



Info SVR GmbH | Mai 2009
Informationen der Geschäftsstelle des
Sachverständigenrats deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)

Qualifikation und Migration:
Potenziale und Personalpolitik in der ‚Firma‘ Deutschland

SVR GmbH
Neue Promenade 5
10178 Berlin
030 – 2888 659 - 0
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de



Qualifikation und Migration: Potenziale und Personalpolitik in der ‚Firma‘ Deutschland

Deutschland hat Personalprobleme. Sie drohen im Schatten der Wirtschaftskrise aus dem Blickfeld zu geraten. Aktuelle Herausforderungen dürfen den Blick nicht verstellen auf überkommene Strukturprobleme und zukunftsorientierte Gestaltungsaufgaben. Dazu gehört auch eine migratorische Verlustrechnung. Sie resultiert aus dem Zusammenwirken der Abwanderung von qualifizierten Kräften, einer diesen Wanderungsverlusten qualitativ nicht entsprechenden Zuwanderung und einer mangelnden Ausschöpfung zugewanderter Potenziale. Nötig ist eine flexible und ausgleichende Gegensteuerung.¹

Migratorische Personalrevision in der Firma Deutschland

Internationale Wettbewerbsfähigkeit kann auf verschiedenen Faktoren basieren: Rohstoffen, billigen Arbeitskräften, Innovationen. Deutschland verfügt kaum über Bodenschätze und kann auch nicht über niedrige Lohnkosten mit anderen Ländern konkurrieren, umso mehr ist es für den Erhalt von wirtschaftlicher Stärke, Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand darauf angewiesen, wissensintensive Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Entscheidender Produktionsfaktor in Deutschland ist damit – ähnlich wie in einem forschungs- und entwicklungsintensiven Unternehmen – die Qualifikation der hier lebenden Erwerbsbevölkerung, gewissermaßen der ‚Belegschaft‘ der Nation. Die Mitarbeiter dieser Belegschaft müssen stets weiter qualifiziert und ihren Qualifikationen entsprechend eingesetzt werden. Zugleich müssen ständig möglichst qualifizierte neue Mitarbeiter rekrutiert und Verluste (Abwanderung) qualifizierter Fachkräfte durch Neueinstellung (Zuwanderung) annähernd gleich qualifizierter Kräfte ausbalanciert werden. Das war und ist in Deutschland bislang nicht zureichend der Fall. Die historische Entwicklung lässt sich in drei exemplarischen Kostenrechnungen verdeutlichen:²

Kostenrechnung 1: Zur Zeit des ‚Wirtschaftswunders‘ wurde eine starke ausländische Erwerbsbevölkerung aus überwiegend bildungsfernen Milieus angeworben. Sie trug – neben und nach den deutschen Vertriebenen und Flüchtlingen aus dem Osten – den gewaltigen Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegsjahrzehnte mit und war damit ein volkswirtschaftlicher Gewinn für das Zuwanderungsland.

Für eine Anwerbung qualifizierter Zuwanderer fehlten die Filter. Zugleich setzte das „liberale Paradox“ im Wohlfahrtsstaat die selbstselektiven Funktionen von Migration außer Kraft: In Zielländern, in denen Migranten nicht durch wohlfahrtsstaatliche Netze aufgefangen werden, sind sie im Falle eines Scheiterns genötigt, flexibel zu reagieren oder aber zurückzukehren bzw. weiterzuziehen. Das galt nicht in europäischen Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland: Zuwanderer, die lange genug im Land waren, hatten, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht mehr selbst verdienen konnten, annähernd die gleichen Ansprüche auf Sozialtransfers wie deutsche Staatsbürger, obgleich sich das Aufnahmeland nicht als Einwanderungsland verstand. Rationalisierung der Produktion und strukturelle Massenarbeitslosigkeit seit den 1970er Jahren trafen die weniger qualifizierten Zuwanderer zuerst. Gezielte Qualifikationsangebote und Förderungsmaßnahmen für sie aber blieben aus. Zugleich förderte das sozial ungerechte Schulsystem in Deutschland in der Generationenfolge nicht ihren sozialen Aufstieg, sondern die Vererbung der sozialen Startnachteile. Folge: Die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung der Firma Deutschland in Sachen Zuwanderung tendierte zunehmend ins Negative.

Vieles hat sich seither zum Positiven gewandelt. Die gesellschaftlichen Realitäten in der zunehmend multi-ethnischen Einwanderungsgesellschaft werden akzeptiert. Als soziale Herausforderung erkannt werden muss aber auch die immer noch weithin prekäre Qualifikationsstruktur der Einwandererbevolkerung. Sie entspricht trotz vieler erfolgreicher Integrationskarrieren und leuchtender Aufsteigerbeispiele sogar im Bereich der ‚Creative Class‘ bis heute nur bedingt den Anforderungen der modernen Wissensgesellschaft, ablesbar an den hohen Arbeitslosenraten und Sozialtransferkosten.

Kostenrechnung 2: Bei vielen Zuwanderergruppen, die im Blick auf formale Qualifikation und berufliche Erfahrungen im Herkunftsland den Anforderungen der modernen Wissensgesellschaft entsprechen und damit ‚personalpolitisch‘ ein Gewinn für die Firma Deutschland hätten werden können,

1 Dieses Papier wurde in der Geschäftsstelle des SVR erarbeitet von Dr. Holger Kolb, wissenschaftlicher Mitarbeiter, in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des SVR, Prof. Dr. Klaus J. Bade.

2 Zum Konzept vgl. Klaus J. Bade, Migrationshistoriker, nicht Migrationshysteriker, in ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ vom 16.1.2008.



wurden die im Ausland erworbenen Abschlüsse und Berufserfahrungen lange nicht anerkannt. Die Gründe reichten von mangelnden zwischenstaatlichen Abkommen über bürokratische Inflexibilität bis hin zu berufsständischem Konkurrenzdenken. Das alles ging auf Kosten der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven. Diplomingenieure und Kernphysiker aus sowjetischen Forschungsinstituten wurden Taxifahrer, Lehrer und Lehrerinnen Hausmeister und Putzfrauen, Ärzte lange bestenfalls Krankenpfleger – obgleich Unternehmen in Deutschland zunehmend über fehlende Diplomingenieure, die Schulen über Lehrermangel klagten und sich in den neuen Bundesländern schon um die Jahrhundertwende ein die Grundversorgung gefährdender Ärztemangel abzeichnete.

Erst neuerdings wird flächendeckend versucht, zugewanderte Qualifikationspotenziale durch erleichterte Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse und beruflichen Erfahrungen sowie durch geeignete Weiterbildungsprogramme adäquat zu nutzen. Für viele der Zuwanderer kommt dies zu spät. Ein negatives Musterbeispiel in diesem Zusammenhang ist die Integrationsgeschichte der seit 1989/90 aus der GUS zugewanderten Juden, die im Vergleich zu vielen anderen Zuwanderergruppen häufig hoch- und höchstqualifiziert sind: Viele von ihnen wurden unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt oder blieben sogar arbeitslos. Andere haben sich Ersatzkarrieren weit unter ihrem Qualifikationsniveau aufgebaut und sind heute, mehr als ein Jahrzehnt nach ihrer Zuwanderung, mit Angeboten zur Nachqualifikation nicht mehr zu erreichen.

Kostenrechnung 3: Die volkswirtschaftlichen Folgen der weithin nach wie vor unterdurchschnittlichen Qualifikationsstruktur der Einwandererbevolkerung und der unzureichenden Nutzung zugewandelter qualifizierter Potenziale werden dadurch verschärft, dass zunehmend qualifizierte deutsche Staatsangehörige ins Ausland abwandern. Sie verlassen das Land zugunsten besserer Einkommen, höherer Anerkennung ihrer Leistungsbereitschaft, in der Hoffnung auf besseres berufliches Fortkommen und ganz allgemein auch wegen einer Tendenz zur Überregulation in Deutschland, die z.B. aus Ärzten Verwaltungsbürokraten macht.

Die Qualifikationsstruktur dieser Abwanderung ist derjenigen der deutschen Erwerbsbevölkerung deutlich überlegen. Zudem ist Abwanderung dort, wo sie nicht als befristete Karrierewanderung geplant ist, sondern als dauerhafte Auswanderung oder doch als Abwanderung mit offenem Zeithorizont, meist eine indirekte qualitative Auslese, denn es gehen in der Regel nicht die Unsicheren und Risikoscheuen, sondern die Entscheidungsfreudigen und Risikobereiten.³ Abgesehen von älteren Wohlstandswanderern in den europäischen Süden oder in andere angebliche Paradiese gehen insbesondere Arbeitnehmer und Selbständige im besten Erwerbsalter, was die negativen Folgen des demografischen Wandels für die Sozialsysteme noch verstärkt.

