

## Working Paper – Neues aus der Migrationsforschung

05/2016

# Zuwanderung von Fachkräften politisch gestalten

Das Working Paper gibt einen kurzen Einblick in den Inhalt von Studien und Untersuchungen, die im ersten Quartal 2016 veröffentlicht worden sind. Der Fokus dieser Ausgabe liegt auf der Arbeitsmarktintegration verschiedener Gruppen von Zugewanderten. Wir beziehen allerdings auch Arbeiten mit ein, die Querschnittsthemen behandeln, wie etwa die Bedeutung von Migration für die Bekämpfung des Fachkräftemangels.

### 1. Migrationsforschung

Die **Europäische Kommission** hat eine Studie veröffentlicht, die die Befunde der EU-finanzierten Migrationsforschung entlang der thematischen Achsen Migrationspolitik und -ströme, Integration sowie Migration und Entwicklung vorstellt und bespricht ([Europäische Kommission](#), 2016). Sie liefert wichtige Einblicke in die Diskussionen, die derzeit über diese Themen in Wissenschaft und Politik geführt werden.

### 2. Zuwanderung und Fachkräftemangel

Vor dem Hintergrund der Zuwanderung von Asylsuchenden haben sich die Schwerpunkte der Strategien zur Fachkräftesicherung merklich verändert. So steht die Förderung der Zuwanderung aus der EU und/oder Drittstaaten nicht mehr selbstverständlich auf der Agenda der politischen Akteure. Die Anstrengungen des Bundes, der Länder und Kommunen konzentrieren sich darauf, die Integration der Flüchtlinge erfolgreich zu gestalten. Mehrere Studien des **Instituts der deutschen Wirtschaft Köln** (IW Köln) beschäftigen sich mit der Zuwanderung v. a. aus Drittstaaten als Bestandteil einer Strategie, um dem Fachkräftemangel effektiv begegnen zu können – und zwar trotz der massiven Zuwanderung von Flüchtlingen. Diese Studien kommen zu dem Schluss, dass die Zuwanderung der Geflüchteten nicht ausreichen wird, um den Bedarf an Fachkräften zu decken. Geis und Nintcheu untersuchen den Fachkräftemangel in Deutschland in den verschiedenen Branchen und Berufssegmenten und vergleichen die Potentiale von Asylsuchenden und

Zugewanderten aus Drittstaaten im Hinblick auf ihre potentielle Bedeutung zur Bekämpfung des Fachkräftemangels (Geis; Nintcheu, 2016). Angesichts des erheblichen Qualifikationsbedarfs der Geflüchteten sei es sinnvoll, ihre Arbeitsmarktintegration parallel zu der gesteuerten Zuwanderung von Fachkräften zu fördern und auszubauen, denn keine der beiden Optionen werden ausreichen, um dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Eine weitere Arbeit beschäftigt sich mit dem Fachkräftebedarf der regionalen Arbeitsmärkte (Geis; Orth, 2016). Die Autorinnen und Autoren gehen von einer Konzentration der EU-Zuwanderung, der Geflüchteten sowie der Drittstaatsangehörigen auf städtische Ballungsgebiete aus. Sie schlagen eine Reihe von Maßnahmen vor, um auch ländliche Regionen attraktiver für Migrantinnen und Migranten zu machen, etwa durch eine stärkere Berücksichtigung regionaler Unterschiede bei der Gestaltung des rechtlichen Rahmens der Zuwanderung oder durch eine gezielte Förderung der Zuwanderung in ländliche Regionen. Zudem regen sie gezielte, regionale Informationsangebote für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte im Ausland, die Förderung der Auslandsrekrutierung sowie der Ausbildung von Personen bereits in ihren Herkunftsländern an. Eine dritte aktuelle Studie des IW Köln ergänzt branchen- und berufsbezogene bzw. regionalspezifische Perspektiven um eine Bewertung des zuwanderungsrechtlichen Rahmens und eine Darstellung internationaler Ansätze zu ermöglichen (Geis et al. 2016). Die Autorinnen und Autoren erkennen an, dass das deutsche Aufenthaltsrecht zuwanderungsinteressierten ausländischen Fachkräften ausreichende Zugangswege biete. Es sei jedoch überkomplex und dadurch wenig transparent und müsse daher dringend modernisiert werden. Im Vergleich der internationalen Zuwanderungssysteme empfehlen sie die Übernahme der dänischen Greencard, diese verbinde Effizienz und Flexibilität. Zuletzt fordern sie die Verbesserung des Vollzuges der Normen, insbesondere eine deutliche Beschleunigung der Vergabe von Aufenthaltstiteln.

