

Über Willkommenskultur und Einwanderungspolitik*

Andreas Siegert**, Herbert S. Buscher

Der Beitrag befasst sich mit der Anwerbung qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitnehmer aus dem Ausland nach Deutschland. Während ökonomische Theorien vornehmlich den Reallohn als Anreiz für Migration sehen, stellt dieser Beitrag auf weiche Faktoren ab, die für Migrationsentscheidungen ebenfalls relevant sind und mit deren Einfluss sich die Migrationsliteratur seit längerem beschäftigt. Diese Aspekte werden landläufig als Willkommenskultur bezeichnet. Sie soll es Migranten erleichtern, nach Deutschland zu ziehen. Dass dieser Aspekt vernachlässigt wurde, erweist sich vor allem bei der Anwerbung qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte als Nachteil. Der Beitrag diskutiert den Begriff sowie zentrale Aspekte einer Willkommenskultur und zeigt mögliche Schwachpunkte in der Anwerbung ausländischer Fachkräfte auf.

Ansprechpartner: Herbert Buscher (Herbert.Buscher@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: J10, J61

Schlagwörter: Willkommenskultur, Migration, Fachkräftebedarf, Transaktionskosten, Integration

Deutschland ist seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland und wird künftig noch stärker auf Nettoeinwanderung angewiesen sein¹ – vor allem in Gesundheits- und Handwerksberufen. Gleichzeitig müssen Anstrengungen unternommen werden, um insbesondere qualifizierte Einwanderer² dauerhaft oder zumindest für einen längeren Zeitraum im Land zu halten. Denn berufliche Qualifikation schafft Wahlmöglichkeiten bei der Entscheidung über Migrationsziele. Die ökonomische Literatur erklärt Wanderung vornehmlich über Lohndifferenzen – ein Ansatz, der aus Sicht der Autoren zu ergänzen ist.³

Denn in Deutschland existieren unterschiedliche Voraussetzungen für eine Einwanderung. EU-Bürger genießen, anders als Migranten aus Drittstaaten, weitgehend Freizügigkeit. Den Veröffentlichungen

des Statistischen Bundesamtes zufolge erhöhte sich die Nettoeinwanderung seit 2011 wieder. Bedarf es also keiner besonderen Anstrengungen, um ausländische Fachkräfte in Deutschland anzuwerben? Diese Frage ist zu verneinen, weil der Umfang der Nettoeinwanderung, die Dauer des Aufenthalts und die räumliche Verteilung der Einwanderung zu keiner flächendeckenden⁴ und branchenübergreifend gesicherten Versorgung mit qualifizierten Arbeitskräften führt.⁵ Gelingt es nicht, die Einwanderung in strukturschwache Regionen zu fördern, besteht der Mismatch regionaler und/oder branchenspezifischer Arbeitsmärkte fort oder verschärft sich sogar. So wird allein für den Gesundheitssektor ein Bedarf von 165 000 Ärzten und 800 000 Pflegekräften bis 2030⁶ prognostiziert.

Willkommenskultur: eine Annäherung

Der Begriff „Willkommenskultur“ signalisiert ein aktives Zugehen auf ausländische Fachkräfte und verdeutlicht darüber, dass erkannte gesellschaft-

* Der Beitrag stellt die Kurzfassung eines Diskussionspapiers der Autoren dar, vgl. *Siegert, A.; Buscher, H. S.; Ohliger, R.*: Fachkräftewerbung durch Senkung von Transaktionskosten. IWH-Diskussionspapiere, erscheint demnächst.

** Andreas Siegert ist Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam.

¹ Vgl. *OECD: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*. Paris, Berlin 2013.

² Im Rahmen dieses Beitrags werden solche Berufe als (hoch-) qualifiziert bezeichnet, die der ISCO-88 COM entsprechen.

