

Fachkräfte- einwanderung

OLGA SPARSCHUH

Abstract

Der Beitrag zeichnet das Lavieren um Begriffe zur Bezeichnung von Arbeitsmigration in die Bundesrepublik seit dem Ende der sogenannten Gastarbeit bis zum gegenwärtig geläufigen Terminus Fachkräfteeinwanderung nach. Familiennachzug als Folge der Arbeitskräfteanwerbung der 1950er bis 1970er Jahre und Fluchtmigration führten in den 1980er Jahren zu einer kontroversen Diskussion um die Frage, ob Deutschland ein ‚Einwanderungsland‘ sei. Daraus resultierte eine immer restriktivere Migrationspolitik. Erst seit der Jahrtausendwende wird in einzelnen Branchen eine neuerliche Anwerbung propagiert, die politisch aber zunächst als Ausnahme gelabelt wurde. Im Vergleich zu anderen Wanderungsbewegungen wird die ‚neue‘ Arbeitsmigration seither als ‚erwünscht‘ und ‚nützlich‘ bezeichnet und durch den Bedarf an Arbeitskräften, die Qualifikation der Ankommenden und die Möglichkeit der Steuerung legitimiert. Zentrale Begriffsschöpfungen von Politik und Wirtschaft bezeichnen spezifische Maßnahmenkataloge wie die *Green Card* von 2000, das Zuwanderungsgesetz von 2004, die Fachkräfte-Offensive von 2013 und das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019. In dieser Diskussion erscheint die Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften im Ausland zunehmend als alternativlos für die Linderung des ‚Fachkräftemangels‘. Dass der deutsche Arbeitsmarkt auch gering qualifizierte ausländische Kräfte benötigt oder welche Folgen die gleichzeitige ‚Fachkräfteabwanderung‘ für die Herkunftsländer hat, wird dagegen kaum thematisiert.

Einleitung

Auf den ersten Blick scheint der sperrige Begriff ‚Fachkräfteeinwanderung‘ wenig brisant. Anders als die Bezeichnung *skilled migration*, die seit Ende der 1960er Jahre im anglo-amerikanischen Raum geläufig ist (Skeldon 2020: 136), wurde der Begriff in Deutschland zuerst 2018 in den „Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“ verwendet (Bundesregierung 2018). Im Jahr 2019 wurde die Wortzusammensetzung zur Namenspatronin des ersten deutschen Einwanderungsgesetzes (Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2019). Dass im vormals selbsterklärten ‚Nichteinwanderungsland‘ gegenwärtig von ‚Einwanderung‘ gesprochen wird, wenn von der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zum Arbeitsmarkt die Rede ist, zeigt einen Paradigmenwechsel an: Das ‚neue‘ Migrationssystem wählt ausländische Arbeitskräfte auf

Grundlage von Alter und Qualifikation aus. Doch trotz Fachkräftemangels und demografischen Wandels ist ‚Einwanderung‘ in Deutschland bis heute nur in Verbindung mit ‚Fachkräfte‘ sagbar.

Der Beitrag zeichnet das langsame Herantasten der bundesdeutschen Migrationsgesellschaft an die Bezeichnung ‚Fachkräfteeinwanderung‘ nach. Im weiten semantischen Feld der ‚qualifizierten Arbeitsmobilität‘ wurde der zunehmend problematisch konnotierte Begriff der ‚Migration‘ seit Beginn der 2000er Jahre sprachlich vermieden. Besonders dynamisch war die Begriffsdiskussion nicht nur, weil sich die konkreten Bezeichnungen stets als Kompromisse zwischen dem wirtschaftlichen Interesse an verfügbaren Arbeitskräften, dem politischen Ziel der Steuerung und der gesellschaftlich verbreiteten Ablehnung von Migration ergaben, sondern auch, weil sich das Wort aus gleich zwei variablen Komponenten, Fachkräfte und Einwanderung, zusammensetzt.

Der Wortteil ‚Fachkräfte‘ verweist auf die Legitimation von Migration durch Qualifikation. Welche Fähigkeiten gewünscht sind und in welchen Bereichen die Kräfte eingesetzt werden, hängt jeweils von der Arbeitsmarktlage ab und wandelt sich bis heute. Während in der ‚Gastarbeiterära‘ bereits der Arbeitsplatz den Aufenthalt der meist männlichen Arbeiter rechtfertigte, galt Anfang des neuen Jahrtausends nur die Rekrutierung ‚Hochqualifizierter‘ – meist ebenfalls männlicher IT-Experten mit Studienabschluss und Spitzengehältern – als legitim, insbesondere angesichts der kontrovers diskutierten Folgen von Arbeitsmigration. Seit der Erstanwerbung koreanischer Krankenschwestern in den 1960er Jahren potenzierte sich die Beschäftigung weiblicher Ausländer:innen im deutschen Pflegesektor und beeinflusst die Debatte ebenfalls (Gruber 2016).