Weil Wanderungen oft die erwähnte Selektionsfunktion haben, wurde und wird Abwanderung, jenseits ethno-nationaler und nationalistischer Ideologien, oft auch volkswirtschaftlich als Verlust betrachtet. Dabei muss, empirisch-sozialwissenschaftlichen Bemühungen um die Interpretation aktueller Fort- und Zuzugsdaten zum Trotz, immer berücksichtigt bleiben: Der Verlauf abgeschlossener (mithin immer historischer) Migrationsprozesse lehrt, dass Wanderungsabsichten und Wanderungsergebnisse weit auseinanderfallen können. Aus als befristet geplanten Auslandsaufenthalten kann definitive Auswanderung werden, geplante Auswanderungen können scheitern und im Ergebnis zu temporären Auslandsaufenthalten schrumpfen. Mehr noch: Nicht selten werden vermeintlich definitive Rückwanderungen zeitversetzt erst im ‚zweiten Anlauf‘ zu tatsächlichen Auswanderungen, weil die Rückwanderer um konkrete Alternativen andernorts wissen und deshalb das eigene Land mit anderen Augen sehen. Von all dem berichten die anonymen Daten der Fort- und Zuzugsstatistik nichts. Auch der Mikrozensus als statistisch vertiefte Momentaufnahme gibt in diesen Prozesscharakter von Migration mit seinen fließenden Grenzen nicht zureichend Einblick.

Ein gern erzähltes Märchen über Ab- und Auswanderungen aus Deutschland endet mit dem Refrain: Und wenn sie nicht gestorben sind, dann kehren sie alle wieder, und zwar mit einem Füllhorn an innovativen Erfahrungen, die der Heimat zugutekommen, oder sie werden durch gleichermaßen qualifizierte Zuwanderer aus dem Ausland ersetzt. Diese Legende vom bunten Karussell der Innovation durch Migration ist, leider, nur ein Märchen, zu schön, um wahr zu sein. Sie wird nicht wahrer dadurch, dass manche fest daran glauben. In Wirklichkeit schreibt die Firma Deutschland in Sachen Abwanderung zunehmend ‚rote Zahlen‘.

3 Ausnahmen sind Flucht und Vertreibung sowie Massenwanderungen wie z.B. der transatlantische Massenexodus des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, in dessen Sog auch viele Auswanderer ohne eigenständige Migrationsmotive mitgerissen wurden.



Fazit: Es gibt eine migratorische Verlustrechnung in Deutschland. Sie sollte nicht als Schicksal beklagt, sondern als Aufgabe verstanden werden. Die globale Krise, die auf Zeit auch das Wanderungsverhalten verändern wird – sie könnte z.B. zu einer verstärkten Rückwanderung von Deutschen mit im Ausland noch nicht zureichend verfestigtem Aufenthaltsstatus führen – übertüncht diese Verluste. Sie führt manchenorts sogar zu selbstgefälligem Frohlocken darüber, dass man vordem nicht so viele qualifizierte Kräfte ins Land gelassen habe. Das ist eine kurzsichtige Reaktion auf die anstehenden Probleme. Sie verdrängt die Erinnerung daran, dass am Vorabend der Krise der Mangel an Fachkräften bereits klar als Wachstumsbremse wirkte.

Niemand weiß, wie und wann die Krise enden wird. Vieles spricht dafür, dass es ein Ende mit fließenden Übergängen in veränderte, noch nicht erkennbare nationale und internationale wirtschaftliche Konstellationen geben wird. Eines aber ist absehbar: Wenn es nicht gelingt, die Atempause der Krise zu nutzen, um die migratorische Kostenrechnung durch die Fortentwicklung verfügbarer und die Schaffung neuer Steuerungsinstrumente zu bessern, dann werden uns die Probleme, die wir schon am Vorabend der Krise hatten, in verschärfter Form einholen und den ohnehin harten Weg aus der Krise über eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit weiter erschweren.

Migrations- und integrationspolitisch ist auf staatlicher Seite im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts mehr erreicht worden als in den vier Jahrzehnten zuvor, ganz abgesehen von der Tätigkeit von Stiftungen und Mittlerorganisationen, der Vielfalt von ehrenamtlichen Initiativen der Bürgergesellschaft und dem eigenständigen Engagement zahlloser Kommunen. Das reicht von der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000, dem Zuwanderungsgesetz 2005 und der Etablierung der bundesweiten Migrations- und Integrationsverwaltung in Gestalt des Nürnberger Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit seinem System von Integrationskursen über Integrationsgipfel, Deutsche Islamkonferenz seit 2006 und die Allianz zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs bis hin zu Hilfsangeboten auf allen Verwaltungsebenen und aufenthaltsrechtlichen Sonderregelungen, zuletzt für die erleichterte Zulassung ausländischer Forscher. Mit alledem hat sich ein immer dichteres, aber auch immer unübersichtlicheres Zulassungs- und Integrationsgefüge etabliert. Es ist von innen nur mehr für auf Migrations-, Aufenthalts- und Arbeitsrecht spezialisierte Juristen, für außerfachliche Zeitgenossen in Deutschland kaum, für Zuwanderungswillige im Ausland gar nicht mehr durchschaubar und weist zugleich immer noch gravierende Lücken in der Steuerungsarchitektur auf.

Die folgenden Überlegungen analysieren eingehender die vor Einbruch der Wirtschaftskrise in Deutschland dominanten strukturellen Wanderungsdynamiken. Sie skizzieren exemplarisch Lösungen, die geeignet sein können, den Weg aus der Zone qualitativer Verluste zu erleichtern und das migrations- und integrationspolitische Personalmanagement der Firma Deutschland nach der Krise besser auszurichten.⁴

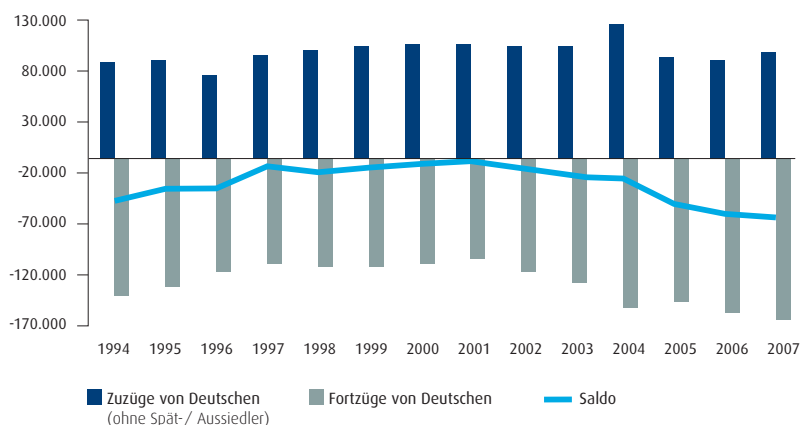
Personalbindung: Abwanderung aus Deutschland

Seit über fünfzehn Jahren übersteigt die Zahl der Fortzüge deutscher Staatsangehöriger diejenige deutscher Rückwanderer. Bis 2004 war dies in der amtlichen Statistik nicht sichtbar, da zuwandernde (Spät-)Aussiedler als rückwandernde Deutsche gezählt wurden und damit den negativen Saldo in der Wanderungsbilanz der deutschen Staatsbürger rechnerisch ausglich. Infolge der Verschärfung der Zuzugsbedingungen für Spätaussiedler, insbesondere durch die Einführung der Sprachprüfungen auch für mitreisende Familienangehörige nicht-deutscher Herkunft im Zuwanderungsgesetz 2005, ging die Zuwanderung von Spätaussiedlern stark zurück und der negative Wanderungssaldo bei den deutschen Staatsangehörigen trat offen zutage. Im Jahr 2007 übertraf die Zahl der Deutschen, die ins Ausland abgewandert sind, diejenige der deutschen Rückwanderer (einschließlich der Spätaussiedler) um 55.000 (Abb. 1).

