

Justina Alichniewicz / Wido Geis /
J. Michaelle Nintcheu

Willkommenskultur

Wie Deutschland für ausländische Fachkräfte
attraktiver werden kann

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Justina Alichniewicz / Wido Geis /
J. Michaelle Nintcheu

Willkommenskultur

Wie Deutschland für ausländische Fachkräfte
attraktiver werden kann

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24162-0 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45962-9 (E-Book|PDF)

Die Autoren

Dipl.-Reg.-Wiss. **Justina Alichniewicz**, geboren 1984 in Stettin (Polen); Studium der Regionalwissenschaften Lateinamerika mit Studienrichtung Volkswirtschaftslehre in Köln und Buenos Aires; seit 2012 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Economist im Kompetenzfeld „Humankapital und Innovation“.

Dr. rer. pol. **Wido Geis**, geboren 1981 in Friedrichshafen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Tübingen; seit 2011 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Economist im Kompetenzfeld „Humankapital und Innovation“.

J. Michaëlle Nintcheu, M. A., geboren 1984 in Douala (Kamerun); Studium der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften in Oldenburg; seit 2012 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Researcher im Kompetenzfeld „Humankapital und Innovation“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2014 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Zuwanderung und Fachkräftesicherung in Deutschland	6
2.1	Veränderte Rahmenbedingungen	6
2.2	Entwicklung der Zuwandererzahlen	7
3	Bestimmungsgrößen der Zuwanderung	10
3.1	Push- und Pull-Faktoren	11
3.2	Wirtschaftliche Faktoren und Migrationskosten	13
3.3	Informationen und Erwartungshaltung	14
3.4	Kulturelle Faktoren und Sprachkenntnisse	15
3.5	Netzwerke	18
4	Willkommenskultur in Deutschland	20
4.1	Willkommenskultur im Zuwanderungsrecht	20
4.2	Willkommenskultur in Behörden	23
4.3	Willkommenskultur in Unternehmen	26
4.4	Willkommenskultur in der Gesellschaft	28
5	Ansprache potenzieller Zuwanderer im Heimatland	31
5.1	Informations- und Beratungsangebote	32
5.2	Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen	34
5.3	Qualifizierungsangebote im Ausland	35
5.4	Kennenlernaufenthalte in Deutschland	36
6	Schlussfolgerungen	37
	Literatur	40
	Kurzdarstellung / Abstract	44

1

Einleitung

Bereits seit Anfang der 1970er Jahre werden in Deutschland weniger Kinder geboren, als für den Erhalt der Bevölkerung notwendig wären. Seit der Wiedervereinigung schwankt die zusammengefasste Geburtenziffer zwischen 1,2 und 1,4 Kindern je Frau; 2011 lag sie bei 1,36 (Statistisches Bundesamt, 2013a). Ein Wert in dieser Größenordnung bedeutet, dass die Kindergeneration um rund ein Drittel kleiner ist als die Elterngeneration. Ohne starke Zuwanderung führt dies in den nächsten Jahren und Jahrzehnten nicht nur zu einem erheblichen Bevölkerungsrückgang, sondern auch die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich deutlich verändern. Lag der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren im Jahr 2008 noch bei 60,6 Prozent, wird er den Prognosen des Statistischen Bundesamts (2009) zufolge bis zum Jahr 2030 auf 54,5 Prozent zurückgehen; gleichzeitig wird der Anteil der über 65-Jährigen von 20,4 auf 28,8 Prozent zunehmen. Diese Entwicklung führt einerseits in den umlageorientierten Renten- und Sozialsystemen zu großen Problemen, da einer wachsenden Zahl an Beitragsempfängern immer weniger Beitragszahler gegenüberstehen. Andererseits drohen Engpässe am Arbeitsmarkt, da nicht alle altersbedingt aus dem Berufsleben ausscheidenden Personen ersetzt werden können.

Um diesen negativen Folgen des demografischen Wandels zu begegnen und den wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands zu sichern, ist eine gezielte Fachkräftesicherungspolitik erforderlich. Diese sollte auf zwei Säulen ruhen: der Aktivierung der im Inland verfügbaren Potenziale und der Gewinnung zusätzlicher Arbeitnehmer aus dem Ausland. Lange Zeit stand die Erschließung inländischer Potenziale im Zentrum politischer und wissenschaftlicher Diskurse, wohingegen Zuwanderung bis in die 1990er Jahre kaum im Kontext der Fachkräftesicherung betrachtet wurde.

Um den Jahrtausendwechsel begann sich dies insbesondere mit der Arbeit der Süsmuth-Kommission allmählich zu verändern. Ein erster Meilenstein war die Einführung der sogenannten Greencard für ausländische Fachkräfte der Informationstechnik (IT-Fachkräfte) im Jahr 2000, mit der erstmals seit dem Anwerbestopp von 1973 wieder gezielt ausländische Arbeitskräfte angesprochen wurden. Ein zweiter Meilenstein war die Reform des Zuwanderungsrechts im Jahr 2005, die Personen aus Drittstaaten unter anderem den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erleichtert und einen Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte geschaffen hat (OECD, 2013). EU-Bürger genießen

ohnehin im Rahmen der bereits 1957 im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) verankerten Arbeitnehmerfreizügigkeit und aufgrund der im Maastricht-Vertrag von 1993 geregelten Personenfreizügigkeit freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Vom Jahr 2005 an wurden die Zugangsmöglichkeiten für Drittstaatenangehörige Schritt für Schritt weiterentwickelt und Zuwanderung wurde als Maßnahme zur Fachkräftesicherung im politischen Diskurs etabliert. So ist sie auch eine zentrale Säule der Demografiestrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2013 (BMI, 2013).

In den vergangenen Jahren ist zunehmend deutlich geworden, dass es nicht ausreicht, Zugangswege für Drittstaatenangehörige zu öffnen, sondern dass Personen aus dem Ausland auch gezielt angesprochen und auf ihrem Weg in den deutschen Arbeitsmarkt und in die deutsche Gesellschaft begleitet werden müssen. Auch sollte den Zuwandernden das Gefühl vermittelt werden, dass sie erwünscht und willkommen sind. Hierfür hat sich der Begriff der Willkommenskultur herausgebildet, der allerdings, wie Heckmann (2012) konstatiert, je nach Kontext sehr unterschiedlich verwendet werden kann.

In Anlehnung an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF, 2013) sollen im Folgenden unter Willkommenskultur positive Rahmenbedingungen für die Zuwanderungsentscheidung und die erste Orientierung in Deutschland verstanden werden. Dabei sind nicht nur rechtliche Regelungen, sondern es ist auch die Haltung der Gesellschaft gegenüber den Neuzuwanderern relevant. Der Rahmen für die längerfristige Integration von Menschen mit Migrationshintergrund soll hingegen nicht unter Willkommenskultur subsumiert werden. Eine gelebte Willkommenskultur ist dann erreicht, wenn sich in einer Gesellschaft eine Grundhaltung der Akzeptanz und Wertschätzung gegenüber Zuwanderern und kultureller Vielfalt gefestigt hat und diese gefördert wird. Um das zu verwirklichen, ist ein verstärktes Engagement der Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gefragt.

Trotz dieser Eingrenzung handelt es sich bei der Willkommenskultur noch immer um ein breites Themenfeld, das im Folgenden aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet werden soll. Kapitel 2 geht darauf ein, welchen Beitrag Zuwanderung zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten kann. Kapitel 3 stellt anhand theoretischer und empirischer Untersuchungen die zentralen Determinanten der Wanderungsentscheidung dar. Auf Basis dieser Ergebnisse beschäftigt sich Kapitel 4 damit, wie es um die Willkommenskultur in Deutschland bestellt ist und welche Verbesserungspotenziale bestehen. Darauf aufbauend erläutert Kapitel 5 Maßnahmen zur gezielten Ansprache qualifizierter Arbeitnehmer im Ausland. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen.

2

Zuwanderung und Fachkräftesicherung in Deutschland

2.1 Veränderte Rahmenbedingungen

Betrachtet man die Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, spielen die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle. So resultierte die erste Einwanderungswelle daraus, dass im Nachkriegsdeutschland der 1950er und 1960er Jahre große Arbeitskräfteengpässe auftraten, denen die Bundesrepublik durch gezielte Anwerbung von Gastarbeitern aus südeuropäischen Staaten wie Italien, Jugoslawien und der Türkei entgegenwirkte. Im Laufe der 1970er Jahre verschlechterte sich die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt zunehmend, sodass vor dem Hintergrund des ersten Ölpreisschocks im Jahr 1973 ein Anwerbestopp ausgesprochen und mit verschiedenen Maßnahmen auf eine Rückkehr der Ausländer hingewirkt wurde. Dennoch blieben viele Zugewanderte und holten ihre Familien nach, sodass heute viele Personen in Deutschland einen Migrationshintergrund haben (OECD, 2013).

Neben wirtschaftlichen Veränderungen war auch die europäische Einigung prägend für das Geschehen der letzten Jahrzehnte. Zum einen wurden im Zuge der Bildung des europäischen Binnenmarkts Mobilitätsbarrieren zwischen den einzelnen Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) und später der Europäischen Union (EU) immer weiter abgebaut, sodass Bürger anderer EU-Länder heute in Deutschland ohne Einschränkungen sesshaft werden und eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können.¹ Zum anderen traten immer mehr EG- beziehungsweise EU-Länder bei, wodurch der gemeinsame Arbeitsmarkt immer größer wurde. Für Deutschland war der Fall des Eisernen Vorhangs von besonderer Bedeutung. Während in den 1990er Jahren vorwiegend Menschen mit deutschen Wurzeln als Spätaussiedler aus den Ostblockstaaten in die Bundesrepublik kamen, wandern heute viele Osteuropäer im Rahmen der Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit zu. 2012 stammten die größten Gruppen hierzulande aus den osteuropäischen EU-Staaten Polen, Rumänien und Bulgarien (vgl. Abschnitt 2.2).

Während die Mobilitätsbarrieren innerhalb der EU abgebaut wurden, regelte die Bundesrepublik die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten lange Zeit sehr restriktiv. So galt der Anwerbestopp aus dem Jahr

¹ Derzeit bestehen noch Übergangsregelungen für Staatsbürger Kroatiens.

1973 letztlich bis zur Reform des Zuwanderungsrechts im Jahr 2005. Allerdings wurde er zu Beginn des Jahrzehnts zunehmend aufgeweicht. So basierte etwa die im Jahr 2000 eingeführte Greencard für ausländische IT-Fachkräfte, mit der erstmals seit 1973 wieder gezielt (hochqualifizierte) Arbeitskräfte aus Drittstaaten angeworben wurden, auf einer sogenannten Anwerbestoppausnahmereordnung² (Markus, 2011).

Erst mit dem Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 wurde der zugewanderungsrechtliche Rahmen neu geordnet und die Erwerbsmigration als Regelfall im Aufenthaltsrecht etabliert. Allerdings wurde die Vergabe entsprechender Titel noch sehr restriktiv gehandhabt. So konnten nur Wissenschaftler und Spezialisten mit einem sehr hohen Einkommen einen Aufenthaltstitel nach dem neu geschaffenen § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) erhalten. Neben den Voraussetzungen für die Vergabe eines Aufenthaltstitels wurde 2005 auch das Antragsverfahren nach dem Prinzip des „One-Stop-Government“ neu geregelt und vereinfacht. Ausländerbehörden können seither sowohl die Arbeits- als auch die Aufenthaltserlaubnis ausstellen. Zuvor erteilte die örtliche Agentur für Arbeit die Arbeitserlaubnis und die Ausländerbehörde entschied über die Aufenthaltserlaubnis (Sievert et al., 2012).

Seit 2005 wurde das Zuwanderungsrecht vor allem mit Blick auf die Arbeitskräftezuwanderung sukzessive liberalisiert. So wurde im Jahr 2012 etwa die Gehaltsschwelle für die Vergabe eines Aufenthaltstitels an ausländische Akademiker mit der Einführung der sogenannten Blauen Karte deutlich gesenkt und mit Inkrafttreten der Beschäftigungsverordnung (BeschV) im Jahr 2013 ein spezieller Aufenthaltstitel für Erwerbstätige mit Ausbildungsabschlüssen in Engpassberufen eingerichtet. Insgesamt stellt der rechtliche Rahmen damit heute kaum noch ein Hindernis für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte dar (vgl. Abschnitt 4.1).