³ Zwar ist es möglich, alle Einflussfaktoren in eine Nutzenfunktion zu integrieren, aber für empirische Belange kann dann oft nur der Reallohn bzw. die Reallohndifferenz verwendet werden. Siehe auch *Gemeinschaftsdiagnose: Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten. Frühjahrsgutachten 2013*. Halle (Saale) 2013, insbesondere Kapitel 4.

⁴ *Reichwein, A.; Rashid, K.*: *Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* (WiSo Diskurs, Gesprächskreis Migration und Integration). Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn 2012.

⁵ *Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Blaue Karte ist ein voller Erfolg*. IW-Nachrichten vom 20. Februar 2013.

⁶ Vgl. *Ostwald, D. A.; Ehrhard, T.; Bruntsch, F.; Schmidt, H.; Friedl, C.*: *Fachkräftemangel. Stationärer und ambulanter Bereich bis zum Jahr 2030*. PriceWaterhouseCoopers (Hrsg.). Frankfurt am Main 2010.

liche Defizite behoben werden sollen. Es handelt sich damit um einen politisch-programmatischen Begriff der Arbeitsmarktpolitik.

Willkommenskultur wird definiert als alle zwischen den beteiligten Institutionen des Anwerbelandes abgestimmten Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die mit einer Einwanderung nach Deutschland tatsächlich oder vermeintlich verbundenen Hürden („Transaktionskosten“⁷) für Migranten und ihre Angehörigen zu senken, wobei dieser Aufwand allein aus Sicht von Einwanderern bestimmt wird. Denn an sie richten sich diese willkommen heißenden Maßnahmen. Die Begriffsbestimmung umfasst das soziale Umfeld von Einwanderern in der Zielgesellschaft und macht deutlich, dass es sich um eine facettenreiche und nicht eindimensionale Aufgabe handelt, an der zahlreiche Akteure unterschiedlicher Ebenen und mit unterschiedlichen Interessen zu beteiligen sind. Schließlich steht Willkommenskultur im Spannungsfeld zwischen Anspruch und Erwartungshaltung von Einwanderern einerseits und Angeboten sowie an Einwanderer gerichteten Forderungen der Einwanderungsgesellschaft andererseits. Aus diesem Verständnis leitet sich die Festlegung von Aufgaben und Verantwortungen beteiligter Akteure ab, die darauf gerichtet sind, Einwanderer anzuwerben und dauerhaft in einer Region zu halten.

Bestandsaufnahme

Dafür, dass bisherige Integrationsangebote in Deutschland unzureichend sind oder nicht ausreichend kommuniziert werden, sprechen zahlreiche Indizien: So beklagen sehr viele Einwanderer ein mangelndes Interesse, fehlende Aufnahmebereitschaft und Unterstützung oder Diskriminierungen der deutschen Gesellschaft.⁸ Drei Viertel von ihnen wandern binnen weniger Jahre weiter oder kehren

in ihre Heimat zurück.⁹ Ihr Aufenthalt in Deutschland ist damit zu kurz, um den in qualifizierten Berufen erforderlichen Einarbeitungsaufwand zu amortisieren. Im Ergebnis gilt Deutschland als wenig attraktiv für Einwanderer,¹⁰ was im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte zu strategischen Nachteilen führen und die Wettbewerbsfähigkeit gefährden kann.

Ein Perspektivwechsel

Bislang fehlt eine Theorie, die geeignet ist, das Wanderungsverhalten qualifizierter Arbeitskräfte zu erklären.¹¹ Ein theoretischer Ansatz, der wirtschaftliche und soziale Aspekte aufnimmt, empfiehlt sich, weil Studien zeigen, dass nichtökonomische Faktoren für Migrationsentscheidungen relevant sind¹² und Theorien, die Wanderung z. B. über rationale, wirtschaftlich dominierte Interessen erklären, sich für qualifizierte Arbeitnehmer nicht generalisieren lassen. Vielmehr sind es vielfältige Faktoren, die Migrationsbereitschaft und die Attraktivität möglicher Ziele beeinflussen. Dies legt nahe, das Migrationsverhalten von Fachkräften auf der Grundlage der Institutionenökonomik zu erklären; diese betrachtet die den Leistungsaustausch regelnden Institutionen und Interaktions- und Anreizprobleme zwischen Marktakteuren.

