

### Migration und Arbeitsmarkt

*Umut Erel*

Qualifikationen von Migrantinnen – eine Frage der Bürgerrechte?

*Herbert Brücker*

Arbeitsmarktwirkungen der Migration

*Arnd-Michael Nohl · Anja Weiß*

Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter

*Bettina Englmann*

Standards der beruflichen Anerkennung

*Oliver Schmidtke*

Einwanderungsland Kanada – ein Vorbild für Deutschland?

## Editorial

Der demografische Wandel wird die deutsche Gesellschaft in absehbarer Zeit vor große Herausforderungen stellen. Es droht nicht nur die Überalterung, sondern auch ein beträchtlicher Fachkräftemangel. Schon heute beklagen Vertreter der Wirtschaft die unzureichende Auswahl an gut ausgebildeten Spezialisten – im Juli 2009 habe der Bedarf bereits bei über 60 000 Fachkräften gelegen.

Doch im internationalen Wettstreit um die „besten Köpfe“ könnte Deutschland den Anschluss verlieren. Eines der Kernprobleme liegt darin, dass es für Zuwanderer, insbesondere für solche aus Nicht-EU-Staaten, sehr schwierig ist, ihre im Ausland erworbenen Bildungsabschlüsse anerkannt zu bekommen. Zwar hat es unter anderem mit der Green Card Initiative (2000), dem Zuwanderungsgesetz (2005), dem Nationalen Integrationsplan (2007) und der „Dresdner Erklärung“ (2008) immer wieder Schritte in Richtung einer besseren Anerkennungspraxis gegeben, aber noch immer wird viel Potenzial vergeudet. Der zugewanderte Ingenieur, der hierzulande als Taxifahrer über die Runden kommen muss, ist keine Seltenheit.

Wie demografischer Druck dazu führen kann, dass Einwanderungspolitik aktiv gestaltet und zu einem zentralen Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialpolitik gemacht wird, zeigt das Beispiel Kanada. Dort werden die Zuwanderer mit Hilfe eines Punktsystems ausgesucht – streng orientiert an ihrem volkswirtschaftlichen Nutzen. Ungeachtet dessen, ob dieses Modell für Deutschland wünschenswert wäre oder nicht, zeigt sich jedoch auch in Kanada, dass gesetzliche Regelungen kein Allheilmittel sind. Migrantinnen und Migranten werden ihr Potenzial nur dann zum Wohle der Gesamtgesellschaft ausschöpfen können, wenn ihnen vorurteilsfrei begegnet wird und sie sich – unabhängig von ihrer ökonomischen „Verwertbarkeit“ – willkommen fühlen.

*Johannes Piepenbrink*

# Qualifikation von Migrantinnen – eine Frage der Bürgerrechte?

## Essay

Die europäische Migrationspolitik unterscheidet klar zwischen qualifizierten Migrantinnen, die erwünscht sind und sogar

**Umut Erel**

Ph. D., geb. 1972; RCUK Academic Fellow am Centre for Citizenship, Identities and Governance (CCIG), The Open University, Walton Hall, Milton Keynes MK7 6AA, England/UK. [u.ereel@open.ac.uk](mailto:u.ereel@open.ac.uk)

als unabdingbar gelten, um auf dem globalen Markt wettbewerbsfähig zu sein, und anderen Migrantinnen, die als potentielle Belastung gesehen werden. Dabei wird oft vergessen, dass der Begriff der „qualifizierten Migration“ nicht einfach ein Merkmal beschreibt. Sowohl Migrationsregimes als auch Dynamiken hierarchischer Eingliederung von Migrantinnen und Migranten in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt qualifizieren einen Großteil von ihnen faktisch ab.<sup>1</sup>

Gleichzeitig ist die Definition von „qualifizierter Migration“ ein Ausdruck der jeweils aktuellen Interessen der Aufnahmeländer. So wird etwa im britischen Punktsystem nicht nur nach feststehenden objektiven Kriterien entschieden, welche Beschäftigung als qualifiziert gilt, sondern die Einteilung richtet sich auch nach temporären Engpässen auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus gibt es für Frauen geschlechterspezifische Hürden, die es nach der Einwanderung erschweren, eine qualifizierte Arbeit zu finden. So werden etwa Migrantinnen, die mit der Familie einwandern, häufig als nachreisende Familienangehörige kategorisiert. Außerdem werden „weiblich“ definierte Arbeitsfelder gesellschaftlich weniger hoch bewertet, was sich insbesondere auf Migrantinnen auswirkt, die

bisher in sozialen und erzieherischen Berufen und im Gesundheitswesen tätig waren. Es hängt also von unterschiedlichen Faktoren ab, wer als qualifiziert gilt und auch Arbeit findet – die Qualifikation einer Migrantin stellt davon nur einen dar, und der ist leider nicht immer der ausschlaggebende.<sup>2</sup>

## Hürden und Ressourcen

Trotz dieser Schwierigkeiten gelingt es einigen Migrantinnen, qualifizierte Arbeit zu finden. Ein Fallbeispiel aus meinen Studien<sup>3</sup> macht deutlich, welchen Hürden sie dabei begegnen, aber auch, wie sie Ressourcen entwickeln, diese zu überwinden: Nalan arbeitete in den 1970er Jahren in der Türkei im IT-Bereich. Sie war mit ihrer Arbeit zufrieden. Ihre Arbeitserfahrung sorgte auch ohne Studienabschluss für Jobsicherheit und ein gutes Gehalt. Allerdings fühlte sie sich nach ihrer Scheidung als alleinerziehende Mutter in ihrem Privatleben immer mehr eingeschränkt: Ihre Familie begann, sich als ihr Moralwächter aufzuspielen, und als sie eines Nachts auf der Straße von Polizisten angehalten wurde, die kontrollieren wollten, ob sie mit ihrem männlichen Begleiter verheiratet ist, stellte sie fest, dass das Leben als geschiedene Frau „nicht so einfach werden würde“. Um arbeiten zu können, war sie zudem auf die Kinderbetreuung durch ihre ehemaligen Schwiegereltern angewiesen. Nun sorgte sie sich, dass dieses Arrangement zusammenbrechen könnte, wenn sie eine neue Beziehung eingehen würde.

Ihr Engagement in der Frauenbewegung und andere politische Aktivitäten hatten ihr Gelegenheit gegeben, Kontakte nach England zu knüpfen. In den 1980er Jahren schlägt ihr eine Freundin vor, nach London auszuwandern. Sie geht darauf ein und lässt ihren Sohn vorerst in der Obhut der Großeltern zurück.

<sup>1</sup> Vgl. International Centre for Migration Policy Development (ed.), *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Members States of the European Union*, October 2003, in: [www.fra.europa.eu/fra/Website/attachments/CS-Employment-en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fra/Website/attachments/CS-Employment-en.pdf) (1. 9. 2009).

<sup>2</sup> Eleonore Kofman/Parvati Raghuram, *Gender and Global Labour Migrations: Incorporating skilled Workers*, in: *Antipode*, 38 (2006) 2, S. 282–303.

<sup>3</sup> Dieser Beitrag stützt sich auf meine Forschung über qualifizierte Migrantinnen aus der Türkei in Großbritannien und der Bundesrepublik: *Migrant Women Transforming Citizenship*, Aldershot 2009.

Allerdings findet sie nur informelle Jobs in Textilfabriken mit schlechten Arbeitsbedingungen und wenigen Arbeitsrechten. Diese sogenannten *sweatshops* wurden in den 1980er und 1990er Jahren häufig von Migrantinnen aus der Türkei betrieben. Als es ihr gelingt, eine Arbeitserlaubnis zu bekommen und – trotz zwölfstündiger Arbeitstage – Englisch zu lernen, nimmt sie erste reguläre Jobs als Kellnerin und Zimmermädchen an. Oberste Priorität hat für sie, den Einwanderungsbehörden zu beweisen, dass sie finanziell selbst für sich sorgen kann, denn davon hängt ab, ob sie ihren Sohn zu sich holen darf.

Insgesamt ist Nalan sechs Jahre lang in solchen unqualifizierten Jobs tätig. Dabei erlebt sie nicht nur vielfältige Formen von Diskriminierung, sondern ist auch sexueller Belästigung am Arbeitsplatz ausgesetzt. Um einen besseren Job zu finden, nutzt sie verschiedene Ressourcen: Ihr Netzwerk, das sie sich durch ihr Engagement in politischen Bewegungen aufgebaut hat, hilft ihr dabei, Informationen über Arbeitsmöglichkeiten im sozialen und erzieherischen Bereich zu finden; durch ehrenamtliche Erfahrungen erhält sie zudem erste Einblicke in das britische Sozialwesen. Mit Freundinnen bereitet sie sich auf Vorstellungsgespräche vor. Schließlich führt ein Studium der Sozialarbeit zu einem festen Job.