2.2 Entwicklung der Zuwandererzahlen

In den letzten Jahrzehnten erfolgte die Zuwanderung nach Deutschland nicht kontinuierlich, sondern in Wellen. Nach einem starken Zuzug von Migranten infolge des Falls des Eisernen Vorhangs sank die Nettozuwanderung – also der Saldo zwischen Zu- und Fortzügen über die Landesgrenzen – bis 1998 auf rund 47.000 (Abbildung 1). In der Folge kam es dann wieder zu

² Die Anwerbestoppausnahmereordnung (ASAV) setzt sich aus der „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV)“ und der „Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV)“ zusammen.

einem Anstieg bis auf 273.000 Personen im Jahr 2001. Daraufhin ging die Zuwanderung erneut zurück. In den Jahren 2008 und 2009 kam es sogar zu einem negativen Wanderungssaldo. Seither ist die Zuwanderung wieder gestiegen und hat mit rund 369.000 Personen im Jahr 2012 den Spitzenwert von 2001 übertroffen. Damit gleicht sie seit 2011 auch den natürlichen Bevölkerungsrückgang aus. 2011 lag die Zahl der Sterbefälle um 189.600 höher als die Zahl der Geburten (Statistisches Bundesamt, 2013a). Während in der letzten Phase stärkerer Zuwanderung um das Jahr 2001 die außereuropäischen Länder eine bedeutendere Rolle spielten, kommt seit 2010 der bei weitem größte Teil der Migranten aus Europa. So lag 2012 der Anteil europäischer Länder, inklusive Russlands und der Türkei, bei 79,5 Prozent

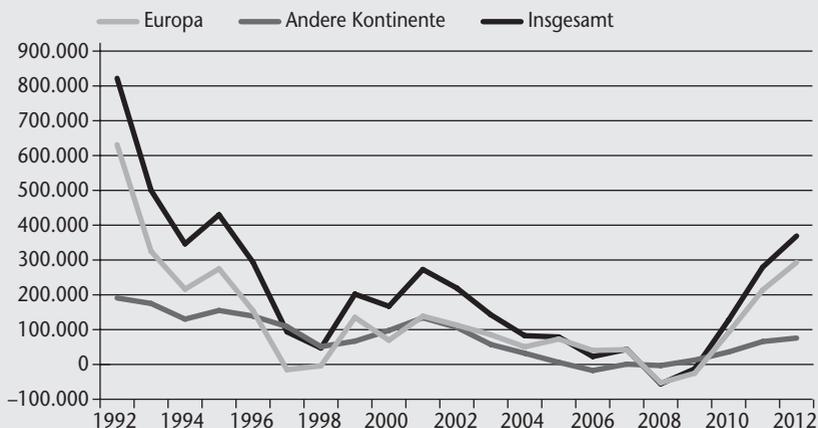
Polen war 2012 das bedeutendste Herkunftsland. Sein Anteil an der gesamten Nettozuwanderung lag mit 18,9 Prozent bei nahezu einem Fünftel (Tabelle 1). Darauf folgte an zweiter Stelle Rumänien (12,4 Prozent). Das wichtigste außereuropäische Land war Syrien, das mit einem Anteil von 2,1 Prozent an neunter Stelle rangierte. Dies ist wahrscheinlich auf den seit dem Jahr 2011 andauernden Bürgerkrieg zurückzuführen.

Viele Personen, die nach Deutschland kommen, verfügen über gefragte Qualifikationen. 2009 besaßen 9,6 Prozent der seit 1999 Zugewanderten zwischen 20 und 65 Jahren, die noch hier lebten, einen Hochschulabschluss

Nettozuwanderung nach Deutschland

Abbildung 1

Saldo aus Zuzügen und Fortzügen seit 1992



Europa beinhaltet Russland und die Türkei.
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2013b

in einem MINT-Fach (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), 2,2 Prozent hatten einen Abschluss in Medizin. In der Gesamtbevölkerung im entsprechenden Alter lagen die Anteile nur bei 5,8 beziehungsweise 1,4 Prozent. Überhaupt gab es unter den 20- bis 65-jährigen Neuzuwanderern mit 27 Prozent deutlich mehr Akademiker als in der vergleichbaren Altersgruppe der Gesamtbevölkerung mit 18 Prozent (Geis, 2012).

Wie sich die Zuwanderung nach Deutschland in Zukunft entwickeln wird, lässt sich kaum vorhersagen. Jedoch deutet vieles darauf hin, dass es sich auch beim Anstieg der Zahlen seit 2010 um eine Wellenbewegung handelt, die in den nächsten Jahren wieder abflacht. Zu diesem Schluss kommt auch die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013). Für einen Rückgang in den nächsten Jahren spricht, dass der jüngste Anstieg der Nettozuwanderung im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise in den südeuropäischen EU-Ländern steht. Verbessert sich die Wirtschaftslage in diesen Ländern wieder, ist davon auszugehen, dass sich weniger Personen für eine Wanderung nach Deutschland entscheiden und einige sogar wieder zurückgehen werden.

Zudem ist, wie Tabelle 1 zeigt, das natürliche Bevölkerungswachstum – also die Differenz zwischen Geburten und Sterbefällen – in fünf der sechs wich-

Bevölkerungsentwicklung in den Herkunftsländern der Zuwanderer

Tabelle 1

im Jahr 2012, Länderauswahl

	Nettozuwanderung nach Deutschland	Anteil an der gesamten Nettozuwanderung, in Prozent	Natürliches Bevölkerungswachstum im Herkunftsland	Fertilitätsrate im Herkunftsland
Polen	69.900	18,9	1.469	1,30
Rumänien	45.812	12,4	-54.435	1,25
Ungarn	26.208	7,1	-39.200	1,23
Bulgarien	25.121	6,8	-40.160	1,51
Griechenland	22.923	6,2	-4.671 ¹	1,42
Italien	21.716	5,9	-46.810 ¹	1,40
Spanien	20.539	5,6	45.812	1,36
Russland	9.398	2,5	-129.091 ¹	1,54 ¹
Syrien	7.891	2,1	396.400 ²	3,10 ²
China	6.688	1,8	7.125.200 ²	1,64 ²
Indien	6.212	1,7	17.514.200 ²	2,73 ²
Vietnam	1.059	0,3	1.023.600 ²	1,89 ²
Indonesien	943	0,3	2.772.200 ²	2,19 ²

¹ Wert im Jahr 2011. ² Durchschnittswert der Jahre 2005 bis 2010.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2013c; Eurostat, 2013; United Nations, 2011

tigsten Herkunftsländer negativ. Diese Länder sind also selbst stark vom demografischen Wandel betroffen, sodass es auch hier in Zukunft zu Fachkräftengpässen kommen dürfte. In Polen, das die meisten Zuwanderer stellt, existiert zwar noch ein Geburtenüberschuss. Dieser liegt allerdings mit 1.469 weit unter der derzeitigen Nettozuwanderung nach Deutschland von 69.900, und die Fertilitätsrate ist mit 1,3 – wie in Deutschland – weit unter dem bestandserhaltenden Niveau.

Soll Zuwanderung im Rahmen einer Demografiestrategie einen nachhaltigen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten, darf der Zustrom qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland in Zukunft nicht wieder abebben. Um dies zu gewährleisten, muss Deutschland verstärkt um Menschen aus Ländern werben, die selbst nicht von Bevölkerungsschrumpfung und -alterung betroffen sind und demnach weniger von Engpässen an qualifizierten Arbeitskräften bedroht sind. Länder mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung finden sich vor allem in Süd- und Südostasien. Dies hat auch die Bundesregierung im Rahmen der Fachkräfte-Offensive erkannt und Indien, Indonesien sowie Vietnam als Zielländer für die Gewinnung ausländischer Fachkräfte ausgewählt. Wie Tabelle 1 zeigt, weisen diese Länder derzeit noch ein natürliches Bevölkerungswachstum von über einer Million Menschen im Jahr auf. Die Zuwanderung nach Deutschland war aus diesen Ländern in den letzten Jahren relativ gering. So kamen (netto) im Jahr 2012 nur 6.212 Personen aus Indien, 1.059 aus Vietnam und 943 aus Indonesien.

3

Bestimmungsgrößen der Zuwanderung

Die Gründe, die Menschen dazu bewegen, ihre Heimat zu verlassen und auszuwandern, sind vielfältig. Sowohl die Situation im Herkunftsland als auch die Zukunftsaussichten in den Zielländern – etwa die Karriereperspektive – spielen eine wichtige Rolle. Zudem beeinflussen neben wirtschaftlichen Aspekten auch soziokulturelle Faktoren wie die Sprache am Zielort oder die vorhandenen sozialen Netzwerkstrukturen zwischen Heimat- und Zielland die Wanderungsströme. Dabei haben Migrant*innen häufig unzureichende Informationen über die aktuelle Lage in möglichen Zielländern, sodass auch ihre Erwartungen einen Einfluss auf die Migration haben können.

Deutschland ist es in den letzten Jahren gelungen, die Zuwanderung zu steigern – im Jahr 2012 sind beinahe eine Million Menschen aus unterschiedlichen Weltregionen hierhergekommen (Statistisches Bundesamt, 2013c). Um jedoch im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte bestehen zu können, muss bekannt sein, welche Faktoren Migrationsentscheidungen beeinflussen. Daher werden im Folgenden theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse diskutiert – zur Bedeutung von sogenannten Push- und Pull-Faktoren, von wirtschaftlichen Faktoren und Migrationskosten, von Informationsangeboten und der Erwartungshaltung von Zuzugswilligen, von kulturellen Faktoren und Sprachkenntnissen sowie von Netzwerken.

3.1 Push- und Pull-Faktoren

Jede Wanderungsentscheidung wird von zahlreichen Faktoren geprägt, die sowohl mit der Lage im Herkunftsland als auch mit den Perspektiven in möglichen Zielländern in Verbindung stehen (Lee, 1966). Im Herkunftsland beeinflussen die Push-Faktoren die Entscheidung des potenziellen Migranten, seine Heimat zu verlassen, wohingegen in den möglichen Zielländern die Pull-Faktoren wirken. Diese stellen die Attraktivität des Ziellandes dar und ziehen den potenziellen Zuwanderer an. Sowohl den Push- als auch den Pull-Faktoren können die gleichen Bestimmungsgrößen zugeschrieben werden. So kann die wirtschaftliche Lage als ein Push-Faktor (beispielsweise Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne im Herkunftsland) und gleichzeitig als ein Pull-Faktor (hohe Löhne, hohes Wohlstandsniveau im Zielland) wirken. Dies gilt auch für soziale, politische, rechtliche und ökologische Faktoren (Tabelle 2).

Welche Bedeutung einzelne Push- und Pull-Faktoren für potenzielle Zuwanderer haben, wird durch persönliche Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildungsstand, Arbeitsmarktsituation und Lebensstandard beeinflusst. Auch das Herkunftsland kann auf die Gewichtung der Faktoren einen Einfluss haben. In einer Erhebung wurden EU-Bürger im Jahr 2009 zu ihrer Bereitschaft befragt, ihre Heimat für einen Job im EU-Ausland zu verlassen. Die Bereitschaft fiel sehr unterschiedlich aus. In Ländern mit einer hohen Arbeitslosenquote und konjunkturellen Problemen (wie Spanien oder Malta) wurden Faktoren wie „bessere Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden“ oder „bessere Arbeitsbedingungen“ am häufigsten als wichtige Gründe für eine Auswanderung genannt. In Ländern mit einer stabilen Wirtschaftslage und relativ geringen Arbeitslosenzahlen (wie Dänemark oder den Niederlanden) sind diese Kriterien nur für wenige Befragte relevant. Eine „hohe Lebens-

Push- und Pull-Faktoren

Tabelle 2

Determinanten	Push-Faktoren (Herkunftsland)	Pull-Faktoren (Zielland)
Bevölkerungsentwicklung	Bevölkerungswachstum	Bevölkerungsstagnation oder -rückgang
Wirtschaftliche Faktoren	Arbeitslosigkeit, Niedriglöhne, niedriger Konsum- und Lebensstandard	Arbeitskräftemangel, hohe Löhne, hohes Wohlstands- und Konsumniveau, hoher Lebensstandard
Soziale Faktoren	Mangelnde Bildungs- und Gesundheitsversorgung, fehlende soziale Sicherung, kein Wohnraum	Bildungsmöglichkeiten, Gesundheitsversorgung, soziale Sicherung
Politische Faktoren	Diktaturen, Folter, Bürgerkriege, Völkermord	Demokratische Systeme, Garantie der Menschen- und Bürgerrechte
Religiös-ethische Faktoren	Benachteiligung wegen Religion, Volks- und Kulturgruppe, Minderheitsverfolgung, Verbot der Religions- und Sprachausübung	Keine religiös-ethnische Diskriminierung, Minderheitenschutz, Garantie der Religionsausübung
Rechtliche Faktoren	„Legalisierte“ Diskriminierung, legaler Rassismus, administrative Überwachung	Einwanderungsmöglichkeiten, Rechtssicherheit, Diskriminierungsverbot
Ökologische Faktoren	Umweltkatastrophen, Wüstenbildung, Brennholz- und Wassermangel, Bodenerosion, fehlende Umweltpolitik	Intaktere Umwelt, Ressourcen- und Umweltschutzmaßnahmen als im Heimatland

Quelle: Braun/Topan, 1998, 14 f.

qualität“ ist wiederum für Bewohner der östlichen und südöstlichen EU-Länder von großer Bedeutung. Mit der Auswanderung etwas „Neues zu erleben“ und „neue Leute zu treffen“ hat für sie – im Gegensatz zu schwedischen, dänischen oder finnischen Bürgern – kaum Relevanz (European Commission, 2010).

Die Bedeutung einzelner Push- und Pull-Faktoren variiert also je nach persönlicher Präferenz und Ausgangslage. Für welches Land sich ein Zuwanderer entscheidet, hängt letztlich von seiner Abwägung der positiven und negativen Merkmale des Herkunfts- und des möglichen Ziellandes ab. Dabei kommt es zu einer Wanderung, wenn die Gesamtheit der positiven Faktoren auf der Seite des Ziellandes (Pull-Faktoren) attraktiver ist als die Gesamtheit der positiven Faktoren auf der Seite des Herkunftslandes (Lee, 1966). Die Entscheidung hängt auch von der Attraktivität anderer Zielländer ab. Verantwortliche in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft haben somit nur begrenzt Einfluss auf das Geschehen, da sie zwar die Attraktivität Deutschlands erhöhen können – beispielsweise durch Verbesserung der Arbeits- oder der

rechtlichen Rahmenbedingungen –, aber kaum Einfluss auf die Lage in den Herkunftsländern und die Perspektiven in anderen möglichen Zielländern haben.

Allerdings zeigt eine Befragung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten, dass die Pull-Faktoren einen stärkeren Einfluss auf die Zuwanderungsentscheidung haben als die Push-Faktoren (Heß, 2009). Dabei geben sie den Arbeitsplatz beziehungsweise den Arbeitgeber, die Karriereplanung und die Einkommenshöhe als wichtigste Pull-Faktoren an. Darüber hinaus spielt die ökonomische Lage und die soziale Absicherung in Deutschland eine wichtige Rolle. Private und andere Beweggründe – wie beispielsweise die Chancen für Familienangehörige – ergeben ein heterogenes Bild an Entscheidungsfaktoren, wenn es um den Zuzug nach Deutschland geht (Heß, 2009).

