

## Migration

Thomas Liebig | Lässt sich die Zuwanderung von Arbeitskräften steuern, insbesondere die von Hochqualifizierten? Was kann Deutschland von anderen Ländern lernen? Und wie steht es um die Eingliederung von Zuwanderern? Wenige Themen sind so stark von Meinungen, Mythen und Emotionen geprägt wie Migration und Integration. Thesenschau und Faktencheck.

### »» Im Gegensatz zu Europa ziehen die USA vor allem hochqualifizierte Arbeitsmigranten an ««

**Stimmt so nicht.** Fast drei Viertel der dauerhaften Zuwanderung in die USA ist Familienmigration; das ist der höchste Wert in der OECD. Als Arbeitsmigranten dagegen kamen im Jahre 2010 nur rund 70 000 Menschen oder 6 Prozent der Migranten ins Land der unbegrenzten Möglichkeiten.

Schauen wir nach Europa, dann stellen wir fest, dass rund 40 Prozent der knapp 1,2 Millionen Menschen, die 2010 aus Drittstaaten dauerhaft in die EU zuwanderten, Arbeitsmigranten waren. Wie hoch der Anteil der Hochqualifizierten an diesen knapp 500 000 Menschen ist, ist schwer zu sagen. Jedoch ist es in vielen europäischen Ländern, darunter auch Deutschland, in der Regel nur für Qualifizierte und Hochqualifizierte möglich, als dauerhafte Arbeitsmigranten aus Drittstaaten zuzuwandern. 2010 waren das in Deutschland rund 20 000 Menschen. Das ist – bezogen auf die Bevölkerung – mehr als in den USA, bleibt aber noch deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts.

Betrachtet man nicht die Qualifikationsstruktur der derzeitigen Arbeitsmigranten, sondern die der gesamten zugewanderten Bevölkerung (einschließlich derer, die schon vor vielen Jahren zugewandert sind), ergibt sich aus den OECD-Daten folgendes Bild, etwa für die Jahre 2005/06: Damals hatten rund 30 Prozent der zugewanderten Bevölkerung in den USA einen Hochschulabschluss, aber nur 23 Prozent in den europäischen OECD-Ländern und 15 Prozent in Deutschland. Allerdings ist dieser für die USA vergleichsweise vorteilhafte Befund in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Erstens ist der Anteil der Hochschulabsolventen in den USA auch unter den im Land Geborenen mit

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

31 Prozent wesentlich höher als in OECD-Europa und Deutschland, wo er jeweils rund 19 Prozent beträgt. Zudem ändert sich das Bild, wenn man nur die Zuwanderer betrachtet, die seit weniger als fünf Jahren im Land leben. Unter ihnen haben sowohl in OECD-Europa als auch in den USA rund 30 Prozent einen Hochschulabschluss. Auch wenn das in Deutschland nur für 24 Prozent der Neuzuwanderer gilt, so ist hier doch ein erheblicher Anstieg des Qualifikationsniveaus bemerkbar, das mittlerweile sogar über dem Niveau der in Deutschland geborenen Bevölkerung liegt.

## »» Andere OECD-Länder wählen die Migranten stärker aus als Deutschland ««

**Ja und nein.** Zunächst einmal ist die Annahme irrig, Migration ließe sich beliebig steuern und wie ein Wasserhahn auf- und zudrehen. Von den verschiedenen Formen der Wanderung ist es lediglich die Arbeitsmigration aus Drittstaaten, die direkt von staatlicher Seite gelenkt werden kann. Dieser Anteil beträgt aber in Deutschland nur rund 9 Prozent der dauerhaften Migration. Die so genannte Personenfreizügigkeit dagegen – im Falle von Deutschland die Zuwanderung aus der erweiterten EU/EFTA – machte nach OECD-Schätzungen<sup>1</sup> im Jahre 2010 immerhin rund 60 Prozent der 222 000 dauerhaften Zuwanderer nach Deutschland aus, und sie ist durch EU-Bestimmungen geregelt.

Auch die humanitäre Migration entzieht sich wegen völkerrechtlicher Verpflichtungen weitgehend der Steuerung, insbesondere aufgrund der Genfer

---

<sup>1</sup> OECD: International Migration Outlook 2012, OECD Publishing, Paris.