Der Wortteil ‚Einwanderung‘ dagegen impliziert, dass für die ausländischen Arbeitskräfte die Möglichkeit besteht, in der Bundesrepublik zu bleiben. Obwohl sich die ‚Gastarbeit‘ bereits seit den 1960er Jahren verstetigt hatte, herrschte bis Ende der 1990er Jahre über das gesamte Parteienspektrum hinweg Konsens, Deutschland sei kein ‚Einwanderungsland‘ – und solle es auch nicht werden (Hell 2005: 77). Um den umstrittenen Begriff zu vermeiden, wählten Politik und Wirtschaft seither verschiedene Bezeichnungen wie ‚Anwerbung‘, ‚Rekrutierung‘, ‚Zuwanderung‘ oder wahlweise den ‚Aufenthalt‘, die sie durch Präfixe und Adjektive zeitlich begrenzten. Die Analyse des jahrzehntelangen Ringens um Begriffe für qualifizierte Arbeitsmigration als scheinbar einzig legitime Form von Migration erlaubt daher ein Verständnis breiterer gesellschaftlicher Migrationsdebatten.

Arbeit und Qualifikation als Legitimation von Migration

Ein Blick auf die Beschäftigungszahlen ausländischer Arbeitskräfte seit der deutschen Nationalstaatsgründung 1871 zeigt, dass in Phasen der wirtschaftlichen Expansion gesteuerte Zuwanderung durch Engpässe auf dem Arbeitsmarkt legitimiert wurde (Helmrich/Zika 2021, Rahner 2011). So avancierte das Kaiserreich wegen der „Leutenot“ in der Landwirtschaft, die durch Abwanderung nach Übersee und in die Industrie entstanden war, rasch vom Transit- und Auswanderungsland zum „Arbeitseinfuhrland“ für „ausländische Wanderarbeiter“ (Bade 1994: 33). Während die Politik der Weimarer Republik darauf zielte, die ‚Ausländerzufuhr‘ angesichts der wirtschaftlichen Notlage auf ein Minimum zu beschränken, diente der erhöhte Arbeitskräftebedarf für die Kriegsindustrie als (Teil-)Legitimation für den nationalsozialistischen „Ausländereinsatz“, also die ausbeuterische Zwangsarbeit, die viele Todesopfer forderte. Auch die „Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte“ in der frühen Bundesrepublik wurde politisch und wirtschaftlich mit Arbeitskräftemangel begründet (Herbert 2001: 119, 196).

Neu war an der Periode der ‚Gastarbeit‘, dass die staatliche Anwerbung nicht nur auf „Arbeitskräfte“, sondern auch auf „Fachkräfte“ zielte. Im Jahr 1961 machten sie immerhin 21 Prozent der aus Italien Rekrutierten aus (BAVAV 1961: 13). Diese Strategie scheiterte jedoch zum einen am Widerstand der Herkunftsländer gegen die Ausreise qualifizierter Arbeiter:innen und zum anderen, weil die Fachkräfte in deutschen Betrieben nur in gering qualifizierten Positionen eingesetzt wurden. Erst nachdem der Versuch, auch qualifizierte Kräfte zu gewinnen, in Vergessenheit geraten war, galt die gesamte Arbeitsmigration dieser Jahre aus deutscher Perspektive als „organisierter Unterschichtenimport“ (Bade 2006).

Da die Anwesenheit der ‚Gastarbeiter:innen‘ nach dem Anwerbestopp 1973 nicht mehr durch Arbeit legitimiert war, potenzierte sich die ablehnende Haltung in der Bevölkerung: Hatten sich 1979 ‚nur‘ 39 Prozent der Bundesbevölkerung gegen ihren weiteren Aufenthalt ausgesprochen, waren es 1982 bereits 60 Prozent (Chin 2009: 153). Als die Arbeitslosigkeit 1983 auf zwei Millionen stieg – betroffen waren überproportional viele „Ausländer“ –, sollte die nun ergriffene „Ausländerpolitik“ die als Fehlentwicklung verstandenen Folgen der ‚Gastarbeit‘ angehen (Thränhardt 2001: 43f.). Vor allem für türkische Bürger:innen schuf die Bundesregierung mit dem Rückkehrförderungsgesetz von 1984 Anreize, die Bundesrepublik zu verlassen. Analog zur ‚Fachkräfteeinwanderung‘ ließe sich dieser Prozess als ‚Arbeitslosenrückführung‘ bezeichnen.

Parallel dazu machte ab Mitte der 1980er Jahre in der Wochenzeitung Der Spiegel bereits der „Fachkräfte-Mangel“ Schlagzeilen (Der Spiegel 1985). In der Evangelischen Akademie Loccum fand die Tagung „Zwischen Facharbeitermangel und Massenarbeitslosigkeit“ statt. Diskutiert wurde, dass weder Politik noch Wirtschaft den „Aufstieg der Computertechnik“ vorhergesehen und daher nicht für die Anforderungen des zunehmend technisierten Arbeitsmarktes ausgebildet hätten (Schierholz 1982: 2). Zur Lösung dieses Problems wurden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen empfohlen. An Anwerbung aus dem Ausland dachte zehn Jahre nach dem Anwerbestopp niemand.