3.2 Wirtschaftliche Faktoren und Migrationskosten

In der von Ökonomen entwickelten neoklassischen Migrationstheorie werden Wanderungen vorwiegend durch Einkommensunterschiede zwischen zwei Staaten bestimmt: Personen aus Ländern mit einem geringen (Lohn-) Einkommen gehen in Regionen oder Länder, die ein höheres Lohnniveau aufweisen. Statistische Auswertungen für die Wanderungen zwischen 120 Herkunftsländern und 15 OECD-Ländern ergeben, dass die Möglichkeit zur Verbesserung des durchschnittlichen Einkommens durch Migration positiv mit den Wanderungsbewegungen zwischen Ländern korreliert. Eine Erhöhung der Einkommen in einem Land um 10 Prozent hat ein Plus bei den Zuwanderungsströmen von 7,6 Prozent zur Folge, bei innereuropäischer Migration sind es sogar plus 19 Prozent (Ortega/Peri, 2012). Wie die Befragung von Menschen aus Drittstaaten in Deutschland zeigt, spielen eine Reihe anderer wirtschaftlicher Faktoren rund um den Beruf ebenfalls eine wichtige Rolle. Auch die aktuelle Arbeitsmarktsituation kann die Ströme beeinflussen. So wirken sich niedrige Arbeitslosenzahlen positiv auf die Migrationsentscheidung aus (Geis et al., 2008).

Aus ökonomischer Sicht kann man die Wanderungsentscheidung als Kosten-Nutzen-Analyse auffassen. In einer persönlichen Kalkulation maximiert ein potenzieller Zuwanderer seinen Nutzen aus der Wanderung – also vor allem den möglichen Einkommensgewinn unter Berücksichtigung der Kosten. Je größer demnach die Lohndifferenz zwischen dem Herkunfts- und Zielland und je geringer die Wanderungskosten, desto lohnender ist es für den Migranten, sein Herkunftsland zu verlassen (Massey et al., 1993). Die Kosten setzen sich aus monetären sowie nichtmonetären zusammen. Erstere

umfassen die direkten Kosten, die beispielsweise durch Reise und Umzug sowie durch orts- und jobwechselbedingte Einkommensverluste während der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz oder nach „On-the-job-Trainings“ verursacht werden (Borjas, 1999). Letztere umfassen alle psychischen Aufwendungen. Dazu zählen beispielsweise das Einleben in einen neuen Kulturraum oder die Kosten der Trennung von Freunden und Familie in der Heimat.

Zusätzlich wird der Zuwanderer bei der Migration mit einer Reihe von Transaktionskosten konfrontiert, beispielsweise beim Erwerb von soziokulturellen Kompetenzen, beim Aufbau des Vertrauens in regionale Behörden oder bei administrativen und integrativen Prozessen (Siegert/Buscher, 2013). Diese Kosten sind für Außenstehende kaum zu quantifizieren, da sie mit der Wahrnehmung des Betroffenen verknüpft und anhand wirtschaftlicher Ressourcen nur schwer messbar sind. Dennoch haben sie einen erheblichen Einfluss auf die Migrationsentscheidung (Sjaastad, 1962; Siegert/Buscher, 2013). Grundsätzlich lässt sich sagen, dass eine offen kommunizierte Willkommenskultur, ausführliche Informationsangebote und zielgerichtete Integrationsmaßnahmen die Kosten für Zuwanderer senken und sich damit positiv auf den Entschluss, nach Deutschland zu kommen, auswirken können.

3.3 Informationen und Erwartungshaltung

Besonders mit Blick auf die Zukunftsperspektiven im Zielland (Pull-Faktoren) ist eine Auswanderung in der Regel mit Unsicherheiten verbunden (Lee, 1972). So wissen Interessierte oftmals nicht, wie gut ihre Chancen auf dem fremden Arbeitsmarkt tatsächlich sind oder welches Einkommen sie erwartet. Zudem können die Verfahren zur Visavergabe nicht nur eine bürokratische Hürde, sondern aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen den Behörden und dem Zuwanderer auch einen Unsicherheitsfaktor darstellen (vgl. Abschnitt 4.2). Außerdem sind die nichtmonetären Kosten, beispielsweise für die soziale Integration und das Zurechtfinden in einem neuen Land, nur schwer einzuschätzen (vgl. Abschnitt 3.2). Die Migrationsentscheidung wird also typischerweise unter Unsicherheit getroffen, die aus unzureichenden Informationen resultiert.

Ein besonderes Problem ist, dass potenzielle Zuwanderer oft nur schwer beurteilen können, inwiefern sie die in ihrer Heimat erworbenen Qualifikationen und (beruflichen) Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt im Zielland nutzen können. In einer Umfrage aus dem Jahr 2009 äußert jeder zehnte Europäer große Bedenken darüber, dass seine Abschlüsse im EU-Ausland nicht anerkannt werden (European Commission, 2010). Solche Unsicher-

heiten können dazu führen, dass sich risikoscheue Personen gegen eine Wanderung entscheiden, obwohl diese aus Kosten-Nutzen-Perspektive für sie optimal wäre.

Gleichzeitig können diese Unsicherheiten zu verzerrten Erwartungen führen. Zum Beispiel können das künftige Lohneinkommen und die Arbeitsmarktchancen aufgrund von unzureichenden Informationen von vormalig ausgewanderten Bekannten oder Familienmitgliedern im Zielland unterschätzt werden (McKenzie et al., 2007). Die Erwartungen, im Zielland eine Beschäftigung zu finden, variieren je nach Qualifikationsniveau. So schätzen zum Beispiel höher qualifizierte Arbeitnehmer in Europa ihre Chancen im Ausland besser ein als niedrig qualifizierte (Dalen/Henkens, 2009).

Um solche Unsicherheiten abzubauen, muss vor allem Klarheit bezüglich der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse und beruflicher Zeugnisse geschaffen werden. So kann auch das Risiko für Arbeitgeber minimiert werden, dass mit der Einstellung eines Bewerbers aus dem Ausland Nachqualifizierungsmaßnahmen notwendig werden (Katz/Stark, 1987). Da Prüfungs- und Anerkennungsverfahren mit Kosten und Unsicherheiten bezüglich des Ergebnisses verbunden sind, können diese auch die Migrationsentscheidung beeinflussen (vgl. Abschnitt 4.1). Denn je geringer die Kosten ausfallen, desto attraktiver ist ein potenzielles Zielland. Klare Regelungen und einfache Verfahren für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse können also einen wichtigen Beitrag dazu leisten, den Zuzug von Fachkräften zu fördern und diese besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Haben Zuwanderer einen Teil ihrer Ausbildung – beispielsweise ein Hochschulstudium – in Deutschland absolviert, so stellt sich das Problem der Anerkennung nicht und die Integration auf dem Arbeitsmarkt gelingt sogar noch besser. So ist die Erwerbsbeteiligung ausländischer Absolventen hierzulande bei Männern mit 92 Prozent und bei Frauen mit 74 Prozent höher als bei Zuwanderern, die ihren Hochschulabschluss im Ausland erworben haben (79 beziehungsweise 49 Prozent). Zudem sind ausländische Absolventen in Deutschland häufiger als Fach- oder Führungskräfte tätig als Neuzugewanderte (Alichniewicz/Geis, 2013).

3.4 Kulturelle Faktoren und Sprachkenntnisse

Neben den in Abschnitt 3.2 dargestellten wirtschaftlichen Faktoren gibt es eine Reihe soziokultureller Aspekte, die ebenfalls die Zuwanderungsentscheidung beeinflussen und als Pull-Faktoren wirken können. Dazu zählt die kulturelle Distanz zwischen dem Herkunfts- und dem Zielland. Kulturelle

Gemeinsamkeiten wie ein ähnliches Wertesystem, gleiche Sprache, Traditionen und Konfessionsangehörigkeit senken die Anpassungs- und Integrationskosten im Aufnahmeland. Empirischen Untersuchungen zufolge bevorzugen Zuwanderer deshalb auch Länder, die eine geringe kulturelle Distanz zu ihrem Herkunftsland aufweisen (Pedersen et al., 2004).³

Ein besonders wichtiger soziokultureller Aspekt ist die Sprache des Ziellandes: Sie kann die Muttersprache des Migranten sein, sie kann im Heimatland bereits erlernt worden sein oder sie ist eine weit verbreitete Sprache (wie beispielsweise Englisch). In vielen Fällen müssen Migranten allerdings die Sprache des Ziellandes neu erlernen. Dann spielen die individuellen Fähigkeiten beim Spracherwerb eine wichtige Rolle. Dabei zeigen Untersuchungen, dass Personen sich eine Sprache schneller aneignen können, die mit ihrer Muttersprache linguistisch verwandt ist (Adsera/Pytlikova, 2012).

Dass Sprache bei der Migrationsentscheidung von hoher Relevanz ist, zeigen auch die Ergebnisse einer europaweiten Befragung aus dem Jahr 2009. Für 27 Prozent der Befragten waren die Kenntnisse der in dem Zielland gesprochenen Sprache ein ausschlaggebendes Motiv dafür, einzuwandern (European Commission, 2010). Gleichzeitig gehörte für 19 Prozent aller Befragten das Erlernen einer Fremdsprache zu den drei größten Hürden.

Damit hat die Sprache starken Einfluss auf die Migrationskosten (Adsera/Pytlikova, 2012). Zum einen ist der Spracherwerb mit Aufwendungen etwa für Sprachkurse verbunden. Zum anderen verursachen mangelnde Sprachkenntnisse Probleme auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes, da viele Kompetenzen und Fertigkeiten im Beruf nur dann kommuniziert und damit effizient eingesetzt werden können, wenn die Sprachkenntnisse gut genug sind. Rund die Hälfte aller Europäer ist der Meinung, dass mangelnde Sprachkenntnisse bei der Suche nach einem Arbeitsplatz im Ausland ein Hindernis darstellen (European Commission, 2010). Auch eine empirische Untersuchung für Deutschland hat gezeigt, dass sich Sprachkenntnisse positiv auf das Lohn Einkommen von Zuwanderern auswirken (Dustmann/Soest, 2002).⁴ Dieser Effekt ist hier sogar stärker ausgeprägt als in Ländern wie Kanada, USA, Australien oder Israel (Dustmann/Soest, 2002). Dass Sprachkenntnisse für den Berufsalltag in Deutschland oft unabdingbar sind, bestätigt auch eine

³ Pedersen et al. (2004) untersuchten die kulturelle Distanz anhand folgender Variablen: Nachbarschaftsbeziehungen zwischen Ländern, ehemalige Kolonialbeziehungen und die geografische Nähe.

⁴ Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass aufgrund von guten Sprachkenntnissen das Lohn Einkommen um 5 Prozent steigt. Dieses Ergebnis ist höher als die von Chiswick/Miller (1995) ermittelten Werte für Australien, Kanada, USA und Israel.

Studie des BAMF, in der ausländische Hochqualifizierte aus Drittstaaten befragt wurden: Etwa die Hälfte dieser Fachkräfte gab an, für die Ausübung der beruflichen Tätigkeit gute bis sehr gute Deutschkenntnisse zu benötigen. Bei einem Drittel setzte die Berufstätigkeit mittlere bis geringe Deutschkenntnisse voraus. Nur etwa 17 Prozent benötigten im Zusammenhang mit ihrem Beruf keinerlei Deutschkenntnisse, was mutmaßen lässt, dass die Betriebsprache hier eine andere ist (Heß, 2009).

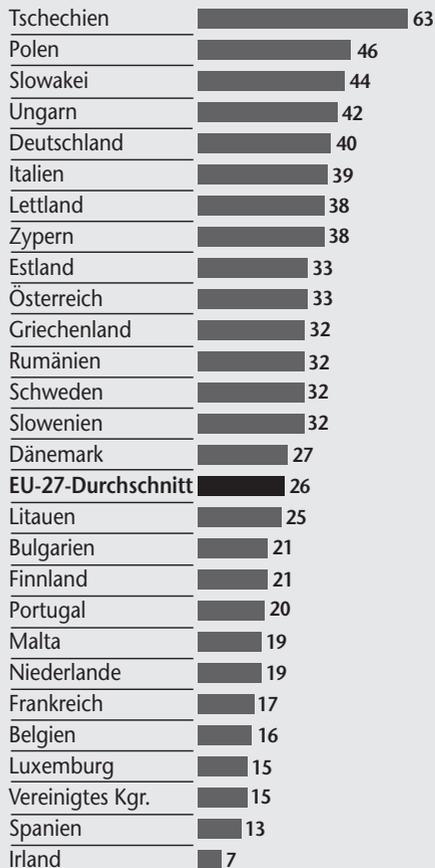
Sprachkenntnisse sind nicht nur für die berufliche Karriere wichtig. Sie spielen auch bei der Integration am neuen Wohnort eine wesentliche Rolle, da sie die Integrationskosten der Zugezogenen senken – zum Beispiel, weil sich so einfacher Kontakte zu Ortsansässigen knüpfen lassen. In Deutschland betrachten Zuwanderer das Beherrschen der deutschen Sprache sogar als die wichtigste Voraussetzung dafür, in der Gesellschaft akzeptiert und anerkannt zu werden (Bertelsmann Stiftung, 2009).

