-globalisierung-am-ende>

siehe auch: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fortschrittsbericht-fachkraefte-fuer-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2; S. 54

¹⁷ A.a.O.; S. 25

¹⁸ Interview GN_16_SH_EM; S. 3

¹⁹ Zum Begriff „Pull-Faktoren“; s. S. 5

²⁰ SVR; a.a.O.; S. 28: „Dies betrifft vor allem die Gruppe der internationalen Studierenden, denn Deutschland hat ein besonderes Interesse daran, dass diese sich langfristig im Land niederlassen.“

diese Weise die künftige Intelligenz eines Landes ab, ist angesichts der globalen Mobilität dieser Zielgruppe nicht mehr wirklich stichhaltig.

3. Den Fachkräftebedarf berufsbezogen spezifizieren

„Sie hat gesagt, ich mache dein Profil, aber Master brauche ich nicht, ich nehme das Management weg. Das habe ich nicht verstanden, ich konnte kein Deutsch. Meine Frau hat gefragt: Aber warum? Und dann hat sie gesagt: Wenn ich hier in diesem Profil diese zwei Masters nehme, dann ist er schon überqualifiziert für die Jobs, die ich habe.“²¹ (Lehrer für Englisch und Geschichte, 33 Jahre, Kenia)

„Ich weiß überhaupt nichts über den Arbeitsmarkt hier in Deutschland. Ehrlich gesagt, bisher weiß ich nicht, in welcher Position ich arbeiten soll. Welche Aufgaben soll ich annehmen? Überhaupt nichts bis jetzt. Ich weiß auch nicht, wo oder wen ich fragen kann.“²² (Ingenieur der Mechatronik, 30 Jahre, Syrien)

Ein weiterer Aspekt der Erwerbszuwanderung, der wiederum die innerdeutsche Wahrnehmung wie die Außenwirkung betrifft, ist der öffentliche Diskurs zum ‚Fachkräftemangel‘. Problematisch ist, dass sich hinter diesem Schlagwort eine große Bandbreite der Definition verbirgt, was unter einer Fachkraft zu verstehen ist. Das BMAS differenziert zwischen „Fachkraft, Spezialist, Experte“ (Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2017), Grundlage dafür ist die „Klassifikation der Berufe 2010“ (KldB 2010):

Anforderungsniveau 1: Helfer und Anlernertätigkeiten

Anforderungsniveau 2: Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten (2-3 jährige Berufsausbildung)

Anforderungsniveau 3: Komplexe Spezialistentätigkeiten (3 jährige Berufsausbildung + Fort-/Weiterbildung Meister etc. Fachschule/Hochschule)

Anforderungsniveau 4: 4 Jahre Uni + Berufserfahrungen/Habil. etc.²³

Während also im Fachgebrauch die Anforderungsprofile deutlich definiert sind, entfaltet sich im allgemeinen Sprachgebrauch unter dem Stichwort ‚Fachkraft‘ ein breites Spektrum, wie ein Pressezitat, das sich zwar auf die Qualifikation von syrischen Flüchtlingen bezieht, deutlich belegt: „Die größten Gruppen stellen Studenten und Fachkräfte, darunter Lehrer, Rechtsanwälte, Ärzte, Bäcker, Designer, Friseure und IT-Fachleute.“²⁴ Die Wirkung dieses Sprachgebrauchs ist sowohl in Bezug auf die Innen- wie die Außenwahrnehmung missverständlich. Die Botschaft vom ‚Fachkräftemangel‘ sollte zumindest im ‚offiziellen‘ Sprachgebrauch (Presseerklärungen, politische Debatten etc.) branchen- und berufsbezogen spezifiziert werden, damit nach innen nicht der Eindruck entsteht, es gehe um Arbeitsplatzkonkurrenz, um Löhne zu drücken, und nach außen nicht signalisiert wird, der deutsche Arbeitsmarkt sei grenzenlos. Dass Aufklärung über die Regularien des

²¹ Interview GN_11_SH_EM; S. 4

²² Interview GN_17_HH_EM; S. 2

²³ https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_280842/Statischer-Content/Grundlagen/Methodische-Hinweise/AST-MethHinweise/Anforderungsniveau-Berufe.html#dl.1

