

Fachkräftemangel und Zuwanderung

Christoph Kannengießer

Die kräftige Konjunktur hat auch den deutschen Arbeitsmarkt in Schwung gebracht. Die Arbeitslosigkeit sinkt, die Beschäftigung steigt seit einigen Monaten kräftig. Offene Stellen sind zunehmend schwieriger zu besetzen. Mit dem Aufschwung nehmen die Klagen der Unternehmen über regionalen und sektoralen Arbeitskräftemangel vor allem bei qualifizierten Fachkräften zu. Die Situation erinnert an das Ende der 1990er-Jahre, als massive Arbeitskräfteengpässe in der IT-Branche auftraten. Damals reagierte die Politik zunächst mit einer sektoralen Arbeitsmarktöffnung für IT-Kräfte und in der Folge mit der Einsetzung von Sachverständigenkommissionen sowie einer ersten vorsichtigen Erweiterung der zuvor sehr restriktiv geregelten Möglichkeiten für die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung von Fachkräften aus Staaten außerhalb der EU. Heute geht die Debatte darum, ob die Hürden für die Fachkräfteanwerbung weiter gesenkt und in der Perspektive eine systematische Öffnung unseres Landes für eine begrenzte Zahl gut qualifizierter Einwanderer zum Beispiel auf der Grundlage eines Punktesystems erfolgen soll.

Gesellschaftlicher Sprengstoff

Das Thema Arbeitsmigration ist immer noch heftig umstritten. Die Befürworter einer restriktiven Linie in der Zuwanderungspolitik verweisen mit gewissem Recht darauf, dass Deutschland nach vielen Jahren extrem hoher Zuwanderungszahlen mit Problemen konfrontiert ist, die

erheblichen gesellschaftlichen Sprengstoff bergen. Die kulturellen und weltanschaulichen Gegensätze zwischen der Mehrheitsgesellschaft und einem Teil der Eingewanderten haben zugenommen oder sind stärker sichtbar. Viele Migranten der zweiten und dritten Generation sind schlecht integriert. Bildungsarmut und hohe strukturelle Arbeitslosigkeit sind kennzeichnend für diese Bevölkerungsgruppe. Bei nach wie vor gleichzeitig hohen Arbeitslosenzahlen und partiell geringer Erwerbsbeteiligung etwa bei Frauen und älteren Arbeitnehmern ist deshalb der Hinweis berechtigt, dass sich vorrangig Aufgaben in der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Integrationspolitik stellen. Insofern ist auch nicht zu kritisieren, dass die gegenwärtige Bundesregierung genau diese Themen – mit einem besonderen Schwerpunkt im Bereich der Integration – in den Mittelpunkt ihrer innenpolitischen Aktivitäten gestellt hat.

Demografische Zuspitzung

Gute Gründe sprechen aber gleichwohl für eine weitere schrittweise Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für qualifizierte Zuwanderer. Denn der aktuell bereits wahrnehmbare Fachkräftemangel, der vorrangig auf Defizite der Bildungspolitik, eine zu geringe Mobilität am Arbeitsmarkt und die verfehlten Frühverrentungsstrategien der vergangenen Jahrzehnte zurückzuführen ist, wird sich spätestens Mitte des kommenden Jahrzehnts aus demografischen Gründen dramatisch zuspitzen. Dann nämlich scheiden starke

Jahrgänge gut ausgebildeter Arbeitnehmer altersbedingt aus dem Erwerbsleben aus, während zugleich schwache Geburtenjahrgänge mit absehbar durchschnittlich schlechterer Ausbildung in den Erwerbsprozess eintreten. Diese Entwicklung setzt sich fort und wird nach zuverlässigen Projektionen das Arbeitskräfteangebot in Deutschland – in Abhängigkeit vom Wanderungssaldo – von heute etwa 45 Millionen auf zirka 28 bis 34 Millionen bis zum Jahr 2040 schrumpfen lassen. Zugleich verlangt der globale Wettlauf um Innovationen immer mehr hoch und höchstqualifizierte Arbeitnehmer.

Die Folgen dämpfen

Jeder, der in diesem Zusammenhang darauf hinweist, dass Zuwanderung diese Probleme höchstens in der Theorie, aber nicht in der Realität lösen kann, hat selbstverständlich recht. Massive Anstrengungen in verbesserte Bildung auf allen Ebenen, mehr Flexibilität der Angebotsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt, höhere Erwerbsquoten und längere Beschäftigungsbiografien sind unverzichtbar. Auch zeigen die zunehmende Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Deutschland und die geringe Resonanz auf die bereits geschaffenen Optionen des neuen Aufenthaltsrechts, dass auch die Rahmenbedingungen für Arbeitnehmer zunehmend einem internationalen Wettbewerb unterliegen, auf den zum Beispiel auf steuerlichem Gebiet reagiert werden muss. Schließlich ist es richtig, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit wieder mehr Kinder in Deutschland geboren werden. Zu einer offensiven Strategie, die Herausforderungen des demografischen Wandels zu meistern, gehört aber auch Zuwanderung, die ganz gezielt auf qualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtet ist. Überzogene Erwartungen an den Beitrag zu dämpfen, den diese zur Sicherung von

Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit leisten kann, ist durchaus berechtigt. Andererseits aber zeigen regionale und internationale Beispiele und empirische Studien deutlich, dass eine gut funktionierende Zuwanderungssteuerung erheblich zum wirtschaftlichen Erfolg eines Landes beitragen kann. Der Verweis auf Probleme, die mit Zuwanderung einhergehen, greift deshalb zu kurz, weil er die Probleme ausblendet, die durch den Verzicht auf qualifizierte Zuwanderung geschaffen oder verstärkt werden.