### 3. Staatliche Zuwanderungspolitik

Wie kann staatliche Zuwanderungspolitik möglichst effektiv gestaltet werden? Sind Zuwanderungsgesetze geeignet, um Migration zu lenken? Welche Anreize und Förderungen braucht es, um benötigte Fachkräfte dazu zu bewegen, sich für Deutschland zu entscheiden? Zuwanderungspolitik fällt nach wie vor in die Zuständigkeit der Nationalstaaten. Daher haben transnationale, multilaterale und internationale Vereinbarungen nur eine sekundäre Bedeutung. Aus diesem Grund rückt die Rolle zentralstaatlicher, regionaler und kommunaler Akteure bei der Gestaltung von Migration und Integration stärker in den Fokus der Wissenschaft. In der Zeitschrift **International Migration** der **International Organisation for Migration** (IOM) finden sich mehrere Artikel zu diesem Thema. Am Beispiel Großbritanniens belegen sie eindrucksvoll die geringe Effizienz einiger Migrationspolitiken und am Beispiel Schwedens die negativen bzw. nicht intendierten Folgen des Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik. Hofmann et al. untersuchen die Migrationspolitik des Vereinigten Königreichs, die explizit auf die Eindämmung des Bevölkerungswachstums durch eine Einschränkung der Zuwanderung setzt, und damit eine Ausnahme im europäischen Kontext

darstellt. Viele andere Mitgliedstaaten sehen in der Migration ein Instrument, um etwa der Alterung der Bevölkerung durch den demographischen Wandel zu begegnen ([Hofmann et al., 2016](#)). Die Autorinnen und Autoren unterstreichen die doch sehr eingeschränkte Effizienz der verschiedenen Maßnahmen, die letztlich nur zu einer sehr geringen Reduzierung der Zuwanderung geführt haben. Emilsson setzt sich kritisch mit der Zuwanderungspolitik Schwedens auseinander, die 2008 einen Richtungswechsel erfahren hat. Sie richtet sich nunmehr stark an der Nachfrage nach Arbeitskräften aus, während sie vor dieser Wende auf die staatliche Lenkung und Auswahl von geeigneten Migrantinnen und Migranten setzte ([Emilsson, 2016](#)). Der schwedische Staat spielt bei der Gestaltung dieser Zuwanderungspolitik nur noch eine marginale Rolle, denn er hat einen erheblichen Teil seiner Zuständigkeiten an die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber übertragen. Sie sind es, die die Anwerbung nun maßgeblich lenken. Ist die Regulierung der Zuwanderung durch diesen Politikwechsel effektiver geworden? Findet die Anwerbung passgenauer statt? Emilsson kommt zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall sei. Drittstaatsangehörige wandern verstärkt den Branchen zu, in denen gar keinen Fachkräftebedarf besteht, und werden schlecht entlohnt. Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen Parusel und Tamas in einem Artikel in **Migration Policy Practice** der **International Organisation for Migration** ([Parusel; Tamas, 2016](#)). Sie weisen darauf hin, dass eine der Folgen des Systemwechsels in Schweden die Rechtsunsicherheit der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sei. Das erklären die Autoren damit, dass Zugewanderte bis zu zwei Jahren an einen Arbeitsplatz gebunden sein können. Dazu kommen ein relativ schwacher gewerkschaftlicher Organisationsgrad in den einschlägigen Branchen und mangelhafte Ressourcen, um ihre Rechte durchzusetzen. Eine Studie des **Centre on Migration, Policy and Society der University of Oxford** sieht in der Schwäche der Gewerkschaften den hauptsächlichen Grund für den Richtungswechsel der schwedischen Migrationspolitik, denn erst dadurch sei der Widerstand gegen eine Liberalisierung der Zuwanderungsregulierung erheblich gesunken ([Boräng, 2016](#)).