²⁴ <https://www.welt.de/politik/ausland/article149755032/Syrische-Fluechtlinge-ueberdurchschnittlich-gebildet.html>

Arbeitsmarktes und Qualifikationsprofile notwendig und hilfreich sind, zeigt besonders das zweite Zitat aus unseren Erhebungen, während das erste Zitat verdeutlicht, dass das Beratungspersonal in den Arbeitsagenturen aufgrund der unspezifischen Bedarfssituation häufig ebenso überfordert ist. Mit Blick auf die Außenwirkung knüpft diese Empfehlung an die Infopoints an, in denen gezielt über Branchen und Berufe informiert wird, in denen die Beschäftigungsperspektiven aussichtsreich sind. Im Rahmen dieser Spezifizierungsvorgaben sind dann z. B. auch die Kernbotschaft 4 des Sachverständigenrates: **Ein flexiblerer Umgang mit den Gleichwertigkeitskriterium kann es beruflich qualifizierten erleichtern, nach Deutschland zu ziehen** auch innenpolitisch mehrheitlich konsensfähig.²⁵ Das vorgeschlagene Pilotprojekt „Nimm2+“, das vorsieht den Nachweis der Gleichwertigkeitsprüfung beruflicher Qualifikationen durch „Ersatzkriterien“ zu ergänzen, wie z.B. durch „Sprachkenntnisse, die Ausbildung in einem Beruf, der in Deutschland als Mangelberuf ausgewiesen ist, oder auch die Ausgleichszahlung des einstellenden Unternehmens“ könnte ein sinnvolles Instrument sein.²⁶ Überzeugend ist bei diesem Vorschlag besonders auch, die Unternehmen in die Verantwortung einer gesellschaftlichen Integration einzubeziehen, indem die Ausgleichszahlungen in einen Fonds fließen, aus dem Hilfen und Maßnahmen zur Integration finanziert werden.

4. Den Fachkräftebedarf regionalisieren

“My professional future is not tied to a particular country. It could be in Berlin, Switzerland, UK, Italy, Spain, in several places in Japan, Australia or the U.S. However, the scientific record of DESY is better than the institute in France.”²⁷ (Physiker, Russland)

“It is a "food chain", Finland is recruiting from Estonia, Sweden from Denmark, Norway from Germany and so on, qualified personal moving from one country to the next, I like this idea of the brain circulation, we don't have to integrate everybody to death here, it is still beneficial when they circulated. We see that esp. young people move around they just want to gain some experiences.”²⁸ (Akteur, Finnland)

Den Fachkräftebedarf nicht nur berufs- und branchenspezifisch zu regionalisieren, ergibt sich aus drei Komponenten, die in eine mittelfristige Strategieplanung miteinbezogen werden müssen:

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist der demographische Wandel in den Regionen der Bundesrepublik, wie im Übrigen auch bei den Ostseeanrainern Schweden und Finnland, unterschiedlich ausgeprägt. Insofern müsste diese Komponente berücksichtigt werden und wir stimmen mit den Ergebnissen des SVR darin überein, dass „eine stärker regionale Ausrichtung das Portfolio der Erwerbsmigrationspolitik sinnvoll ergänzen könnte.“²⁹

²⁵ SVR Gutachten 2018; S. 14; a.a.O.

²⁶ SVR Gutachten 2018; S. 59; a.a.O.

²⁷ Interview SH_01_HH_MW; S. 2

²⁸ Interview EMB_FI_08_FG_A; S. 5

²⁹ SVR Gutachten, S.64; a.a.O.