Eine zunehmend globale Vernetzung führt auf weltweiten Arbeitsmärkten dazu, dass qualifizierte Arbeitnehmer oft die Wahl zwischen mehreren Angeboten haben. Markteintrittskosten, wie sie auf internationalen Arbeitsmärkten entstehen, sind höher, wenn der Aufbau von Beziehungen Investitionen in Ressourcen erfordert, weshalb Netzwerke spezifische Markteintrittskosten senken. Die Entscheidung zugunsten eines internationalen Arbeitsmarktes ist in besonderem Maß von Unsicherheit, unvollständiger Information, begrenzter Rationalität und schwer kalkulierbaren Chancen und Risiken geprägt – Faktoren also, die Austauschbeziehungen

⁷ Transaktionskosten umfassen sämtliche materiellen und immateriellen Aufwendungen einer Geschäftsbeziehung („Transaktion“), wie z. B. Kontroll-, Durchsetzungs-, Such-, Informations-, Verhandlungs- oder Entscheidungskosten. Vgl. North, D. C.: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen 1992, 32.

⁸ Vgl. *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union*. Berlin 2012, 44. – Henze, J.; Zhu, J.: Current Research on Chinese Students Studying Abroad, in: *Research in Comparative and International Education*, Vol. 7 (1), 2012, 96.

⁹ Vgl. OECD, a. a. O., 58.

¹⁰ Vgl. ebenda, 15.

¹¹ Vgl. Goebel, D.; Pries, L.: *Transnationale Migration und die Inkorporation von Migranten*, in: F. Swiaczny, S. Haug (Hrsg.), *Migration – Integration – Minderheiten*. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt, Heft 107. Wiesbaden 2003, 35-48.

¹² Vgl. Sievers, I.; Griese, H.; Schulte, R.: *Bildungserfolgreiche Transmigranten. Eine Studie über deutsch-türkische Migrationsbiographien*. Frankfurt am Main 2010.

beeinflussen, weil sie zu Kommunikations- und Informationsasymmetrien führen und Vertrauen voraussetzen. Diese Hürden zu überwinden, bedeutet einen erhöhten Aufwand (Transaktionskosten) für potenzielle Marktteilnehmer.¹³

Bislang liegen keine Untersuchungen zu den von qualifizierten Migranten als relevant eingeschätzten Transaktionskosten vor. Verschiedene Studien liefern jedoch Anhaltspunkte für als wichtig wahrgenommene nichtökonomische Kriterien,¹⁴ die soziokulturell geprägt¹⁵ sowie regional unterschiedlich sein können und nicht zwingend auf andere Kontexte übertragbar sind.

Weil Migrationsentscheidungen das Ergebnis „sozialer Vergleichssituationen“¹⁶ sind, bleiben sie eng mit Wertesystem und Wahrnehmung potenzieller Migranten verknüpft.

Wir gehen davon aus, dass die Qualifikation von Migranten Einfluss auf ihre Wanderungsmotive und als wichtig wahrgenommene Kriterien für die Wahl eines Einwanderungslandes haben. Denn aus der durch akademische Ausbildung erworbenen beruflichen Identität ergeben sich z. B. Statusansprüche an die Herkunftsgesellschaft. Werden diese Erwartungen an gesellschaftlichen Aufstieg, berufliche Entwicklung usw. nicht erfüllt, entstehen axiomatische Spannungen. Vordergründig handelt es sich dann zwar um beruflich begründete Wanderungsentscheidungen, die allerdings auf gesellschaftlichen Gegebenheiten beruhen.