Deutlich dokumentierte das „Ausländergesetz“ von 1990 die Abwehrhaltung der nunmehr gesamtdeutschen Politik gegenüber Migration: Zwar erlaubte es die kurzfristige Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch „Werkvertrags- und Saisonarbeiterbeschäftigung“, verhinderte jedoch langfristige Beschäftigung (Treibel 2001: 114). Ähnlich betonte die „Anwerbestoppausnahmereordnung“ von 1998 begrifflich den Ausnahmecharakter von Migration. Im Hintergrund jedoch verfuhr die Politik bereits deutlich pragmatischer (Bade/Bommes 2000: 169f.).

Gegen die „mangelhafte politische Gestaltung der Migration“ positionierte sich die Wissenschaft 1994. Namhafte Migrationsforschende unterzeichneten das *Manifest der 60* für eine neue „Zuwanderungs-“ und sogar „Einwanderungspolitik“ (Bade 1994: 9). Denn es sei „vorstellbar, dass es im ersten Viertel des 21. Jahrhunderts wieder zur aktiven Anwerbung von Arbeitswanderern und wohl auch Einwanderern kommen wird“, die „nach den Kriterien von Herkunft, Qualifikation und Alter“ zu steuern sei (ebd.: 28, 58). Doch politisch und gesellschaftlich fasste diese Überzeugung in den 1990ern (noch) nicht Fuß.

‚Zuwanderung als Chance‘. Neue Framings seit 2000

Zentral für den Wandel im Sprechen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte war die deutsche *Green Card* (Ette 2003: 49). Im Februar 2000 kündigte Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der CeBIT, der damals weltgrößten Informationstechnologie- und Telekommunikationsmesse in

Hannover, die Anwerbung „hochqualifizierter Spezialisten der Informationstechnologie“ an. Begründet durch den wirtschaftlichen „Bedarf“ forderte die rot-grüne Regierung erstmals nach dem Anwerbestopp 1973 öffentlichkeitswirksam (temporäre) Anwerbung und rückte die Arbeitskräftemobilität durch das griffige Label in das zu diesem Zeitpunkt noch positiv konnotierte Licht der Globalisierung (Kolb 2005: 18f.). Doch betonte der offizielle Titel „Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs“ nicht nur erneut den Ausnahmecharakter. Auch dämpften der geforderte Nachweis einer Hoch- bzw. Fachhochschulausbildung und eines Jahresgehaltes von 100.000 DM den Erfolg der Initiative.

Wie brisant das Thema gesellschaftlich war, belegt die Debatte „Kinder statt Inder“, die die Bundesrepublik daraufhin monatelang beschäftigte. Der CDU-Politiker Jürgen Rüttgers eröffnete den Landtagswahlkampf in Nordrhein-Westfalen mit der Aussage „Statt Inder an die Computer müssen unsere Kinder an die Computer“ – und forderte damit explizit die Qualifizierung von Heranwachsenden in Deutschland statt einer verstärkten Zuwanderung (Rüttgers 2000).

Angestoßen durch die *Green Card*-Initiative fand in Deutschland eine Ausdifferenzierung zwischen erwünschten und unerwünschten Formen der Migration statt: Den positiven Effekten einer wirtschaftlich als notwendig angesehenen Zuwanderung wurden Probleme wie Kriminalität, Ghettobildung und Islamismus gegenübergestellt, die als Folgen der ‚Gastarbeit‘ galten. Das unterstreicht auch die Leitkultur-Debatte, die der CDU-Politiker Friedrich Merz im Oktober 2000 mit einem Artikel in der Tageszeitung *Die Welt* anstieß, als er „eher mehr als weniger, zumindest aber eine andere Zusammensetzung der Zuwanderung“ forderte (Merz 2000). Im selben Monat konstatierte der Rat für Migration, eine Gruppe von Wissenschaftler:innen, es gehe „weniger um die Eindämmung als um die Förderung von Zuwanderungen“ (Bade/Münz 2000: 7). Der neue Fokus auf die positiven Effekte von Zuwanderung erweiterte das Spektrum des (wissenschaftlich) Sagbaren sogar noch: Zeugnis dafür ist eine Reihe von Sammelbänden, die geradezu enthusiastisch mit dem Diktum „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ brachen (Curry/Wunderlich 2001, Mehrländer/Schultze 2001).

Zumindest im Titel vermied die Unabhängige Kommission Zuwanderung dagegen den Begriff Einwanderung, als sie sich ebenfalls 2000 konstituierte. Auch ihr Abschlussbericht hob mit dem Satz an: „Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer“ (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 11). Während es einerseits darum gehe, „künftige Zuwanderung [...] aktiv zu gestalten“, um Probleme wie „Ausländerarbeitslosigkeit“ zu vermeiden, müsse andererseits der „weltweite Wettbewerb um die besten Köpfe“ in Informationstechnologie und Gesundheitswesen die deutsche Migrationspolitik leiten. Trotz des scheinbar offenen Zeithorizonts ging es im Bericht aber auch schon um die „dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen“. Zudem ließ die geschlechtsneutrale Formulierung Zuwanderung weniger als „Bedrohung, sondern [als] Bereicherung“ (ebd.: 13, 26 u. 63) erscheinen. Damit rückte der Bericht Zuwanderung weiter aus dem gedanklichen Umkreis der Migration.