Die zweite Komponente, die einbezogen werden muss, ist die Regionalität des Arbeitsmarktes. So ist nach Untersuchungen des IAB „bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen (...) infolge der Digitalisierung hauptsächlich das produzierende Gewerbe von einem Beschäftigungsabbau betroffen“, aber es gibt auch Wachstumsbranchen wie ‚Information und Kommunikation‘ (+123.000), ‚Private Haushalte mit Hauspersonal‘ (+79.000) und ‚Erziehung und Unterricht‘ (+21.000).³⁰ Ein Problem dieser Arbeitsmarktentwicklung wird jedoch sein, dass die Quantität und vor allem auch die Qualität der Arbeitsplätze regional sehr unterschiedlich ausfallen werden. So wird die Arbeitsmarktregion Nord, zu der Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg gehören, abgesehen von Hamburg „bei einer zunehmenden Digitalisierung zum großen Teil nur unterdurchschnittliche Zuwächse verzeichnen können. Ausnahmen sind die ‚privaten Haushalte mit Hauspersonal‘.“³¹ Ebenso wird es in der Region Ost, zu der das von uns untersuchte Bundesland Mecklenburg-Vorpommern gehört, „Berufe mit einer überdurchschnittlichen Nachfragesteigerung infolge einer zunehmenden Digitalisierung (...) nach den vorliegenden Rechnungen nicht geben.“³² Umso wichtiger erscheint uns diesen Arbeitsmarktnachteil durch die Einbeziehung und Stärkung der dritten Komponente zu kompensieren: der Internationalen Ausrichtung der Arbeitsmärkte der Regionen.

Die obigen Zitate aus dem In- und Ausland zeigen, dass die Arbeitsmärkte aus Sicht der qualifizierten Arbeitnehmer, erst recht aus Sicht qualifizierter Erwerbsmigranten, längst international sind. Eine Strategie zur Gewinnung qualifizierter Fachkräfte, die sich föderal ausrichtet, weil „rechtstechnisch (...) eine Regionalisierung der Einwanderungspolitik relativ leicht umzusetzen“ ist³³, greift nach unserer Ansicht zu kurz und verschenkt die Chancen, die der internationale Wirtschaftsraum des Ostseeraums bietet. Die Berücksichtigung dieser Komponente erfordert zwar weitere Anstrengungen im Ausbau grenzübergreifender Zusammenarbeit, aber sie sichert die Zukunftsfähigkeit im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitsplätze.

5. Die fachsprachliche Fachkräfteintegration konzentrieren und budgetieren

„Für mich war das zu langsam (Sprachkurs). Die Gruppe war zu langsam. Und ich hatte schon ein Ziel. Ich wollte so ganz ganz schnell Richtung Arbeit gehen.“³⁴ (Lehrer, Kenia)

„If we really believe, that we would be able to start a program for twenty five teachers, we make sure, that they get the intense language course, we don't internships and then we contact the job agencies again and see who is matching. But this is a special program, where we have a big need.“³⁵ (Akteurin, Schweden)

³⁰ IAB-Kurzbericht 9/2018; S. 2; www.doku.iab.de/kurzber/2018/kb0918.pdf

³¹ IAB-Kurzbericht 9/2018; S.6

³² IAB-Kurzbericht 9/2018; S. 10

³³ So der SVR in seinem Gutachten, S. 65

³⁴ Interview GN_11_SH_EM; S. 4; siehe auch Interview GN_02_HH_EM; S. 7: Der Interviewpartner beklagt, dass er während seines Sprachkurses keine Fachtermini gelernt habe. Er hätte lieber ein Semester „verloren“, um in Ruhe „Fachvokabeln“ zu lernen.

³⁵ Interview EMB_06_SE_EA; S. 3

Aus den Äußerungen unserer Interviewpartner wurde immer wieder deutlich, dass man zwar einerseits dankbar ist, ein Intensivsprachkursangebot nutzen zu können, dass aber andererseits besonders gut vorgebildete Zugewanderte frustriert waren, weil sich das Lerntempo an der Mehrheit orientiert und eine fachsprachliche Ausrichtung, die auf den Einstieg in den Arbeitsmarkt vorbereitet, in der Regel fehlt. Eine Studie der Robert-Bosch-Stiftung und des SVR von 2017, die sich mit der Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen auseinandersetzt, kommt ebenfalls zu diesem Ergebnis und greift es mit der Forderung, den „Zugang zu Arbeit und Weiterbildung realistisch und funktional (zu) gestalten“ auf.³⁶ Auch wenn sich dieses Erhebungsergebnis auf eine andere Zielgruppe bezieht, deckt es sich im Wesentlichen mit vielen Aussagen der von uns befragten Erwerbszugewanderten. Bezogen auf die Arbeitsmarktintegration sollte dieser „Zugang zu Arbeit und Weiterbildung“ „realistisch“ mit Blick auf mitgebrachte berufliche Qualifikationen und Deutschkompetenzen (Wieviel Deutsch ist im jeweiligen Berufsfeld notwendig?) und „funktional“ mit Blick auf die eingesetzten Ressourcen (z.B. wo im Land sind Fachsprachkurse für medizinisches Personal effizient?) konzipiert werden. Abgesehen von High Potentials, die in internationalen Firmen wie z.B. DESY arbeiten, und abgesehen von Studierenden, für die die Universitäten vielfach fachsprachliche Ergänzungsangebote zur Verfügung stellen, müssen in Ergänzung zu den Integrationskursen in der Fläche im Anschluss konzentriert fachsprachliche Kursangebote für Mangelberufe konzipiert und durchgeführt werden.