Auch Wanderungsinteressierte sehen im Spracherwerb einen bedeutenden Faktor für die berufliche und soziale Integration im Zielland. So zählt für viele Europäer das Erlernen der Sprache des Ziellandes zu den wichtigsten Vorbereitungsmaßnahmen (European Commission, 2010). Wie Abbildung 2 zeigt, gaben dies 26 Prozent der befragten EU-Bürger an. Besonders häufig erlernten Bürger der osteuropä-

Spracherwerb als Vorbereitungsmaßnahme

Abbildung 2

Anteil der Personen, die zur Vorbereitung auf eine Auswanderung in den EU-Raum eine Sprache erlernt haben, in Prozent



Quelle: European Commission, 2010, 24

ischen EU-Staaten wie Tschechien (63 Prozent), Polen (46 Prozent) und der Slowakei (44 Prozent) in Vorbereitung auf die Auswanderung eine neue Sprache oder intensivierten ihre Kenntnisse. Daraus lässt sich schließen, dass Angebote zum Spracherwerb in den Heimatländern eine wichtige Voraussetzung für die Förderung der Zuwanderung sind. Dabei wird Deutsch von den EU-Bürgern als zweitwichtigste Fremdsprache angesehen: 67 Prozent erachten Englisch als wichtigste und nützlichste Sprache, Deutsch geben immerhin 17 Prozent an (European Commission, 2012). Daher kommt Sprachlernangeboten, wie sie etwa die Goethe-Institute leisten, auch im Rahmen einer Strategie zur Anwerbung ausländischer Fachkräfte eine zentrale Rolle zu (vgl. Abschnitt 5.3).

3.5 Netzwerke

Neben den bereits diskutierten wirtschaftlichen und soziokulturellen Faktoren haben auch die sozialen Netzwerke starken Einfluss auf die Wanderungsentscheidung. Pflegen potenzielle Zuwanderer Kontakte zu Personen über die Ländergrenzen hinaus – beispielsweise zu Familienmitgliedern, Freunden oder Bekannten –, so wirkt sich das maßgeblich auf die Migrationsentscheidung aus. Dabei verringern Netzwerke die Wanderungskosten: Der erste Zuwanderer ist im Zielland mit hohen Belastungen konfrontiert, da er die monetären und nichtmonetären Aufwendungen im vollen Maße tragen muss. Hat sich dieser erst einmal niedergelassen, so entstehen Netzwerkstrukturen zum Herkunftsland, von denen nachkommende Migranten profitieren (Massey et al., 1993). Auskünfte und Unterstützung durch soziale Netzwerke im Ausland können die Kosten, die durch unvollständige Informationen über die Situation im Zielland entstehen, abbauen (vgl. Abschnitt 3.3) und die mit einer Migration verbundenen Risiken – etwa im Zielland arbeitslos zu bleiben – mindern.

Diese positiven Netzwerkeffekte erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass sich Personen für die Migration und für bestimmte Zielländer entscheiden. Daraus resultiert ein sich selbst verstärkender Prozess: Je mehr Menschen aus einer Herkunftsregion sich einmal für ein bestimmtes Zielland entschieden haben, desto attraktiver wird dieses Land auch für andere aus der Herkunftsregion. Dies führt wiederum dazu, dass sich mehr Menschen aus dem Heimatland zum Auswandern entscheiden. Solche Strukturen können zu einer Kettenmigration führen (Massey et al., 1993). Längerfristig resultieren daraus mitunter Wanderungsströme, die sich kaum noch anhand der typischen Determinanten, wie beispielsweise durch Einkommensunterschiede, erklären lassen (Massey et al., 1993).

Pedersen et al. (2004) untersuchen in diesem Zusammenhang die Zuwanderung aus 129 Herkunftsländern in 27 OECD-Staaten und kommen zu dem Ergebnis, dass die Größe der ausländischen Community im Zielland einen signifikanten Einfluss auf den Zuwanderungsstrom aus einem Herkunftsland hat: Wenn im Zielland die Größe einer ausländischen Community um 10 Prozent steigt, wächst die jährliche Zuwanderung aus dem betreffenden Herkunftsland um 5,9 Prozent – unabhängig davon, ob es sich um benachbarte Länder handelt oder nicht. Ferner unterscheiden Pedersen et al. (2004) zwischen Migration aus Ländern mit einem hohen, mittleren und niedrigen Bruttoinlandsprodukt. Dabei ist der Netzwerkeffekt für Migranten aus Ländern mit geringem Einkommen stärker ausgeprägt als für Personen aus Staaten mit hohem Einkommen. Für die Zielregion Westeuropa – und somit auch in Deutschland – sind diese Unterschiede jedoch nur gering; hier spielen Netzwerke ungeachtet der Höhe des Einkommens im Herkunftsland eines Migranten eine tragende Rolle. Dies belegt auch eine europaweite Befragung aus dem Jahr 2009. Hier gaben 18 Prozent aller Befragten an, dass sie bevorzugt in ein Land auswandern würden, in dem sie eine Gemeinschaft von Freunden und/oder Familienangehörigen haben, die dort bereits Arbeitserfahrung vorweisen können (European Commission, 2010).

Auch bei der Arbeitsuche im Zielland sind Netzwerke wichtig. Dabei greifen potenzielle Zuwanderer mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau auch auf unterschiedliche Netzwerkstrukturen zurück. Geringqualifizierte lassen sich bei der Suche viel öfter über informelle Netzwerke – zum Beispiel über Bekannte und Familienangehörige – Hilfestellung geben als Hochqualifizierte. Diese greifen bei der Jobsuche eher auf berufliche und persönliche Kontakte sowie auf Alumni-Netzwerke zurück, die vor allem bei den Karriereaussichten hilfreich sein können (Meyer, 2001; Wong/Salaff, 1998). Dabei stellen Drever/Spieß (2006) fest, dass Migranten in Deutschland in einem größeren Umfang Netzwerke zur Arbeitsplatzsuche nutzen als Einheimische. Fast die Hälfte aller befragten Migranten gibt an, ihre Arbeitsstelle über persönliche Netzwerke gefunden zu haben, bei den deutschen Befragten ist es hingegen nur ein Drittel. Es zeigt sich, dass Netzwerke bei der Suche unabhängig vom Herkunftsland des Migranten eine bedeutende Rolle spielen und somit zur Arbeitsmarktintegration unterschiedlicher Gruppen beitragen.

Des Weiteren steuern Netzwerke zur Imagebildung eines Landes im Ausland bei, da über diese Kanäle negative und positive Merkmale eines Landes nach außen getragen werden. Verfügt ein potenzieller Zuwanderer über Kontakte in mehrere Länder, so bieten diese Kanäle ihm die Möglichkeit, im

Vorfeld Informationen zu den verschiedenen Destinationen einzuholen und sich eine Meinung zu bilden (Mahroum, 2002).⁵ Insgesamt zeigt sich, dass die Etablierung neuer und die Stärkung bestehender Migrantennetzwerke eine wichtige Voraussetzung dafür ist, in Zukunft genügend ausländische Fachkräfte vor allem aus den demografiestarken Weltregionen für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen.

4

Willkommenskultur in Deutschland

Um einen kontinuierlichen Zustrom an Fachkräften zu ermöglichen, müssen die Rahmenbedingungen für die Zuwanderung nach Deutschland verbessert werden. Dabei reicht es nicht aus, für Bürger aus Drittstaaten die Zugangswege zum hiesigen Arbeitsmarkt zu öffnen. Vielmehr müssen Zuwanderer im Sinne einer Willkommenskultur auf ihrem Weg in den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft begleitet werden. Ihnen sollte dabei das Gefühl vermittelt werden, hier erwünscht und geschätzt zu sein. Dafür ist die Beteiligung vieler verschiedener Akteure – wie der Ausländerbehörden, der Arbeitgeber und der Bevölkerung vor Ort – notwendig. In diesem Kapitel wird der Stand Deutschlands bei der Willkommenskultur entlang der Teilbereiche „Willkommenskultur im Zuwanderungsrecht“ (Abschnitt 4.1), „Willkommenskultur in Behörden“ (Abschnitt 4.2), „Willkommenskultur im Unternehmen“ (Abschnitt 4.3) und „Willkommenskultur in der Gesellschaft“ (Abschnitt 4.4) dargestellt. Dabei werden jeweils auch Verbesserungspotenziale in den einzelnen Teilbereichen aufgezeigt.

4.1 Willkommenskultur im Zuwanderungsrecht

Nur wenn der zugewanderungsrechtliche Rahmen Aufenthalt und Erwerbstätigkeit in Deutschland erlaubt, können ausländische Fachkräfte auf legalem Wege einreisen und hier eine Arbeit aufnehmen. Damit fußt jede Form von Willkommenskultur letztlich auf einem zugewanderungsfreundlichen Aufenthaltsrecht. Daher wird zunächst kurz auf den rechtlichen Rahmen eingegangen, auch wenn das Zuwanderungsrecht in Deutschland nicht Kernthema dieser Untersuchung ist.

⁵ Mahroum (2002) bezeichnet die Möglichkeit, sich vorab über verschiedene Länder informieren zu können, als „country-shopping“.

Grundsätzlich muss man zwischen zwei Personengruppen differenzieren, für die sich die Regelungen vollkommen unterscheiden. Für Staatsangehörige aus anderen EU-Staaten und diesen gleichgestellten Ländern – das sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz – existieren keine Zugangsbeschränkungen zum deutschen Arbeitsmarkt. Im Rahmen der Personenfreizügigkeit können sie sich ohne Aufenthaltstitel oder Visum in Deutschland niederlassen. Zudem sind sie bei der Vergabe von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen einheitlichen Bewerbern gleichgestellt.

Staatsangehörige aus anderen Ländern (Drittstaaten) benötigen für die Zuwanderung nach Deutschland einen Aufenthaltstitel. Abgesehen von der Niederlassungserlaubnis, die nur in sehr wenigen Fällen (etwa bei hochqualifizierten Wissenschaftlern) direkt nach Einreise erteilt wird, sind alle Aufenthaltstitel zeitlich begrenzt und zweckgebunden. So können Inhaber eines Aufenthaltstitels zur Erwerbstätigkeit nicht ohne weiteres den Arbeitgeber wechseln und ein Aufenthaltstitel zur Ausbildung berechtigt nur in beschränktem Umfang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Damit sind die Handlungsspielräume von Drittstaatenangehörigen in Deutschland stark eingeschränkt. Zudem standen bis vor wenigen Jahren bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln humanitäre Gründe stark im Vordergrund, wohingegen die Erwerbsmigration sehr restriktiv gehandhabt wurde.

Für ausländische Akademiker aus Drittstaaten wurde der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt mit der Einführung der Blauen Karte im August 2012 neu geregelt. Voraussetzungen für die Vergabe einer Blauen Karte sind ein deutscher oder ein dem deutschen vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss und ein Arbeitsvertrag mit einem jährlichen Mindestverdienst in Höhe von zwei Dritteln der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (das entspricht einem Mindestverdienst von 47.600 Euro im Jahr 2014) beziehungsweise von 52 Prozent (37.128 Euro im Jahr 2014) bei Mathematikern, Informatikern, Naturwissenschaftlern, Ingenieuren und Ärzten (§ 19a AufenthG in Verbindung mit § 2 BeschV). Eine Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Vergabe des Aufenthaltstitels ist nur notwendig, wenn das Einkommen unter der erstgenannten Grenze liegt. In diesem Fall muss sie bescheinigen, dass der Lohn dem ortsüblichen Niveau entspricht (Gleichwertigkeitsprüfung). Mit der Blauen Karte wurde auch eine auf sechs Monate begrenzte Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsuche für Akademiker (§ 18c AufenthG) eingeführt, die eine Anbahnung von Arbeitsverhältnissen erleichtern soll.

Mit der neuen Beschäftigungsverordnung vom Juli 2013 wurde der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Personen aus Drittstaaten mit beruflichen

Qualifikationen neu geregelt: Sie können eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG erhalten, wenn entweder die Vermittlung durch die BA erfolgt ist oder diese für den angestrebten Beruf in einer Positivliste festgestellt hat, dass die Beschäftigung von Ausländern arbeitsmarktpolitisch verantwortbar ist (§ 6 BeschV). Zudem ist eine Bescheinigung der Gleichwertigkeit der Ausbildungsinhalte im erlernten und angestrebten Beruf durch die zuständigen Stellen notwendig.

Wie sich diese neuen Aufenthaltstitel für Erwerbsmigranten auf die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten auswirken, lässt sich derzeit noch kaum abschätzen, da ihre Vergabe erst angelaufen ist. Allerdings lässt sich sagen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Erwerbsmigration nach Deutschland für Betroffene tendenziell immer noch schwerer nachvollziehbar sind als ein Punktesystem, wie es etwa Kanada anwendet. Auch besteht für Neuzuwanderer eine gewisse Unsicherheit, da fast alle gängigen Aufenthaltstitel befristet sind. So haben Inhaber der Blauen Karte zwar bei entsprechenden Sprachkenntnissen nach 21 Monaten einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, grundsätzlich ist die Blaue Karte aber auf maximal vier Jahre befristet. Hier wäre zu überlegen, die Regelung zu ändern und die Blaue Karte von vornherein ohne Befristung zu vergeben.

Drittstaatenangehörige, die bereits für ein Hochschulstudium oder eine berufliche Ausbildung nach Deutschland kommen wollen, benötigen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung. Voraussetzung für die Erteilung eines solchen Titels ist im Falle eines Hochschulstudiums die Zulassung an einer deutschen Hochschule, im Falle der Ausbildung die Zustimmung durch die BA. Nach Abschluss können die Aufenthaltstitel zur Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes um 18 Monate (Hochschulabsolventen) beziehungsweise zwölf Monate (Absolventen einer beruflichen Ausbildung) verlängert werden.

Die deutschen Hochschulen sind sehr gut auf die Zulassung von Studienbewerbern mit ausländischen Bildungsabschlüssen eingerichtet. Entspricht die Hochschulzugangsberechtigung nicht deutschen Standards, kann sie in speziell dafür eingerichteten Studienkollegs nachqualifiziert werden. Hingegen stellt die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse für Zuwanderer häufig eine Herausforderung dar. Ein Grund hierfür ist, dass die Zuständigkeiten je nach Abschluss bei verschiedenen Stellen verortet sind, unter anderem bei den Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landesbehörden. Auch verursacht das Anerkennungsverfahren Kosten, die häufig zwischen 100 und 500 Euro liegen und in der Regel vom Antragsteller

getragen werden müssen. Wird im Anerkennungsbescheid keine Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation attestiert, können sich die Auswahl und die Finanzierung einer geeigneten Weiterbildungsmaßnahme als schwierig erweisen (Demary et al., 2013).