Trotz dieses Aufschlags wurde politisch in den frühen 2000er Jahren weiter mit den Begriffen jongliert. Das Aufenthaltsgesetz 2004 orientierte sich für „die Zulassung ausländischer Beschäftigter [...] an den Erfordernissen des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Deutschland“ (Aufenthaltsgesetz 2004, § 18 zum Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung) und schloss mit seinem gegenwartsbezogenen Titel eine Zukunftsperspektive scheinbar aus. Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, das 2004 nach zähem Ringen verabschiedet wurde, intendierte trotz des zukunftsweisenden Abschlussberichts der gleichnamigen Kommission von 2001 eher die Beschränkung als die umgangssprachlich bald evozierte Zuwanderung (Zuwanderungsgesetz 2004, Schönwälder 2006: 18).

Das Changieren zwischen dem Wunsch, Qualifizierte anzuziehen, andere Zuwanderung aber zu begrenzen, charakterisierte alle Migrationsdebatten der Folgejahre. Nach den EU-Osterweiterungen 2004 und 2007 drängte der Bundesverband der Deutschen Industrie früh auf einen schnellen Zugang für qualifizierte Osteuropäer:innen (Arbeitsmarktöffnung 2007). Doch kochte in den Folgejahren aus Angst vor unkontrollierter Migration immer wieder die Debatte um die ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ hoch. ‚Sozialtourismus‘ wurde zum Unwort des Jahres 2013 gewählt (Sozialtourismus, SZ 2014).

‚Fachkräftemangel‘ und ‚Fachkräftesicherung‘ seit 2010

Anfang der 2010er Jahre nahm die gesellschaftspolitische Diskussion um den demografischen Wandel zu. Der „Fachkräftemangel“ war spätestens jetzt beherrschendes Thema der Wirtschaftsverbände (Eichhorst/Thode 2002: 9, Rahner 2018: 11). Zuweilen war in Unternehmen auch von „Fachkräfterekrutierung“ und „Fachkräftegewinnung“ die Rede (BMAS 2013: 14). All diese Wortschöpfungen unterstrichen den Arbeitskräftebedarf, die Verbindung mit Migration stellten sie jedoch kaum her (DIHK 2011, BWP 2011). Nachdem die Bundesagentur für Arbeit für 2030 eine „Fachkräftelücke“ von fünf Millionen Menschen prognostiziert hatte (Bundesagentur für Arbeit 2011: 8), trat das Begriffsfeld der Zuwanderung im Zusammenhang mit dem Thema Fachkräfte politisch wieder deutlicher in Erscheinung.

Im Jahr 2011 legte das Bundeskabinett zur Deckung künftiger Arbeitskräftebedarfe ein „Konzept zur Fachkräftesicherung“ vor (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011). Anfangs sollte dazu nicht nur die „qualifizierte Zuwanderung“, sondern auch die Aktivierung inländischer „Potenziale“ durch eine Informationskampagne mit dem martialischen Titel „Fachkräfte-Offensive“ beitragen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2012: 2).¹ Doch rasch verschob sich der Schwerpunkt auf die Anwerbung aus dem Ausland (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017). Teil des Konzepts war das Anerkennungsgesetz, dessen Bezeichnung nicht nur die Bewertung, sondern auch die Wertschätzung ausländischer Berufsqualifikationen forderte, auch wenn die Realität hinter diesem Anspruch nach wie vor zurückbleibt (Anerkennungsgesetz 2011, Loeffelholz 2013: 101).

Am offensichtlichsten wird die positive Rahmung der neuen begrifflichen Verbindung von „Fachkräftesicherung“ und Migration seither anhand der zahlreichen staatlich finanzierten Webseiten, die am positiven Image der Auslandsrekrutierung arbeiten. Während das Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung kleine und mittlere Unternehmen bei ihrer „internationalen“ Personalsuche unterstützt,² informiert das mehrsprachige Willkommensportal *Make it in Germany* ausländische Fachkräfte, Studierende und Auszubildende über Arbeit und Leben in Deutschland.³ Auch visuell entwerfen sie ein neues Bild der Zuwanderung: Gezeigt werden gut aussehende junge Menschen unterschiedlicher Herkunft und Hautfarben mit Computern, Büchern oder im Gespräch, was unterstreicht, dass es um ‚Fachkräfte‘ in qualifizierten bis hoch qualifizierten Berufen geht. Die Kehrseite ist die seit 2015 vom Deutschen Außenministerium betriebene Webseite *#Rumours about Germany. Facts for migrants*, deren Ziel es ist, „potenzielle

1 Die Webseite www.fachkräfte-offensive.de ist inzwischen offline.

2 Siehe dazu die Webseite Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (www.kofa.de).

3 Siehe dazu das Portal *Make it in Germany* (<http://www.make-it-in-germany.de>), ähnlich die Webseite des BAMF Willkommen in Deutschland und das virtuelle Handbook Germany (<https://handbookgermany.de/de.html>) sowie die Webseite des Goethe-Instituts Mein Weg nach Deutschland (<https://www.goethe.de/prj/mwd/de/startseite.html>).