Potentielle Arbeitgeber müssen sowohl in die inhaltliche Gestaltung der Curricula als auch in das Finanzierungskonzept solcher Maßnahmen eingebunden werden. Diese Fachsprachenangebote können selbstverständlich nicht in der Fläche gemacht werden, sondern müssen an Standorten konzentriert werden, die einen besonders großen Bedarf aufweisen. Einzelne Projekte, z.B. im medizinischen Bereich, werden schon jetzt in Rendsburg oder Schwerin umgesetzt. Problematisch sind diese Projekte nicht hinsichtlich ihrer inhaltlichen Qualität, sondern mit Blick auf das Engagement potentieller Arbeitgeber und die Nachhaltigkeit der Finanzierung. Das zweite Zitat belegt die Effizienz einer beruflichen Integration am Beispiel einer spezialisierten Maßnahme für Lehrkräfte in Schweden, wo in diesem Fall der Staat als zukünftiger Arbeitgeber für die Qualität der Durchführung und die Nachhaltigkeit der Finanzierung garantiert. Dieses Beispiel aus Schweden veranschaulicht zugleich, dass die Gewinnung von qualifizierten Zuwandernden für den deutschen Arbeitsmarkt auch bei einer angemessenen Vorbildung, die diese Menschen mitbringen, nicht umsonst zu haben ist, da Qualifizierungsanpassungen an den deutschen Arbeitsmarkt unterschiedlich umfänglich immer notwendig sein werden. Dies aus den Budgets für allgemeine Integrationsmaßnahmen finanzieren zu wollen, greift qualitativ zu kurz und führt zu Frustrationen auf beiden Seiten. Die Konzeption und Durchführung fachsprachlicher und berufsfachlicher Maßnahmen erfordert qualifiziertes Personal, den Zugang zur Berufspraxis z.B. in Form von Werkstätten und die Sicherung des

³⁶ SVR Studie – Forschungsbereich 2017-4; S.95; http://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/downloads/Wie_gelinkt_Integration_Zusammenfassung_Studie_SVR.pdf

Lebensunterhaltes für die Teilnehmenden während der Maßnahme. Hierfür müssen eigene Budgets zur Verfügung stehen, an denen sich auch potentielle Arbeitgeber beteiligen.

6. Die Integration von Erwerbszuwandernden in Regelsysteme überführen

Bzgl. der Finanzierung eines Serviceangebotes für qualifizierte Zuwandernde in Finnland äußert sich eine ministerielle Vertreterin: *„but it has been on a project base and we haven't had a real structure for these services. Now we want to build a permanent structure.“*³⁷ (Akteurin, Finnland)