Dabei ist die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse im Kontext einer Willkommenskultur nicht nur als Grundlage für die Vergabe von Aufenthaltstiteln von Bedeutung. Vielmehr hat sie auch maßgeblichen Einfluss darauf, wie sich Zuwanderer am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft etablieren können, da eine Anerkennung häufig Grundvoraussetzung für eine qualifikationsadäquate Beschäftigung ist. Um die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zu erleichtern, sollten, wie Demary et al. (2013) im Detail darstellen, die Verfahren vereinfacht und die Passgenauigkeit und Transparenz der Angebote auf dem Weiterbildungsmarkt erhöht werden. Zudem wäre es sinnvoll, Zuwanderer bei der Finanzierung der Anerkennungs- und Weiterbildungskosten zu unterstützen – wenn nicht durch Übernahme der Gebühren, so doch zumindest durch ein entsprechendes Kreditprogramm.

4.2 Willkommenskultur in Behörden

Während EU-Bürger ohne weiteren Verwaltungsakt nach Deutschland kommen können, haben Menschen aus Drittstaaten in der Regel zunächst intensiven Kontakt mit den deutschen Behörden. Um einreisen zu können, müssen sie bei der zuständigen Auslandsvertretung ein Visum beantragen. Sind sie in Deutschland, müssen sie sich von der zuständigen Ausländerbehörde einen Aufenthaltstitel ausstellen lassen. Da die Behörden maßgeblichen Einfluss darauf haben, inwieweit die Formalitäten eine Belastung für die Zuwanderer darstellen, kommt ihnen bei der Gestaltung einer Willkommenskultur eine wichtige Rolle zu. Das erste Zusammentreffen mit öffentlichen Dienststellen ist oft entscheidend darüber, ob sich die Neankömmlinge in der Gesellschaft willkommen fühlen (SVR Migration, 2011)

Um Zuwanderern das Gefühl zu vermitteln, in Deutschland erwünscht und wertgeschätzt zu sein, ist eine serviceorientierte Arbeitsweise der Ämter sehr wichtig. Tatsächlich ist die Praxis der deutschen Ausländerbehörden oft bemängelt worden – vor allem im Hinblick auf die langen Wartezeiten, die schlechte telefonische Erreichbarkeit und die häufig wechselnden Ansprechpartner. Auch wurde seitens der Zuwanderer sowohl von einem freundlichen als auch von einem unfreundlichen Umgangston in den Behörden berichtet (SVR Migration, 2011). Dies gilt auch für die Auslandsvertretungen, deren häufig intransparente Arbeitsweise bei der Visavergabe kritisiert und damit

auch der Erstkontakt zu Deutschland von den Antragstellern als negativ bewertet wurde (Tietze, 2009). Dies mag zum Teil daran gelegen haben, dass sich die Ausländerbehörden – in Verbindung mit der über viele Jahre geltenden Vorgabe einer Zuwanderungsbegrenzung – lange Zeit primär als eine Ordnungsbehörde verstanden und weniger als serviceorientierter Dienstleister (SVR Migration, 2011).

Dabei umfasst Serviceorientierung nicht nur einen freundlichen Umgangston gegenüber den Antragstellern, sondern auch Öffnungszeiten, die deren Bedürfnissen entgegenkommen, sowie eine schnelle und unkomplizierte Vergabe von Terminen. Zudem sollten die Behördenmitarbeiter bei Bedarf in der Lage sein, über ihren eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus zu beraten und auch in englischer Sprache zu kommunizieren. In der Praxis zeigt sich besonders häufig, dass die deutsche Amtssprache für Zuwanderer eine bürokratische Hürde darstellt (SVR Migration, 2011). Viele Dokumente wie Merkblätter, amtliche Mitteilungen oder Bescheide sind noch immer nur auf Deutsch erhältlich und zudem schwer verständlich.

In den letzten Jahren haben, wie vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration aufgezeigt, mehrere Kommunen die Serviceorientierung in ihren Ausländerbehörden verbessert. So wurden beispielsweise neue Organisationsstrukturen, Mitarbeiterschulungen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung eingeführt, Prozesse beschleunigt und die Integrationsförderung in die Behörden mit eingebunden (SVR Migration, 2011). Als wegweisend in diesem Bereich gilt die Einrichtung des Hamburg Welcome Centers (HWC). In diesem One-Stop-Shop werden verschiedene Behördenkompetenzen an einer Stelle gebündelt. Neben dem allgemeinen Neubürgerservice, der vor allem über Leben, Wohnen und Arbeiten in Hamburg informieren soll, gibt es einen speziell auf qualifizierte ausländische Fach- und Führungskräfte, Wissenschaftler, Selbstständige und Studierende zugeschnittenen Service. Diese Zuwanderergruppen können direkt im HWC ihren Aufenthaltstitel oder die Blaue Karte beantragen sowie ihren Wohnsitz anmelden und sich mit Blick auf die Anerkennung ihrer Bildungsabschlüsse beraten lassen. Durch die kürzeren Kommunikationswege in der Verwaltung ist das Hamburger Konzept besonders serviceorientiert: Leistungen werden nach Terminvereinbarungen mit einer Wartezeit von maximal fünf Minuten erbracht. Zudem ist das Welcome Center per E-Mail erreichbar und die maximale Antwortzeit beträgt 48 Stunden (SVR Migration, 2011). Auch in anderen Städten wie Frankfurt am Main und Berlin sind solche Strukturen bereits vorhanden.

Im Sinne einer Willkommenskultur wäre eine Bündelung der Leistungen für Zuwanderer in Welcome Centern in allen Kommunen wünschenswert, da dies unnötige Wege ersparen und die Verfahren transparenter machen würde. Dabei könnten die Kompetenzen der Welcome Center sogar noch weiter reichen als in Hamburg. So könnten diese grundsätzlich auch die Anträge für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse annehmen, auf Vollständigkeit prüfen und an die zuständigen Stellen weiterleiten. Ähnliche Einrichtungen wären auch bei den Auslandsvertretungen denkbar (vgl. Abschnitt 5.1).

Weitere wichtige Aspekte der Behördenarbeit im Kontext der Willkommenskultur sind die Gebühren und die Verfahrensdauer. Wie von der OECD (2013) dargestellt, lag Deutschland 2010 im internationalen Vergleich bei der Visavergabe in beiden Bereichen im unteren Mittelfeld. Auch wenn sich die Verfahrensdauer durch den Verzicht auf eine Einbeziehung der BA bei zunehmend mehr Titeln in den vergangenen Jahren weiter verkürzt haben dürfte, bestehen hier noch Optimierungspotenziale. So könnten, wie vom Normenkontrollrat aufgezeigt, durch eine elektronische Aktenführung in allen Behörden und eine Weiterleitung der Anträge auf elektronischem Wege unnötige Liegezeiten vermieden werden (Statistisches Bundesamt, 2011). Auch sollte für Antragsteller die Möglichkeit geschaffen werden, den Status des Verfahrensprozesses online abzufragen, was die Planungssicherheit erhöhen würde. In Vertretungen mit starkem Publikumsverkehr bietet es sich zudem an, gesonderte Sprechzeiten beziehungsweise Terminvergaben für die Beantragung von Visa zur Erwerbstätigkeit und zur Ausbildung in Deutschland einzurichten, um so die Verfahrensdauer für ausländische Fachkräfte zu verkürzen.

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die Möglichkeiten einer Vorabprüfung zu erweitern. Zum einen sollten Unternehmen eine nicht personenbezogene Einreiseerlaubnis (Greencard) beantragen können, die Fach- und Führungskräfte zum Arbeitsmarkt zulässt. Mit dieser Greencard könnten Auslandsvertretungen ohne Prüfung der deutschen Stellen zeitnah ein Visum ausstellen (Statistisches Bundesamt, 2011). Auch für den internationalen Personalaus-tausch im Unternehmen wäre eine Vorabzustimmung (Blanket Petition) wünschenswert (BDA, 2010). Zum anderen kann für Zuwanderungsinteressierte die Möglichkeit geschaffen werden, im Rahmen einer Vorabprüfung ermitteln zu lassen, ob sie einen Aufenthaltstitel in Deutschland erlangen können. Die Vergabe des Titels würde dann bei Vorlage der notwendigen Dokumente zeitnah durch die Auslandsvertretung erfolgen. Wird die Visumvergabe bei der kostenpflichtigen Vorabprüfung abgelehnt, spart der Zuwanderungsinteressierte Zeit und anderweitige Kosten (beispielsweise für die

Beglaubigung von Dokumenten). Vor dem Hintergrund unvollständiger Informationen und von Unsicherheit (vgl. Abschnitt 3.3) würde es so für Drittstaatenangehörige leichter, sich für eine Zuwanderung nach Deutschland zu entscheiden.

4.3 Willkommenskultur in Unternehmen

Damit Zuwanderung mit Blick auf die Fachkräftesicherung ihre volle Wirkung entfalten kann, ist es wichtig, dass die Neuankömmlinge gut und schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden. Auch spielt der Arbeitsplatz für die Bildung sozialer Netzwerke und für die längerfristige Etablierung der Zuwanderer in Deutschland eine wichtige Rolle. Dem beruflichen Umfeld und den Unternehmen selbst kommt also bei der Gestaltung einer Willkommenskultur eine große Bedeutung zu. Für Letztere heißt Willkommenskultur die Bereitschaft, offen auf die neuen ausländischen Mitarbeiter zuzugehen, diesen Unterstützung anzubieten und sie nicht zu diskriminieren (Heckmann, 2012). Da viele Zuwanderer aus beruflichen Motiven nach Deutschland ziehen (Heß, 2009), ist die Herausbildung einer betrieblichen Willkommenskultur unerlässlich, um Fachkräfte aus dem Ausland auch langfristig an Deutschland zu binden – und somit einer Rückwanderung vorzubeugen.

Unternehmen können die Willkommenskultur im Betrieb mit Maßnahmen in folgenden acht Bereichen unterstützen (BDA, 2012):

- Vermittlung und Förderung von Sprachkursen,
- Förderung des interkulturellen Austauschs im Unternehmen (zum Beispiel durch „Cook-your-Culture“-Treffen, bei denen jeder Teilnehmer ein Gericht aus seinem Heimatland kocht oder mitbringt),
- Stärkung der interkulturellen Kompetenzen bei der Stammebelegschaft,
- Personalrekrutierung – gezielte Suche nach ausländischen Fachkräften,
- Achtung der kulturellen oder religiösen Besonderheiten im beruflichen Alltag (beispielsweise beim Kantinenessen),
- Mentoring-Programme (Unterstützung der Zuwanderer auch bei außerbetrieblichen Angelegenheiten),
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie,
- Bereitstellung von Willkommensmappen mit Informationsmaterialien.

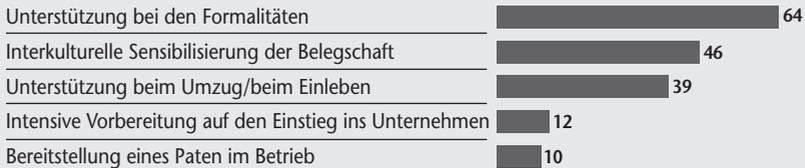
Damit wird Zuwanderern nicht nur eine schnellere Orientierung im Unternehmen ermöglicht, sondern auch ihre Integration in die Zivilgesellschaft gefördert.

Ein großer Teil der Unternehmen, die Fachkräfte aus dem Ausland rekrutieren, wendet bereits heute begleitende Maßnahmen im Bereich der betrieb-

Integrationsmaßnahmen für internationale Fachkräfte

Abbildung 3

im Jahr 2011, in Prozent aller Unternehmen, die internationale Fachkräfte rekrutiert haben (Mehrfachnennungen)



Quelle: Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, 2013

lichen Willkommenskultur an, wie eine Befragung im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums zeigt. Rund zwei Drittel (64 Prozent) der Unternehmen unterstützen die Zuwanderer bei der Erledigung von Formalitäten. Knapp die Hälfte (46 Prozent) ergreift Maßnahmen zur interkulturellen Sensibilisierung der Belegschaft und 39 Prozent unterstützen die Zuwanderer aktiv bei Umzug und Einleben (Abbildung 3).

In einer Befragung der IW Consult aus dem Jahr 2013 gab jedes sechste Unternehmen (16,6 Prozent) an, in den vorangegangenen zwei Jahren Fachkräfte aus dem Ausland gesucht und rekrutiert zu haben (IW Consult, 2013). Dabei nennen die Firmen am häufigsten sprachliche Defizite als Hemmnis bei der Rekrutierung. Darüber hinaus stellen eine mangelnde Mobilität potenzieller Bewerber, das Zuwanderungsrecht in Deutschland und kulturelle Unterschiede weitere Hürden dar (Bahrke et al., 2011). Vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind bei der Rekrutierung von Mitarbeitern aus dem Ausland häufig sehr zögerlich, da sie über wenig entsprechende Erfahrung verfügen. So ziehen weniger als 15 Prozent der von Fachkräfteengpässen betroffenen KMU eine Personalgewinnung im Ausland in den kommenden fünf Jahren in Betracht. Bei den Großunternehmen ist es rund ein Drittel (OECD, 2013). Gerade für die von Fachkräfteengpässen besonders betroffenen KMU im Verarbeitenden Gewerbe bietet die Beschäftigung von Fachkräften aus dem Ausland große Chancen. Finden diese Unternehmen nicht genügend geeignete Mitarbeiter, können sie ihre wirtschaftlichen Potenziale nicht voll ausschöpfen und im Wettbewerb um Hochqualifizierte haben sie gegenüber Großunternehmen häufig das Nachsehen. Dabei fehlen nicht nur Akademiker mit Abschlüssen im MINT-Bereich, sondern zunehmend auch geeignete Kandidaten mit Abschlüssen in gewerblich-technischen Ausbildungsberufen (Anger et al., 2013).