und aktuelle Migranten“ direkt anzusprechen und deutlich zu machen, dass sie ohne Qualifikationen kaum Chancen in Deutschland haben.⁴

Trotz zwei Jahrzehnten gezielter Zuwanderungspolitik für Hochqualifizierte in Deutschland ist der Erfolg bisher verhalten (OECD 2020). Im Jahr 2018 legte die Bundesregierung daher mit den „Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“ nach. Mit der Verknüpfung der Begriffe Fachkräfte und Einwanderung in einem Wort wurde das Anliegen formuliert, „klar und verständlich [zu regeln], wer zu Arbeits- und Ausbildungszwecken zu uns kommen darf und wer nicht. Wir setzen am Fachkräftebedarf unserer Wirtschaft an [...]. Eine Zuwanderung in die Sozialsysteme werden wir verhindern“ (Bundesregierung 2018). Deutlicher ließ sich die Steuerung nach den Kriterien Qualifikation und Bedarf bei gleichzeitig fortwirkender Abwehr kaum ausdrücken.

Auch wenn der Bundestag zunächst erneut über ein Fachkräftezuwanderungsgesetz diskutiert hatte, trat das Fachkräfteeinwanderungsgesetz als vorläufiger Schlusspunkt der Debatte im März 2020 in Kraft (Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2019). Trotz des Bekenntnisses zur „Einwanderung“ bereits im Titel des Textes ging es im weiteren Verlauf eher um „das Ankommen“. Der Begriff Migration kam nur in Form der Institution des BAMF oder im Zusammenhang mit dem Wortteil „-potenzial“ vor. Eine Ausnahme bildete der Slogan „Migration. Steuern, ordnen und begrenzen“, einer begleitenden BMI-Broschüre. Dort galt der Begriff durch die dreimalige Regulierungsformulierung offenbar als ausreichend eingeebnet (Bundesministerium des Innern 2020). Wegen der nach wie vor hohen Auflagen bezeichnete die Journalistin Ferda Ataman das Gesetz als „Migrationsabwehr durch Bürokratie“ und brachte das in der Wochenzeitschrift *Der Spiegel* unter der Überschrift „Fachkräfte gern, nur bitte keine Ausländer“ auf den Punkt (Ataman 2019). So war es kein Wunder, dass auch die FDP-Opposition kritisierte, die große Koalition aus CDU und SPD habe es versäumt, „ein Einwanderungsgesetzbuch aus einem Guss vorzulegen, welches alle Aspekte von Asyl über Fachkräfteeinwanderung bis Integration“ umfasse (Zeit Online 2020).

Problematisch ist auch, dass die hauptsächlich von Politik und Wirtschaft befeuerte Diskussion um die ‚Fachkräfteeinwanderung‘ noch immer mindestens vier Leerstellen aufweist. Erstens war ursprünglich im Fachkräftekonzept die „Aktivierung“ inländischer Arbeitskräfte intendiert (BMAS 2011: 16). Besonders die Gewerkschaften äußern nun Kritik, dass angesichts der Anwerbung im Ausland Potenziale von Älteren, Frauen oder im Lande lebenden Migrant:innen ungenutzt bleiben (DGB 2019: 2, 4). Zweitens verdeckt die Konzentration auf ‚qualifizierte Zuwanderer‘ den Bedarf an geringer ausgebildetem Personal. Tatsächlich finden viele Migrant:innen im nach wie vor substanziellen Niedriglohnsektor des deutschen Arbeitsmarktes Beschäftigung. Da sich Tätigkeiten in der Gastronomie und der Fleischindustrie, in der Pflege und auf dem Bau mit schlechten Arbeitsbedingungen und niedrigen Löhnen häufig nicht mit Deutschen besetzen lassen, ist die Migrant:innenbeschäftigung in diesen Bereichen politisch gewollt, wird aber verschwiegen (Molitor/Seils 2018: 760). Drittens verläuft die Diskussion meist ohne Reflexion der reziproken Fachkräfteabwanderung aus den Herkunftsländern. Denn die Rede von der „Gewinnung“ oder auch „Erschließung“ macht die „Fachkräftepotenziale“ rhetorisch zu Rohstoffen. Eine Kompensation der „Partnerländer“, die die Ausbildung finanzieren, wird dagegen nicht erwogen (Nationaler Aktionsplan Integration 2020: 2, 65). Zuletzt besteht ein Problem darin, dass die gegenwärtig

⁴ Siehe dazu die Webseite #Rumours about Germany. Facts for migrants (<https://www.rumoursaboutgermany.info/>).

Betroffenen keine Stimme und Sichtbarkeit haben. Erst im Zeitverlauf haben sich einige privilegiertere Gruppen, etwa koreanische Krankenschwestern, organisiert (Gruber 2016).