Aus den obigen Ausführungen zu berufsbezogenen Integrationsmaßnahmen für qualifizierte Zuwandernde kann in der Konsequenz die Empfehlung 6 abgeleitet werden. Auch hier ergibt sich eine Schnittstelle zur Kernbotschaft 6 des SVR: **Um Integration zu gestalten, ist eine Anpassung der Regelsysteme wichtiger als spezifische Integrationsgesetze**³⁸, obgleich sich diese Botschaft auf die Gesamtheit der gesellschaftlichen Integrationsaufgaben bezieht. Insbesondere die Ausführungen zu dieser Botschaft verdeutlichen, dass es neben der Vermeidung von Ausgrenzungserfahrungen innerhalb der Regelsysteme vor allem auch um die Frage geht, inwiefern die Maßnahmen für Zugewanderte als selbstverständliche Dienstleistungen des Aufnahmelandes verstanden werden: Es „besteht Handlungsbedarf weniger bei den gesetzlichen Regelungen selbst als darin, wie Maßnahmen konkret ausgestaltet werden und welche Mittel zur Verfügung stehen.“³⁹ Denn nicht nur Angebote zur gesellschaftlichen Integration, sondern auch notwendige Maßnahmen zur Gewinnung und Unterstützung von Erwerbsmigranten werden nur allzu oft in die Finanzierungstöpfe der EU verschoben. Das obige Beispiel aus Finnland zeigt, dass dies nicht nur in der BRD gängige Praxis ist. Im Rahmen einer innovativen Maßnahmenentwicklung und -erprobung ist es durchaus legitim, zumal wenn diese Entwicklung und Erprobung im transnationalen Austausch mit anderen Mitgliedstaaten erfolgt, aber nach einer erfolgreichen Bewährung als ‚Modellprojekt‘ werden diese notwendigen Maßnahmen eben meist nicht nachhaltig finanziert in die Regelsysteme überführt. Die Nachhaltigkeit der Instrumente aber ist eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung und Effizienz eines Strategiekonzeptes zur Sicherung der qualifizierten Erwerbszuwanderung.

7. Vermittlung der Diversität kommunaler Integrationsoptionen in der Bundesrepublik für unterschiedliche Zielgruppen unter den Erwerbsmigranten

Einige Erwerbszuwandernde präferieren Großstädte mit internationalem Flair:

³⁷ Interview SH_01_FI_GA; S. 4

³⁸ SVR Gutachten 2018; S. 15; a.a.O.

³⁹ SVR Gutachten 2018; S. 102f.; a.a.O.

„Hamburg ist richtig schön. Hamburg hat einen bestimmten Charme!“⁴⁰ (Ingenieur, Tunesien)

„Multikulti ist für mich besser, weil ich habe es nicht nur mit Deutschen zu tun (...) und diese Deutschen sind vielleicht sensibilisierter mit anderen Kulturen zurecht zu kommen.“⁴¹ (Physiker, Afghanistan)

„Malmö is attractive because of the weather, because of the share of migrants, the diversity and the growth of the city. In the North you feel like Sweden, blond and blue eyes ... But I love Malmö – you see somebody from Turkey, from Africa...but in the North I was the only black person.“⁴² (Student from Namibia, Sweden)

Andere qualifizierte Zuwandernde bevorzugen eher kleinere Kommunen, insbesondere wenn sie Kinder haben:

„Ich wollte nicht auf einer Insel wohnen. (...) Ich wollte mit Leuten aus allen Nationalitäten wohnen, Deutschen und anderen. (...) Ich hatte Kontakt mit Deutschen. Das hat richtig geholfen.“⁴³ (Diplomgeologe, 38 Jahre, Syrien)

„We wanted a more peacefully environment for our children.“⁴⁴ (Informatikerin, Israel)

Die Ergebnisse unserer Erhebungen bestätigen ebenfalls die Kernbotschaft 7: **Kommunen leisten entscheidende Arbeit für die Integration** des SVR-Gutachtens von 2018.⁴⁵ Dies betrifft alle Zuwanderungsgruppen, die Attraktivitätsmerkmale des jeweiligen kommunalen Zieles sind jedoch unterschiedlich und ergeben sich aus der Individualität und der persönlichen Lebenssituation jedes Zuwandernden. Unter diesem Aspekt hat die Bundesrepublik Deutschland durchaus einen Standortvorteil, indem sie eine vielfältige kommunale Landschaft bietet. Die Präferenz für eine bestimmte Großstadt, Kleinstadt oder eine dörfliche Umgebung als zukünftiger Lebensmittelpunkt ergibt sich nicht nur aus dem Katalog der möglichen Unterstützungsleistungen, sondern die ‚Wunschkommune‘ muss zur Individualität des Neubürgers passen. Insofern sind die Kommunen „die entscheidenden Akteurinnen für eine Dimension, die in der öffentlichen Diskussion oftmals unterschätzt wird, die der identikativen Integration.“⁴⁶ Die ausgewählten drei ersten Zitate veranschaulichen, dass die Option für eine Großstadt mit internationalem Flair vor allem dadurch motiviert ist, dass Zuwandernde Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen vermeiden möchten, aber auch Kontakte zu Zugewanderten aus unterschiedlichen Herkunftsländern suchen. Kulturelle Diversität und interkulturelle Aufgeschlossenheit sind in der Wahrnehmung von qualifizierten Erwerbsmigranten Standortvorteile, die, wie die Beispiele Hamburg oder Malmö zeigen, auch erfolgreich an die Zielgruppe kommuniziert werden.