Um KMU bei der Fachkräftesicherung zu unterstützen, hat die Bundesregierung das Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KoFa) gegründet, das unter anderem seine Schwerpunkte in den Bereichen Auslandsrekrutierung und betriebliche Willkommenskultur hat. Die Arbeitsweise des KoFa ist vielfältig: Es bietet Firmen Handlungsempfehlungen an, sammelt Beispiele guter Praxis, macht diese zugänglich und organisiert Workshops vor Ort. Darüber hinaus ist eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit sinnvoll, um Unternehmen stärker für die Personalgewinnung im Ausland und Willkommenskultur im Betrieb zu sensibilisieren. In diesem Kontext ist eine Auszeichnung und Ehrung von Unternehmen hilfreich, die ausländische Mitarbeiter besonders erfolgreich unterstützen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat im Zuge dessen Anfang 2013 zum ersten Mal den Unternehmenspreis für mehr Willkommenskultur „Vielfalt. Wachstum. Wohlstand“ verliehen.⁶ Insgesamt sollte darauf hingearbeitet werden, dass sowohl bei den Unternehmen in Deutschland als auch bei der Bevölkerung das Bewusstsein zunimmt, dass die Fachkräftebasis und damit auch der Wohlstand hierzulande langfristig nur gesichert werden kann, wenn gezielt Personen aus dem Ausland für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden.

4.4 Willkommenskultur in der Gesellschaft

Ob sich Zuwanderer in einem Land erwünscht fühlen, hängt zu großen Teilen davon ab, wie sie in der Gesellschaft aufgenommen werden. Zur Willkommenskultur gehört zum einen die Offenheit gegenüber fremden Kulturen, zum anderen der generelle Umgang der Gesellschaft mit Vielfalt. Das setzt voraus, dass die Bevölkerung im Einwanderungsland offen für Zuwanderer sowie deren Traditionen und Bräuche ist und die Menschen schnell in ihre sozialen Netzwerke integriert.

Derzeit besteht bei vielen Deutschen eine ambivalente Haltung gegenüber Zuwanderern: Im Jahr 2012 gaben in einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung jeweils 64 Prozent an, dass Zuwanderung ihres Erachtens zu zusätzlichen Belastungen beim Arbeitslosengeld I und II („Hartz IV“ oder Grundversicherung für Arbeitsuchende), zu Konflikten zwischen Einheimischen und Einwanderern und zu Problemen in den Schulen führt (TNS Emnid, 2012). Gleichzeitig sehen die meisten Deutschen allerdings auch die positiven Aspekte (Abbildung 4). So gaben in derselben Befragung 69 Prozent an, dass

⁶ Die Unternehmensprofile sowie die eingesetzten Strategien der Preisträger können unter <http://www.make-it-in-germany.com/unternehmen> abgerufen werden.

Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber Zuwanderung

Abbildung 4

im Jahr 2012, in Prozent (Mehrfachnennungen)

Zuwanderung...

... ist für die Ansiedlung von internationalen Firmen wichtig	71
... macht das Leben in Deutschland interessanter	69
... führt zu Konflikten zwischen Einheimischen und Einwanderern	64
... führt zu zusätzlichen Belastungen bei Hartz IV und ALG I	64
... führt dazu, dass Deutschland weniger überaltert	63
... gleicht den Fachkräftemangel in Deutschland aus	52
... führt zu Mehreinnahmen bei der Rentenversicherung	45

Quelle: TNS Emnid, 2012

Menschen aus dem Ausland das Leben in Deutschland interessanter machen. Dieses auf den ersten Blick ambivalente Verhältnis lässt sich zum großen Teil darauf zurückführen, dass die Einstellung der Einheimischen gegenüber verschiedenen Zuwanderergruppen uneinheitlich ist. So befürworten dem SVR-Jahresgutachten (SVR Migration, 2011) zufolge knapp 60 Prozent der Einheimischen ohne Migrationshintergrund eine stärkere Zuwanderung von Fachkräften, während fast 70 Prozent von ihnen einen verstärkten Zuzug von Niedrigqualifizierten ablehnen.

Mit Blick auf das Integrationsklima in Deutschland kommt der Sachverständigenrat für Migration und Integration (SVR Migration, 2012) zu einem verhalten positiven Ergebnis. In Schulnoten umgerechnet liegt die Gesamtbewertung bei Zwei minus, wobei Personen mit Migrationshintergrund das Integrationsklima besser einschätzen als Personen ohne Migrationshintergrund. Allerdings zeigt sich bei der Offenheit der einheimischen Gesellschaft gegenüber religiöser Vielfalt ein heterogenes Bild: Zwar empfindet ein Großteil der Deutschen religiöse Vielfalt als eine Bereicherung (Pollack/Müller, 2013), die Offenheit gegenüber anderen Religionsgemeinschaften ist aber im Vergleich zu anderen europäischen Ländern durchaus noch verbesserungswürdig (Pollack, 2010).

Welches Bild sich die deutsche Bevölkerung von Zuwanderern macht, ist stark von der Berichterstattung in den Medien abhängig (Weber, 2013). Daher kommt einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit bei der Etablierung einer Willkommenskultur ebenfalls eine zentrale Rolle zu. Besonders wichtig sind

Initiativen, die Erfolgsgeschichten von Zuwanderern darstellen, wie etwa der Schülerwettbewerb „Ich hab’s geschafft“⁷. Auch sollten politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entscheidungsträger in öffentlichen Diskursen die positiven Aspekte der Zuwanderung stärker in den Vordergrund stellen und sich klar zur Zuwanderung bekennen. Dadurch lässt sich die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber Zuwanderern erhöhen. Diese kann auch das Image eines Landes im Ausland prägen und so die Attraktivität Deutschlands als Zielland für Wanderungsinteressierte beeinflussen.

Obwohl die Deutschen gegenüber Personen aus dem Ausland noch offener sein könnten, sind die meisten Zuwanderer hierzulande gut integriert. In einer Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2009 gaben über zwei Drittel (69 Prozent) an, sich in der Bundesrepublik wohlfühlen. 58 Prozent der Befragten mit Kindern sagten zudem, dass ihre Kinder hier aufwachsen sollen (Bertelsmann Stiftung, 2009). Zu dieser positiven Grundeinstellung dürfte die kulturelle Öffnung Deutschlands in den letzten Jahren einen wichtigen Beitrag geleistet haben. In den größeren Städten gibt es vielfach starke Migrantorganisationen. Besonders deutlich wird die kulturelle Offenheit Deutschlands bei internationalen Stadtfesten wie dem Karneval der Kulturen in Berlin. Solche und ähnliche Plattformen, die zum Dialog zwischen Migranten und Nichtmigranten anregen, können für die Etablierung einer Willkommenskultur in der Gesellschaft sehr hilfreich sein und sollten daher in Zukunft verstärkt gefördert werden.

Doch damit Zuwanderer sich schnell und gut integrieren können, reicht eine kulturelle Offenheit der Bevölkerung nicht aus. Sie benötigen Qualifizierungsangebote, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind. Besonders wichtig sind Kurse zur Verbesserung der Sprachkenntnisse, da diese, wie in Abschnitt 3.4 gezeigt, für die Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft entscheidend sind. Daher haben Drittstaatenangehörige auch seit 2005 einen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs, in dem die deutsche Alltagssprache und Grundlagen der deutschen Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vermittelt werden. Bei ungenügenden Sprachkenntnissen sind sie sogar zur Teilnahme verpflichtet. In den meisten Kommunen existieren umfangreiche und breit gefächerte Kursangebote für Zuwanderer – vornehmlich getragen durch die Volkshochschulen – zum Erwerb und zur Verbesserung von Kenntnissen der deutschen Sprache.

⁷ Im Rahmen des Wettbewerbs haben Schüler beruflich erfolgreiche Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer Region kreativ porträtiert, vgl. http://www.schulewirtschaft.de/www/schulewirtschaft.nsf/id/Wettbewerb-Ich-habs-geschafft_DE?open&ccm=600.

Da solche Maßnahmen auf kommunaler Ebene für die Integration eine zentrale Rolle spielen, sollten sie weiter ausgebaut werden. Es ist wichtig, dass Bund und Länder die Gemeinden hierbei stärker finanziell unterstützen, da Qualifizierungsangebote für Zuwanderer gesamtwirtschaftlich bedeutend sind. Als Baustein einer gesellschaftlichen Willkommenskultur leisten sie einen wichtigen Beitrag dazu, mehr qualifizierte Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen. Zudem ermöglichen sie Arbeitskräften aus dem Ausland, ihre Fähigkeiten und Qualifikationen hierzulande bestmöglich einzusetzen, und tragen so zur Fachkräftesicherung bei.

5

Ansprache potenzieller Zuwanderer im Heimatland

Um die Fachkräftebasis und damit auch den wirtschaftlichen Wohlstand nachhaltig zu sichern, muss Deutschland in Zukunft mehr Zuwanderer aus demografiestarken Ländern wie Indien, Indonesien und Vietnam gewinnen (vgl. Kapitel 2). Allerdings war die Zuwanderung aus diesen Ländern nach Deutschland bisher relativ gering, sodass sich noch keine starken Migrantennetzwerke bilden konnten. Diese haben jedoch erheblichen Einfluss auf Wanderungsströme, da sie Migranten auf einfachem Weg Informationen über das Leben im Zielland zur Verfügung stellen, sie bei der Arbeits- und Wohnungssuche unterstützen und ihnen unmittelbar nach der Ankunft soziale Kontakte bieten (vgl. Abschnitt 3.4).

Ein Kernziel deutscher Zuwanderungspolitik sollte es also sein, neue Migrantennetzwerke zwischen Deutschland und den demografiestarken Weltregionen zu initiieren. Um dies zu erreichen, müssen potenzielle Zuwanderer bereits in ihren Heimatländern gezielt angesprochen und für eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in Deutschland gewonnen werden. Hierfür gibt es vier Ansatzpunkte:

- Informations- und Beratungsangebote für potenzielle Zuwanderer,
- gezielte Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen an Bewerber außerhalb Deutschlands,
- Qualifikationsangebote im Ausland, vor allem zum Erlernen der deutschen Sprache sowie
- Ermöglichung kürzerer Aufenthalte (zum Beispiel Praktika), um Deutschland im Vorfeld der Zuwanderung kennenzulernen.

5.1 Informations- und Beratungsangebote

Gerade wenn noch keine starken Migrantennetzwerke bestehen, haben Personen im Ausland oft nur eine vage Vorstellung vom Leben in Deutschland und ihren beruflichen Perspektiven hier (vgl. Abschnitt 3.3). Daher sind passgenaue Informationsangebote ein wichtiger Baustein für eine Strategie zur Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland. Zudem helfen sie Personen, die sich bereits für die Wanderung nach Deutschland entschieden haben, sich schneller hier zurechtzufinden und erleichtern so deren Integration.

Das Internet hat sich in den letzten Jahren zur zentralen Plattform für Informationsangebote entwickelt. Daher spielen Webangebote auch für die Ansprache ausländischer Fachkräfte eine zentrale Rolle. Dabei sind Informations- und Werbeportale für potenzielle Zuwanderer, Internetseiten mit allgemeinen Informationen über Deutschland und die Webauftritte von Behörden mit Fachinformationen zu zuwanderungsrechtlichen Fragen von hoher Bedeutung.

In den letzten Jahren sind eine Reihe von Informations- und Werbeportalen für Zuwanderungsinteressierte entstanden, etwa „Make it in Germany“ im Rahmen der Fachkräfte-Offensive der Bundesregierung. Dieses Portal stellt in kurzen Texten dar, in welchen Branchen qualifizierte Beschäftigte gesucht werden und welche Möglichkeiten Deutschland für ausländische Fachkräfte und deren Familien bietet. Des Weiteren gibt die Seite konkrete Ratschläge – beispielsweise zur Jobsuche, zum Umzug und zum Einleben – und nutzt dabei intensiv die Verlinkung zu anderen themenspezifischen Webseiten. Zudem bietet sie einen Quick-Check für Zuwanderungsinteressierte zu den aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen.

Neben „Make it in Germany“ haben auch die Bundesländer Bayern und Hessen mit „Work in Bavaria“ und „Work in Hessen“ eigene Portale aufgelegt. Allen diesen Portalen ist gemein, dass sie potenzielle Zuwanderer in leicht verständlicher Sprache über Zugangsmöglichkeiten nach Deutschland, das gesellschaftliche Leben und Chancen am Arbeitsmarkt informieren. Dabei liegt der Beitrag, den sie zur Förderung der Zuwanderung nach Deutschland leisten können, nicht nur in der Information, sondern auch darin, dass sie potenziellen Zuwanderern das Gefühl vermitteln, in Deutschland gesucht und willkommen zu sein. Damit tragen sie auch das Bild Deutschlands als eine offene und zuwanderungsfreundliche Gesellschaft in die Welt.

Allerdings stehen die Inhalte der Portale – mit Ausnahme von „Work in Hessen“, das auch einen spanischsprachigen Auftritt hat – bisher nur in deutscher und englischer Sprache zur Verfügung. Für Personen, die unmittel-

bar für eine Zuwanderung nach Deutschland infrage kommen, ist dies ausreichend, da die Arbeitssprache hierzulande entweder Deutsch oder Englisch ist. Jedoch sollten sich die Internetseiten grundsätzlich auch an Personen wenden, die auf lange Sicht einen Zuzug nach Deutschland erwägen und noch nicht über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügen. Zudem sind für potenzielle Zuwanderer Angebote relevant, die das Leben in Deutschland darstellen, ohne gleichzeitig die Anwerbung ausländischer Fachkräfte zu verfolgen, wie das Internetportal „Tatsachen über Deutschland“. Auch interessieren sie sich für Neuigkeiten aus und über Deutschland, wie sie die Deutsche Welle in 30 Sprachen zur Verfügung stellt.