„Spurwechsel“ zwischen Asyl und Arbeitsmarkt

Gegenwärtig verschiebt sich die Diskussion mit dem Wandel globaler Migrationsbewegungen erneut und die Abgrenzungen zwischen Geflüchteten und Fachkräften verschwimmen. Noch 2000 unterschied Bayerns CSU-Innenminister Günther Beckstein einprägsam zwischen „Asylbewerber[n], die uns ausnutzen und Zuwanderer[n], die uns nützen“ (Oberndörfer 2000: 211). Doch seit die Wirtschaftsverbände mit dem Schreckensszenario von schrumpfender Bevölkerung und sinkendem Wachstum argumentieren, erscheint die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten immer dringlicher. Der 2015 verwendete Begriff ‚Flüchtlingskrise‘ verdeckte noch, wie viele Qualifikationen die Ankommenden aus Syrien mitbrachten. Doch quer durch das politische Spektrum – vom „Wir schaffen das!“ der CDU-Bundeskanzlerin Angela Merkel bis zum „Wir kriegen jetzt plötzlich Menschen geschenkt“ der Grünen-Politikerin Katrin Göring-Eckart – wurde die Unterscheidung zwischen Geflüchteten und Arbeitskräften flüder. Im Jahr 2018 schlug die SPD erstmals einen „Spurwechsel“ von Asylbewerber:innen in den Bereich der Arbeitsmigration vor (SPD Bundestagsfraktion 2018). Aktuell, im Jahr 2023, erleichtert die Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes diesen Schritt (Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung 2023) – auch mit Blick auf die mehrheitlich weibliche Flucht aus der Ukraine.

Angesichts der in Politik und Wirtschaft allgegenwärtigen Bedarfsrhetorik stellt sich die Frage, wie akut der Fachkräftemangel in Deutschland tatsächlich ist und wie sich künftig – bei einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang von mehreren Millionen Menschen – Rentensystem und Pflege finanzieren lassen (Statistisches Bundesamt 2018). Gegenwärtig bewertet nicht nur die „Engpassanalyse“ der Bundesagentur für Arbeit, sondern auch das „Fachkräftemonitoring“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die aktuelle „Fachkräftesituation“.⁵ Doch angesichts der Definitionsschwierigkeiten dieser Kenngrößen und der regionen- und branchenspezifischen Unterschiede, lässt sich der reale Bedarf nach wie vor nur schwer abschätzen (Obermaier 2014).

Fazit

Der Blick auf die begriffliche Legitimierung der Zulassung von im Ausland qualifizierten Personen nach der Periode der ‚Gastarbeit‘ zeigt die von Politik und Wirtschaft intendierte Abgrenzung der ‚neuen‘ Wanderungsbewegungen von der Anwerbung der 1950er bis 1970er Jahre. Mit klingenden Anglizismen wie *Green Card* oder *Make it in Germany* und unter Verweis auf den internationalen Wettbewerb wurde die als gesellschaftlich notwendig konzipierte Form der ‚arbeitsmarkt-

⁵ Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Engpassanalyse, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Fachkraeftebedarf/Engpassanalyse-Nav.html>; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Fachkraeftesicherung/Fachkraeftemonitoring/fachkraeftemonitoring.html>.

orientierten Zuwanderung' von (Hoch-)Qualifizierten neu gerahmt – und dabei das seit dem Ende der ‚Gastarbeit‘ problematisch konnotierte Begriffsfeld (Arbeits-)Migration vermieden.

Die von Wirtschaftsverbänden um die Jahrtausendwende angestoßene und von den deutschen Regierungen aufgegriffene Betonung des Bedarfs, der Qualifikation der Zuwandernden und der Regulierung von Einreise und Aufenthalt ließ das, was schrittweise immer weiter gefasst und zuletzt offen als ‚Fachkräfteeinwanderung‘ bezeichnet wurde, zunehmend erstrebenswerter erscheinen. Gleichzeitig blieb die deutsche Migrationspolitik grundlegend restriktiv. Immer wieder ging (und geht) es darum, sich real und rhetorisch nach einer nationalen Kosten-Nutzen-Rechnung für eine Zuwanderung Qualifizierter starkzumachen, sich aber gegen eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ zu verwahren. Die sprachliche Auskopplung der ‚hochqualifizierten Spezialisten‘ aus der Mehrheit der Migrant:innen seit den 2000er Jahren war dabei offenbar erfolgreich: Nicht nur standen 2019 drei Viertel der deutschen Bevölkerung der Zuwanderung von „Fachkräften“ positiv gegenüber (KFW Research 2019). In Umfragen richteten sich fremdenfeindliche Einstellungen in Deutschland auch primär gegen bestimmte Gruppen, zum Beispiel muslimische Menschen, nicht aber gegen „ausländische Fachkräfte“ (Zick/Krott 2021: 19, 27), ohne dabei zu reflektieren, dass im Alltag beide Eigenschaften zusammenfallen können.