4 Ausgeklammert bleiben hier die gewaltigen Aufgaben im humanitären Bereich, deren Gestaltung durch die vermeintliche Denk- und Handlungspause der Krise ebenfalls nicht aufgeschoben werden darf; denn es könnte sein, dass das Zusammenwirken der Folgen der Weltwirtschaftskrise mit den Folgen des Klimawandels in den überbevölkerten Ausgangsräumen des globalen Wanderungsgeschehens bislang nicht gekannte Dimensionen von Flucht- und Wirtschaftswanderungen in Gang setzen wird. Mit Auffanglagern zu Lande und Frontex zu Wasser, zirkulären und bilateralen Migrationskonzepten allein wird das nicht zu beantworten sein.



Abb. 1: Zu- und Fortzüge deutscher Staatsangehöriger (ohne Spät-/ Aussiedler) 1994-2007



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Diese Entwicklung blieb politisch folgenlos, trotz viel diskutierter medialer Hypes (z.B. TV-Dokumentationen wie „Goodbye Deutschland“, „Die Auswanderer“, „Umzug in ein neues Leben“ und zuletzt, zur besten Sendezeit, die ARD-Serie „Deutschland ade“). Beschwichtigend wurde von regierungsamtlicher Seite vielmehr immer wieder erklärt, dass die meisten Abwanderer nur temporär das Land verließen und die Abwanderung durch eine entsprechende Rückwanderung kompensiert werde.⁵ Diese Einschätzung lässt sich durch eine Analyse der Wanderungsdaten nicht stützen.

Zielländer und Qualifikationsstruktur deutscher Abwanderer

Die Fortzüge deutscher Staatsangehöriger sind in den letzten Jahren rasant gestiegen. Vermutlich wird ihre Zahl in den verfügbaren Meldestatistiken sogar deutlich unterschätzt, da viele Abwanderer sich bei ihrer Gemeinde nicht abmelden, jedoch alle sich nach ihrer Rückkehr wieder anmelden.⁶ Mithin ist von einer ‚Abwanderungsdunkelziffer‘ auszugehen, die den statistisch erkennbaren Trend noch verstärkt.

Abwanderungen als solche sind für ein Land nicht notwendig Grund zur Besorgnis, im Gegenteil: In Zeiten eines krisenhaften Missverhältnisses von Bevölkerungswachstum und Erwerbsangebot, wie z.B. im Irland der ‚Hungry Forties‘ des 19. Jahrhunderts, kann Auswanderung ein rettender Fluchtweg sein. Heute können auch starke Fortzüge schlicht Ausdruck einer insgesamt gestiegenen internationalen Mobilität sein. Bedenklich wird Abwanderung unter den demo-ökonomischen Bedingungen der Gegenwart aber dann, wenn ihr keine entsprechende Rückwanderung gegenübersteht. Entscheidend ist also der Wanderungssaldo, wobei längerfristig negative oder sich sogar verschlechternde Salden nicht mehr nur auf Mobilität hindeuten, sondern auf Abwanderungsverfestigung und definitive Auswanderung. Abwanderung wird in diesem Fall nicht mehr durch entsprechende Rückwanderung kompensiert.

Betrachtet man den Wanderungssaldo der deutschen Staatsangehörigen, so ist dies in Deutschland seit mehreren Jahren der Fall: 2005 haben 16.764 Deutsche ‚netto‘ das Land verlassen, 2006 waren es bereits 51.902, 2007 schließlich 55.091. Bis zum Vorabend des Kriseneinbruchs war die Zahl also stark angestiegen und hatte sich auf hohem Niveau verfestigt. Über Wanderungsverhalten und Wanderungsbilanz der deutschen Staatsangehörigen in der Krise 2008/09 liegen noch keine amtlichen Gesamtdaten vor.⁷ Der Ausgleich des Wanderungssaldos erfolgte in Deutschland seit 2005 nur noch über die Zuwanderung ausländischer Staatsangehöriger: Die Wanderungstatistik des Jahres

5 Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion, BT-Drucksache 16/3210; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht 2007. Nürnberg 2008, S. 138.

6 Aussagen über Ab- und Rückwanderungen (Fort- und Zuzüge über die deutschen Landesgrenzen) können nur anhand der von den Meldeämtern erfassten Wechsel des Hauptwohnsitzes getroffen werden.

7 In deutschen Beratungsstellen steigen aktuell Anfragen im Ausland lebender Deutscher, ob und inwieweit eine Rückkehr nach Deutschland erfolgversprechend sei. Deutsche Migranten im Ausland teilen in der aktuellen Krise am Arbeitsmarkt zum Teil das Schicksal von Ausländern in Deutschland: Sie zählen aufgrund ihrer wenig gefestigten Vertragsverhältnisse am Arbeitsmarkt oft zu den ersten Opfern der Krise. Diese seit jeher bekannte Entwicklung in Krisenzeiten bedeutet aber keineswegs eine Umkehr des Trends zur Abwanderung aus Deutschland.



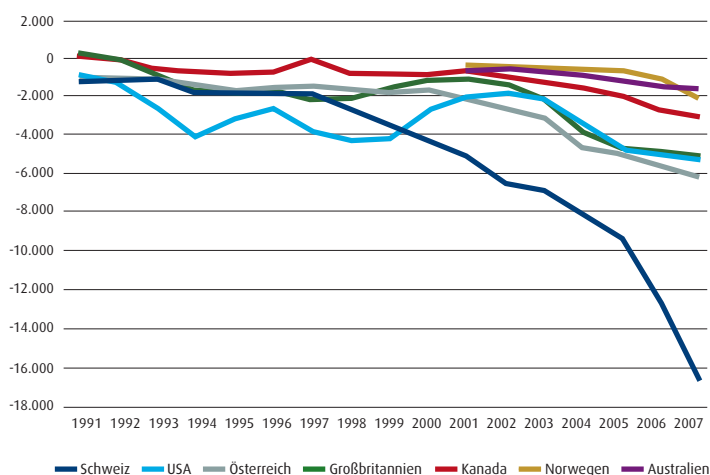
2007 weist einen positiven Gesamtwanderungssaldo von 43.912 (2006: 22.791) aus, der nur durch eine leicht gestiegene Nettozuwanderung ausländischer Staatsangehöriger in Höhe von 99.003 (2006: 74.693) erreicht werden konnte.

Das führt zu der Frage, ob die zugewanderten ausländischen Staatsangehörigen auch hinsichtlich ihres Qualifikationsprofils die negative Wanderungsbilanz der deutschen Staatsangehörigen volkswirtschaftlich annähernd ausgleichen konnten. Solche Fragen sollten nicht mit den ideologischen ethno-nationalen ‚Erziehungskapital‘-Argumentationen des 19. Jahrhunderts in eins gesetzt werden. Sie sind vielmehr nötig, um über bloß quantitative Kalkulationen hinaus zu qualitativen Folgeabschätzungen der Wanderungssalden zu kommen. Darüber gibt die deutsche Wanderungsstatistik selbst wenig Aufschluss.

Da in der deutschen Wanderungsstatistik keine Qualifikationsprofile erfasst werden, muss auf zwei Hilfskonstruktionen ausgewichen werden, um abzuschätzen, ob und inwieweit die vermehrte Abwanderung deutscher Staatsangehöriger einen steigenden Verlust an ‚Humankapital‘ bedeutet: Zum einen lässt ein Blick auf die Länder, in die Deutsche abwandern, Rückschlüsse auf das Qualifikationsprofil dieser Abgewanderten zu. Zum anderen lassen sich aus einer altersspezifischen Differenzierung der Abwanderung Informationen über deren wirtschaftliches Potenzial und den damit einhergehenden volkswirtschaftlichen Verlust ableiten.

Sind Wanderungssalden eines Ausgangsraumes vor allem gegenüber Zielländern mit selektiven Einwanderungsregularien sowie hohen Lohn- und Lebenshaltungskosten negativ, dann ist davon auszugehen, dass die Abwanderer über gute Qualifikationen und eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügen; denn nur dann sind sie in der Lage, die strengen Auswahlverfahren zu bestehen und sich im Zielland im Sinne einer eigenständigen Lebensführung wirtschaftlich zu etablieren. Einen deutlich negativen Wanderungssaldo, der sich in den letzten Jahren verschlechtert hat, weist Deutschland insbesondere gegenüber folgenden Zielländern auf: Schweiz, USA, Großbritannien, Österreich, Kanada, Norwegen, Australien (Abb. 2).