Wird die Absicht, nach Deutschland zu kommen, konkreter, benötigen potenzielle Zuwanderer häufig detaillierte Informationen zu zuwanderungs- und anerkennungsrechtlichen Fragen, die ihnen reine Informations- und Werbeportale nur unzureichend bieten können. Daher ist es wichtig, dass auch die Internetauftritte der zuständigen Behörden – das sind primär die Botschaften und Konsulate sowie die Ausländerämter (vgl. Abschnitt 4.2) – nutzerfreundlich gestaltet sind. Vor allem sollten rechtliche Regelungen in möglichst einfacher Sprache dargestellt werden. Die Internetauftritte sollten eine leicht verständliche Menüführung aufweisen und, wo nötig, zu anderen Behörden und Institutionen verlinken. Zusätzlich sollten die zuständigen Stellen eine persönliche Beratung anbieten – in telefonischer Form und per E-Mail. Während Telefonhotlines wie die des BAMF zur Erstberatung bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse die Möglichkeit für Rückfragen durch Ansprechpartner in der Behörde bieten, haben E-Mails nicht nur bei größeren Zeitverschiebungen den Vorteil, dass die Beratung zeitversetzt erfolgen kann.

Um ausländische Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen, kann neben Online-Plattformen und Telefonhotlines die persönliche Beratung ein wichtiger Faktor sein. Da die Auslandsvertretungen in der Regel der Hauptansprechpartner für Zuwanderungsinteressierte sind, sollte die Beratung unter deren Dach erfolgen. Im Rahmen eines Pilotprojekts setzt die Bundesregierung in Indien, Indonesien und Vietnam spezialisierte lokale Berater ein, die wanderungsinteressierte Fachkräfte rund um die Themen Leben und Arbeiten in Deutschland informieren (Mayer, 2013). Da sich der Einsatz spezialisierter Berater nicht in allen Ländern rechnen dürfte, sollten auch die regulären Mitarbeiter der Auslandsvertretungen verstärkt Beratungsleistungen für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte übernehmen und entsprechend geschult werden.

5.2 Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen

Ausländische Fachkräfte entscheiden sich häufig erst dann endgültig für eine Zuwanderung nach Deutschland, wenn sie hier ein konkretes Jobangebot haben, was im deutschen Zuwanderungsrecht auch in vielen Fällen als Voraussetzung für die Vergabe eines Aufenthaltstitels vorgesehen ist (vgl. Abschnitt 4.1). Daher ist die Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen an Personen im Ausland wichtiger Bestandteil einer Anwerbsstrategie. Hierfür kommen sowohl Online-Stellenportale als auch Rekrutierungsmaßnahmen im Ausland in Betracht.

Grundsätzlich kann auch aus dem Ausland auf die Jobbörse der BA und die gängigen kommerziellen Online-Stellenbörsen in Deutschland zugegriffen werden. Allerdings sind nicht alle angebotenen Stellen für potenzielle Zuwanderer gleich gut geeignet. Denn in manchen Fällen sind Sprachkenntnisse auf Muttersprachenniveau notwendig und in anderen werden die Mindestanforderungen für die Vergabe eines Aufenthaltstitels an Drittstaatenangehörige nicht erfüllt. Daher sind Stellenbörsen, die sich gezielt an Personen im Ausland wenden, für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte sehr hilfreich. Das Internetportal „Make it in Germany“ bietet eine solche Möglichkeit, die aus Meldungen der BA gespeist wird. Eine weitere Stellenbörse, die sich explizit an Bewerber aus dem Ausland richtet, ist das EURES-Portal der Europäischen Kommission, das vor allem die Arbeitskräftemobilität zwischen den EU-Mitgliedsländern fördern soll.

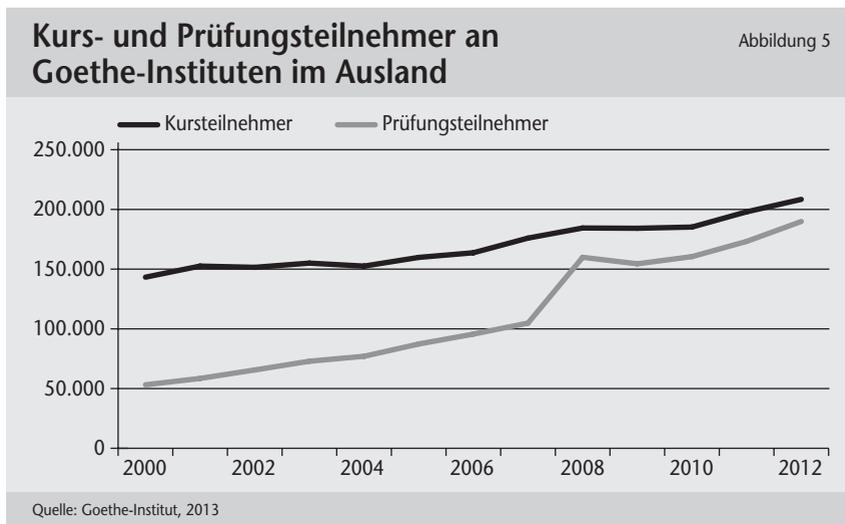
Allerdings liegt ein großer Teil der Stellenangebote nur in deutscher Sprache vor, was für potenzielle Zuwanderer mit eingeschränkten Sprachkenntnissen ein Hemmnis darstellen kann. Unternehmen sollten ihre Ausschreibungen deshalb zumindest auch in englischer Sprache veröffentlichen. Zudem können sie auch gezielte Rekrutierungsmaßnahmen im Ausland durchführen. Hierzu zählen etwa die Präsenz auf Jobmessen sowie die Vergabe von Stipendien an Studierende in relevanten Fächern an ausländischen Hochschulen. Unterstützung bei der Rekrutierung im Ausland können Unternehmen dabei von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit und von den Auslandshandelskammern (AHK) erhalten. So bieten die AHK in Spanien und Irland sogar die Vermittlung ausländischer Fachkräfte an Unternehmen in Deutschland an (IHK Schwaben, 2012). Über die bestehenden Angebote hinaus könnten vor allem kleine und mittlere Unternehmen in Zukunft noch stärker bei der Gewinnung ausländischer Mitarbeiter durch die Koordination und Bündelung der Maßnahmen verschiedener Unternehmen wie beispielsweise die Organisation von Jobmessen im Ausland unterstützt werden.

Da für viele Fachkräfte die Kosten ein Argument gegen eine Zuwanderung nach Deutschland sind (vgl. Abschnitt 3.2), können spezielle Stipendienprogramme einen Beitrag zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte leisten. Seit 2013 werden im Rahmen des Projekts MobiPro-EU solche Stipendien zur Finanzierung der Wanderungskosten für Auszubildende aus EU-Ländern und für arbeitslose Fachkräfte angeboten. Erweisen sich diese Projekte als Erfolg, sollten sie auch auf Personen aus demografiestarken Drittstaaten ausgeweitet werden.

5.3 Qualifizierungsangebote im Ausland

Qualifikationen, vor allem Sprachkenntnisse, sind von großer Bedeutung für die Wanderungsentscheidung und die spätere Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitt 3.4). Daher sind entsprechende Qualifizierungsangebote, die sich an Interessierte im Ausland richten, wichtig für die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte.

Eine besondere Rolle spielen hierbei die Goethe-Institute, die Sprachkurse und -zertifikate auf hohem Niveau für Personen anbieten, die Deutsch lernen wollen. In den letzten Jahren ist die Nachfrage nach den Angeboten der Goethe-Institute deutlich gestiegen. Nahmen im Jahr 2000 rund 143.000 Personen im Ausland an Sprachkursen und 53.000 an Prüfungen teil, so waren es im Jahr 2012 bereits 208.000 Kurs- und 190.000 Prüfungsteilnehmer (Abbildung 5). Auch die Zahl der deutschen Auslandsschulen, die noch



umfassender die deutsche Sprache vermitteln, hat sich in den letzten Jahren von 598 im Jahr 2005 auf 1.011 im Jahr 2012 erhöht (Bundesverwaltungsamt, 2013). Das zunehmende Interesse an Deutschland und seiner Sprache dürfte hauptsächlich darauf zurückzuführen sein, dass die Bundesrepublik aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren und der Liberalisierung des Zuwanderungsrechts für ausländische Arbeitnehmer attraktiver geworden ist.

Damit in Zukunft ausreichend gut qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland zur Verfügung stehen, die unmittelbar am deutschen Arbeitsmarkt eingesetzt werden können, sollte Deutschland seine internationalen Qualifizierungsangebote, insbesondere in den demografiestarken Weltregionen, ausbauen. Neben Sprachkursen wären auch Maßnahmen im beruflichen Bereich denkbar, die zu einem den deutschen Normen entsprechenden Abschluss führen.

5.4 Kennenlernaufenthalte in Deutschland

Um bei potenziellen Zuwanderern Unsicherheiten über ihre Arbeitsmarktchancen und das Leben in Deutschland abzubauen, sind neben gezielten Informationsangeboten auch kürzere Aufenthalte in Deutschland im Vorfeld der Zuwanderung von Nutzen. Diese könnten in Form von Sprachkursen, Austauschsemestern an hiesigen Hochschulen, Aufenthalten im Rahmen der beruflichen Ausbildung und in Form von Praktika in deutschen Firmen gestaltet werden. In vielen Fällen knüpfen Personen aus dem Ausland während solcher Phasen bereits erste soziale Kontakte. Somit fördern kürzere Aufenthalte auch die Entstehung von Netzwerken zwischen Deutschland und den Heimatländern, die große Bedeutung für die Zuwanderungsentscheidung haben (vgl. Abschnitt 3.4).

Die Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass derartige Aufenthalte in Deutschland für Auszubildende, Studierende und Fachkräfte aus dem Ausland mit geringem Aufwand möglich sind. In diesem Kontext wäre besonders eine Vereinfachung der Vergabe von Aufenthaltstiteln an Drittstaatenangehörige anzustreben, die für kürzere Praktika hierher kommen wollen. Auch Programme, die Gastaufenthalte von Auszubildenden und Studierenden beziehungsweise den internationalen Austausch fördern, wie es die Programme „Leonardo da Vinci“ und „Erasmus“ auf europäischer Ebene tun, können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass sich weltweit mehr Nachwuchsfachkräfte zu einem Kennenlernaufenthalt in der Bundesrepublik entschließen.

6

Schlussfolgerungen

Bereits heute kommt es in zahlreichen Berufen zu Engpässen bei der Versorgung mit Fachkräften. Besonders betroffen sind naturwissenschaftliche und technische Berufe sowie Berufe der Gesundheitsbranche. Die Fachkräftengpässe werden sich aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahren weiter verschärfen. Die Zuwanderung von geeigneten Bewerbern nach Deutschland kann einen wichtigen Beitrag leisten, dieser Entwicklung zu begegnen. Dabei sollte vor allem die Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus demografiestarken Regionen langfristiges Ziel sein. Ob dies gelingt, wird von vielen verschiedenen Faktoren beeinflusst. Zwar kommen Fachkräfte oft aufgrund der Karrierechancen hierher, folglich haben die wirtschaftlichen Faktoren für die Zuwanderung eine große Bedeutung. Sie allein sind jedoch nicht ausschlaggebend. Gleichfalls spielen kulturelle und sprachliche Aspekte sowie vorhandene Netzwerkstrukturen eine entscheidende Rolle bei der Erschließung neuer Zuwanderungskanäle.

In den letzten Jahren hat die Bundesrepublik die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung deutlich liberalisiert. Sowohl auf betrieblicher als auch auf gesellschaftlicher Ebene wurde die Bedeutung einer offenen Willkommenskultur erkannt. Das gesellschaftliche Umdenken hin zu einem „Deutschland als offenem Einwanderungsland“ befindet sich jedoch noch im Prozess – das wird beispielsweise auch an dem in den Behörden eingeleiteten Umdenken im Umgang mit Zuwanderern und Zuwanderungsinteressierten deutlich.

Um das Image Deutschlands nachhaltig zu verbessern und das Bild einer offenen Gesellschaft in die Welt zu tragen, ist die Ansprache potenzieller Zuwanderer im Herkunftsland von Relevanz. Informations- oder Jobportale, Ansprechpartner und Institutionen im Ausland sowie unbürokratische Kennenlernaufenthalte in Deutschland steigern zum einen die Attraktivität der Bundesrepublik als Einwanderungsland. Zum anderen tragen sie dazu bei, Unsicherheiten bezüglich des Lebens und Arbeitens hierzulande ab- und neue Netzwerkstrukturen im Ausland aufzubauen.

Nichtsdestotrotz bestehen noch Verbesserungspotenziale mit Blick auf die nachhaltige Etablierung einer offenen Willkommenskultur gegenüber Zuwanderern: So sollte das Verfahren bei Visaanträgen und bei der Anerkennung von ausländischen (Berufs-)Qualifikationen transparenter gestaltet werden.

Zwar wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Einführung der Blauen Karte vor allem für Drittstaatenangehörige erleichtert – die Vergabe der Aufenthaltstitel wird allerdings oft als undurchsichtiger und langwieriger Prozess empfunden und ist für viele Zuwanderer immer noch schwer nachvollziehbar. Ein Punktesystem – beispielsweise nach kanadischem Vorbild – könnte mehr Transparenz in die Visavergabe bringen. Auch sollte die Befristung gängiger Aufenthaltstitel – soweit die mit der Erteilung verbundenen Voraussetzungen erfüllt bleiben – weitestgehend abgeschafft werden, um begehrten Fachkräften auch eine langfristige Perspektive und Sicherheit in Aussicht zu stellen. Bei der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse sind mehr Transparenz in den Verfahren sowie eine Ausweitung des Weiterbildungsangebots bei erforderlichen Nachqualifizierungen wünschenswert.

