

Ottmar Döring (Hg.)



Fachkräftezuwanderung in Deutschland

Potenziale, Herausforderungen,
Gestaltungsoptionen



Ottmar Döring (Hg.)

Fachkräftezuwanderung in Deutschland

Potenziale, Herausforderungen,
Gestaltungsoptionen



© 2020 wbv Publikation
ein Geschäftsbereich der
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld

Gesamtherstellung:
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld
wbv.de

Umschlagmotiv: iStock/Orbon Alija

Bestellnummer: 6004785
ISBN (Print): 978-3-7639-6168-9
ISBN (E-Book): 978-3-7639-6169-6
Printed in Germany

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhalt

Abkürzungen	5
Vorwort	9
Rahmenbedingungen und Potenziale	13
<i>Ottmar Döring</i> Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Kontext, Regelungen und Handlungsansätze	15
<i>Jennifer Krämer & Petra Notz</i> Anerkennung ausländischer Abschlüsse als Voraussetzung im Einwanderungsprozess	39
<i>Edina Covic</i> Fachkräfteeinwanderungsgesetz versus Westbalkanregelung: Bedeutung für die Fachkräfte aus den Westbalkanländern und darauf basierende Entscheidungen	57
<i>Ottmar Döring</i> Ansatzpunkte und Handlungsempfehlungen zu neuen Fachkräftebrücken zwischen Deutschland und Lateinamerika	75
Zuwanderungsmarketing	89
<i>Tobias Stapf & Rossina Ferchichi</i> Das Informationsverhalten von migrationsinteressierten und neuzugewanderten Fachkräften aus EU- und Drittstaaten in den sozialen Medien: Grundlagen für die Entwicklung von Strategien zur Erreichung dieser Zielgruppen ...	91
<i>Yorcelis Cruz-Vorbröcker, Michael Cordes, Naomi Gänsler</i> Fachkräftemigration in Deutschland – Bildungsexport nach Chile: Beispiel Bergbausektor	107
<i>Roman Wink & Lena Wittenbrink</i> Kompetenzorientierung in der Fachkräftezuwanderung	127

Zuwanderungsmanagement	141
<i>Heike Blumenauer</i>	
Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die berufliche Anerkennung internationaler Pflegefachkräfte. Nadelöhr Anpassungsqualifizierungen: ein Beispiel aus Hessen	143
<i>Lesya Skintey & Eva L. Wyss</i>	
Sprache und Integration im Lichte der Fachkräftezuwanderung: Herausforderungen und Gestaltungsoptionen des berufsbezogenen DaF-/DaZ-Unterrichts	159
<i>Julia A. M. Reif & Erika Spieß</i>	
Psychologische Bedingungen für eine erfolgreiche Integration von internationalen Fachkräften in Organisationen	183
Zukunft der Fachkräftezuwanderung	197
<i>Ruth Moritz</i>	
Führt ein erleichterter Arbeitsmarktzugang zu dauerhafter Zuwanderung von Fachkräften in den deutschen Arbeitsmarkt?	199
<i>Matthias M. Mayer</i>	
Erwerbsmigration nach Deutschland in Zeiten von COVID-19 – und danach ...	211

Vorwort

Am 1. März 2020 ist das Fachkräfteeinwanderungsgesetz mit dem Ziel in Kraft getreten, mehr Fachkräfte aus Drittstaaten für Deutschland zu gewinnen. Optimismus und Aufbruch waren in der öffentlichen Debatte zu spüren. Ein paar Monate später hat sich die Lage geändert. Die Fachkräfte bleiben erst einmal weitgehend wegen der Corona-Krise aus und die Öffentlichkeit beschäftigt sich nicht mehr mit dem Thema.

Mitten in der Corona-Krise dennoch ein Buch zur Fachkräftezuwanderung in Deutschland zu machen: Ergibt das Sinn? Finden sich dafür Leser*innen? Es sollten sich jedenfalls welche finden, weil die Positionierung in diesem Feld mittelfristig die Konkurrenzfähigkeit Deutschlands bestimmen wird und ein wichtiger Standortfaktor ist. Die Fachkräftezuwanderung kann zudem auch ein Faktor für die Bewältigung der Corona-Krisenfolgen sein, auch wenn dies derzeit eher befremdlich erscheint.

Die Frage nach einer Präzisierung der Auswirkungen der Corona-Krise auf die Fachkräftezuwanderung und vice versa ist jedoch ohne einfache Antworten, weil erstens die Corona-Krise an sich unübersichtlich in Dauer und Folgen ist und zweitens die Auswirkungen auf die Fachkräfteeinwanderung und auch Migration überhaupt offen sind. Der Verlauf von Pandemie und Wirtschaftskrise geben den unklaren Takt vor.