Nachdem geschlechterspezifische Gründe Nalan zur Migration motiviert hatten, trugen Nalans anfänglicher Status als irreguläre Migrantin und die Notwendigkeit, so schnell wie möglich Geld zu verdienen, also dazu bei, dass sie sich erst spät neu qualifizieren konnte. Ihr zunächst undokumentierter Aufenthaltsstatus und die schlechten Arbeitsbedingungen führten sogar dazu, dass sie sexueller Belästigung ausgesetzt war. Das niedrige Einkommen zwang sie dazu, lange Arbeitszeiten zu akzeptieren, was ihre sprachliche und berufliche Bildung zusätzlich erschwerte. Für Nalan waren ihr politisches Engagement und das dadurch aufgebaute Netzwerk eine wichtige Ressource, um qualifizierte Arbeit in einem neuen Bereich zu finden. Solche Erfolge sind allerdings selten. Warum die Realisierung von Qualifikationen nicht allein ein volkswirtschaftliches Problem ist, sondern auch ein Frage von Bürgerrechten, werde ich im Folgenden darlegen.

In den vergangenen Jahren hat die Frage, wie sich nationale Zugehörigkeiten im Zeitalter der Globalisierung wandeln, viel Aufmerksamkeit erregt. Allerdings wurden dabei die Perspektiven von Migrantinnen selten berücksichtigt. Dennoch erscheinen sie heute als neue Akteurinnen, die über Grenzen von Klasse, Geschlecht, Ethnizität und Nation hinweg neue Formen von Zugehörigkeiten finden und Bürgerrechte umsetzen.

Betrachten wir nur zwei Beispiele aus meiner Forschung: Pinar, eine alleinerziehende Mutter in Deutschland, bemüht sich, eine Wahlfamilie mit Migrantinnen und Migranten aus anderen Ländern aufzubauen. Es ist ihr wichtig, dass ihre zehnjährige Tochter die türkische Sprache und bestimmte kulturelle Praktiken kennenlernt. Aber mit ihrer Wahlfamilie spricht sie auch Englisch und hat Kontakt zu Menschen mit unterschiedlichem kulturellen und sprachlichen Hintergrund. Einer der wichtigsten Werte, die sie ihrer Tochter durch ihre Erziehung mitgeben möchte, ist kultureller Pluralismus.

Selin, eine kurdische Migrantin in England, ist ehrenamtlich in türkisch-kurdischen Einrichtungen aktiv und fordert, dass die Vertreter dieser *community* demokratische Verantwortlichkeit tragen. Sie kritisiert, dass der britische Multikulturalismus sich auf *community*-Einrichtungen stützt und dabei Machtverhältnisse von Klasse, Geschlecht und Ethnizität innerhalb der ethnischen *communities* unangetastet lässt. Mit ihrem Engagement will sie das ändern. Migrantinnen wie Pinar und Selin eröffnen neue Perspektiven für die Bürgerrechte. Denn die Art und Weise, wie sie sich für diese Rechte engagieren, zeigt, dass Alternativen zu einer exklusionistischen Staatsbürgerschaftspolitik möglich sind.

Bürgerschaft wird meist in erster Linie als ein rechtlicher Status gegenüber dem Staat definiert. Selbstverständlich sind formale Rechte wichtig. So haben gestaffelte Aufenthaltstitel und der Erwerb der Staatsbürgerschaft zum Beispiel weitreichende Auswirkungen darauf, welchen Zugang Migrantinnen zu Bildung, Arbeit oder auch Entscheidungen über ihr Familienleben und

zu politischer und sozialer Teilhabe haben. Aber ich beziehe mich hier auf ein erweitertes Verständnis von Bürgerschaft, das Aspekte von Zugehörigkeit und Teilhabe umfasst. Dazu gehört auch die Handlungsfähigkeit von Migrantinnen, die sich etwa darin niederschlägt, welches Wissen sie über sich selbst und über die Welt, in der sie leben, entwickeln. Erst dieses Wissen macht sie kritik- und handlungsfähig. Migrantinnen entwickeln ihre Handlungsfähigkeit nicht allein in Bezug auf formale politische Teilhabe. Stattdessen sind kulturelle Aktivitäten, Geschlechterverhältnisse, bezahlte und unbezahlte Arbeit, sexuelle Identitäten und Sorgearbeit (in der Familie und darüber hinaus) wichtige Bereiche, in denen sie neue Formen von Zugehörigkeiten formulieren und Rechte fordern. Ein solcher erweiterter Begriff der Bürgerrechte ermöglicht ein besseres Verständnis der politischen Kultur von Migrantinnen und ihre angemessenere politische und soziale Repräsentation. Beides kann dazu beitragen, das demokratische Potential, das wir mit Bürgerrechten verbinden, besser zu verwirklichen.

## Arbeit, Migration und Bürgerrechte

Bezahlte Arbeit ist ein zentraler Bestandteil von Bürgerschaft, denn die Teilnahme am Arbeitsmarkt ist eine wichtige Bedingung, um soziale Rechte zu erlangen. Dies gilt insbesondere für Migrantinnen, bei denen auch der Aufenthaltsstatus von ihrer Fähigkeit abhängt, sich selbst zu finanzieren und nicht auf Staatsmittel angewiesen zu sein. Der Zugang zu Arbeit und zu bestimmten Berufen wiederum ist an Aufenthaltsstatus und Staatsbürgerschaft gekoppelt. Wie sich diese Schwierigkeiten auf Migrantinnen mit irregulärem Aufenthaltsstatus und ohne formal anerkannte Qualifikationen auswirken, hat zum Beispiel Nalans Fall gezeigt. Aber auch Migrantinnen, deren Qualifikation formal anerkannt wird, sind mit hohen Hürden konfrontiert.

Der folgende Fall zeigt, wie Migrantinnen nicht nur ihr individuelles Schicksal in die Hände nehmen, sondern auch neue Anstöße zur Formulierung von Bürgerrechten geben können: Birgül reiste Anfang der 1980er Jahre nach dem türkischen Militärputsch in die Bundesrepublik ein. Als Ärztin fand sie zunächst einen unbezahlten Praktikumsplatz

und anschließend Arbeit. Während ihrer Facharztausbildung war sie regelmäßig damit konfrontiert, eine Erneuerung ihrer Berufserlaubnis, ihrer Aufenthaltserlaubnis und ihrer Arbeitserlaubnis zu beantragen, was sie sehr belastete. Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss bereitete sie sich Anfang der 1990er Jahre darauf vor, eine Praxis zu eröffnen. Doch weil sie nicht im Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft war, wurde ihr untersagt, sich als Ärztin niederzulassen. Mit Hilfe eines Anwalts argumentierte sie nun, dass das deutsche Recht eine medizinische Versorgung der Bevölkerung vorsehe und nicht allein des deutschen Volkes. Diese Bevölkerung umfasse auch türkische Migrantinnen, welche die Wahl haben sollten, sich medizinisch von einer türkischsprachigen Gynäkologin versorgen zu lassen. Schließlich erlangte Birgül die Erlaubnis, eine Arztpraxis zu eröffnen.

Birgüls Erfahrung zeigt, wie eng der Zugang zu qualifizierter Arbeit mit der Frage von Bürgerrechten verknüpft ist. Einerseits erkämpfte sie sich das Recht, sich als Ärztin niederzulassen, auch ohne die deutsche Staatsbürgerschaft zu besitzen. Andererseits bedeutet ihr Erfolg noch mehr: Als politisches Subjekt forderte sie nicht nur das Recht, ihren Beruf in einem Kontext ihrer Wahl auszuüben, sondern stellte auch die Definition von Gesundheitsversorgung in Frage. Sie kritisierte damit die vorgebliche Neutralität einer Gesundheitsversorgung, die nicht auf geschlechterspezifische, ethnische oder sprachliche Unterschiede der Patientinnen eingehen kann. In diesem Sinne ging Birgüls Akt über die Forderung beruflicher Rechte hinaus. Er regt dazu an, die Substanz (kulturell und geschlechterspezifische Gesundheitsversorgung von Migrantinnen) und das Subjekt (eine ethnisch heterogene Bevölkerung, nicht eine homogene Nation) der Bürgerrechte neu zu definieren. Birgüls Intervention fand vor dem Hintergrund statt, dass sie eben nicht die formale Staatsbürgerschaft besaß, und stellt dennoch eine transformative Bürgerrechtspraxis dar.

Die berufliche Abqualifikation von Migrantinnen markiert diese als weniger kompetente Bürgerinnen, da ihr kulturelles Kapital aberkannt wird und ihre Möglichkeiten zur Arbeitsmarktpartizipation beschränkt werden. Daher ist es wichtig, bessere Möglichkei-

ten zur Anerkennung von Qualifikationen und zur Wieder- oder Weiterqualifikation zu schaffen. Dies ist besonders relevant für Frauen, die häufig marginalisiert werden von männlich dominierten sozialen und beruflichen Netzwerken. Die Integrationspolitik verlangt von Migrantinnen, dass sie sich selbst finanziell unterhalten, und erschwert so insbesondere denjenigen Frauen, die Kinder zu versorgen haben, eine (Wieder-) Qualifikation. Diesen Lebensumständen von Migrantinnen Rechnung zu tragen, würde allerdings einen radikalen Wandel sowohl in der Migrationspolitik als auch in der Anerkennungspraxis der Qualifikationen von Migranten erfordern. Migrations- und Arbeitsmarktpolitik betrachtet Migrantinnen noch immer als eine Gruppe, die außerhalb der Aufnahmegesellschaft steht: im besten Fall als wertvolle Ressource, im schlimmsten Fall als soziale Belastung und Bedrohung.