Abb. 2: Deutsche Wanderungssalden gegenüber ausgewählten Zielländern 1991–2007



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Diese Länder haben meist hochselektive Einwanderungsregeln (Kanada, Australien, USA) oder hohe Lebenshaltungskosten (Großbritannien, Schweiz, Norwegen). Im Licht der länderspezifischen Salden erscheinen Deutschlands Abwanderer also tendenziell als hoch qualifiziert und wirtschaftlich leistungsstark. Dieser vermehrten Abwanderung von auf den verschiedensten beruflichen Ebenen qualifizierten Kräften steht eine im Hinblick auf das Qualifikationsniveau nicht vergleichbare Zuwanderung gegenüber.

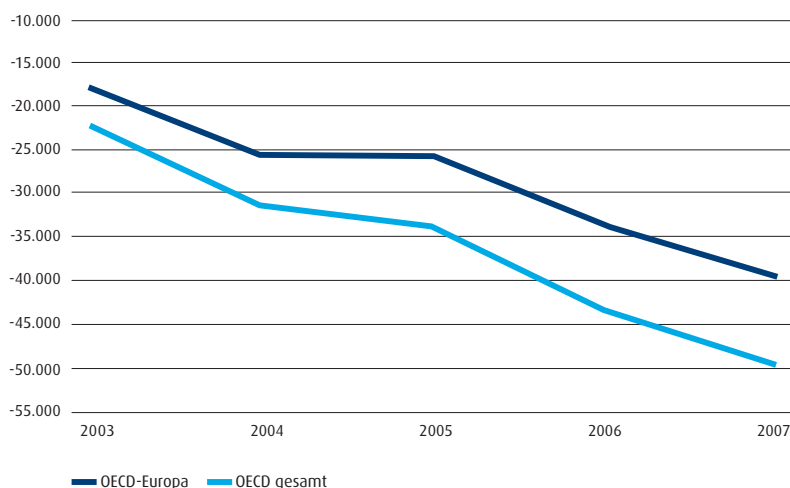
Ein Vergleich der Entwicklung der deutschen Wanderungssalden mit denen der gesamten OECD-Welt als dem dominanten Weltwirtschaftsraum unterstreicht diese Einschätzung (Abb. 3).⁸ Der negative Saldo – also die Differenz zwischen nach Deutschland zurückkehrenden deutschen Staatsangehörigen und deutschen Abwanderern – hat sich seit 2003 mehr als verdoppelt; insgesamt hat Deutschland

8 Die Zahlen bis 2004 unterschätzen den Wert der Abwanderung in die OECD-Staaten leicht, da die Abwanderung nach Mexiko und Korea nicht eingeschlossen werden konnte.



rein rechnerisch seit 2003 ‚netto‘ fast 180.000 Staatsangehörige an andere OECD-Staaten abgegeben. Vieles spricht dafür, dass diese 180.000 Personen gut qualifiziert, flexibel, risiko- und leistungsbereit und nun in anderen Ländern produktiv tätig sind.⁹

Abb. 3: Wanderungssaldo deutscher Staatsangehöriger gegenüber der europäischen OECD-Welt bzw. der gesamten OECD-Welt



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Besonders kritisch ist die Entwicklung der Abwanderung aus Deutschland in die Schweiz, wo heute ca. 260.000 Deutsche leben. In den letzten 10 Jahren hat sich der deutsche negative Saldo gegenüber der Schweiz fast verzehnfacht. Aktuell übersteigt die Abwanderung Deutscher in die Schweiz die Zuwanderung Deutscher aus der Schweiz um ca. 16.600 Personen. Auf zwei aus der Schweiz zurückkehrende Deutsche kommen mithin sieben Deutsche, die in die Gegenrichtung ziehen. Das führte in der Schweiz, wo heute – auch mit Blick auf Deutschland – über eine Beschränkung der freien Zuwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU („Ventilklausel“) nachgedacht wird,¹⁰ immer wieder zu latent xenophoben Diskussionen unter dem Motto: „Wie viele Deutsche verträgt das Land?“¹¹ Vor allem in Deutschland ausgebildete Ärzte nahmen in den letzten Jahren aus den oben genannten Gründen vermehrt Arbeitsangebote in der Schweiz wahr. Angaben der Kassenärztlichen Bundesvereinigung zufolge sind derzeit etwa zehn Prozent der rund 28.000 in der Schweiz arbeitenden Ärzte deutsche Staatsangehörige.

Allein 2008 sind insgesamt 3.065 Ärzte aus Deutschland ins Ausland abgewandert.¹² Die Gesamtzahl der im Ausland praktizierenden deutschen Ärzte beläuft sich derzeit auf ca. 19.000, während in den neuen Bundesländern der Ärztemangel dramatische Dimensionen angenommen hat.

Die Abwanderung von Ärzten hat nicht nur bevölkerungsstatistische und versorgungstechnische, sondern auch gravierende fiskalische Implikationen. Diese hat das ifo-Institut¹³ in einer für die SVR GmbH angefertigten Studie berechnet: Legt man den typischen Karriereverlauf eines Mediziners zugrunde und nimmt an, dass dieser nach Medizinstudium und Facharztausbildung im Alter von 30 Jahren dauerhaft aus Deutschland abwandert, so weist seine Fiskalbilanz zum Zeitpunkt der Abwanderung ein Minus von ca. 430.000 Euro auf. Dieses Defizit ist im Wesentlichen auf die hohen Ausbildungskosten und die entsprechend der kurzen Erwerbsdauer geringen Steuereinzahlungen zurückzuführen.

Der abwanderungsbedingte fiskalische Verlust lässt sich durch eine fiktive Bilanz simulierter Ein- und Auszahlungen, die bei Nicht-Abwanderung angefallen wären, rechnerisch abschätzen: In der

9 Siehe auch Henrik P. van Dalen/Kéne Henkens: Longing for the Good Life: Understanding Emigration from a High-Income Country, in: Population and Development Review, 33(1), 2007, S. 37–65.

10 Siehe etwa die ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ vom 11.5.09 („Schweiz erwägt Zuzugsbeschränkung“) und die ‚Neue Zürcher Zeitung‘ vom 12.5.09 („Macht die Schweiz Grenzen für EU-Ausländer dicht?“).

11 Siehe die entsprechende Serie in der Boulevardzeitung ‚Blick‘.

12 Thomas Kopetsch: Arztzahlentwicklung: Hohe Abwanderung ins Ausland – sehr geringe Arbeitslosigkeit, in: Deutsches Ärzteblatt, 106(16), 2009.

13 Ifo-Institut: Fiskalische Wirkungen der Auswanderung ausgewählter Berufsgruppen. Gutachten für die SVR GmbH. München 2009.



restlichen Lebenszeit des Arztes würde der Staat, vor allem durch Steuereinnahmen, ein fiskalisches Plus von etwa 1.075.000 Euro erzielen, womit sich auf das Leben eines Arztes in der Differenz ein fiskalisches Gewinn in Höhe von 639.200 Euro ergeben würde (Details in Tab. 1). Wandert der Arzt jedoch dauerhaft ab, muss das fiskalische Plus ab Auswanderungszeitpunkt (hier: 1.075.000 Euro) als entgangene Opportunität und damit als Verlust verrechnet werden. Geht man von der vorsichtigen Schätzung aus, dass auch nur ein Drittel der 2008 ins Ausland abgewanderten Mediziner nicht nach Deutschland zurückkehrt, sind der Firma Deutschland demnach allein durch abwandernde Ärzte im Jahr 2008 fiskalische Wanderungsverluste in Höhe von über einer Milliarde Euro entstanden. Einschränkungen der Qualität der medizinischen Versorgung und andere nicht-fiskalische Effekte sind in diesem auswanderungsbedingten fiskalischen Verlust ebenso wenig berücksichtigt wie die hohen Ausbildungskosten.

Eine noch unveröffentlichte Untersuchung der Universität Bochum¹⁴ sieht für die Zukunft eine Beschleunigung dieses Trends: Über 70% der deutschlandweit befragten 4.000 Medizinstudenten können sich vorstellen, nach ihrem Studienabschluss als Ärzte im Ausland zu arbeiten. Auch in dieser Studie stellt sich die Schweiz als der ‚Ärzte-Magnet‘ heraus.