Wie kann die Unterstützung für Zugewanderte konkret gestaltet werden? Der **Ausschuss der Regionen der Europäischen Union** hat eine ausführliche Studie veröffentlicht, die Beispiele regionaler guter Praxis in folgenden Themenfeldern vorstellt: Attraktivität der Regionen für ausländische Fachkräfte und Bindung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an diese Regionen sowie die Förderung und Unterstützung mobiler Arbeitskräfte ([Ausschuss der Regionen, 2016](#)).

**EUROCITIES**, ein Netzwerk von mehr als 170 europäischen Städten mit über 130 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern, untersucht, inwiefern die Mitgliedsstädte die Grundsatzerklärung *Integrating Cities Charter* in vier Bereichen umsetzen: Kommunen als Politikgestalter, Dienstleister, Arbeitgeber und Vertragspartner von Dienstleistern ([Eurocities, 2016a](#)). Zwar rücken einige Kommunen davon ab, spezifische Programme für Migrantinnen und Migranten aufzulegen, dennoch ist es nach wie vor ein explizites Ziel vieler Kommunen, die Unterschiede der Zugewanderten zu den Bürgerinnen und Bürgern der Zielgesellschaft zu überbrücken. Allerdings sind die finanziellen Spielräume vieler Kommunen durch die Krise stark eingeschränkt. Als Politikgestalter haben sich die Kommunen durch ihr klares Engagement für

die Integration von Migrantinnen und Migranten und für eine Willkommenskultur hervorgerufen. Als Dienstleister sind die Kommunen dabei, ihre Angebote den neuen Herausforderungen anzupassen. Zwar nehmen die Städte ihre Verantwortung als Arbeitgeber wahr, in dem sie eigene Anti-Diskriminierungs- und Gleichstellungsstrategien auflegen, sie tun sich aber noch schwer damit, Zugewanderte ausreichend einzustellen. Die Rolle der Kommunen als Vertragspartner von Unternehmen erscheint als problematisch, dennoch würden Unternehmerinnen und Unternehmer mit einem Migrationshintergrund nicht ausreichend berücksichtigt.

Michaela Dälken hat für das **Projekt Faire Mobilität des DGB-Bundesvorstandes** die Entwicklung der Zuwanderung nachgezeichnet und anhand von Interviews von Expertinnen und Experten eine Bestandsaufnahme gewerkschaftlicher Beratungsstrukturen angestellt ([Dälken](#), 2016). Abschließend entwickelt sie Handlungsempfehlungen, die auf eine Ausweitung des gewerkschaftlichen Beratungsnetzwerkes und der Sprachkompetenzen der Beratenden, des inhaltlichen Beratungsspektrums sowie auf eine Verbesserung der Informationsmaterialien und der Öffentlichkeitsarbeit abzielen.

#### 4. Die Arbeitsmarktintegration europäischer Migrantinnen und Migranten

Trotz der massiven Zunahme der Schutzsuchenden macht die Zahl der Zugewanderten aus der EU nach wie vor einen wichtigen Teil der Zuzüge nach Deutschland aus. Der Sammelband *Fachkräftesicherung durch Integration zuwandernder Fachkräfte aus dem EU-Binnenmarkt* stellt die Ergebnisse einer Studie von **Minor** – Projektkontor für Bildung und Forschung e. V. vor, die die Arbeitsmarktintegration von Personen ausgewählter EU-Staaten in Berlin untersucht ([Pfeffer-Hoffmann](#), 2016). Der Band schließt mit einer Reihe von konkreten Handlungsansätzen, die die Arbeitsmarktintegration dieser Zielgruppe erheblich beschleunigen soll.