Eine Politik, die es Migrantinnen unabhängig vom Aufenthaltstitel ermöglicht, ihre Qualifikationen einzusetzen, könnte auf den gesamten gesellschaftlichen Pool an Talenten zurückgreifen. Migrantinnen sind sozial und rechtlich nahe der Grenzen von Zugehörigkeit verortet. Aus diesem Grund zeigen ihre Bürgerrechtspraktiken, wo demokratische Erneuerungen gefragt sind – was im Zeitalter der Globalisierung von Arbeit von besonderer Relevanz ist.

Wenn die Bemühungen von Migrantinnen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, nicht im Lichte von Arbeitsmarktkonkurrenz, sondern als eine Frage von Bürgerrechten angesehen werden, so kann dies ein erster Schritt auf dem Weg sein, eine bessere Verbindung zwischen Demokratie und Arbeit herzustellen. Dabei geht es nicht nur um die Verbesserung der Situation von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch darum, die Frage von Bürgerrechten wiederzubeleben, so dass diese für eine globalisierte Welt aktuell bleiben. Und das wiederum liegt im Interesse aller, migrierter und nicht-migrierter, „Mitbürgerinnen“ und „Mitbürger“.

Herbert Brücker

## Arbeitsmarktwirkungen der Migration

*„Der Staat ist verpflichtet, seine Bürgerinnen und Bürger zu schützen, er ist verpflichtet zu verhindern, dass Familienväter und Frauen arbeitslos werden, weil Fremdarbeiter zu niedrigen Löhnen ihnen die Arbeitsplätze wegnehmen.“*

Oskar Lafontaine, 4. Juli 2005 in Chemnitz

Das Zitat von Oskar Lafontaine spiegelt Befürchtungen wider, die in der Bevölkerung weit verbreitet sind, aber auch von vielen Ökonomen geteilt werden. Sie fußen auf zwei Hypothesen: erstens, dass eine Ausweitung des Arbeitsangebotes zu fallenden Löhnen führt, und zweitens, dass – wenn die Löhne nicht flexibel reagieren – die Arbeitslosigkeit steigt. In der Literatur über die Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung sind diese Annahmen jedoch umstritten: Viele Studien finden keine oder nur geringe Effekte der Zuwanderung auf Löhne und Arbeitslosigkeitsrisiken der einheimischen Bevölkerung. Vor dem Hintergrund jüngerer theoretischer und empirischer Erkenntnisse soll hier der Frage nachgegangen werden, worauf diese Diskrepanz zwischen den Befürchtungen und empirischen Befunden zurückgeführt werden kann.

In der Forschung ist unbestritten, dass die Migration aus globaler Perspektive zu einem produktiveren Einsatz des Faktors Arbeit und damit zu einem Anstieg des globalen Sozialprodukts führt. Arbeitskräfte wandern in der Regel aus Ländern mit niedrigen Löhnen und häufig hoher Arbeitslosigkeit in Länder

**Herbert Brücker**

Dr. rer. pol.; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bamberg und Forschungsbereichsleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Weddingenstraße 20–22, 90478 Nürnberg.  
herbert.bruecker@iab.de



mit höheren Löhnen und geringer Arbeitslosigkeit. So beträgt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Herkunftsländern der Einwanderer nach Deutschland etwa ein Drittel des deutschen Niveaus.<sup>1</sup> Angesichts dieses Gefälles führt die Arbeitsmigration zu einem erheblichen Anstieg des weltweiten Pro-Kopf-Einkommens. Simulationsmodelle zeigen, dass die potenziellen Einkommensgewinne durch eine Öffnung der Arbeitsmärkte sehr viel höher sind als durch eine weitere Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr.<sup>2</sup>

Allerdings sind die Gewinne und die Kosten der Migration nicht gleich über die Ein- und Auswanderungsländer und die verschiedenen Personengruppen verteilt. Die Effekte hängen aus theoretischer Perspektive davon ab, welche Annahmen über die Anpassung der Kapital- und Gütermärkte getroffen werden. Im Folgenden werden die verschiedenen Annahmen und ihre Auswirkungen auf die potenziellen Arbeitsmarktwirkungen der Migration diskutiert.

## Theoretische Szenarien

Im einfachsten Fall – bei Migration zwischen Volkswirtschaften mit konstanter Kapitalausstattung und flexiblen Arbeitsmärkten ohne gegenseitige Handelsbeziehungen – führt die Migration zu Wohlfahrtsgewinnen in den Einwanderungsländern.<sup>3</sup> Angenommen, die Volkswirtschaft des Einwanderungslandes stellt ein Gut mit Kapital, qualifizierter und unqualifizierter Arbeit her. Kapital und beide Arten von Arbeit ergänzen sich (sind also Komplemente), während qualifizierte und unqualifizierte Arbeit sich im Produktionsprozess ersetzen (sind also Substitute). Die Migranten erhöhen das Arbeitsangebot, bringen aber kein Kapital mit. Unter diesen An-

nahmen wird die Zuwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften in dem Einwanderungsland zu einer erhöhten Produktion, steigenden Kapitaleinkünften und sinkenden Löhnen für gering qualifizierte Arbeit führen. Die Effekte für qualifizierte Arbeit sind zwiespältig: Einerseits erhöht die Ausweitung der Produktion die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit (Skaleneffekt), andererseits gibt es durch das zusätzliche Angebot unqualifizierter Arbeit einen Substitutionseffekt, der die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit senkt. Die Nettoeffekte für Löhne oder Beschäftigung können positiv wie auch negativ sein. Insgesamt ergibt sich in den Einwanderungsländern ein Einkommensanstieg für die einheimische Bevölkerung.

In den Herkunftsländern ist das Gegenteil der Fall: Die gesamtwirtschaftliche Produktion geht zurück, die Kapitaleinkünfte fallen, und der Lohn für gering qualifizierte Arbeit steigt, während die Effekte für qualifizierte Arbeitskräfte auch hier ambivalent sind. Der Gesamteffekt jedoch ist negativ, solange wir die Rückübertragung von Einkommen an die in der Heimat verbliebenen Familien der Migranten nicht berücksichtigen.

Neben den Einheimischen in den Zielländern und den Zurückbleibenden in den Herkunftsländern gibt es eine dritte Gruppe, deren Einkommen von der Migration betroffen ist: die Migrantinnen und Migranten selbst. Annahmegemäß sind die Einkommenseffekte für die Migranten positiv – sonst würden sie nicht wandern. Insgesamt bewirkt die Migration, ähnlich wie Handel und Kapitalverkehr, einen Einkommensanstieg in der Einwanderungsregion.

Diese Ergebnisse beruhen jedoch auf der Annahme vollkommen flexibler Arbeitsmärkte. Im Falle von starren Löhnen und Arbeitslosigkeit stellt sich die Lage anders dar: Nehmen wir an, dass durch Migration das Arbeitsangebot in einem Arbeitsmarktsegment steigt, in dem die Löhne unflexibel sind; hier würde die Beschäftigung nur geringfügig zunehmen, der Lohn nur geringfügig fallen und die Arbeitslosigkeit von Einheimischen und Ausländern deutlich steigen. Ergänzende (komplementäre) Arbeitskräfte und die Kapitaleigner würden in diesem Fall deutlich geringer als bei flexiblen Arbeitsmärkten profitieren. Dies könnte der Fall sein, den Oskar

<sup>1</sup> Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage von Angaben der Weltbank, World Development Indicators, CD-Rom, Washington, DC 2007.

<sup>2</sup> Vgl. Bob Hamilton/John Whalley, Efficiency and Distributional Implications of the Global Restrictions on Labour Mobility, in: Journal of Development Economics, 14 (1984) 1, S. 61–75; Dani Rodrik, Final Remarks, in: Riccardo Faini/Jaime de Melo/Klaus Zimmermann (eds.), Migration. The Controversies and the Evidence, Cambridge 2002, S. 314–317.

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel Kar-yiu Wong, International Trade in Goods and Factor Mobility, Cambridge, MA 1995.

Lafontaine 2005 in Chemnitz vor Augen hatte.

Allerdings kann Migration auch zu sinkender Arbeitslosigkeit führen: Wenn durch Zuwanderung das Arbeitskräfteangebot in Arbeitsmarktsegmenten mit relativ flexiblen Löhnen ausgeweitet wird, dann steigt dort die Beschäftigung, und die Löhne fallen. Die Arbeitsnachfrage nach komplementären Arbeitskräften steigt. In der Regel profitieren die Einwanderungsländer davon, wenn Migranten ein höheres Qualifikationsniveau als der Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung aufweisen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Lohnflexibilität für höher qualifizierte Arbeitskräfte in der Regel höher und das Arbeitslosigkeitsrisiko geringer als für andere Arbeitskräfte ist.

In beiden Fällen, in Volkswirtschaften mit flexiblen Arbeitsmärkten und in Ländern mit starren Löhnen und Arbeitslosigkeit, würden die Arbeitnehmer in den Einwanderungsländern – sofern sie Nettosubstitute für die zugewanderte Arbeit sind – also Verlierer sein. Dies gilt jedoch nur, wenn sich die Kapitalausstattung nicht an das gestiegene Arbeitsangebot anpasst. Tatsächlich spricht jedoch viel dafür, dass sich der Kapitalstock schnell an ein gestiegenes Arbeitsangebot anpasst: Es gehört zu den wenigen gesicherten Fakten der empirischen Wirtschaftsforschung, dass in entwickelten Volkswirtschaften das Verhältnis von Kapital zur Ausgangsleistung (*output*) konstant bleibt.