Die skizzierte Entwicklung gilt nicht nur für die Gruppe der Mediziner, sondern auch für andere qualifizierte und auch für nicht-akademische Berufe. Auch dauerhaft abwandernde Nicht-Akademiker bedeuten für die Firma Deutschland ein erhebliches fiskalisches Verlustgeschäft: Für einen im Alter von 22 Jahren dauerhaft auswandernden Facharbeiter der Metallindustrie weist die von der SVR GmbH in Auftrag gegebene Studie einen entgangenen Fiskalgewinn von 281.300 Euro aus (Details in Tab. 1).¹⁵

Tabelle 1: Fiskalische Wirkungen der Auswanderung ausgewählter Berufsgruppen

Arzt	Facharbeiter in der Metallindustrie
Annahme: Abwanderung im Alter von 30 Jahren nach Abschluss der Facharztausbildung	Annahme: Abwanderung im Alter von 22 Jahren nach Lehre und 2,5-jähriger Berufstätigkeit
Fiskalbilanz zum Zeitpunkt der Auswanderung: 1) Einnahmen – Steuern: 58.100 Euro – Sozialversicherung: 37.500 Euro 2) Ausgaben – Bildung: 291.400 Euro – Infrastruktur: 240.100 Euro	Fiskalbilanz zum Zeitpunkt der Auswanderung: 1) Einnahmen – Steuern: 36.200 Euro – Sozialversicherung: 61.600 Euro 2) Ausgaben – Bildung: 58.100 Euro – Infrastruktur: 168.800 Euro – Sozialversicherung: 30.700 Euro
Zwischensumme: -435.900 Euro	Zwischensumme: -159.800 Euro
Simulierte Fiskalbilanz ohne Abwanderung: 1) Einnahmen – Steuern: 1.063.400 Euro – Sozialversicherung: 422.100 Euro 2) Ausgaben – Infrastruktur: 250.500 Euro – Sozialversicherung: 159.900 Euro	Simulierte Fiskalbilanz ohne Abwanderung: 1) Einnahmen – Steuern: 349.800 Euro – Sozialversicherung: 447.600 Euro 2) Ausgaben – Infrastruktur: 274.500 Euro – Sozialversicherung: 241.600 Euro
Opportunitätskosten durch Abwanderung: 1.075.100 Euro	Opportunitätskosten durch Abwanderung: 281.300 Euro
Fiskalische Lebensbilanz: 639.200 Euro	Fiskalische Lebensbilanz: 121.500 Euro

Quelle: Ifo-Institut, eigene Darstellung

¹⁴ Dorothea Osenberg: Zukunftsplanung der Kollegen von morgen – Eine Befragung der Studierenden medizinischer Fakultäten in Deutschland. Unveröffentlichte Studie der Ruhr-Universität Bochum.

¹⁵ Ifo-Institut 2009.



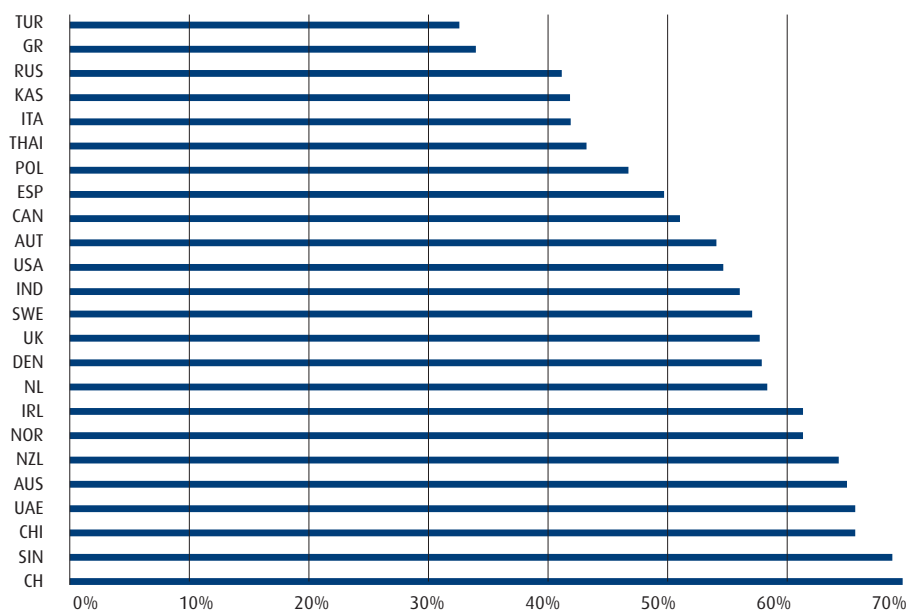
Schließlich zeichnet sich selbst bei der heranwachsenden neuen Elite der Einwanderungsbevölkerung in Deutschland ein Trend zur Abwanderung von Hochqualifizierten ab. Nach einer jüngst veröffentlichten Studie des Instituts futureorg¹⁶ erwägen mehr als ein Drittel (38%) der Studierenden türkischer Herkunft, die den für sie besonders harten Weg durch das deutsche Bildungssystem geschafft haben, ernsthaft, nach dem Abschluss ihres Studiums in die Türkei abzuwandern.

Altersprofil deutscher Abwanderer

Neben den Zielländern kann auch das Altersprofil wichtige Hinweise auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abwanderer geben. Volkswirtschaftlich nachteilig für ein Land sind vor allem negative Wanderungssalden bei Personen im erwerbsfähigen Alter, besonders wenn diese sich erwerbsbiografisch auf dem Höhepunkt ihrer Leistungsfähigkeit befinden (Alterskohorte 25–50 Jahre).

Das aus der Wanderungsstatistik gewonnene Ergebnis ist eindeutig: Mehr als 75% der deutschen Abwanderer sind 18 bis 65 Jahre alt und damit im erwerbsfähigen Alter; über 50% der Abwanderer liegen mit 25 bis 50 Jahren sogar im Kernbereich ihrer erwerbsbiografischen Aktivität. Ein Vergleich dieser Altersstruktur mit der der deutschen Bevölkerung zeigt, dass vor allem die Altersgruppe zwischen 25 und 50 Jahren bei den Abwanderern deutlich überrepräsentiert ist.¹⁷ Dabei sind für deutsche Abwanderer dieser Altersgruppe vor allem bereits als ‚Wanderungsgewinner‘ definierte Staaten wie die Schweiz, Norwegen, die USA oder Australien attraktiv. Bei den deutschen Abwanderern in die Schweiz liegt der Anteil der 25- bis 50-jährigen bei fast 70%. Die Werte für Neuseeland und Australien betragen 65% (Abb. 4). Die Zahl der Abwanderer über 65 Jahre in diese Länder ist dagegen weitgehend irrelevant.

Abb. 4: Länder mit dem höchsten Anteil deutscher Zuwanderer in der Alterskategorie 25–50 Jahre



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

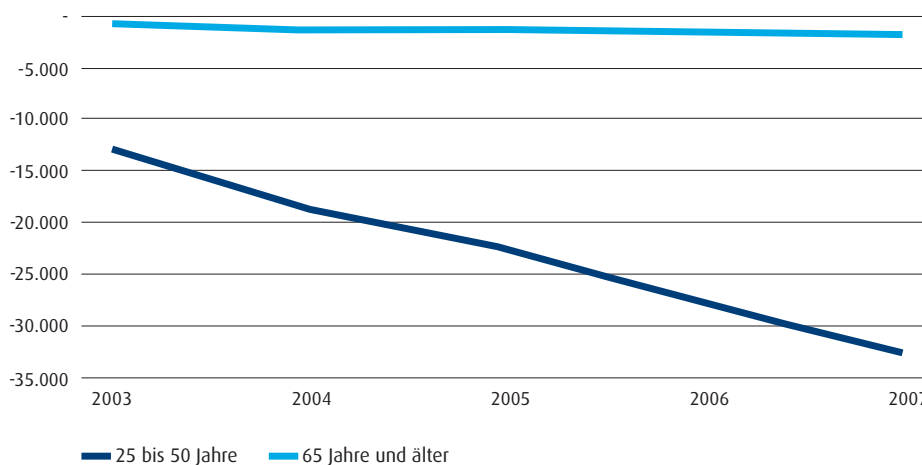
Vergleicht man die Entwicklung der Wanderungssalden der 25- bis 50-jährigen mit denen der über 65-jährigen, zeigt sich ferner, dass das Anwachsen des negativen Gesamtwanderungssaldos fast ausschließlich auf die Verschlechterung des Saldos bei den 25- bis 50-jährigen zurückzuführen ist (Abb. 5).