Angesichts der bereits spürbaren Folgen von demografischem Wandel und Fachkräftemangel wird gegenwärtig wahrscheinlicher, dass sich die Bundesrepublik künftig (ohne Einschränkungen und Zusätze) zur Einwanderung bekennen muss. Während die Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes von 2023 mit der weiteren Absenkung der Anforderung an Qualifikationen bereits in diese Richtung weist (Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung 2023), hält Arbeitsminister Hubertus Heil weiterhin an der Verbindung von Einwanderung mit fachlicher Qualifikation fest. Für ihn legt das Gesetz „den Grundstein für ein modernes Einwanderungsland, das qualifizierte Zuwanderung nicht nur hinnimmt, sondern auch will“ (Bundesregierung 2023).

Literatur

Zum Weiterlesen

Currle, Edda/Wunderlich, Tanja (Hg.) (2001): Deutschland – Ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen, Stuttgart 2001.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2013): „Arbeitsmarkt, Fachkräftemangel und Anerkennungsgesetz“, in: Karl-Heinz Meier Braun u. Reinhold Weber (Hg.), Einwanderungsland Deutschland. Begriffe – Fakten – Kontroversen, Stuttgart: Kohlhammer 2013, S. 99-101.

Ohliger, Rainer (2014): „Fachkräfteeinwanderung. Ansätze und erste Erfahrungen“, in: BPB, Newsletter Migration 04/14.

Welte, Hans-Peter (2019): Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Leitfaden für die Praxis, Regensburg: Walhalla Fachverlag 2019.

Zitierte Literatur

Anerkennungsgesetz (2011): Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, 06.12.2011, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2011, Teil I, Nr. 63, S. 2515ff.

„Arbeitsmarktöffnung. Wirtschaft befürchtet Standortnachteile ohne neue Fachkräfte“, in: Der Spiegel vom 26.07.2007.

Ataman, Ferda (2019): „Verlogene Migrationsdebatte. Das ‚Bleibt-bloß-weg-Paket‘ der Regierung“, in: Der Spiegel vom 15.06.2019.

Aufenthaltsgesetz (2004), Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet 1), https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html.

Bade, Klaus J. (1994): Homo migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland. Erfahrungen und Fragen, Essen: Klartext.

Bade, Klaus J. (2006): „Schluss mit dem organisierten Unterschichtenimport“, in: Die Welt, 31.10.2006.

Bade, Klaus J. u.a. (1994): Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München: C.H. Beck.

Bade, Klaus J./Bommes, Michael (2000): Migration und politische Kultur im „Nichteinwanderungsland“, in: Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/New York: Campus, S. 163-204.

Bade, Klaus J./Münz, Rainer (2000): „Einführung: Migration und Integration – Herausforderungen für Deutschland“, in: Migrationsreport 2000, S. 7-22.

BAVAV (1961): Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1961, Beilage zu Nummer 4 der ANBA vom 26.04.1962, S. 1-27.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025. Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg 2011.

Bundesministerium des Innern (2020): Migration. Steuern, ordnen, begrenzen, Berlin 2020.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Konzept zur Fachkräftesicherung, Juni 2011.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2013): Unternehmensbarometer Fachkräftesicherung. Eine repräsentative Befragung von Unternehmensleitungen und Betriebsräten (ZEW/infas), Bonn 2013.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Fortschrittsbericht 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2012): Die Fachkräfte-Offensive. Ein Überblick, Dezember 2012.

Bundesregierung (2018): Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, 02.10.2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/eckpunkte-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesregierung (2023): Deutschland wird ein modernes Einwanderungsland, Pressemitteilung vom 14.08.2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/fachkraefteeinwanderungsgesetz-2182168>.

BWP (2011): „Fachkräftemangel? – Fachkräftesicherung!“, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 3/2011.

Chin, Rita (2009): The Guestworker Question in Postwar Germany, Cambridge University Press. Cambridge.

DGB (2019): Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Entwürfen für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz und ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, Stellungnahme veröffentlicht am 30.01.2019.

DIHK (2011): Der Arbeitsmarkt im Zeichen der Fachkräftesicherung, DIHK Arbeitsmarktreport 2011, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Herbst 2011.

Eichhorst, Werner/Thode, Eric (2002): Strategien gegen den Fachkräftemangel, Bd. 1: Internationaler Vergleich, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Ette, Andreas (2003): Politische Ideen und Policy-Wandel: die „Green Card“ und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungspolitik, in: Hunger/Kolb (Hg.), Die deutsche Green Card, S. 39-50.

Facharbeiter. Alleskönner gesucht, in: Der Spiegel vom 18.08.1985, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/alleskoenner-gesucht-a-45fa7fbf-0002-0001-0000-000013515221>.

Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2019): Bundesgesetzblatt vom 15.08.2019, Teil I, Nr. 31, S. 1314.

Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (2023): Bundesgesetzblatt vom 18.08.2023, Jahrgang 2023, Teil I, Nr. 217, S. 1.

Gruber, Björn (2016): Fachkräftegewinnung aus dem Ausland – „Frisch wie der junge Morgen“ und doch 50 Jahre alt, in: FES, Veranstaltungsdokumentation Ankommen, Anwerben, Anpassen? Koreanische Krankenpflegerinnen in Deutschland – Erfahrungen aus fünf Jahrzehnten und neue Wege für die Zukunft, Bonn.