Wenn sich aber der Kapitalstock an das gestiegene Arbeitsangebot anpasst, dann ergibt sich auch keine Veränderung der Entlohnung des Faktors Arbeit wie auch des Faktors Kapital auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Allerdings kann die Zuwanderung eine Veränderung der Beschäftigungsstrukturen bewirken und damit zu einer Veränderung der relativen Löhne und der Beschäftigungsrisiken für einzelne Gruppen im Arbeitsmarkt führen. So können die Löhne für bestimmte Gruppen steigen und für andere fallen, obwohl die Entlohnung des Faktors Arbeit insgesamt konstant bleibt. Es kommt folglich bei der Bewertung der Arbeitsmarktwirkungen der Migration auf eine genaue Betrachtung der Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung an.

Bislang haben wir uns auf die Betrachtung einer geschlossenen Volkswirtschaft be-

schränkt. Hier tragen die Arbeitsmärkte und Kapitalmärkte die gesamte Anpassungslast an eine Ausweitung des Arbeitsangebots. Im Fall einer offenen Volkswirtschaft wirkt sich die Zuwanderung jedoch nicht notwendigerweise auf Löhne und Kapitaleinkommen aus. Die Hypothesen, dass Migration zu sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit führt, gelten nur unter den vereinfachenden Annahmen einer geschlossenen Volkswirtschaft mit konstanter Kapitalausstattung. Beides ist jedoch nicht realistisch: Erstens haben wir starke empirische Evidenz, dass sich die Kapitalausstattung an die Ausweitung des Arbeitsangebots anpasst, und zweitens wissen wir, dass die Vorstellung einer geschlossenen Volkswirtschaft angesichts der Einbindung Deutschlands in die globale Arbeitsteilung überholt ist. Wir müssen uns also mit den empirischen Befunden im Detail auseinandersetzen, um die Arbeitsmarktwirkungen der Migration zu bestimmen.

## Herausforderung der traditionellen Forschung

Mehrere hundert Studien in den USA, Deutschland und anderen europäischen Ländern haben die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration seit den 1980er Jahren empirisch untersucht. Insgesamt kommt der Großteil von ihnen zu der Schlussfolgerung, dass die Zuwanderung für den Arbeitsmarkt entweder neutral ist oder nur sehr geringe Lohn- und Beschäftigungseffekte nach sich zieht.<sup>14</sup> Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Migrantinnen und Migranten überwiegend in Regionen mit überdurchschnittlich hohen Löhnen und unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit niederlassen, was Fehlinterpretationen Raum gibt. Auch kann die

<sup>14</sup> Vgl. zum Beispiel Rachel Friedberg/Jennifer Hunt, The Impact of Immigrants on Host Country Wages, in: Journal of Economic Perspectives, 9 (1995) 2, S. 23–44; David Card, Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration, in: Journal of Labor Economics, 19 (2001) 1, S. 22–64; George Borjas/Richard Freeman/Lawrence Katz, How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?, in: Brookings Papers on Economic Activity, (1997) 1, S. 1–90; Simonetta Longhi/Peter Nijkamp/Jaques Poot, A Meta-Analytic Assessment of the Effects of Immigration on Wages, in: Journal of Economic Surveys, 19 (2005) 3, S. 451–477; dies., The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets, IZA Discussion Paper 2044, Bonn 2006.



Abwanderung von Einheimischen zu einer Unterschätzung der Migrationseffekte führen.<sup>15</sup>

Die meisten Studien versuchen, dieses „Endogenitätsproblem“ entweder statistisch zu kontrollieren, oder es dadurch zu umgehen, dass sie sich auf „natürliche Experimente“ stützen. Beispiele für natürliche Experimente sind die Massenemigration aus Kuba nach Florida zwischen April und Oktober 1980 (bekannt geworden als „Mariel Boatlift“),<sup>16</sup> die Rückkehrmigration von Franzosen nach dem Ende des Algerienkriegs (1954–1962)<sup>17</sup> oder die Rückwanderungen von Portugiesen nach Aufgabe der Kolonien in Angola und Mozambique nach der „Nelkenrevolution“ 1974.<sup>18</sup>

In all diesen Fällen wurde die Migration nicht durch ökonomische Variablen in den Zielregionen oder -ländern, sondern durch exogene politische Ereignisse bewirkt. In diesem Fall können die Migrationseffekte ohne Verzerrungen identifiziert werden. Statistisch kann das Endogenitätsproblem kontrolliert werden, indem für den Ausländeranteil eine sogenannte Instrumentvariable gefunden wird, die nicht mit Löhnen oder Beschäftigungsvariablen in den Zielregionen, aber stark mit dem Ausländeranteil korreliert.<sup>19</sup> Allerdings ist es schwierig, geeignete Instrumente zu finden, die dieses Kriterium erfüllen.

<sup>15</sup> Dieses Phänomen ist jedoch zumindest in den USA statistisch nicht signifikant. Vgl. David Card/John di Nardo, Do Immigrant Inflows Lead to Native Outflows?, in: *American Economic Review*, 90 (2000) 2, S. 360–367.

<sup>16</sup> Vgl. David Card, The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market, in: *ILR Review*, 43 (1990) 2, S. 245–257.

<sup>17</sup> Vgl. Jennifer Hunt, The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market, in: *ILR Review*, 45 (1992) 3, S. 556–572.

<sup>18</sup> Vgl. William Carrington/Pedro de Lima, The Impact of the 1970s Repatriates from Africa on the Portuguese Labour Market, in: *ILR Review*, 49 (1996) 2, S. 330–347.

<sup>19</sup> Vgl. Martin Mühleisen/Klaus Zimmermann, A Panel Analysis of Job Changes and Unemployment, in: *European Economic Review*, 38 (1994) 3–4, S. 793–801; Jörn-Steffen Pischke/Johannes Velling, Employment Effects of Immigration to Germany, in: *Review of Economics and Statistics*, 79 (1997) 4, S. 594–604; Andrea Gavosto/Alessandra Venturini/Claudia Villosio, Do Immigrants Compete with Natives?, in: *Labour*, 13 (1999) 3, S. 603–621.

Aufgrund des Endogenitätsproblems ist die traditionelle empirische Literatur durch einige jüngere Studien in den USA, aber auch in Deutschland herausgefordert worden. So hat George Borjas von der Harvard Universität vorgeschlagen, anstelle der regionalen Varianz des Ausländeranteils die Varianz des Ausländeranteils über die Qualifikations- und Berufserfahrungsgruppen zu nutzen, um die Lohneffekte der Migration zu identifizieren. Tatsächlich ermittelte er auf diesem Weg deutlich höhere Lohneffekte für die Migration, als bisher festgestellt werden konnten: So sinkt der Lohn der einheimischen Arbeitskräfte bei einer Zuwanderung von einem Prozent um 0,4 Prozent in den USA;<sup>10</sup> ähnliche Größenordnungen wurden von ihm in Kanada und Mexiko gefunden.<sup>11</sup>

Gegen das Vorgehen von Borjas sind jedoch zwei Einwände vorgebracht worden:<sup>12</sup> Erstens wird in seinen Studien angenommen, dass die Kapitalausstattung konstant ist, obwohl empirisch von einer Anpassung des Kapitalstocks auszugehen ist. Zweitens beruht das Modell von Borjas auf der Annahme, dass Inländer und Ausländer perfekte Substitute im Arbeitsmarkt sind, sofern sie über die gleiche formelle Qualifikation und Berufserfahrung verfügen – das heißt, es wird angenommen, Inländer ließen sich eins zu eins von Zuwanderern ersetzen und andersherum. Wenn diese beiden Annahmen aufgegeben werden, ergibt sich ein völlig anderes Bild: Erstens sind nach den Ergebnissen von Gianmarco Ottaviano und Giovanni Peri die langfristigen Wirkungen der Migration aufgrund der Anpassung des Kapitalstocks viel geringer als nach den Schätzergebnissen von Borjas. Zudem passt sich der Kapitalstock nach den Schätzergebnissen in wenigen Jahren an. Zweitens steigen die Löhne der einheimischen Bevölkerung, während die Löhne der ausländischen

<sup>10</sup> Vgl. George Borjas, The Labour Demand Curve is Downward-Sloping, in: *Quarterly Journal of Economics*, 118 (2003) 4, S. 1335–1374.

<sup>11</sup> Vgl. Abdurrahman Aydemir/George Borjas, Cross-Country Variation in the Impact of International Migration: Canada, Mexico and the United States, in: *Journal of European Economic Association*, 5 (2007) 4, S. 663–708.

<sup>12</sup> Vgl. Gianmarco Ottaviano/Giovanni Peri, Rethinking the Effects of Immigration on Wages, NBER Working Paper 12497, Cambridge/MA 2006; dies., Immigration and National Wages, NBER Working Paper 14188, Cambridge/MA 2008.

Bevölkerung deutlich sinken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einheimische und zugewanderte Arbeitskräfte nach den Ergebnissen von Ottaviano und Peri eben keine perfekten Substitute im Arbeitsmarkt sind.