Konventionen, die Deutschland – ebenso wie alle anderen OECD-Staaten – ratifiziert hat. Die humanitäre Migration beträgt in Deutschland etwas mehr als 5 Prozent der Gesamtzuwanderung. Und die Familienmigration, die 25 Prozent der Zuwanderung ausmacht, kann ebenfalls nur bedingt gesteuert werden. Obwohl einige Staaten der Familienmigration verschiedene Bedingungen auferlegen – so verlangt Deutschland minimale Sprachkenntnisse – wird doch das grundsätzliche Recht, mit der Familie zusammenzuleben, zumindest bei dauerhaften Zuwanderern nicht in Frage gestellt.

Selbst in Australien und Kanada – zwei Länder mit einer ausgeprägten Arbeitsmigrationspolitik – werden nur rund 25 Prozent der Zuwanderer direkt als Arbeitsmigranten ausgewählt. Der Rest ist Familien- und humanitäre Migration. Einen großen Teil der Familienmigration machen Angehörige von Arbeitsmigranten aus, die gemeinsam mit den Zuwanderern zugelassen werden und in den Statistiken ebenfalls unter dem Titel „Arbeitsmigranten“ erfasst werden. Sie werden jedoch nicht direkt ausgewählt – nur der Antragsteller durchläuft das Auswahlverfahren, nicht seine Familienangehörigen. So führt das deutlich höhere Niveau an gesteuerter Arbeitsmigration in Australien und Kanada zu einem relativ zur Bevölkerung rund dreimal höheren Migrationsniveau. Ein Mehr an gesteuerter Zuwanderung hat somit ein Mehr an Gesamtmigration zur Folge.

Selbst in Australien und Kanada werden nur 25% der Zuwanderer direkt als Arbeitsmigranten ausgewählt

## » Wer Migranten gezielt auswählen möchte, kommt um die Einführung eines Punktesystems nicht herum «

**Stimmt nicht.** Steuerungssysteme, bei denen potenzielle Migranten in verschiedenen Kategorien – etwa Alter, Sprachkenntnisse, Qualifikation, Berufserfahrung, Berufsfeld, konkretes Arbeitsplatzangebot – Punkte erhalten und beim Erreichen eines bestimmten Schwellenwerts zuwandern dürfen, gibt es in Australien, Neuseeland und Kanada seit vielen Jahren; in den vergangenen Jahren haben auch einige europäische OECD-Länder wie Dänemark, die Niederlande, Österreich und Großbritannien Punktesysteme eingeführt. Auch in Deutschland wird immer wieder gefordert, ein solches Auswahlssystem zu schaffen.

Doch dabei vergisst man oft, dass ein Punktesystem nur eines von mehreren Mitteln ist, um Migranten auszusuchen. Letztlich werden alle Arbeitsmigranten auf irgendeine Weise ausgewählt – vom Arbeitgeber, durch die öffentliche Verwaltung oder durch beide. Letzteres ist in Deutschland der Fall: Neben einem konkreten Arbeitsplatzangebot muss der potenzielle Arbeitsmigrant noch weitere Kriterien erfüllen, die je nach Berufsfeld variieren, seien es Lohn, Qualifikation oder die Arbeitsmarktsituation.

Allerdings ermöglicht es ein Punktesystem im Unterschied zu anderen Auswahlmechanismen, verschiedene Kriterien gegeneinander abzuwägen, etwa ein niedrigeres Qualifikationsniveau durch Sprachkenntnisse zu kompensieren. Häufig steht hinter der Forderung nach einem Punktesystem die Vorstellung, dass eine Arbeitszuwanderung auch ohne konkretes Arbeitsplatzangebot

erfolgen sollte. Doch gerade die OECD-Länder mit etablierten Punktesystemen – Australien und Kanada – haben die Möglichkeit, ohne ein solches Angebot zuzuwandern, in den vergangenen Jahren stark eingeschränkt; in Neuseeland ist das schon länger der Fall. Hintergrund war die Erkenntnis, dass die Migranten, die ohne eine Arbeitsplatzzusage zugelassen wurden, häufig größere Probleme auf dem Arbeitsmarkt hatten als erwartet.