In diesem Zusammenhang ist die kürzlich veröffentlichte Dokumentation der Tagung *Neuzuwanderung aus Südosteuropa - Praxismodelle aus deutschen Städten* interessant. Auch diese Publikation enthält eine Reihe von hilfreichen Praxiserfahrungen, die die Arbeitsmarktintegration von neuzugewanderten EU-Bürgerinnen und Bürgern zum Ziel haben (Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung e.V., 2016).

Ein Blick in andere europäische Länder verdeutlicht, dass auch dort die innereuropäische Migration noch immer ein Thema ist, über das diskutiert und geforscht wird, zum Beispiel über die Gründe für die innereuropäische Einwanderung in ausgewählte Länder, wie nach Großbritannien, oder über die Gründe der Zunahme von Fortzügen, trotz einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage vor Ort, wie im Falle Portugals ([The Migration Observatory](#) at the University of Oxford, 2016; [Eurofound](#), 2016). Die Autorinnen und Autoren des Berichtes über Großbritannien stellen fest, dass die Wahl für dieses Land als Zielland maßgeblich geprägt ist von der hohen Arbeitslosigkeit in Südeuropa, den Einkommensunterschieden im Vergleich zu den osteuropäischen Mitgliedstaaten, von bereits vorhandenen Sprachkenntnissen der Zuwanderungsinteressierten und den bestehenden Netzwerkstruktur von Migrantinnen und Migranten vor

Ort. Der Bericht über die Gründe für die verstärkte portugiesische Auswanderung kommt zu dem Schluss, dass die hohe Arbeitslosigkeit für viele nicht der einzige Grund ist, das Land zu verlassen. Hinzu komme auch noch die zunehmende Prekarisierung des Arbeitsmarktes, die besonders für (hoch)qualifizierte Fachkräfte, wie etwa Forscherinnen und Forscher sowie Pflegepersonal, ausschlaggebend sei.

## Nachweise

- Ausschuss der Regionen** (2016): Labour mobility and Local and Regional Authorities: benefits, challenges and solutions. Brüssel: Ausschuss der Regionen  
<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Labour-mobility.pdf> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Boräng, F. / Cerna, L.** (2016): Swedish Labour Immigration Policy. The Role of Unions, Employers and Political Parties. Working Paper No. 129. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society  
<https://www.compas.ox.ac.uk/2015/swedish-labour-immigration-policy-the-role-of-unions-employers-and-political-parties/> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Dälken, M.** (2016): Beratung für mobile Beschäftigte in Deutschland. Eine Bedarfsanalyse zu den gewerkschaftsnahen Beratungsstrukturen in Deutschland. Berlin: Projekt Faire Mobilität des DGB-Bundesvorstandes  
<http://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++c5d4488c-fb2b-11e5-8cf0-52540023ef1a> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Emilsson, H.** (2016): Recruitment to Occupations with a Surplus of Workers: The Unexpected Outcomes of Swedish Demand-Driven Labour Migration Policy. In: International Migration, 54, 2, 5 – 15  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.12222/abstract> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Eurocities** (2016a): Cities and migrant 2. Implementing the Integrating Cities Charter. Brüssel: Eurocities  
<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/ICC%20report%202015.pdf> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Eurofound** (2016): Portugal: High and rising emigration in a context of high, but decreasing, unemployment. Dublin: Eurofound  
<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-labour-market/portugal-high-and-rising-emigration-in-a-context-of-high-but-decreasing-unemployment> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Europäische Kommission** (2016): Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review. Brüssel: Europäische Kommission  
[https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy\\_reviews/ki-04-15-841\\_en\\_n.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/ki-04-15-841_en_n.pdf) [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Geis, W. / Nintcheu, J. M.** (2016a): Gesteuerte Zuwanderung in der Flüchtlingskrise. Warum Deutschland trotz des starken Zuzugs Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen sollte. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
[http://www.iwkoeln.de/\\_storage/asset/268895/storage/master/file/8812389/download/IW-K%3%B6ln\\_Policy-Paper\\_Gesteuerte-Zuwanderung-trotz-Fl%3%BChtlingskrise.pdf](http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/268895/storage/master/file/8812389/download/IW-K%3%B6ln_Policy-Paper_Gesteuerte-Zuwanderung-trotz-Fl%3%BChtlingskrise.pdf) [Letzter Zugriff: 17.05.2016]