Die Frage, ob sich Inländer und Ausländer bei gleicher Ausbildung und Berufserfahrung tatsächlich gegenseitig perfekt ersetzen können oder nicht, wird in der US-amerikanischen Literatur auf Grundlage unterschiedlicher Schätzansätze bis heute kontrovers diskutiert.<sup>13</sup> Politisch ist diese Frage natürlich von hoher Relevanz, weil sie darüber entscheidet, ob die einheimische Bevölkerung durch Zuwanderung im Arbeitsmarkt profitiert oder nicht. Allerdings erscheint es aufgrund von Unterschieden in Sprache, Kultur und anderer Faktoren wenig plausibel, dass Ausländer und Inländer im Arbeitsmarkt perfekte Substitute sein sollen.

## Neue Erkenntnisse für Deutschland

Die Studien von Borjas und Ottaviano und Peri unterstellen flexible Arbeitsmärkte und berücksichtigen folglich nicht die Wirkungen der Migration auf die Arbeitslosigkeit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der US-amerikanische Arbeitsmarkt vor der Finanzkrise von den meisten Akteuren und Wissenschaftlern als weitgehend flexibel betrachtet und Arbeitslosigkeit folglich nicht als strukturelles Problem wahrgenommen wurde. Demgegenüber können im europäischen und deutschen Kontext die Arbeitsmarktwirkungen der Migration schwerlich ohne Berücksichtigung ihrer gemeinsamen Wirkungen für Beschäftigung und Löhne untersucht werden. Vor dem Hintergrund der jüngeren Entwicklung ist die Ausblendung der Beschäftigungswirkungen der Migration auch im nordamerikanischen Kontext fragwürdig.

Europäische Arbeitslosigkeit wird häufig durch den Zusammenhang von Lohn- und Preissetzung in unflexiblen Märkten erklärt.<sup>14</sup> In einer jüngeren Studie habe ich gemeinsam

mit Elke Jahn dieses Erklärungsmodell genutzt, um die Arbeitsmarktwirkungen der Migration in Deutschland zu untersuchen.<sup>15</sup> Der Kern dieses Modells beruht auf der Annahme, dass die Löhne bei steigender Arbeitslosigkeit fallen. Dies kann theoretisch mit Verhandlungsmodellen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, aber auch mit dem Entlohnungsverhalten von Unternehmen im Rahmen von Effizienzlohntheorien oder Fairnesserwägungen begründet werden. Zudem wird davon ausgegangen, dass der Lohn fällt, wenn sich die alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten durch Arbeitslosigkeit verringern. Im Ergebnis passt sich der Lohn an eine Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration an, aber nicht unbedingt vollkommen. Folglich kann Migration zu Arbeitslosigkeit führen. Schließlich wird angenommen, dass die Lohnflexibilität sich nach Arbeitsmarktsegmenten unterscheidet. Ähnlich wie in den jüngeren Arbeiten aus den Vereinigten Staaten werden die Migrationswirkungen auf nationaler Ebene identifiziert und die Arbeitsmarktsegmente nach Ausbildungs- und Berufserfahrungsgruppen sowie nach In- und Ausländern unterschieden.

Schließlich sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass die Lohnflexibilität insbesondere bei Arbeitnehmern mit geringer Berufserfahrung sehr hoch ist. Das ist für die Migrationswirkungen deswegen relevant, weil die meisten Zuwanderer nur über geringe Berufserfahrungen verfügen. Zudem zeigt sich, dass die Arbeitsmarktflexibilität in den Arbeitssegmenten mit abgeschlossener Hochschulbildung, aber auch für ungelernte Arbeitskräfte höher ist als in Arbeitsmarktsegmenten mit Facharbeiterqualifikationen. Die Lohnflexibilität ist also in denjenigen Arbeitsmärkten, in denen die Gewerkschaften einen hohen Organisationsgrad und eine hohe Verhandlungsmacht haben, geringer als in anderen Arbeitsmarktsegmenten. Zudem bestätigt unsere Studie zwei Befunde aus der nordamerikanischen Literatur: Der Kapitalstock passt sich auch in Deutschland sehr schnell an eine Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration an. Und schließlich erweisen sich In- und Ausländer auch bei gleicher Ausbildung und Berufserfahrung nur als unvollkommene Substitute im Arbeitsmarkt.

<sup>13</sup> Vgl. ebd.; George Borjas/Jeffrey Grogger/Gordon Hanson, *Imperfect Substitution between Immigrants and Natives: A Reappraisal*, NBER Working Paper 13887, Cambridge/MA 2008.

<sup>14</sup> Vgl. zum Beispiel Richard Layard/Stephen Nickell/Richard Jackman, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford 2005<sup>2</sup>.

<sup>15</sup> Vgl. Herbert Brücker/Elke Jahn, *Migration and the Wage Setting Curve*, Aarhus School of Business Working Paper 08–4, Aarhus 2008.

Die quantitativen Ergebnisse unserer Studie bestätigen weitgehend die Befunde der alten Literatur: So bewirkt eine Nettozuwanderung von einem Prozent der Bevölkerung – das entspricht in Deutschland rund 820 000 Personen oder rund 400 000 Erwerbspersonen – bei der gegebenen Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung, dass die Löhne kurzfristig insgesamt um 0,1 Prozent sinken und die Arbeitslosigkeit kurzfristig um 0,07 Prozentpunkte steigt. Langfristig, das heißt, wenn sich der Kapitalstock angepasst hat, ergibt sich keine Veränderung der Löhne, und die Arbeitslosigkeit bleibt mit 0,01 Prozentpunkten nahezu unverändert.

Allerdings hat die Migration zum Teil erhebliche Auswirkungen auf einzelne Gruppen im Arbeitsmarkt: Die Löhne der ausländischen Bevölkerung sinken kurzfristig um 0,71 und langfristig um 0,64 Prozent, während ihre Arbeitslosenrate kurzfristig um 0,42 und langfristig um 0,11 Prozentpunkte steigt. Demgegenüber steigen die Löhne der einheimischen Bevölkerung langfristig um 0,07 Prozent, und ihre Arbeitslosenrate sinkt um 0,01 Prozentpunkte. Unter den einheimischen Arbeitnehmern ergeben sich nur für die vergleichsweise kleine Gruppe ohne abgeschlossene Berufsausbildung Nachteile, alle anderen Gruppen profitieren. Unter den ausländischen Arbeitnehmern verlieren alle Gruppen, insbesondere aber die Gruppe ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

## Wie hat sich der Migrationsboom in den 1980er und 1990er Jahren ausgewirkt?

Gegenwärtig ist die Nettozuwanderung nach Deutschland auf nahezu Null gefallen. Von nennenswerten Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung kann derzeit folglich kaum gesprochen werden. Allerdings verzeichnete Deutschland seit Mitte der 1980er Jahre hohe Zuwanderungszahlen, die mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch des Ostblocks zu Beginn der 1990er Jahre noch einmal deutlich angestiegen sind. Insgesamt ist die Zahl der Erwerbspersonen zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 1990er Jahre in Westdeutschland durch internationale Migration um rund fünf Prozent gestiegen.

Eine Simulation dieses „Wanderungsschocks“ zeigt, dass die Zuwanderung kurzfristig zu einem Rückgang der Löhne um 0,5 Prozent und einem Anstieg der Arbeitslosenrate um 0,4 Prozentpunkte geführt haben könnte, langfristig, mit der Anpassung des Kapitalstocks, das Lohnniveau jedoch unverändert geblieben und die Arbeitslosenrate um rund 0,14 Prozent gestiegen sein dürfte. Mit anderen Worten: Schon wenige Jahre nach der deutschen Vereinigung dürften diese Effekte auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr oder kaum noch sichtbar gewesen sein, zumal dieser Schock nicht in einem Jahr, sondern über eine Dekade verteilt aufgetreten ist.

Interessant sind jedoch wiederum die Verteilungseffekte zwischen den einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt: Während die Löhne der einheimischen Bevölkerung langfristig um 0,3 Prozent gestiegen und ihre Arbeitslosenrate langfristig um rund 0,13 Prozent gesunken sein dürfte, gehören die ausländischen Arbeitnehmer zu den Verlierern der Zuwanderung: Ihre Löhne sind nach den Simulationsergebnissen langfristig um 3,45 Prozent und ihre Arbeitslosenrate langfristig um 1,42 Prozentpunkte gestiegen.<sup>16</sup> Damit kann mehr als ein Drittel des Anstiegs der Arbeitslosigkeit ausländischer Arbeitnehmer in diesem Zeitraum durch Zuwanderung erklärt werden. Die hohe Diskrepanz zwischen den Arbeitsmarktwirkungen der Migration für Inländer und Ausländer ist nicht allein darauf zurückzuführen, dass Ausländer und Inländer unvollkommene Substitute im Arbeitsmarkt sind. Ein wichtiger Aspekt ist auch, dass die bereits im Lande lebenden Ausländer über eine relativ ähnliche Ausbildung und Berufserfahrung wie die Zuwanderer verfügen, so dass Immigranten stärker mit anderen Ausländern als mit einheimischen Arbeitskräften konkurrieren.