Um die Verfahren bei der Visavergabe zu verbessern und zu beschleunigen, sollte ein benutzerfreundliches elektronisches System der Aktenführung und Antragsübermittlung eingeführt werden, wie es sich beispielsweise in den USA oder Kanada bewährt hat. Ein solches System hat nicht nur den Vorteil, dass Anträge direkt online gestellt werden können. Zuwanderungsinteressierte erfahren zusätzlich in einer Vorabprüfung, ob Chancen für sie bestehen, einen Aufenthaltstitel für Deutschland zu erlangen. Eine solche (gebührenpflichtige) Vorabprüfung spart Zeit und unnötige Kosten, sollten die Voraussetzungen für ein Visum nicht erfüllt sein. Zudem kann üblicherweise der Status des Verfahrens online abgefragt werden, womit zum einen der gesamte Prozess transparenter wird und zum anderen Unsicherheiten für den potenziellen Zuwanderer bezüglich seines Status ausgeräumt werden.

Da der (mutmaßlich) erste Kontakt zu Deutschland im Herkunftsland über die deutschen Auslandsvertretungen erfolgt, sollte dieser Kontakt ein erstes Willkommenszeichen sein. Eine freundliche und serviceorientierte Umgangsweise ist unabdingbar – das gilt auch für Behörden und Ämter im Inland. Vor allem in Ausländerbehörden sollte das Personal interkulturell geschult und befähigt werden, Zuwanderer auch in Integrations-, Bildungs- und Beschäftigungsangelegenheiten zu beraten. Um Kompetenzen an einer Stelle zu bündeln und intransparente Verfahren, an denen unterschiedliche Behörden beteiligt sind, verständlicher zu gestalten, wären One-Stop-Shops nach dem Modell des Hamburg Welcome Centers in allen deutschen Kommunen wünschenswert.

Für die Umsetzung und Etablierung einer Willkommenskultur ist der Umgang der Gesellschaft mit (Neu-)Zuwanderern entscheidend. Um offenes Aufeinanderzugehen und flächendeckende Akzeptanz gegenüber kultureller

Vielfalt zu erreichen, muss die Gesellschaft weiterhin für Einwanderung sensibilisiert werden, auch wenn bereits über die Hälfte der Bevölkerung dem Zuzug von Fachkräften positiv gegenübersteht. Es ist wichtig, dass Best-Practice-Beispiele und Erfolgsgeschichten von Migranten werbewirksam dargestellt werden. Dazu ist eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit notwendig. Zudem sollten interkulturelle Begegnungen ermöglicht werden. Die Etablierung einer Willkommenskultur in der Gesellschaft hat auch Einfluss darauf, wie viele Menschen sich für eine Migration nach Deutschland entscheiden. Denn das Image eines Landes wird vielfach über bestehende Migrantennetzwerke auf informellem Weg ins Ausland getragen.

Literatur

Adsera, Alicia / Pytlíková, Mariola, 2012, The Role of Language in Shaping International Migration, IZA Discussion Paper, Nr. 6333, Bonn

Alichniewicz, Justina / Geis, Wido, 2013, Zuwanderung über die Hochschule, IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, S. 3–17

Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2013, MINT-Herbstreport 2013. Erfolge bei Akademisierung sichern, Herausforderungen bei beruflicher Bildung annehmen, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln

Bahrke, Michael / Demary, Markus / Lichtblau, Karl / Schleiermacher, Thomas, 2011, Internationalisierung und Fachkräfte. Interkulturelle Kompetenz als Erfolgsfaktor, Südwestmetall (Hrsg.), Stuttgart

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013, Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele, Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“, Nürnberg

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2010, Zuwanderungsrecht fortentwickeln. Deutschland braucht eine „Willkommenskultur“ für hochqualifizierte Fachkräfte, Positionspapier zum Zuwanderungsrecht, Berlin

BDA, 2012, Willkommenskultur. Ein Leitfaden für Unternehmen, Berlin

Bertelsmann Stiftung, 2009, Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund, Gütersloh

BMI – Bundesministerium des Innern, 2013, Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin

Borjas, George J., 1999, The Economic Analysis of Immigration, in: Ashenfelter, Orley / Card, David (Hrsg), Handbook of Labor Economics, Bd. 3A, Amsterdam, S. 1697–1760

Braun, Gerald / Topan, Angelina, 1998, Internationale Migration. Ihre Folgen für die Ursprungsländer und Ansätze eines Migrationsregimes, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studie, Nr. 135, Sankt Augustin

Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für das Auslandsschulwesen, 2013, Deutsches Auslandsschulwesen in Zahlen 2012, Köln

Chiswick, Barry R. / Miller, Paul W., 1995, The Endogeneity between Language and Earnings. International Analyses, in: Journal of Labor Economics, 13. Jg., Nr. 2, S. 246–288

Dalen, Hendrik P. van / Henkens, Kène, 2009, Invisible Barriers in International Labour Migration. The Case of the Netherlands, CentER Discussion Paper, Nr. 2009-16, Tilburg

Demary, Vera et al., 2013, Internationalisierung der Bildung. Wie das deutsche Bildungssystem für Menschen aus dem Ausland attraktiver werden kann, IW-Analysen, Nr. 92, Köln

- Drever**, Anita / **Spieß**, Katharina, 2006, Netzwerke sind bei der Stellenfindung von Migranten bedeutend, in: DIW-Wochenbericht, 73. Jg., Nr. 22, S. 327–331
- Dustmann**, Christian / **Soest**, Arthur van, 2002, Language and the Earnings of Immigrants, in: Industrial and Labor Relations Review, 55. Jg., Nr. 3, S. 437–492
- European Commission**, 2010, Special Eurobarometer 337, Geographical and Labour Market Mobility, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_en.pdf [9.1.2014]
- European Commission**, 2012, Special Eurobarometer 386. Europeans and their Languages, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf [9.1.2014]
- Eurostat**, 2013, Bevölkerung, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> [4.6.2013]
- Geis**, Wido, 2012, Der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftesicherung, in: IW-Trends, 39. Jg., Nr. 2, S. 85–98
- Geis**, Wido / **Uebelmesser**, Silke / **Werdning**, Martin, 2008, How do Migrants Choose their Destination Country? An Analysis of Institutional Determinants, CESifo Working Paper, Nr. 2506, München
- Goethe-Institut**, 2013, Kurs- und Prüfungsteilnehmer an Goethe-Instituten im Ausland, Sonderauswertung, Berlin
- Heckmann**, Friedrich, 2012, Willkommenskultur was ist das, und wie kann sie entstehen und entwickelt werden?, efms-paper, Nr. 2012-7, Bamberg
- Heß**, Barbara, 2009, Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper, Nr. 28, Nürnberg
- IHK Schwaben**, 2012, Fachkräftesicherung. Angebote der IHK Schwaben, IHK-Präsidententrend – Fachkräftesicherung, Nr. 3, Augsburg
- IW Consult**, 2013, Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte. Ergebnisse des IW-Unternehmensvotums, Deutschland-Check, Nr. 39, Köln
- Katz**, Eliakim / **Stark**, Oded, 1987, International Migration Under Asymmetric Information, in: Economic Journal, 97. Jg., Nr. 387, S. 718–726
- Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung**, 2013, Auslandsrekrutierung, <http://www.kompetenzzentrum-fachkraeftesicherung.de/daten-und-fakten/fakten-zur-rekrutierung/auslandsrekrutierung> [7.10.2013]
- Lee**, Everett S., 1966, A Theory of Migration, in: Demography, 3. Jg., Nr. 1, S. 47–57
- Lee**, Everett S., 1972, Die Theorie der Wanderung, in: Széll, György (Hrsg.), Regionale Mobilität, München, S. 115–129
- Mahroum**, Sami, 2002, Europe and the prospect of brain gain, in: The IPTS report, Nr. 66, S. 14–20
- Markus**, Frederic, 2011, Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland und in die USA, Frankfurt am Main

- Massey, Douglas S. et al.**, 1993, Theories of International Migration. A Review and Appraisal, in: Population and Development Review, 19. Jg., Nr. 3, S. 431–466
- Mayer, Matthias**, 2013, Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, BAMF Working Paper, Nr. 53, Nürnberg
- McKenzie, David / Gibson, John / Stillman, Steven**, 2007, A land of milk and honey with streets paved with gold. Do emigrants have over-optimistic expectations about incomes abroad?, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 4141, Washington D. C.
- Meyer, Jean-Baptiste**, 2001, Network Approach versus Brain Drain. Lessons from Diaspora, in: International Migration, 39. Jg., Nr. 5, S. 91–110
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development**, 2013, Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris
- Ortega, Francesc / Peri, Giovanni**, 2012, The Role of Income and Immigration Policies in Attracting International Migrants, IZA Discussion Paper, Nr. 6655, Bonn
- Pedersen, Peder J. / Pytlíkova, Mariola / Smith, Nina**, 2004, Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990–2000, IZA Discussion Paper, Nr. 1140, Bonn
- Pollack, Detlef**, 2010, Studie „Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt“. Bevölkerungsumfrage des Exzellenzclusters „Religion und Politik“ unter Leitung des Religionssoziologen Prof. Dr. Detlef Pollack, http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/religion_und_politik/aktuelles/2010/12_2010/studie_wahrnehmung_und_akzeptanz_religioeser_vielfalt.pdf [9.9.2013]
- Pollack, Detlef / Müller, Olaf**, 2013, Religionsmonitor: Verstehen was verbindet. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**, 2013, Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013, Essen
- Siegert, Andreas / Buscher, Herbert S.**, 2013, Über Willkommenskultur und Einwanderungspolitik, in: Wirtschaft im Wandel, 19. Jg., Nr. 4, S. 69–72
- Sievert, Stephan / Slupina, Manuel / Klingholz, Reiner**, 2012, Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Nach_Punkten_vorn/Kanada_final.pdf [21.3.2013]
- Sjaastad, Larry A.**, 1962, The Costs and Returns of Human Migration, in: Journal of Political Economy, 70. Jg., Nr. 5, Teil 2: Investment in Human Beings, S. 80–93
- Statistisches Bundesamt**, 2009, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung 2009, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2011, Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt**, 2013a, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Natürliche Bevölkerungsbewegung 2011, Fachserie 1, Reihe 1.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2013b, GENESIS-Online Datenbank, Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Jahre, Kontinente (Wanderungsstatistik), <https://www-genesis.destatis.de> [24.6.2013]
- Statistisches Bundesamt**, 2013c, Vorläufige Wanderungen 2012, Wiesbaden
- SVR Migration** – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, 2011, Die Visitenkarte einer Stadt? Ausländerbehörden und ihr Angebot für hoch qualifizierte Migranten, Berlin
- SVR Migration**, 2012, Integration im föderalen System. Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin
- Tietze**, Sarah, 2009, Zuwanderer auf Deutschland vorbereiten. Handlungsempfehlungen und Strategien, Ergebnispublikation des Projekts „Bestandsaufnahme internationaler Vorintegrationsmaßnahmen und Handlungsempfehlungen für ihre Umsetzung in Deutschland, Internationale Organisation für Migration, Nürnberg
- TNS Emnid**, 2012, Willkommenskultur in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland, Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- United Nations**, 2011, World Population Prospects. The 2010 Revision 2011, Volume II: Demographic Profiles, New York
- Weber**, Corina, 2013, Vielfalt und Willkommenskultur. Wie Deutschland zu einer offenen und gerechten Gesellschaft werden kann, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh, S. 161–173
- Wong**, Siu-lun / **Salaff**, Janet W., 1998, Network Capital. Emigration from Hong Kong, in: British Journal of Sociology, 49. Jg., Nr. 3, S. 358–374

Kurzdarstellung

Der demografische Wandel führt in Deutschland unter anderem zu Fachkräftengpässen und zu Problemen im umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem. Qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, diesen Schwierigkeiten zu begegnen. Allerdings muss Deutschland für potenzielle Zuwanderer attraktiver werden, um langfristig genügend ausländische Fachkräfte für einen Zuzug zu gewinnen. Hierfür reicht es nicht aus, den rechtlichen Rahmen weiter zu liberalisieren. Vielmehr muss hierzulande eine Willkommenskultur etabliert werden. Dabei sind Behörden, Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt gefordert. Die mit Zuwanderung befassten Behörden sollten serviceorientiert auf ihre Kunden zugehen und diesen bei Bedarf eine intensive Beratung anbieten. Unternehmen sollten ausländische Mitarbeiter bei den ersten Schritten in Deutschland unterstützen und im Arbeitsalltag deren kulturelle Besonderheiten achten. Die Gesellschaft sollte offen für Menschen aus dem Ausland sein und diese schnell in ihre sozialen Netzwerke integrieren.

Abstract

The consequences of Germany's demographic transition include bottlenecks in the supply of skilled workers and problems in its pay-as-you-go social insurance system. Trained workers from other countries could make a significant contribution to alleviating both these difficulties. However, if it is to attract sufficient numbers of skilled workers from abroad to meet its long-term needs, Germany must become a more inviting proposition for potential immigrants. Nor will it be enough to further relax immigration controls. Rather, a genuine culture of welcome needs be established in this country. This is a matter for public authorities, for companies and for society as a whole. Government offices concerned with immigration need to take a service-oriented approach to their clients and offer them intensive counselling when required. Companies should assist employees from abroad to find their feet in Germany and ensure that any cultural differences are taken account of at their place of work. The wider society must be open to people from other countries and ensure their rapid integration into social networks.