Neben empirischen Erkenntnissen lässt sich die Frage nach erfolgversprechenden Maßnahmen auch dadurch beantworten, dass man sich selbst eingesteht, was die Arbeitsaufnahme im Ausland erleichtern würde: nämlich sämtliche Angebote, die die Transaktionskosten von Einwanderern und ihrer Angehörigen senken. Was zunächst abstrakt klingt, lässt sich an einem Beispiel illustrieren: Fachkräftemangel zeigt sich deutlich in strukturschwachen Regionen – also dort, wo sozio-ökonomische Teil-

habe schwierig ist und xenophobe Einstellungen ausgeprägt sind.¹⁷ Strukturelle Unterschiede werden sich, so ist zu befürchten, verstärken und erfordern differenziertes gesellschaftspolitisches Gegensteuern.

Elemente einer Willkommenskultur

Auf Grundlage nicht repräsentativer Gespräche mit ausländischen Fachkräften und Geschäftsführern von kleinen und mittleren Unternehmen in Verbindung mit einer ersten Literaturlauswertung (vgl. Übersicht 1) erscheinen nachstehend in Übersicht 2 beispielhaft aufgezählte Maßnahmen hilfreich. Diese Angebote mögen teilweise der Politik zuzuordnen sein, sind allerdings aus Sicht qualifizierter Einwanderer gleichermaßen kultureller Bestandteil der Zielgesellschaft.

Hürden zu überwinden, die mit der Einwanderung nach Deutschland verbunden sind, verursacht

Übersicht 1: Mögliche Transaktionskosten

räumliche Distanz zwischen Herkunfts- und Zielgesellschaft
verglichen mit der Herkunftsgesellschaft: verbesserte vertikale Mobilität in der Zielgesellschaft
Sprache des Einwanderungslandes
vorhandene soziale und/oder berufliche Netzwerke (Freunde, Familienmitglieder, Kollegen usw.) in der Zielgesellschaft
kulturelle Aspekte (Anpassung, kulturelle Nähe usw.)
psychologische/soziale Belastungen (z. B. Ausländerfeindlichkeit, soziales Umfeld oder Image der Zielgesellschaft)
politische Gründe (z. B. Instabilität, fehlende Freiheit, Nepotismus, Korruption in der Herkunftsgesellschaft)
berufliche Entwicklungsmöglichkeiten
Wertekonsens zwischen Migrant und Zielgesellschaft
Diskriminierung in der Herkunftsgesellschaft
bestehende Wanderungsgeschichte zwischen Herkunfts- und Zielgesellschaft
fehlende Anerkennung (z. B. wissenschaftlicher oder persönlicher Arbeit oder Leistung) in Herkunfts- oder Zielgesellschaft

Quelle: Literaturlauswertung der Autoren.

¹³ Vgl. Siegert, A.: On Socialization, Patriotism and Trust: The Migration of Homeward-bound Russian Academics, in: Nationalities Papers, Vol. 39 (6), 2011, 977-995.

¹⁴ Vgl. Henze, J.; Zhu, J., a. a. O.

¹⁵ Vgl. Hoffmann-Nowotny, H.-J.: Migrationssoziologie, in: H. Kerber, A. Schmieder (Hrsg.), Spezielle Soziologien. Rowohlt's Enzyklopädie Bd. 542. Rowohlt: Hamburg 1994, 393.

¹⁶ Treibel, A.: Migration in modernen Gesellschaften, 3. Auflage. München, Weinheim 2003, 231.

¹⁷ Vgl. Decker, O.; Kiess, J.; Brähler, E.: Rechtsextremismus der Mitte. Eine sozialpsychologische Gegenwartsdiagnose. Psychosozial-Verlag: Gießen 2013.