## Schlussfolgerungen

Die Befürchtung von Oskar Lafontaine, dass der Lohnwettbewerb von Migranten die Arbeitsplätze von deutschen Arbeitnehmern gefährdet, wird durch die empirischen Befunde nicht bestätigt. Im Gegenteil, deutsche Arbeitnehmer gehören in der Regel zu den Gewinnern der Zuwanderung. Sie profitieren durch steigende Löhne und, allerdings nur in

<sup>16</sup> Vgl. ebd.

geringem Umfang, durch fallende Arbeitslosigkeitsrisiken. Die Verlierer sind dagegen in der ausländischen Bevölkerung zu suchen, weil sie stärker als die Inländer mit den Zuwanderern in den gleichen Arbeitsmarktsegmenten konkurrieren. Zudem sind Inländer und Ausländer nur unvollkommene Substitute im Arbeitsmarkt, das heißt, auch bei gleicher Berufsausbildung und Berufserfahrung unterscheiden sie sich im Arbeitsmarkt. Dies kann auf vielfältige Faktoren wie Sprache, Kultur aber auch möglicherweise Arbeitsmarktdiskriminierung zurückgeführt werden.

Zu den interessantesten Ergebnissen der älteren wie auch der jüngeren Migrationsforschung gehört, dass die Arbeitsmarktwirkungen der Migration insgesamt sehr gering oder möglicherweise sogar neutral sind. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass sich nicht allein der Arbeitsmarkt an die Zuwanderung anpasst. In offenen Volkswirtschaften passen sich auch die Kapital- und die Gütermärkte an. Im Ergebnis ist die Ausweitung des Arbeitsangebotes durch Migration auf gesamtwirtschaftlicher Ebene neutral für die Entlohnung des Faktors Arbeit wie auch des Faktors Kapital. In einer international stark integrierten Volkswirtschaft wie der deutschen dürften sich diese Anpassungsprozesse eher rasch vollziehen.

Insofern hat Migration weniger Einfluss auf die Verteilung von Einkommen zwischen Kapital und Arbeit, sondern mehr auf die Verteilung von Löhnen und Beschäftigungschancen zwischen den einzelnen Arbeitnehmergruppen. Grundsätzlich gilt, dass die Arbeitsmarkt- und Verteilungswirkungen der Migration umso positiver ausfallen, je höher die Qualifikation der Migranten ist. Zum einen ergeben sich aufgrund geringerer Beschäftigungsrisiken dieser Gruppen und einer höheren Arbeitsmarktflexibilität positive Arbeitsmarkteffekte, zum anderen konkurrieren sie weniger mit den potenziell benachteiligten Gruppen im Arbeitsmarkt. Eine Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikation bzw. Bildung wird deshalb auch durch die Erkenntnisse der jüngeren Migrationsforschung unterstützt.

Arnd-Michael Nohl · Anja Weiß

## Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter

Als Bahri Nazar eine Hamburgerin mit türkischen Wurzeln ehelicht, hat er eigentlich nicht vor, nach Deutschland zu ziehen. Doch seine Frau kann sich an die neue Lebenssituation in

der Türkei nicht gewöhnen, und auch seine Arbeit als Arzt im öffentlichen Dienst ist hart. So entschließt sich das Paar 1992, sein Glück in Hamburg zu versuchen. Zunächst durch seine Frau, eine Erzieherin, versorgt, besucht Dr. Nazar Deutschkurse und engagiert sich im Verein türkischer Mediziner. Noch bevor er fließend Deutsch spre-

chen kann, wird ihm die Leitung der vereins-eigenen AIDS-Beratungsstelle angeboten. Wenig später, im November 1994, offeriert ihm ein Vereinsmitglied eine Assistenzstelle in einer allgemeinmedizinischen Praxis, in der hauptsächlich Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund, meist aus der Türkei, behandelt werden. Da seine Frau sich kurz zuvor einbürgern ließ, kann er die notwendige Berufserlaubnis beantragen, die ihm – aufgrund seines fünfjährigen Studiums in der Türkei und seiner langjährigen Berufserfahrung – auch gegeben wird. 1999 muss sein Chef die Praxis aus Altersgründen abgeben; Dr. Nazar, der sich mittlerweile als Ehepartner einer Deutschen einbürgern ließ und dann die Vollapprobation als Arzt erwerben

### Arnd-Michael Nohl

Dr. phil., geb. 1968; Professor für Erziehungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg, Postfach 700822, 22008 Hamburg. nohl@hsu-hh.de

### Anja Weiß

Dr. phil., geb. 1968; Juniorprofessorin am Institut für Soziologie der Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 65, 47057 Duisburg. anja.weiss@uni-due.de

**Tabelle: Erwerbstätigkeit von hochqualifizierten Bildungs- und -ausländern im Alter von 31 bis 45 Jahren (Angaben in Tausend)**

	Einheimische mit deutschem Abschluss	Bildungsausländer	Migranten mit deutschem Abschluss
gesamt	2695 (100 %)	253 (100 %)	130 (100 %)
davon erwerbslos	76 (2,82 %); Frauen: 35 (3,05 %)	37 (14,62 %); Frauen: 17 (13,49 %)	9 (6,92 %)
davon Nichterwerbspersonen	162 (6,01 %); Frauen: 139 (12,12 %)	51 (20,15 %); Frauen: 41 (32,53 %)	10 (7,69 %)
davon erwerbstätig	2 457 (91,16 %)	165 (65,21 %)	110 (84,61 %)
darunter unbefristet	1840 (74,88 %)	105 (63,63 %)	69 (62,72 %)
darunter Vollzeit	2045 (83,23 %)	124 (75,15 %)	88 (80 %)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung Mikrozensus: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2008; eigene Berechnungen.

konnte, übernimmt die Praxis. Der einstige Heiratsmigrant ist heute niedergelassener Arzt, seine zwei Kinder zieht er gemeinsam mit seiner Frau in einem eigenen Haus auf.

Wie stark kontrastiert das Geschick des deutsch verheirateten Einwanderers doch mit dem Los von Frau Damerc. In ihrem Herkunftsland Irak führt sie eine Praxis als Gynäkologin und ist Oberärztin im Krankenhaus. Als eine befreundete Ärztin in den Wirren nach dem zweiten Golfkrieg ermordet wird, flieht sie 1996 mit Mann und Kindern nach Deutschland. Dort wird keine politische Verfolgung festgestellt; sie erhält nur einen Abschiebeschutz, ein „kleines Asyl“, das mit einer auf zwei Jahre befristeten Aufenthaltsbefugnis versehen ist. Ihre Qualifikation als Ärztin, wenngleich nicht ihr Facharzttitle, wird anerkannt. Doch mit der Aufenthaltsbefugnis ist ihr Arbeitsmarktzugang auf solche abhängigen Beschäftigungsverhältnisse beschränkt, für die keine Deutschen oder anderen bevorrechtigten Arbeitskräfte zu gewinnen sind. Als sie im Gesundheitsamt eine Berufserlaubnis als Ärztin beantragen will, wird ihr empfohlen, lieber gleich eine Stelle als Putzfrau zu suchen. Erst als eine deutsche Bekannte dort anruft, erhält sie den Ratschlag, potenzielle Arbeitgeber zur Ausschreibung einer Stelle zu bewegen, für die bestimmte Sprachkenntnisse nötig sind. So gelingt es ihr, eine Stelle in einer Praxis mit vielen irakischen Patienten zu finden. Die für eine neuerliche Facharztausbildung nötigen Beschäftigungsverhältnisse findet Aynur Damerc, indem sie persönlich bei Arbeitgebern vorspricht: „Dann habe ich eine Liste gemacht, ich bin in einem Monat zu fünfzig Ärzten gegangen.“ Allerdings muss sie einen Teil der

Weiterbildung in einem Krankenhaus absolvieren, und Krankenhäuser können keine Stelle mit speziellen Sprachkenntnissen aus-schreiben. Dass sie, falls sie ihre Facharztausbildung nicht fortsetzen kann, dann deren Kosten zurückzahlen müsste, schwebt wie ein Damoklesschwert über der Familie. Nach neun Jahren in Deutschland leben fünf Personen von 2200 Euro netto, die Frau Damerc während der Facharztausbildung verdient. Wie es weitergeht, ist ungewiss.

Obgleich die deutschen Gesundheitsbehörden die beruflichen Qualifikationen von Herrn Nazar und Frau Damerc nie angezweifelt haben, werden ihnen auf dem Weg in den Arbeitsmarkt ganz unterschiedliche und vor allem ungleich hohe Hürden gestellt. Beide sind jenseits staatlicher Steuerung nach Deutschland eingewandert; gleichwohl stehen sie exemplarisch für den Kontrast, der sich zwischen rechtlich gegenüber Deutschen gleichrangigen und solchen Migrantinnen und Migranten auf-tun kann, die nur über einen rechtlich sehr eingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt verfügen.