¹⁶ Kamuran Sezer/Nilgün Dağlar: Die Identifikation der TASD mit Deutschland: Abwanderungsphänomen der TASD beschreiben und verstehen. Krefeld/Dortmund 2009.

¹⁷ Andreas Ette/Lenore Sauer: Auswanderung aus Deutschland: Stand der Forschung und erste Ergebnisse zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft 123. Wiesbaden 2007.



Abb. 5: Entwicklung des Wanderungssaldos deutscher Staatsangehöriger gegenüber OECD-Ländern bezogen auf die Altersgruppen 25–50 Jahre sowie 65 Jahre und älter



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Die Altersdifferenzierung unterstützt mithin das bereits aus der Betrachtung länderspezifischer Wanderungssalden gewonnene Ergebnis, dass Deutschland ‚netto‘ (also unter Berücksichtigung von Rück- und Zuwanderungen) seit mehreren Jahren anhaltend qualifizierte Fachkräfte verliert. Der volkswirtschaftliche Gesamtverlust ist unübersehbar. Mittelfristig werden dadurch auch die schon aus demographischen Gründen zunehmend belasteten umlagebasierten sozialen Sicherungssysteme zusätzlich geschwächt. Lange wurde davon ausgegangen, dass der demografische Druck auf die Sozialsysteme noch längere Zeit durch positive Wanderungssalden abgefedert würde und so Zeit für die nötigen Reformen gewonnen werden könnte. Diese Feder scheint zu brechen und der Reformdruck wächst.

Gerade für ein Land, das weder über die Ausbeutung von Rohstoffen noch über das Angebot billiger Produkte und einfacher Dienstleistungen, sondern nur über Produktion und Export wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen international wettbewerbsfähig bleiben kann, bedeutet der dauerhafte Verlust an Fachkräften eine Schwächung von Innovationskraft und Wachstumspotenzial. Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass die volkswirtschaftliche Aufgabe der Personalbindung in der Firma Deutschland derzeit nur unzureichend gelingt.

„Personalrekrutierung“: Deutschland und die Zuwanderung

Neben der als Personalbindung beschriebenen Herausforderung, negative Wanderungssalden bei qualifizierten Arbeitskräften zu vermeiden, gehört auch in der Firma Deutschland die Personalrekrutierung zu den Kernaufgaben betrieblicher Personalpolitik. Personalrekrutierung dient betrieblich zwei Zielen: Sie kompensiert einen möglichen Weggang von Fachkräften und sorgt darüber hinaus dafür, dass ein Unternehmen nicht ‚im eigenen Saft schmort‘, sondern offen bleibt für neue Ideen von außen, was in der Regel auch durch die Einstellung neuer Mitarbeiter befördert wird. In der Analogie wird im volkswirtschaftlichen Zusammenhang – neben ständiger interner Nach- und Weiterqualifikation – qualifizierte Zuwanderung nach Deutschland aus zwei Gründen benötigt: einerseits um abwanderungsbedingte Verluste auszugleichen, andererseits um – ganz unabhängig von Abwanderungsfragen – durch die Stärkung der „Creative Class“¹⁸ am weltweiten Ideen- und Innovationsfluss teilzuhaben.¹⁹

Ein zentrales Ziel des 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetzes war ursprünglich die beschränkte Öffnung Deutschlands für hochqualifizierte Fachkräfte. Im letzten Ringen um parlamentarischen Konsens im Sommer 2004 wurde das Gesetzeswerk um sein wichtigstes Steuerungsinstrument

18 Richard Florida: The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York: Perseus Book Group 2002.

19 Vgl. dazu auch Elena Bellini/Gianmarco I.P. Ottaviano/Dino Pinelli/Giovanni Prarolo: Cultural Diversity and Economic Performance: Evidence from European Regions. HWWI Research Paper 3–14, 2008.



gebracht, als das flexible und vom Zuwanderungsrat beratend zu begleitende Punktesystem gestrichen wurde. Bei dessen Ersatz durch kleinteilige Steuerhilfen trat die Tendenz zur Beschränkung vor diejenige zur Öffnung für Zuwanderung: Hochqualifizierten Zuwanderern wurde zwar erstmals die Möglichkeit einer dauerhaften Niederlassung geboten. Die Bedingungen dafür aber wirkten so einladend wie ein nur halb geöffneter Sperrriegel: Gefordert wurde zunächst ein vom Arbeitgeber nachzuweisendes Mindestgehalt in Höhe von 84.600 Euro. Das wurde, auch nach Protesten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, schließlich zögerlich auf 64.800 Euro abgesenkt, was zweifelsohne immer noch zu hoch ist, zumal dabei in der Regel an qualifikationsfrische Zuwanderer mit hohem Innovationsgewinn für das Zuwanderungsland gedacht wird. Ausländische Unternehmer sollten ursprünglich eine Niederlassungserlaubnis nur erhalten, wenn sie mindestens 500.000 Euro (heute 250.000 Euro) investieren und mindestens 10 (heute 5) neue Arbeitsplätze schaffen.

Trotz dieser zaghaften Nachbesserungen hat sich die mit dem Zuwanderungsgesetz verbundene Hoffnung, legislativ eine effektive volkswirtschaftliche Personalrekrutierung zu initiieren, bisher nicht erfüllt, im Gegenteil: Im Jahr 2007 haben lediglich 151 hochqualifizierte Zuwanderer von der im Zuwanderungsgesetz neu geschaffenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, sich in Deutschland dauerhaft niederzulassen (§ 19 AufenthG). In der nicht minder umworbene Gruppe ausländischer Unternehmer und Selbständiger wurden 2007 lediglich 891 ausländische Zuwanderungen gezählt. Im Blick auf den selbst unter vorsichtigen Annahmen schon jetzt deutlich absehbaren Mangel an Akademikern und besonders an Ingenieuren erhalten diese Zahlen eine zusätzliche Brisanz. So geht etwa der Bericht zur technischen Leistungsfähigkeit Deutschlands²⁰ unter der Annahme einer konstanten Gesamterwerbstätigenzahl davon aus, dass bereits jetzt jährlich 7.000 Ingenieure und 34.000 sonstige Akademiker zu wenig die Hochschulen verlassen.

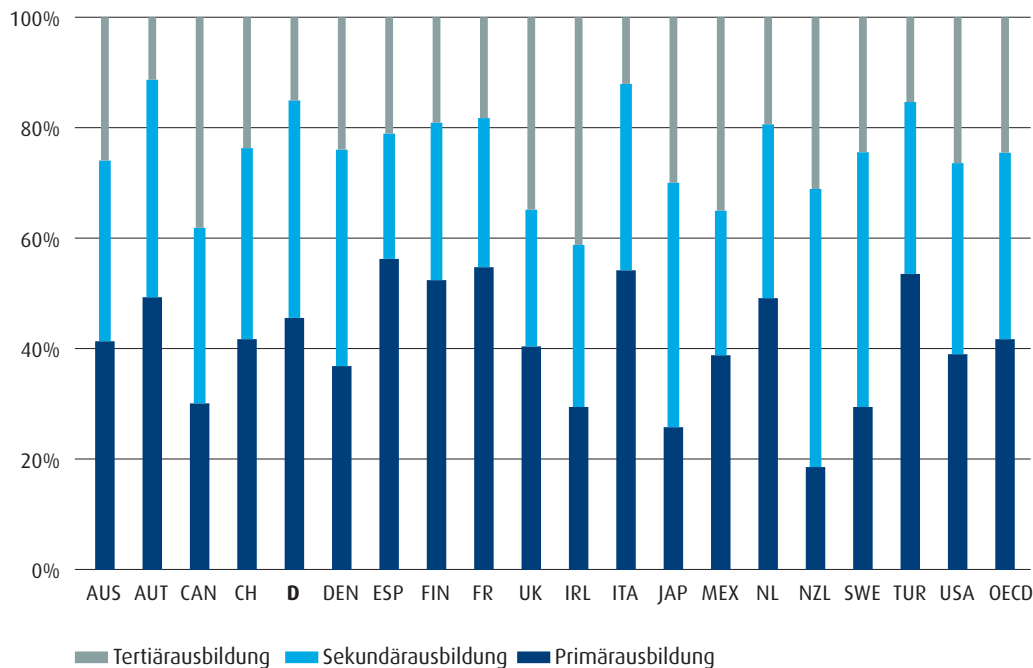
Das deutsche Zuwanderungsrecht ist selbst für Experten ein schwer überschaubarer Dschungel aus Sonderverordnungen, Ausnahmeregelungen, Erweiterungen und Ausführungsbestimmungen. Neben der erwähnten, kaum genutzten Möglichkeit einer unbefristeten Niederlassung bestehen Möglichkeiten der befristeten Zuwanderung von Hochqualifizierten, etwa über eine Vorrangprüfung (§ 18 AufenthG) bzw. über besondere Ausnahmeregelungen in der Beschäftigungsverordnung und der Anwerbestoppausnahmereverordnung: So reisten 2007 insgesamt 28.761 Ausländer zur befristeten Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG nach Deutschland ein. In der Beschäftigungsverordnung (BeschV) und in der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) sind diverse Sonderregelungen für bestimmte ausländische Arbeitnehmergruppen definiert, etwa für IT-Fachkräfte (2007: 3.411) oder für Fachkräfte, die im Rahmen eines Personalaustauschs über internationale unternehmensinterne Arbeitsmärkte nach Deutschland kommen (2007: 5.419). Die Vielfalt der kleinen Stellschrauben bietet aber keinen Ersatz für das nach wie vor fehlende zukunftsweisende, große und flexible Steuerungskonzept.