Grundsätze erfolgreicher Steuerung

Entscheidend für das Gelingen einer strategisch ausgerichteten und nachhaltig erfolgreichen Arbeitskräftezuwanderung ist, wie ein solches System ausgestaltet und flankiert wird. Folgende Grundsätze sind von besonderer Bedeutung:

Erstens: Es sollten qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte angeworben werden. Dies entspricht den Anforderungen des Arbeitsmarktes und der Erkenntnis, dass Bildung eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen für gelingende gesellschaftliche Integration ist. Die Möglichkeiten zur Begrenzung des Zuzugs von gering Qualifizierten sollten ausgeschöpft werden. Sektorale Arbeitskräfteengpässen bei gering Qualifizierten sollte weiterhin durch Saisonarbeit begegnet werden können.

Zweitens: Internationale Erfahrungen zeigen, dass weder ein ausschließlich auf kurzfristige Arbeitsmarktengpässe ausgerichtetes Zuwanderungsregime noch ausschließlich angebotsorientierte Kontingente zu befriedigenden Ergebnissen führen. Vielmehr bietet eine Kombination aus beiden Ansätzen die höchste Erfolgswahrscheinlichkeit.

Drittens: Das kanadische Punktesystem, das jetzt als Option auch in Deutschland wieder ins Gespräch kommt, bietet gute Möglichkeiten, Zuwanderer nach ihrem potenziellen ökonomischen Beitrag

und nach ihrer Integrationsfähigkeit auszuwählen. Jüngste Erfahrungen in Kanada zeigen allerdings, dass die qualifikatorischen Kriterien des Punktesystems nicht nur abstrakt eine hohe Qualifikation, sondern konkret die aktuellen Bedürfnisse des Arbeitsmarktes berücksichtigen sollten. Und sie zeigen, dass ein solches System nicht starr, sondern möglichst flexibel ausgestaltet werden sollte.

Viertens: Gesteuerte Zuwanderung sollte aus Sicht des Zuwanderers und der Aufnahmegesellschaft grundsätzlich die Perspektive des dauerhaften Verbleibs bis hin zur Einbürgerung eröffnen. Immer wird ein Teil der Arbeitsmigranten auch wieder gehen – sei es ins Heimatland oder in andere Länder. Eine Zuwanderungssteuerung indes, die von vornherein auf lediglich zeitlich begrenzten Aufenthalt zielt, ist eine Verführung für beide Seiten, dem Spracherwerb und der Integration nicht die hinreichende Aufmerksamkeit zu widmen. Bleiben der Zuwanderer und seine Familie, was eher die Regel sein dürfte, so ist der beste Zeitpunkt für Integrationsanstrengungen bereits längst vorbei. Vorschläge der EU-Kommission, die eine Art „zirkuläre“ Arbeitsmigration intendieren, sollten deshalb kritisch begleitet werden.

Fünftens: Das Sozialleistungssystem hat in der Vergangenheit gerade für Migranten (aber auch für Deutsche) starke Anreize gesetzt, sich den Anstrengungen der Erwerbstätigkeit und damit auch der Notwendigkeit zu entziehen, sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren. Es sollte völlig klar sein, dass es weder für Zuwanderer noch für hier Ansässige faktisch oder rechtlich bedingungslos gewährte Transferleistungen gibt. Beschäftigungsverbote sollte es ebenso wenig geben. Zuwanderung sollte in eine flexible Erwerbs-, nicht in die Sozialtransfergesellschaft erfolgen.

Sechstens: Die Vorstellung, bei einer Konzentration der Zuwanderung auf qualifizierte Menschen funktioniere Integration von allein, ist abwegig. Vielmehr ist im Grundsatz bei jeder Form der Zuwanderung vom frühestmöglichen Zeitpunkt an der Spracherwerb zu fördern und zu fordern. Integrationsförderung setzt aber auch ein erstklassiges Beratungsangebot und angemessene Offerten im Bereich der Schulen und der Weiterbildung voraus. Die beeindruckenden Integrationsanstrengungen, die etwa in Kanada zu beobachten sind, können als Beispiel dienen. Investitionen hier helfen nicht nur, gesellschaftliche Konflikte zu vermeiden. Sie versprechen Ertrag, weil das ökonomische Potenzial von Zuwanderung intensiver und nachhaltiger genutzt wird.

Deutschland hat aus verständlichen Gründen eine Phase stark problemzentrierter Debatten über Zuwanderung hinter sich. In deren Gefolge ist eine Reihe objektiver Schwierigkeiten angegangen worden. Die missbräuchliche Inanspruchnahme humanitärer Tatbestände ist deutlich eingedämmt worden; über die Versäumnisse der Integrations- und Bildungspolitik wird offen gesprochen, diese Schlüsselthemen stehen heute auf den vorderen Plätzen der innenpolitischen Agenda, es wird offener darüber gesprochen, dass Migranten ihrerseits eine Bringschuld gegenüber der Aufnahmegesellschaft haben. Jetzt ist es an der Zeit, die Chancen von Migration wieder stärker in den Blick zu nehmen und auch der in hohem Maße skeptischen Bevölkerung nahezubringen. Mit der Formel vom „Integrationsland Deutschland“ hat die CDU dafür im Entwurf ihres neuen Grundsatzprogramms den richtigen Ton vorgegeben. Konkrete Schritte zur strategischen Ausrichtung der Zuwanderungspolitik sollten folgen.