## » Die Integrationsergebnisse der Zuwanderer haben sich in den vergangenen Jahren verschlechtert «

**Das Gegenteil ist der Fall.** In vielen Bereichen waren in den vergangenen Jahren sogar erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Das Qualifikationsniveau der Zuwanderer ist heute deutlich höher als noch vor zehn Jahren, sowohl in Deutschland als auch im OECD-Schnitt. Auch die Beschäftigungsquote insbesondere der zugewanderten Frauen hat sich in den vergangenen Jahren stark erhöht. Allein zwischen 2008 und 2011 ist die Erwerbstätigenquote der Zuwanderer in Deutschland um 4 Prozentpunkte auf rund 67 Prozent gestiegen – deutlich mehr als bei den Nichtzuwanderern, deren Quote nur um 1,5 Prozentpunkte gewachsen ist. Dies ist das höchste Wachstum in der OECD, die insgesamt einen krisenbedingten Rückgang des Anteils der Migranten in Beschäftigung von über 3 Prozentpunkten zu verzeichnen hatte.

Warum ist die Wahrnehmung häufig eine andere? Vor allem drei Gründe scheinen hierfür verantwortlich. Erstens ist die Zahl der bereits in Deutschland geborenen Nachkommen der Migranten gestiegen, vor allem derjenigen im erwerbsfähigen Alter. Viele von diesen Nachkommen haben trotz der Tatsache, dass sie in Deutschland aufgewachsen sind und hier ausgebildet wurden, noch erhebliche Integrationsprobleme. Dieser Befund betrifft vor allem die Nachkommen von niedrigqualifizierten Migranten, da deren Eltern im schulischen und beruflichen Werdegang oft nur wenig Hilfestellung leisten können.

Zweitens beruht der öffentliche Diskurs in der Regel auf Einzelfällen oder auf bestimmten Gruppen, insbesondere in den großen Städten. In der Tat ist die Konzentration von Zuwanderern und deren Kindern in sozial schwachen Bezirken der Großstädte gewachsen, was häufig mit schlechteren Integrationsergebnissen verbunden ist. Das ist aber nicht repräsentativ für die Lage der Zuwanderer und ihrer Kinder in Deutschland insgesamt. Ein Beispiel: Während Nachkommen von türkischen Zuwanderern in den großen Städten eine um fast 15 Prozentpunkte niedrigere Beschäftigungsquote im Vergleich zu Deutschen ohne Migrationshintergrund aufweisen, ist die Diskrepanz außerhalb dieser Städte nur halb so groß.

Das Qualifikationsniveau der Zuwanderer ist heute deutlich höher als noch vor zehn Jahren

Drittens haben seit dem Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahre 2000 über 1,5 Millionen Zuwanderer und deren Nachkommen die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Migranten und ihre Nachkommen, die die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben, sind in der Regel besser integriert als solche, die sie (noch) nicht besitzen. Da aber die meisten

behördlichen Statistiken zur Integration in Deutschland nach wie vor ausschließlich auf der ausländischen Staatsangehörigkeit basieren und Deutsche mit Migrationshintergrund nicht berücksichtigen, ergibt sich tendenziell ein negativ verzerrtes Bild. Aussagekräftiger wären die offiziellen Statistiken, wenn sie auf dem Geburtsort der Zugewanderten oder ihrer Eltern beruhten – denn im Unterschied zur Staatsangehörigkeit kann dieser sich nicht im Lauf der Zeit ändern.

## **>> Vor allem niedrigqualifizierte Zuwanderer sind verhältnismäßig schlecht integriert <<**

**Stimmt so nicht.** Die Beschäftigungsquote niedrigqualifizierter Zuwanderer ist genauso hoch wie diejenige von Niedrigqualifizierten ohne Migrationshintergrund. Die insgesamt niedrigere Beschäftigungsquote von Zuwanderern ist das Ergebnis zweier Effekte: Zunächst einmal ist das durchschnittliche Bildungsniveau von Migranten niedriger als das von Nichtmigranten. Der Erfolg auf dem Arbeitsmarkt aber ist stark mit dem Bildungsgrad verbunden. Zugleich steigen die Arbeitsmarktchancen bei Zuwanderern weniger stark mit dem Bildungsgrad an als bei Nichtzuwanderern.