Übersicht 2:
Ansätze einer „Willkommenskultur“

Angebot	Transaktionskosten (aus Sicht potenzieller Einwanderer und ihrer Angehörigen)
Anerkennung ausländischer Abschlüsse Angebote von individuellen (ggf. modularen) Weiterbildungen für Fachkräfte und Familienangehörige	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs und der beruflichen Integration
Vermittlung von Arbeits- und/oder Qualifizierungsangeboten für Familienangehörige	Ausgleich möglicher Einkommenseinbußen (sofern z. B. beide Partner in der Herkunftsgesellschaft berufstätig waren) bzw. Erhöhung des Familieneinkommens Zuwachs an Qualifikationen
Unterstützung bei Wohnungssuche/der Integration vor Ort (z. B. über Sport- oder Kulturvereine)	erleichterte und beschleunigte Orientierung in der Zielgesellschaft soziale Integration und Erwerb/Festigung neuer soziokultureller Kompetenzen
fremdsprachige Verwaltungsmitarbeiter, Polizisten, Lehrer usw. mit interkulturellen Kompetenzen Einrichtung eines One-Stop-Offices für Einwanderer	Aufbau von Vertrauen in regionale Behörden Befähigung zur Wahrnehmung von Interessen Beschleunigung und Vereinfachung administrativer und integrativer Prozesse
Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen beim Aufbau eines Diversity-Managements	Befähigung zu Anpassungen von Rekrutierungs- und Personalentwicklungsprozessen Senkung des soziokulturell bedingten Anpassungsaufwandes Beitrag zur Lösung von Fachkräftemangel und Sicherung der Unternehmensnachfolge

Quelle: Eigene Darstellung.

Aufwand, der in Struktur (monetär, nicht monetär), Umfang und Adressat (Einwanderer und deren Angehörige, Zielgesellschaft, Unternehmen usw.) differiert. Unabhängig davon verbleibt der zentrale Aufwand bei Einwanderern und ist z. B. in Form von akkulturationsbedingtem Stress oder durch den Verlust des gewohnten sozialen Umfeldes zu erbringen.¹⁸

Die in Übersicht 2 beispielhaft dargestellten Ansätze umfassen lediglich staatliche Angebote. Doch auch Unternehmen müssen betriebliche Integration fördern und die Potenziale von Einwanderern erkennen. So wies die Handwerkskammer Oberschwaben nach, wie Mitarbeiter gerade aufgrund ihrer Migrationserfahrungen neue Märkte erschlossen.¹⁹

Ausblick

Die Anwerbung ausländischer Fachkräfte erfolgte bislang aus der Perspektive deutscher Wirtschafts-

politik, vernachlässigte soziale Interessen von Arbeitsmigranten und unterstellte, dass Deutschland ein attraktives Einwanderungsland ist. Dieser Annahme widerspricht der zitierte OECD-Bericht ebenso wie der Annahme, dass qualifizierte Migranten eine „homogene“ Gruppe seien, die mit standardisierten Angeboten erfolgreich geworben werden kann. Die bisherige Fokussierung auf EU-Binnenwanderung verspricht wenig Erfolg, weil sie zu einer keine Steuerungsmodi (in strukturschwache Räume) gestattet und zum anderen offensichtlich keine dauerhafte Bindungswirkung entfaltet.

Einwanderung zielgerichtet und kohärent zu fördern ist eine große und neue Herausforderung von Politik, Gesellschaft und Ökonomie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. Bislang aber fehlen Strategien, die eine Steuerung von Migration in strukturschwache Räume ermöglichen sowie ausreichend Fachkräfte attrahieren und binden, die keine akademische Ausbildung benötigen oder deren Einkommensaussichten die gesetzliche Entgeltgrenze unterschreiten (z. B. Pflegekräfte, Handwerker).

Hierzu ist eine in sich stimmige, an den Bedürfnissen von Menschen ausgerichtete Willkommenskultur unerlässlich. Denn wer willkommen geheißen wird, hat gute Gründe zu bleiben.

¹⁸ Vgl. Razum, O.; Geiger, I.; Zeeb, H.; Ronellenfitsch, U.: Gesundheitsversorgung von Migranten. *Deutsches Ärzteblatt*, Jg. 101 (43), 2004.

¹⁹ Brunner, M.: *Beschäftigungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund im Handwerk*. Ludwig-Fröhler-Institut: München 2007.