Vor dem Hintergrund einer breit angelegten Untersuchung über die diversen Wege, auf denen hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt finden,<sup>1</sup> gehen

<sup>1</sup> Die von der Volkswagen-Stiftung finanzierte Studiengruppe „Kulturelles Kapital in der Migration“ hat von 2005 bis 2009 mit zumeist hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten in Deutschland, Kanada, Großbritannien und der Türkei 206 narrative Interviews geführt, mit der dokumentarischen Methode (vgl. Ralf Bohnsack, Rekonstruktive Sozialforschung, Opladen 2008; Arnd-Michael Nohl, Interview und dokumentarische Methode, Wiesbaden 2009) verglei-



wir im Folgenden zunächst auf die Situation von Einwanderern ein, deren Arbeitserlaubnis nicht oder wenig eingeschränkt ist, so dass eine Verwertung ihres im Ausland erworbenen spezifischen Wissens und Könnens möglich bleibt. Im zweiten Abschnitt widmen wir uns dann dem Leben und Arbeiten unter den Bedingungen eines rechtlich deprivilegierten Arbeitsmarktzugangs (etwa bei Flüchtlingen, „Illegalisierten“ und Studierenden). Ungeachtet dieser Unterschiede ist den von uns hier untersuchten Migranten gemeinsam, dass sie außerhalb staatlicher Einwanderungsprogramme, das heißt jenseits der Greencard eingewandert sind, und ihre zentralen akademischen Qualifikationen auf einer Universität außerhalb Deutschlands erworben haben, also sogenannte Bildungsausländer sind.

## Verwertung von Wissen und Können auf dem Arbeitsmarkt

Nicht nur die Heirat mit einer in Deutschland lebenden Person macht die Einwanderung und eine mit wenigen rechtlichen Hürden versehene Arbeitsmarktintegration möglich. Auch andere Motive, wie zum Beispiel der Wunsch, als Spätaussiedler die eigenen Lebensumstände im Heimatland der Vorfahren zu verbessern oder als EU-Bürgerin bzw. EU-Bürger Auslandserfahrung zu erwerben, können biographische Orientierungen darstellen, die sich in Deutschland relativ problemlos in einen Aufenthaltstitel und einen den Deutschen rechtlich gleichgestellten Arbeitsmarktzugang ummünzen lassen.

Diese Passung zwischen Migrationsmotiv und Ausländerrecht ist *eine* Voraussetzung dafür, das im Ausland erworbene Wissen und Können gewinnbringend auf dem deutschen Arbeitsmarkt verwerten zu können. Wie eine Sonderauswertung des Mikrozensus zeigt, liegt der Anteil der Bildungsausländer und -ausländerinnen an allen Hochqualifizierten in Deutschland immerhin bei

chend ausgewertet und – auch unter Berücksichtigung statistischer Daten und der institutionellen Rahmenbedingungen der einzelnen Länder – typische Muster der Arbeitsmarktinklusion herausgearbeitet. Vgl. Arnd-Michael Nohl/Karin Schittenhelm/Oliver Schmidtke/Anja Weiß (Hrsg.), *Kulturelles Kapital in der Migration. Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 2010.

7,84 Prozent. Dennoch bleibt der Arbeitsmarkterfolg der hochqualifizierten Bildungsausländer deutlich hinter dem Erfolg der Deutschen und jener Migranten zurück, die ihre akademischen Titel in Deutschland erworben haben (*Tabelle*).

Dass ein beträchtlicher Teil der hochqualifizierten Bildungsausländer in Deutschland (und insbesondere die Frauen unter ihnen) keine Arbeit hat oder sucht, ist nicht alleine mit der Migrationssituation zu erklären, sondern – wie der Vergleich zu den Migranten mit deutschem Hochschulabschluss deutlich macht – mit dem Ort, an dem sie ihre akademischen Bildungstitel erworben haben, sowie mit den rechtlichen Hürden, die sie häufig überwinden müssen. Zudem liegen die Bildungsausländer nicht nur bei den unbefristeten Vollzeitstellen deutlich hinter den einheimischen Bildungsinländern, sondern sie nehmen unter den Erwerbstätigen auch die schlechteren Positionen ein. So arbeiten 20,6 Prozent der Migranten mit ausländischen Hochschulabschlüssen in „einfachen Berufen“, während dies bei den einheimischen Bildungsinländern nur 3,09 Prozent sind. Und während ein deutscher Hochschulabsolvent 49,2 Prozent Einkommensvorsprung gegenüber einem beruflich Qualifizierten erzielt, fällt der Vorsprung bei Personen mit ausländischen Hochschulabschlüssen auf 30,2 Prozent.<sup>12</sup>

Hinter diesen Zahlen verbergen sich komplexe Lebensgeschichten, in denen das Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren die Arbeitsmarktinklusion strukturiert. Wir stellen nun sieben von uns in den Biographien identifizierte typische Konstellationen vor, innerhalb derer Bildungsausländer ihr Wissen und Können in den deutschen Arbeitsmarkt einbringen.<sup>13</sup> Wir beginnen mit vier Konstellationen, bei denen die Chancen, die berufsspezifische Arbeitsmärkte bieten, von den rechtlichen Rahmenbedingungen überformt, aber nicht völlig abgeschnitten werden. Im darauffolgenden Abschnitt stellen wir drei Konstellationen vor, bei denen rechtliche Exklusion zu einer weitgehenden Entwertung der Bildungstitel führt.

<sup>12</sup> Zur letzten Angabe vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland*, Bielefeld 2008.

<sup>13</sup> Vgl. A.-M. Nohl et al. (Anm. 1).

## Lokale Bindung transnationaler Karrieren durch Familiengründung

Die öffentliche Diskussion über die Anwerbung hochqualifizierter Zuwanderer kreist um Personen, die – etwa aufgrund zuvor erworbener, international renommierter Studienabschlüsse – ihr Wissen und Können sofort und in voller Breite auf dem deutschen Arbeitsmarkt verwerten können. Diese Menschen, deren naturwissenschaftliche oder ökonomisch geprägte Studienabschlüsse und Karrieren von vornherein transnational angelegt sind,<sup>14</sup> haben zum Teil auch schon in anderen Ländern gearbeitet. Doch bleiben sie in Deutschland, weil sie hier Familien gegründet haben. Selbst wenn ihr Visum zunächst an die Aufnahme einer bestimmten Arbeitstätigkeit gebunden ist,<sup>15</sup> erhalten sie dann als Ehegatten von Deutschen einen stabilen Aufenthaltstitel und gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang. So werden auch noch so transnational ausgeprägte Karrieren lokal gebunden.

## Zwischen biographischen Orientierungen und herkunftslandbezogener Verwertung von Wissen

Nicht alle Berufe sind so transnational organisiert, wie das in den Naturwissenschaften und manchen Bereichen der Wirtschaft der Fall ist. Im Consulting- und Managementbereich gibt es Personen, die (zunächst) deshalb eine Beschäftigung finden, weil sie wertvolles Spezialwissen über ihr Herkunftsland mitbringen. So zum Beispiel eine Ökonomin aus Tschechien, die deutsche Firmen bei ihren dortigen Investitionen berät, oder eine Juristin aus Brasilien, die als Consultant für lateinamerikanisches Steuerrecht arbeitet: Mit ihrem Spezialwissen gelingt es diesen Frauen, aufgrund von Ausnahmeregelungen im Ausländerrecht

<sup>14</sup> Zum transnational anerkannten kulturellen Kapital vgl. auch Anja Weiß, Raumrelationen als zentraler Aspekt weltweiter Ungleichheiten, in: *Mittelweg* 36, 11 (2002) 2, S. 76–91.

<sup>15</sup> In jüngster Zeit wurde das Ausländerrecht so reformiert, dass hochqualifizierte und hochverdienende Einwanderer in wenigen ausgewählten Berufen auch unabhängig von einer Ehe rechtlich fast gleichgestellt werden. Die individualisierte Zuwanderung in hochqualifizierte Beschäftigungsverhältnisse „à la Green Card“ hat sich aber bisher – auch quantitativ – nicht so durchsetzen können, dass sie in unserer Studie häufiger aufgetreten wäre.

einen eigenständigen Aufenthaltstitel und Arbeitsmarktzugang in Deutschland zu erhalten, ohne ihre deutschen Partner zu heiraten, deretwegen etliche von ihnen gekommen sind. Auf diese Weise halten sie eine prekäre Balance zwischen dem Wunsch, ihrem Partner nach Deutschland zu folgen, und ihrer biographischen Orientierung, unabhängig einer qualifizierten Arbeit nachzugehen. Eine Heirat böte zwar rechtlich einen privilegierten Status. Viele Hochqualifizierte lehnen eine Verquickung von Privatleben und Ausländerrecht aber gerade deshalb ab und streben eine rechtliche Anerkennung ihrer eigenen Person an.

## Wohlfahrtsstaatliche Inklusion und Neuerwerb nichtakademischen Wissens

Charakteristisch für diese Konstellation ist es, dass die Betroffenen einen stabilen Aufenthaltstitel oder die deutsche Staatsangehörigkeit unabhängig davon erhalten haben, ob und wie sie ihre akademischen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt einbringen konnten. Als (Spät-) Aussiedler oder Einwanderer, die im Rahmen gering qualifizierter Beschäftigungen (z. B. Taxifahren) einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben, sind sie auch wohlfahrtsstaatlich gut integriert. Doch werden diese hochqualifizierten Bildungsausländer dann von der Arbeitsagentur in Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen vermittelt, in denen sie Qualifikationen unterhalb des akademischen Niveaus erhalten. So wird aus einem russischen Kraftfahrzeugingenieur ein Automechaniker, aus einem in der Tschechoslowakei promovierten Physiker ein IT-Systembetreuer und aus einer russlanddeutschen Lehrerin eine Steuerberatergehilfin. Diese Abwertung akademischer Qualifikationen lässt sich wohl nur vor dem Hintergrund der Eigenarten staatlicher Arbeitsmarktförderung<sup>16</sup> sowie der Tatsache verstehen, dass der Wunsch der Betroffenen, in Deutschland zu bleiben, auch dann weiterbesteht, wenn es ihnen nicht gelingt, sich auf dem akademischen Arbeitsmarkt zu etablieren.