Kurzfristig bestehen zwar umfangreiche Einreisebeschränkungen, fehlen Transportmöglichkeiten, steigen die Reisekosten und weiten sich die Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Unterlagen im Herkunftsland aus, wie z. B. für Apostillen in Anerkennungsverfahren. Erwerbsmigration (und übrigens auch Flucht) finden daher zurzeit nur in wenigen Ausnahmen statt, aber Krisen fördern mittelfristig Migration eher und bremsen sie nicht. Fachkräfte wurden vor der Corona-Krise schon besonders im Gesundheits- und Pflegesektor angeworben und werden auch nach oder im weiteren Verlauf einer vielleicht sich lange hinziehenden Krise und anderen Arbeitsmarktlage trotz schwerer Rezession noch mehr gebraucht und gewünscht. In Herkunftsländern, die von einer besonders schweren Corona-Krise betroffen sind, könnte sich zudem die Neigung zu Arbeitsmigration verstärken und damit ein Interesse daran steigen, in Deutschland zu arbeiten. Andererseits verlieren die Anwerbestrategien an Partnern dafür in den Herkunftsländern und kaum einer mag noch zwischenstaatliche Vereinbarungen für den deutschen Fachkräftebedarf abschließen – schon gar nicht für Fachkräfte im Gesundheits- und Pflegesektor, die gerade jetzt weltweit für und in allen Staaten besonders gebraucht werden. Der Rückgang des Erwerbstätigenpotenzials und der demografische Wandel in Deutschland werden aber wiederum die Nachfrage nach einwandernden Fachkräften auch langfristig fördern. Mittelfristig wird sogar ein Rückgang der EU-Migration die Situation in Deutschland schon zusätzlich früher verschärfen. Gleichzeitig bieten steigende ausländische Studierendenzahlen in Deutschland auch neue und andere Chancen zur einheimischen Fachkräfterekrutierung.

Die Veränderungen der Corona-Krise betreffen damit primär ohnehin nur die Fachkräfterekrutierung und das Zuwanderungsmarketing. Praktisch viel weniger ist das Zuwanderungsmanagement in Deutschland durch die Corona-Krise betroffen. Hier ergeben sich zwar neue Anforderungen an den Arbeitsschutz, aber ansonsten sind die Veränderungen eher marginal. Beim Arbeitsschutz muss etwa den ausländischen Fachkräften mit besonderer Sorgfalt das Hygienekonzept unter Berücksichtigung sprachlicher Schwierigkeiten erklärt oder auch das Umfeld (z. B. Nutzung des ÖPNV) einbezogen und anders als in der Vergangenheit erklärt werden. Das Zuwanderungsmanagement muss sich in vielen anderen Facetten ohnehin ändern, wenn es dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz entsprechen will.

Daher werden zwar die Beiträge in diesem Buch die aktuelle Lage und deren Diskussion ansprechen, weil wir natürlich *kein weltfremdes Buch* machen wollen, aber erstens mindestens auch eine mittelfristige Sicht auf Fachkräfteeinwanderung haben und zweitens nach Möglichkeit wissenschaftlich fundiert argumentieren und nicht aus einer aktuellen und subjektiven Betroffenheit heraus. Im Resultat wird daher in diesem Buch die Corona-Krise durchaus einbezogen und angesprochen, aber auch deutlich, dass wir *kein „Corona-Buch“* machen, um die Fachkräfteeinwanderung allein aus diesem Blickwinkel zu beleuchten, auch wenn das Vorwort die aktuelle Lage etwas ausführlicher anspricht. Dabei unterscheiden wir uns hoffentlich etwas vom Mainstream der Debatte auch mit unserem Fokus. Wir beziehen nicht nur die Lage und Absichten im Zielland Deutschland ein, wie die meisten Fachexpert*innen es fast ausschließlich tun, sondern auch die Interessen in den Herkunftsländern. Eine alte Schwäche der Debatte in Deutschland wird in der Corona-Krise noch deutlicher: die Zentrierung auf Deutschland. Wir gehen nicht davon aus, dass alle Menschen sowieso nur das Ziel haben, nach Deutschland zu kommen, sondern von Gestaltungsnotwendigkeiten im Zuwanderungsmarketing und Zuwanderungsmanagement für eine veränderte und verbesserte Fachkräftezuwanderung. Denn eine Vielzahl von Einwanderungsländern steht ohnehin schon miteinander in einem Attraktivitätswettbewerb um internationale Fachkräfte. Die Anziehungskraft Deutschlands bleibt dabei auch mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz ausbaufähig. Die Anerkennung von Berufsabschlüssen ist z. B. in Deutschland nicht einfach und gehorcht deutschen Maßstäben, besonders viele hochqualifizierte Akademiker*innen arbeiten unter ihrem Qualifikationsniveau, viele Zugewanderte bewerten das Erlernen der deutschen Sprache und das Knüpfen von Freundschaften mit der lokalen Bevölkerung als herausfordernd in Deutschland. Die hohen Erwartungen an das FEG könnten daher auch langfristig enttäuscht werden, wenn es nicht durch ein neues Zuwanderungsmarketing zur Gewinnung von Fachkräften und ein verbessertes Zuwanderungsmanagement zur Bindung von Fachkräften ausreichend flankiert wird.