Macht man sich die Mühe, den unübersichtlichen deutschen Regelkatalog für ausländische Zuwanderung durchzuarbeiten und seine Nutzung durch Zuwanderer zu prüfen, wird deutlich: Trotz schrittweiser Öffnung gewinnt Deutschland dauerhaft kaum gut qualifizierte Zuwanderer, im Gegenteil. Der große Teil der Zuwanderer, deren Zahl insgesamt ständig sinkt, weist – absolut und besonders im Vergleich zur Abwanderung deutscher Staatsangehöriger – ein sehr niedriges Qualifikationsniveau auf. Die OECD hat dementsprechend festgestellt, dass in nur wenigen Ländern im Ausland geborene Personen über ein schlechteres Qualifikationsniveau verfügen als in Deutschland: Lediglich in Österreich und Italien ist der Anteil der im Ausland geborenen Einwohner mit einer Tertiär-Ausbildung geringer (Abb. 6). Eine den Interessen des Landes entsprechende Personalrekrutierung funktioniert in der Firma Deutschland mithin nur sehr unzureichend.

²⁰ Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007. Bonn/Berlin 2007.



Abb. 6: Ausbildungsniveau der im Ausland geborenen Bevölkerung



Quelle: OECD: A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century

Handeln in der Krise für die Zeit danach

‚Personalpolitisch‘ hat Deutschland als Migrationsland schwierige Jahre durchlaufen: Viele gut ausgebildete deutsche Staatsangehörige haben das Land verlassen; der dadurch entstandene Verlust an Wissen, Erfahrung und Qualifikation konnte über Zuwanderung aufgrund des vergleichsweise niedrigen Qualifikationsprofils ausländischer Zuwanderer nicht ausgeglichen werden. Viele Zuwanderer, die sehr wohl über im Land nachgefragte Qualifikationen und Kenntnisse verfügten, konnte diese nicht oder nur unzureichend einsetzen, da ihre Examina und Berufsabschlüsse nicht anerkannt wurden. Bei Zuwanderern aus bildungsfernen Milieus setzte sich dieser Trend einer Ressourcenverschleuderung intergenerativ fort: Für die erste Generation fehlte es an gezielten Qualifikationsangeboten, und das hochselektive deutsche Bildungssystem erschwert – wie die PISA-Studie in aller Deutlichkeit gezeigt hat – bis heute den sozialen Aufstieg für die Kinder und Enkel der Pioniermigranten. Und ein Teil derjenigen, die es trotz aller Startnachteile in die Universitäten schaffen, erwägt, nach dem Examen in die fremde Heimat der Eltern abzuwandern.

Der ‚Exportweltmeister‘ Deutschland befindet sich heute in einer, gerade seiner Exportabhängigkeit wegen, besonders schwerwiegenden wirtschaftlichen Krise, die vor Kurzem noch unvorstellbar war, deren weiterer Verlauf noch unübersichtlich ist, die aber zweifelsohne tiefgreifende langfristige Folgewirkungen haben wird. Wirtschaftsforschungsinstitute korrigieren fortlaufend ihre Prognosen zum Rückgang des Bruttoinlandsprodukts nach unten und die zum Anstieg der Arbeitslosigkeit nach oben. Eine Reform des Zuwanderungsgesetzes und eine flexible Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für ausländische Hochqualifizierte hat vor diesem Hintergrund und zumal im Wahlkampfjahr scheinbar ‚keine gute Konjunktur‘. Das war aber, bei Licht besehen, auch vorher kaum anders.

Es gilt, gerade im Zeichen der alles überschattenden Krise, für die Zukunft folgenreiche Versäumnisse zu vermeiden: Wirtschaftspolitisch hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass gegenüber der globalen Krise prozyklisches Verhalten krisenverschärfend wirkt, deshalb wird antizyklisch gehandelt. Auch im Bereich der Zuwanderungspolitik muss der Fehler vermieden werden, Arbeitsmärkte für Qualifizierte in wirtschaftlichen Krisenzeiten weiter abzuschotten. Im Gegenteil bietet die Krise die Chance einer Atempause, in der der Dschungel von Zuwanderungsregularien gelichtet und endlich ein möglichst transparenter ‚großer Wurf‘ für ein kompetentes migrationspolitisches Personalmanagement erarbeitet werden kann, das sich besonders an Hochqualifizierte richtet und das Land für diese weltweit



umworbene Gruppe öffnet. In diese Richtung wirkende Reformen müssen auf die politische Agenda gesetzt werden. Nur sieben exemplarische Handlungsoptionen in diesem einen Feld seien hier genannt:

1. Deutschland braucht ein **flexibles und transparentes Steuerungssystem für qualifizierte Zuwanderung**: Es muss in der Lage sein, langfristig entsprechende Zuwanderer für Deutschland zu gewinnen und zugleich kurz- bis mittelfristig auf Arbeitskräfteengpässe in bestimmten Sektoren und Berufsbereichen zu reagieren. Am besten würden beide Funktionen erfüllt durch die **Kombination eines kriteriengestützten Punktesystems**, wie es die Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001 vorgeschlagen hat,²¹ **mit einer arbeitsmarktorientierten Engpassdiagnose**, wie sie der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) 2005 angeregt hat²² und wie sie unter dem Namen ‚Engpassanalyse‘ 2008/09 in den Grundzügen in das Konzept der Allianz zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs übernommen wurde.

Mit dem Punktesystem können Zuwanderer nach Kriterien wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen oder Alter ausgewählt werden; dies würde langfristig zu einer Sicherung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung in Deutschland beitragen und die mit der Abwanderung einhergehenden Verluste an qualifizierten Arbeitskräften kompensieren. Um Engpässe in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes schnell auszugleichen, können mithilfe einer indikatorengestützten Engpass-Diagnose streng am Bedarf am Arbeitsmarkt orientiert ausländische Fachkräfte mehr oder minder befristet in jeweils festzulegenden Jahreskontingenten zugelassen werden. Diese Kombinationslösung, die in der öffentlichen Diskussion inzwischen von Arbeitgeberverbänden ebenso wie von Gewerkschaften und anderen Verbänden, von Wissenschaftlern und Praktikern der Arbeitsverwaltung und den verschiedensten anderen Gruppen gefordert wird, sollte endlich umgesetzt werden.²³

2. Die **Regeln zur Anwerbung hochqualifizierter Fachkräfte** sollten so geändert werden, dass sie auch für Nicht-Juristen verständlich werden, sich an internationale Standards anlehnen und an die Adresse der weltweit umworbene Gruppe der Hochqualifizierten ein deutliches Signal des Willkommens senden.

3. Über die zögerliche Öffnung für Zuwanderung im Inland hinaus ist eine **aktive Werbung um Hochqualifizierte im Ausland** nötig. Dabei können auch im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) handelnde Agenturen einbezogen werden. Überdies könnten hier auch deutsche Konsulate im Rahmen einer erweiterten Beratungskompetenz auf geeignete Weise tätig werden, wie dies zum Teil auch bei anderen Auslandsvertretungen in Deutschland selbst beobachtet werden kann.