Hell, Matthias (2005): Einwanderungsland Deutschland? Die Zuwanderungsdiskussion 1998-2002, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Helmrich, Robert/Zika, Gerd (2021): Leutemangel, Arbeitskräftemangel, Fachkräftemangel – Engpässe auf dem Arbeitsmarkt: Die Rolle der Aus- und Weiterbildung zur Lösung des Fachkräftemangels, in: Lutz Bellmann u.a. (Hg.), Schlüsselthemen der beruflichen Bildung in Deutschland. Ein historischer Überblick zu wichtigen Debatten und zentralen Forschungsfeldern, Bonn, S. 275-286.

Herbert, Ulrich (2001): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München: C.H. Beck.

KfW Research (2019): Zuwanderung gegen den Fachkräftemangel, Stand: März 2019, <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/Zuwanderung.html>.

Kolb, Holger (2005): „Die Green Card. Inszenierung eines Politikwechsels“, in: ApuZ, 27, S. 18-24.

Mehrländer, Ursula/Schultze, Günther (2001): „und es bewegt sich doch...“ Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik, in: dies. (Hg.), Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn, S. 9-22.

Merz, Friedrich (2000): „Einwanderung und Identität“, in: Die Welt vom 25.10.2000.

Molitor, Katharina/Seils, Eric (2018): „Fachkräfteeinwanderung. Nachschub für den Niedriglohnsektor?“, in: Wirtschaftsdienst 11/2018, S. 760, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2018/heft/11/beitrag/fachkraefteeinwanderung-nachschub-fuer-niedriglohnsektor.html>.

Nationaler Aktionsplan Integration (2020): <https://bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Nationaler-Aktionsplan-Integration/nationaler-aktionsplan-integration.html>, Stand: Juni 2020.

Obermaier, Tim (2014): Fachkräftemangel, veröffentlicht von der Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/178757/fachkraeftemangel/> am 31.01.2014.

Oberndörfer, Dieter (2000): „Schlußwort. Zuwanderungsdebatte in Deutschland“, in: Migrationsreport 2000, S. 205-221.

OECD (2020): „How attractive is Germany for foreign professionals?“, in: Migration Policy Debates, No. 23, January 2020.

Rahner, Sven (2011): „Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Geschichte und Perspektiven“, in: ApuZ, B 43, S. 29-35.

Rahner, Sven (2018): Fachkräftemangel und falscher Fatalismus. Entwicklung und Perspektiven eines neuen Politikfeldes, Frankfurt am Main/New York: Campus.

Rüttgers, Jürgen (2000): „Statt Inder an die Computer müssen unsere Kinder an die Computer“, WAZ vom 08.03.2000.

Schierholz, Henning (1982): Zwischen Facharbeitermangel und Massenarbeitslosigkeit. Aufgaben für die berufliche Bildung, Loccum Protokolle 8/1982.

Schönwälder, Karen (2006): Politikwandel in der (bundes-)deutschen Migrationspolitik, in: Ulrike Davy/Albrecht Weber (Hg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Nomos: Baden-Baden, S. 8-22.

Skeldon, Ronald (2020): Skilled Migration, in: Tanja Bastia/Ronald Skeldon (Hg.), Routledge Handbook of Migration and Development, London/New York: Routledge, S. 136-145.

„Sozialtourismus‘ ist das Unwort des Jahres“, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.01.2014,
<https://www.sueddeutsche.de/kultur/sprache-sozialtourismus-ist-das-unwort-des-jahres-1.1862368>.

SPD Bundestagsfraktion (2018): Pressemitteilung: Spurwechsel. Stichtagsregelung wäre die beste Lösung, Nr. 273/2018, 21.08.2018.

Statistisches Bundesamt (2018): 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Basis 2018
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/aktualisierung-bevoelkerungsvorausberechnung.html>.

Thränhardt, Dietrich (2001): Einwanderungsland Deutschland – von der Tabuisierung zur Realität, in: Mehrländer u. Schultze (Hg.), Einwanderungsland, S. 41-63.

Treibel, Anette (2001): Von der Anwerbestoppausnahmereverordnung zur Green Card: Reflexion und Kritik der Migrationspolitik, in: Edda Currie/Tanja Wunderlich (Hg.), Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 113–126.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Bericht Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin 2001.

Zick, Andreas/Krott, Nora Rebekka (Hg.) (2021): Einstellungen zur Integration in der Deutschen Bevölkerung von 2014 bis 2020. Studienbericht der vierten Erhebung im Projekt „Zugleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit“, Bielefeld: IKG – Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung.

Zuwanderungsgesetz (2004): Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, 30.07.2004, BGBl 2004, Teil I, Nr. 41, 05.08.2004.

Zitierempfehlung

Sparschuh, Olga (2023): „Fachkräfteeinwanderung“, in: Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer, Laura Stielike, Maurice Stierl (Hg.), Inventar der Migrationsbegriffe, 12.10.2023. Online:
www.migrationsbegriffe.de/fachkraefteeinwanderung, DOI: <https://doi.org/10.48693/412>.