- Geis, W. / Orth, A. K.** (2016b): Regionale Fachkräftesicherung durch Zuwanderung. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
[https://www.iwkoeln.de/storage/asset/274855/storage/master/file/9081093/download/IW-Report\\_2016-9-Fachkr%C3%A4ftezuwanderung-regional.pdf](https://www.iwkoeln.de/storage/asset/274855/storage/master/file/9081093/download/IW-Report_2016-9-Fachkr%C3%A4ftezuwanderung-regional.pdf) [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Geis, W. / Nintcheu, J. M. / Vogel, S.** (2016c): Fachkräfte für Deutschland. Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
[https://www.iwkoeln.de/storage/asset/272763/storage/master/file/8973858/download/Fachkr%C3%A4fte\\_f%C3%BCr\\_Deutschland-Potenziale\\_einer\\_gesteuerten\\_Zuwanderung-IW-Analyse-105.pdf](https://www.iwkoeln.de/storage/asset/272763/storage/master/file/8973858/download/Fachkr%C3%A4fte_f%C3%BCr_Deutschland-Potenziale_einer_gesteuerten_Zuwanderung-IW-Analyse-105.pdf) [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Hofmann, E. T. / Carboni, J. L. / Mitchneck, B. / Kuznetsov, I.** (2016): Policy Stream and Immigration to Russia: Competing and Complementary Interests at the Federal and Local Levels. In: International Migration, 54, 2, 34 – 49 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.12227/abstract> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Minor - Projektkontor für Bildung und Forschung e.V.** (2016): Neuzuwanderung aus Südosteuropa. Praxismodelle aus deutschen Städten. Dokumentation der Tagung vom 23. November 2015. Berlin: Minor –Projektkontor für Bildung und Forschung e.V. [http://www.minor-kontor.de/images/ima\\_tagungsdokumentation\\_komplett.pdf](http://www.minor-kontor.de/images/ima_tagungsdokumentation_komplett.pdf) [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Parusel, B. / Tamas, K.** (2016): The most open system for labour immigration – has it worked? In: Migration Policy Practice, VI, 1, Februar – März 2016, 11 – 15  
[https://publications.iom.int/system/files/pdf/mpp\\_25\\_0.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/mpp_25_0.pdf) [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- Pfeffer-Hoffmann, C.** (Hrsg., 2016): Fachkräftesicherung durch Integration zuwandernder Fachkräfte aus dem EU-Binnenmarkt. Entwicklung von Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Neue Arbeitsmigration aus Polen, Rumänien, Bulgarien und Frankreich nach Berlin. Berlin: Minor-Projektkontor für Bildung und Forschung e.V <http://minor-kontor.de/de/veroeffentlichungen/migration> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]
- The Migration Observatory at the University of Oxford** (2016): Commentary. Pulling power: Why are EU citizens migrating to the UK?. Oxford: The Migration Observatory at the University of Oxford  
<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/commentary/pulling-power-why-are-eu-citizens-migrating-uk> [Letzter Zugriff: 17.05.2016]

## Impressum

Fachstelle Einwanderung



Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung e. V.

Alt-Moabit 73

10555 Berlin

Tel.: +49 30 - 39 74 42 27

E-Mail: [fe@minor-kontor.de](mailto:fe@minor-kontor.de)

[www.minor-kontor.de](http://www.minor-kontor.de)

<http://www.netzwerk-iq.de/fachstelle-einwanderung.html>