4. Reformbedarf gibt es auch bei der Gruppe der **ausländischen Studienabsolventen in Deutschland**. Generell stellen Studierende und Graduierte in vielerlei Hinsicht die ‚Mustermigranten‘ schlechthin dar. Sie sind jung, mobil, gut ausgebildet, haben durch ihr Studium an einer deutschen Hochschule die deutsche Sprache gelernt und weisen damit exakt die Eigenschaften auf, die ein Land von Zuwanderung profitieren lassen. Deutschland hat lange Zeit ausländische Absolventen deutscher Hochschulen nach dem Studienabschluss gezwungen, das Land zu verlassen. Viele kehrten aber entgegen den Intentionen deutscher Entwicklungshilfepolitik nicht in ihre Herkunftsländer zurück, sondern wanderten in andere hochentwickelte Länder weiter. Die 2005 im Zuwanderungsgesetz eingeführte Möglichkeit, nach Studienabschluss ein Jahr im Land zu bleiben, um sich in dieser Zeit eine qualifikationsadäquate Tätigkeit zu suchen, ist gegenüber der vorher praktizierten ‚Humankapitalvertreibung‘ eine klare Verbesserung.

Trotzdem erzeugt die aktuelle Regelung für die Gruppe der ausländischen Hochschulabsolventen ein gehöriges Maß an Unsicherheit, etwa durch die Anforderung einer nicht genau definierten ‚Angemessenheit‘ des Arbeitsplatzes.²⁴ Diese ist nicht nur unnötig, sondern angesichts der hohen Nachfrage, die nach Akademikern insgesamt herrscht, auch kontraproduktiv und sollte zumindest für

21 Unabhängige Kommission Zuwanderung: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Berlin 2001.

22 Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Berlin 2004.

23 Klaus J. Bade: Leviten lesen: Migration und Integration in Deutschland, in: IMIS-Beiträge 2007, S. 43–64; zuletzt: Steffen Angenendt: Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten. Gesprächskreis Migration und Integration. Friedrich Ebert-Stiftung. Bonn 2008.

24 Zunächst unterlagen die ausländischen Studierenden zusätzlich einer individuellen Vorrangprüfung, die erst im Oktober 2007 – nach langem Zögern – für diese Gruppe abgeschafft wurde.



stark nachgefragte Fachrichtungen (Ingenieurwissenschaften, Physik, Chemie) ersatzlos gestrichen werden. Zudem sollte ausländischen Absolventen bestimmter Studiengänge deutscher Hochschulen ein Rückkehrrecht zur Arbeitsaufnahme in Deutschland eingeräumt werden. Sie könnten damit nach Studienabschluss eine gewisse Zeit im Ausland arbeiten, sich dort beruflich weiterentwickeln und dann – auch unabhängig von § 18 und § 19 AufenthG – unbürokratisch wieder in Deutschland aufgenommen werden.

5. Kluge Unternehmen handeln auch ‚personalpolitisch‘ antizyklisch. Zu den Kernaufgaben des betrieblichen Personalmanagements gehört neben der Personalbeschaffung auch die Personalentwicklung. So wie sich besonders in Zeiten einer wirtschaftlichen Krise die Chance der Reform der Zuwanderungsregularien für Hochqualifizierte bietet, muss auch die Nutzung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials verbessert werden. Eine auf die Firma Deutschland bezogene kohärente Personalentwicklung muss auch bei der Zuwanderung **„brain waste“ vermeiden**²⁵ und Personen mit hochwertigen Abschlüssen und Fähigkeiten ihrem Qualifikationsniveau entsprechend einsetzen. Deshalb muss die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufs- und Hochschulabschlüssen auf gesetzlicher Grundlage flächendeckend erleichtert und so flexibel und unbürokratisch wie irgend möglich gehandhabt werden, ohne die erforderlichen Standards zu senken. Neben der Entwicklung eines vereinheitlichten Grundreglements zur Anerkennung von Examina und Berufsabschlüssen in einer Kooperation von Bund, Ländern und Berufsverbänden müssen Nachschulungen und Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden, in denen zur Erlangung eines Abschlusses noch fehlende Module oder Nachkurse zur Auffrischung absolviert werden können. Jeder vor Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit Bewahrte ist volkswirtschaftlich ein Gewinn, jeder im sozialen Netz Hängengebliebene ein kostspieliger Verlust.

6. Teil einer erfolgreichen Reform volkswirtschaftlicher Personalentwicklung muss auch ein **struktureller Umbau des Bildungssystems** sein. Die dazu erforderlichen Erkenntnisse liegen seit Jahren vor, es mangelt nur an der Umsetzung. Hinzutreten müssen eine **Neujustierung von Auswahl, Qualifikation und Position der Lehrkräfte** im deutschen Bildungssystem²⁶ sowie **flexiblere und transparentere Weiterbildungsangebote**. Das kann gemeinsam dazu beitragen, die nicht nur sozial ungerechte, sondern auch volkswirtschaftlich ineffiziente Vererbung sozialer Startnachteile von einer Generation zur anderen im Bildungssystem zu beenden und die schon eingetretenen Folgeschäden durch nachholende Integrations- und Partizipationsförderung zu begrenzen. Sie tragen erheblich zu Integrationsproblemen und damit zu messbaren jährlichen volkswirtschaftlichen Verlusten in zweifacher Milliardenhöhe bei.²⁷ Und sie führen zu einer wachsenden Zahl sozialer Verlierer, die um ihre Chancenlosigkeit wissen, und damit zu einer wachsenden sozialen Polarisierung, die sich aus gegebenem Anlass in soziale Spannungen umsetzen kann.

In der Wirtschaftskrise ist die Bedeutung aktiven Gegensteuerns deutlich geworden. Antizyklisches Handeln gilt als das wirtschaftspolitische Gebot der Stunde. Die Bundesregierung, die Regierungen europäischer Nachbarländer sowie der USA und auch die Zentralbanken haben sich dies nachdrücklich zu Eigen gemacht. Sie haben milliardenschwere Konjunkturpakete verabschiedet, um im Rahmen ihrer Handlungsspielräume der drohenden Gefahr einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale entgegenzuwirken. Antizyklisches Denken sollte sich auch in der Migrations- und Integrationspolitik durchsetzen: Gerade in Krisenzeiten besteht die Chance, die Instrumente der Firma Deutschland für die Zuwanderungssteuerung und für die Förderung von Integration und Partizipation durch Qualifikation zu reformieren, um nach der Krise ‚personalpolitisch‘ umso besser dazustehen.

7. Der Revisionsbedarf in der Firma Deutschland geht aber noch tiefer, was hier abschließend nur angedeutet werden soll: Im migrationspolitischen Personalmanagement wird in Deutschland oft zu rechtstechnisch gedacht. Wanderungen sind aber nicht nur Reaktionen auf rechtliche Steuerungssysteme. Sie sind im weitesten Sinne Antworten auf Wechselwirkungen zwischen materiellen und immateriellen Schubfaktoren in den Ausgangsräumen, Anziehungskräften in den Zielräumen sowie Informations- und Netzwerkstrukturen zwischen beiden Räumen. Abwanderungen sind, als Abstimmung mit den Füßen, oft auch eine Art persönliche Abrechnung mit dem Herkunftsraum. Wer also die Abwanderung von inländischen Hochqualifizierten bremsen und die Zuwanderung von

25 Bettina Englmann/Martina Müller: Brain Waste – Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg 2007.

26 Siehe etwa die Empfehlungen des Frankfurter Zukunftsrates, dokumentiert in ‚Die Welt‘ vom 16. Oktober 2008.

27 Bertelsmann-Stiftung: Gesellschaftliche Kosten unzureichender Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland. Gütersloh 2008.



ausländischen fördern will, der muss sich auch um die – hinlänglich bekannten – Motive für die negativen Wanderungssalden der Firma Deutschland kümmern. Und hier geht es dann buchstäblich ums ‚Eingemachte‘, nämlich um eine **Revision der Bedingungen, die steigende Abwanderungen und niedrige Zuwanderungen von Hochqualifizierten bewirken.**

Zuwanderung sei immer auch eine Bereicherung, sagte zuletzt die Bundeskanzlerin bei der Werbung um mehr Einbürgerungsbereitschaft angesichts sinkender Einbürgerungszahlen.²⁸ Das ist richtig – aber nur dann, wenn diese wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Bereicherung so begleitet wird, dass sie sich zum Nutzen aller entfalten kann.

28 'Berliner Zeitung' vom 11. Mai 2009 („Merkel ruft zur Einbürgerung auf“).