Wir beschreiben und analysieren daher in diesem Buch Erfahrungen aus der bisherigen Zuwanderung für die Fachkräftezuwanderung und ziehen Schlüsse für das Zuwanderungsmarketing und Zuwanderungsmanagement zur Gestaltung und Begleitung der neuen Initiativen. Zudem wird ein Ausblick zur künftigen Fachkräf-

tesituation und Zuwanderung in Deutschland durch die Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbestimmungen gegeben. Folgende Aspekte werden dabei von den Autor*innen vor allem angesprochen:

- *Potenziale der Fachkräftezuwanderung:* Eine neue Zuwanderungspolitik für Deutschland, die mehr Fachkräfte aus Drittstaaten anzieht und bindet, kann nur durch ein neues Zuwanderungsmarketing im Herkunftsland gelingen, welches die Rekrutierung verbessert, und ein neues Zuwanderungsmanagement in Deutschland, welches die nachhaltige Bindung erhöht. Einen strategischen Ansatz zur Verbindung dieser Elemente können neue Fachkräftebrücken darstellen. Das Handlungskonzept wird in ersten Facetten am Beispiel von Ländern Lateinamerikas erläutert. Auch wird diskutiert, wie sich die Corona-Krise auf die Erwerbsmigration nach Deutschland auswirken und die Erwerbsmigration nach Corona aussehen könnte.
- *Bedingungen der Fachkräftezuwanderung:* Die Erwartungen an das Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Hinblick auf die Vereinfachung und Beschleunigung von Anwerbeprozessen sind hoch. Die berufliche Anerkennung der ausländischen Qualifikationen spielt dafür eine entscheidende Rolle. Jedoch hat das Fachkräfteeinwanderungsgesetz nur bedingt Einfluss auf das Angebot und die Qualität von Anpassungsqualifizierungen. Die erfolgreiche Teilnahme an einer Anpassungsqualifizierung ist aber z. B. für viele Pflegekräfte Voraussetzung zur Ausübung einer Berufstätigkeit als Pflegefachkraft in Deutschland. Daher werden strukturelle Hürden aufgezeigt und reflektiert, inwieweit das FEG den Problemen der Anerkennungspraxis begegnet. Die Bedingungen werden am Beispiel für Fachkräfte aus den Westbalkanländern, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen möchten, mit ihren konkurrierenden Zugangswegen, mit ihren Herausforderungen und Stolpersteinen beleuchtet.
- *Zuwanderungsmarketing:* Im Herkunftsland kann es, verbunden mit Social-Media-Einsatz, deutschem Bildungsexport und modernen Verfahren der Kompetenzerkennung stattfinden. Für Migrationsbewegungen in Chile werden daher etwa Zusammenhänge zwischen Fachkräftemobilität und Bildungsexport aufgezeigt. Da in Drittstaaten jedoch keine dualen Ausbildungssysteme existieren, die mit dem deutschen vergleichbar wären, kann nur ein Bruchteil der Einwander*innen ihr Können mit formalen Berufsabschlüssen nachweisen. Deswegen könnte es zielführend sein, informell erworbene Kompetenzen und berufliche Erfahrungen stärker in den Blick zu nehmen und damit die mögliche Gruppe an berufserfahrenen Einwander*innen zu erweitern. In diesem Prozess könnte ein digitaler Kompetenztest in deren Muttersprache eingesetzt werden.
- *Zuwanderungsmanagement:* Es wird mit seinen Hindernissen und Herausforderungen für eine nachhaltige und faire Integration erörtert. Deutschkenntnisse stellen etwa eine Voraussetzung für die Einreise und den Aufenthalt von Fachkräften aus Drittstaaten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland dar. Der Spracherwerb und die Integration werden aus linguistischer, sprachdidaktischer und migrationspädagogischer Perspektive analysiert. Im Betrieb

stehen Fachkräfte dann vor einer doppelten Herausforderung: der Akkulturation in einer neuen Kultur und der Sozialisation in einer neuen Organisation. Anhand konkreter praktischer Maßnahmen wird gezeigt, dass Integration ein Prozess ist, der bereits beim Personalmarketing beginnt und sich über Personalauswahl und Personalentwicklung bis hin zur Organisationsentwicklung fortsetzt.

Berlin, August 2020

Ottmar Döring