⁴⁰ Interview GN_02_HH_EM; S. 3

⁴¹ Interview GN_05_SH_EM

⁴² Interview SH_04_SW_FG; S. 5

⁴³ Interview GN_18_SH_EM; S. 3

⁴⁴ Interview SH_02_HH_EM; S. 1; siehe auch mit Bezug auf den Wohnort Truppenkamp: „Meine Familie ist sicher. Natürlich, Deutschland ist sicher. Aber, wenn ich sage, meine Familie ist sicher, das bedeutet etwas Psychologisches.“ Interview GN_18_SH_EM; S. 3

⁴⁵ SVR Gutachten 2018; S. 15; a.a.O.

⁴⁶ A.a.O.

Von anderen Interviewpartnern hingegen wurde z.B. vor allem der Wunsch geäußert, leichter mit der ansässigen deutschen Bevölkerung in Kontakt zu kommen, was in der Regel in kleineren Gemeinden einfacher gelingt, wie das vierte Zitat verdeutlicht. Besonders Zuwandernde mit Kindern schätzen die kleineren Kommunen als geschütztes und familienfreundliches Umfeld. Kleinere Kommunen sollten diesen Standortvorteil deutlich kommunizieren und ihr familienfreundliches Image weiter ausbauen. Dazu gehören nicht nur die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum, Kinderbetreuungsangeboten und vorbildlichen Bildungseinrichtungen, sondern auch ein gepflegtes Stadtbild, eine gute Verkehrsinfrastruktur, kinderfreundliche Verkehrsregelungen sowie der Ausbau und die Pflege von Spielplätzen und Naherholungsräumen.

Schaut man auf die Akteure der Integration in den Kommunen, so ist die Größe des jeweiligen kommunalen Raumes eigentlich unwesentlich, da auch die großen Zentren in Stadtteilen organisiert sind. Allenfalls die Kontinuität der Ansprechpartner in Behörden und Integrationseinrichtungen ist in Großstädten vielleicht nicht so gewährleistet wie in kleineren Kommunen, was öfters in Interviews bemängelt wurde.⁴⁷ Gemeinden, Vereine, Verbände, aber auch individuelle Ehrenamtliche leisten in den Kommunen hervorragende Beiträge zur Integration von Neubürgern. Besonders Kindergärten und Schulen werden häufig für Familien zu sozialen Netzwerkknotten, und sind oft gute Beispiele für eine interkulturelle Öffnung der Regelsysteme.⁴⁸ Diese Öffnung hängt aber noch allzu häufig vom freiwilligen Engagement der Mitarbeitenden ab, da auch hier die Finanzierung nicht gesichert ist. Das ehrenamtliche Engagement in Kommunen hat jedoch seine Grenzen, zumal es häufig nur von denen geleistet werden kann, die eben nicht mehr in die Arbeitsprozesse eingebunden sind.⁴⁹ Daher sollte dieses inoffizielle Engagement in erster Linie einen unterstützenden Charakter haben und kein Ersatz für ein kommunales Integrationskonzept sein, das von professionellen Mitarbeitern umgesetzt wird.

⁴⁷ Interview GN_12_SH_EM; S. 4 : Es wurde bemängelt, dass Sachbearbeiter häufig wechseln, was für den Beratungsverlauf eher ungünstig ist.

⁴⁸ Interview EMB_01_HH_EM; S. 4

⁴⁹ Interview GN_07_SH_EM; S. 4: „Ich habe viele Kontakte mit Deutschen, jeden Tag, aber mit alten Leuten. Das ist ein Problem.“ (Mediziner, Syrien)