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Der überwiegende Teil der Zuwanderer mit höheren Bildungsabschlüssen hat diese im Ausland erworben. Selbst wenn eine reale Gleichwertigkeit der Abschlüsse vorliegt, ist nicht sicher, ob diese

Die Arbeitsmarktchancen von Zuwanderern steigen weniger stark mit dem Bildungsstand an als bei Nichtzuwanderern

auch vom Arbeitgeber akzeptiert wird. Denn häufig besteht Unsicherheit, was die im Ausland erworbenen Qualifikationen und Arbeitserfahrungen tatsächlich wert sind, insbesondere wenn es sich um Abschlüsse aus Nicht-OECD-Ländern handelt. In Deutschland sind fast 80 Prozent der Nichtzuwanderer in einem Beruf tätig, der ihrem

Ausbildungsniveau entspricht. Bei berufstätigen Migranten mit Abschlüssen aus Nicht-OECD-Ländern beträgt dieser Wert weniger als 40 Prozent. Für solche Migranten ist eine formale Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen in der Regel mit deutlich besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Jedoch haben Zuwanderer und deren Nachkommen selbst dann, wenn sie hervorragende Bildungsabschlüsse von deutschen Institutionen vorzuweisen haben, häufiger als Deutsche ohne Migrationshintergrund Schwierigkeiten, mit ihren Abschlüssen auf dem Arbeitsmarkt zu punkten. Das deutet auf andere, nicht qualifikationsbezogene Integrationshindernisse hin, auf einen Mangel an Netzwerken etwa, aber auch auf Diskriminierung.

## **>> Diskriminierung ist eine Randerscheinung <<**

**Leider nein.** Es gibt eine Reihe von Gründen, weshalb Menschen, die als Erwachsene zugewandert sind, Schwierigkeiten etwa bei der Stellensuche haben. Sie haben ihre Qualifikationen und Arbeitserfahrung häufig in einem Umfeld erworben, das sich von den Gegebenheiten in Deutschland deutlich unterscheidet.

det, natürlich auch was die Sprache angeht. Diskriminierung kann somit in der Regel nur bei Zuwanderern zweifelsfrei belegt werden, die zumindest einen nennenswerten Teil ihrer Ausbildung in Deutschland absolviert und keine sprachlichen Probleme haben. Diskriminierung lässt sich zum Beispiel durch fiktive Bewerbungen von ansonsten gleichwertigen Bewerbern nachweisen, bei denen lediglich der Name oder die Nationalität auf einen Migrationshintergrund hinweist. Studien aus anderen OECD-Ländern haben auf diese Weise ein zum Teil sehr hohes Maß an Diskriminierung belegt. In Frankreich müssen Bewerber mit einem Namen, der auf eine nordafrikanische Herkunft verweist, bei gleichwertigem Lebenslauf bis zu fünfmal mehr Bewerbungen absenden, um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, als Personen ohne Migrationshintergrund. Eine ähnliche Größenordnung der Diskriminierung wurde auch in anderen OECD-Staaten festgestellt, etwa in der Schweiz für Bewerber, die aus dem ehemaligen Jugoslawien stammen. Leider gibt es in Deutschland keine entsprechenden Teststudien, es ist jedoch kaum anzunehmen, dass sich die Ergebnisse wesentlich von denen in anderen Ländern unterscheiden würden.

Nimmt man diese Zahlen zum Maßstab, dann wären im Grunde noch größere Unterschiede in den Arbeitslosenquoten zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu erwarten als ohnehin vorhanden. Doch die Zuwanderer kompensieren offensichtlich ihre diskriminierungsbedingten Nachteile auf dem Arbeitsmarkt zumindest teilweise, indem sie sich häufiger bewerben.

Teststudien aus Frankreich und Schweden haben belegt, dass die Diskriminierung stark nachlässt, wenn die Zugewanderten die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes annehmen oder ihren Vornamen ändern. Offensichtlich nehmen Arbeitgeber dieses Verhalten als Integrationssignal wahr. Das bedeutet zugleich, dass Diskriminierung bekämpft werden kann, indem man dafür sorgt, dass vorurteilsfrei und faktenorientiert über Zuwanderung und Integration debattiert wird. Dieses Thema gewinnt zusätzliches Gewicht vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des wachsenden Anteils von Migranten und deren Nachkommen an der Bevölkerung. Eine stärker an den Tatsachen ausgerichtete Debatte wäre ein wichtiger Schritt zur Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz politischer Entscheidungen auf diesem Gebiet.



Bewerber haben schon dann erhebliche Nachteile, wenn ihr Name auf einen Migrationshintergrund schließen lässt.

Dr. THOMAS LIEBIG, Referent, Abteilung für Internationale Migration des Arbeitsmarktdirektorats der OECD, Paris. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.