<sup>16</sup> Die Arbeitsagentur kann nur berufliche Qualifikationen fördern, nicht aber ein Studium. Zudem beginnt die Arbeitsagentur erst neuerdings, sich um die systematische Erfassung der ausländischen Bildungstitel ihrer Klienten zu bemühen.

## Professionsrechtliche Prozessierung von Ärzten

In Berufsfeldern, die durch das Professionsrecht geregelt werden, wie (Zahn-)Medizin, Jura, Architektur und Psychologie, unterliegen Ausländer zusätzlichen rechtlichen Hürden. Denn in diesen Berufen dürfen sich nur Deutsche und EU-Bürger niederlassen. Alle anderen können unter bestimmten Bedingungen eine Berufserlaubnis für abhängige Beschäftigungsverhältnisse beantragen. Im Idealfall können Ärzte wie Dr. Nazar so lange auf der Basis der Berufserlaubnis arbeiten, bis die Wartezeit für eine Einbürgerung abgelaufen ist. Nach der Einbürgerung können sie dann eine Vollapprobation erhalten und sich niederlassen.<sup>17</sup> Wie der Fall von Frau Damerc zeigt, kann aber leicht etwas schief gehen. Dass Frau Damerc nur über eine Aufenthaltserlaubnis und damit über einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang verfügt, hat ihr schon den Zugang zur Berufserlaubnis erschwert und könnte nun ihre Facharztausbildung scheitern lassen. Da sie nicht mit einem Deutschen verheiratet ist, wird ihre Berufserlaubnis zudem nicht beliebig oft verlängert.

In den Professionen finden sich also Verläufe, für die berufsrechtliche Einschränkungen wenig problematisch sind. Es gibt aber auch Personen, die – auch nachdem sie einen deutschen Abschluss erworben haben und trotz bestehender Partnerschaft mit einem Deutschen – wegen der berufsrechtlichen Einschränkungen wieder auswandern. Ungeachtet der rechtlichen Einschränkungen fanden fast alle unserer Interviewpartner und -partnerinnen nur in solchen Praxen eine Anstellung, in denen vornehmlich Migranten behandelt werden. Hier werden ihnen besondere kulturelle und sprachliche Kompetenzen zugeschrieben, während ihnen in anderen Praxen „deutsche“ bzw. „deutsch examinierte“ Mediziner vorgezogen werden.

## Rechtliche Barrieren und Entwertung ausländischer Qualifikationen

Bei den typischen Konstellationen, die wir bisher dargestellt haben, wirken sich rechtliche Nachteile als zusätzliche Erschwernis

<sup>17</sup> Seit 2002 ist die Erteilung einer Approbation allerding an eine Gleichwertigkeitsprüfung gebunden.

aus. Wenn alles gut läuft, sind die Hürden überwindbar. Wenn nicht, gibt es Nachteile unterschiedlicher Schwere: Aus dem Ingenieur wird ein Automechaniker; die Oberärztin aus der Gynäkologie nimmt eine Ausbildung zur Fachärztin für Allgemeinmedizin auf. Indes: Manche Bildungsausländer haben von vorneherein (kaum) eine Chance auf qualifizierte Beschäftigung, weil ihr Zugang zum Arbeitsmarkt stark eingeschränkt ist. Über ihre Anzahl liegen nur Schätzungen vor, die auf eine Größenordnung von 150 000 bis 200 000 Personen hindeuten.<sup>18</sup>

### Ausländische Studierende

Die Motivation vieler Hochqualifizierter, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, ist der Wunsch nach weiterer Qualifikation. Sie wollen promovieren oder etwas studieren, das in ihrem Herkunftsland inhaltlich oder qualitativ so nicht geboten wird. Manche kommen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, und stellen dann fest, dass der beste Rechtsstatus für sie der eines Studierenden ist.

Studierende aus Staaten außerhalb der EU dürfen nur 90 Tage im Jahr hinzuverdienen, so dass auch Studierende, die bereits über einen ausländischen Hochschulabschluss verfügen, nicht in ihrem Beruf arbeiten, sondern „typische Studentenjobs“ annehmen. Hier findet sich ein breites Spektrum, das von Beschäftigungsverhältnissen als studentische Hilfskraft bis hin zu informeller Arbeit als Umzugshelfer, Köchin oder im Haushalt lebender Altenpflegerin reicht. Denn die ausländischen Studierenden müssen zwar nachweisen, dass sie von zu Hause her finanziert sind. Tatsächlich können aber nur 11 Prozent der ausländischen Studierenden vollständig von der Unterstützung der Eltern und 9 Prozent vollständig von einem Stipendium leben. Hingegen verdienen 62 Prozent selbst dazu, und jede bzw. jeder Fünfte lebt ausschließlich vom eigenen Verdienst und verdient durchschnittlich 602 Euro im Monat.<sup>19</sup> Einige unserer Befragten

<sup>18</sup> Genauere Ausführungen zu den empirischen Grundlagen dieser Schätzung finden sich im Beitrag von Anja Weiß in: A.-M. Nohl et al. (Anm. 1).

<sup>19</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Internationalisierung des Studiums. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn–Berlin 2008, S. 31.

sahen sich angesichts der rechtlichen Restriktionen genötigt, (auch) in die informelle Ökonomie auszuweichen. Dort sind die Arbeitsbedingungen noch schlechter, so dass die rechtlichen Nachteile sich in Nachteile am Arbeitsmarkt übersetzen, die das Studium beeinträchtigen und so eine Abwärts-spirale in Gang setzen können.

## Undokumentierte Migration

Wer als Touristin bzw. Tourist nach Deutschland kommt, hat kein Recht, hier zu arbeiten. Wer seinen Aufenthaltsstatus verliert, hat es ebenfalls nicht. Ein Fallbeispiel aus den späten 1980er bzw. frühen 1990er Jahren: Frau Fernando aus Peru hat ein Stipendium erhalten, um in der Tschechoslowakei Medizin zu studieren. Zeitgleich mit ihrem Studienabschluss fällt die Berliner Mauer, und sie soll sich das Geld für den Rückflug nach Südamerika selbst verdienen. Als ausländische Studentin kann sie legal nach Deutschland einreisen und findet – dort nun „illegal“ geworden – eine Beschäftigung bei einem Pflegedienst. Sie wird sehr schlecht bezahlt und stellt fest, dass vielen Kolleginnen und Kollegen medizinische Grundkenntnisse fehlen. Sie bietet der Leitung an, das Personal weiterzuqualifizieren, aber diese ist an einer Professionalisierung nicht interessiert.

Hochqualifizierte können ihre Ausbildung in diesem Sektor nur sehr eingeschränkt verwerten und werden am informellen Arbeitsmarkt primär als „starke Männer“ oder „betreuende Frauen“ attraktiv. Nur wenige können sich in der informellen Arbeit konsolidieren. So lehnt zum Beispiel eine polnische Biologin nach einigen Jahren der Haushaltsarbeit Kundinnen ab, von denen sie missachtet wird, und nutzt die EU-Osterweiterung, um ihren Status als Selbstständige zu legalisieren. Undokumentierte Migranten, die wie Frau Fernando aus Staaten außerhalb der EU kommen, haben diese Option nicht. Wenn sie nicht heiraten oder zurückwandern, müssen sie mit einer rechtlosen De-facto-Selbstständigkeit im unqualifizierten Dienstleistungssektor leben.

## Abwertung ausländischer Qualifikationen durch Wartezeit

Die letzte Gruppe von Lebensverläufen, die im Wesentlichen für Asylbewerber während ihres Verfahrens bzw. Geduldete nach einer

Ablehnung typisch ist, zeichnet sich dadurch aus, dass die biographische Perspektive dieser Menschen dauerhaft unklar bleibt. Die Betroffenen hoffen, (doch noch) anerkannt zu werden oder unter einen Abschiebeschutz bzw. eine Härtefallregelung zu fallen. Deshalb schrecken sie vor informeller Arbeit zurück. Von legaler Arbeit sind sie de facto ausgeschlossen. Nach einem Jahr Wartezeit dürfen sie Stellen annehmen, für die sich keine Bevorrechtigten finden. Sie werden aber wahllos irgendwelchen Wohnorten zugewiesen und stellen oft fest, dass sich unter diesen Bedingungen keine Arbeit finden lässt. Die Zeit verstreicht, und der Übergangs- wird zum Dauerstatus.

Die Ökonomin Frau Orsolic lässt eine Leitungsposition zurück, als sie vor dem Bürgerkrieg in Bosnien flieht. Nach acht Jahren in einem Hamburger Flüchtlingsheim, in dem sie der Heimleitung durch Dolmetschen behilflich war, ist sie im Besitz einer unbeschränkten Arbeitserlaubnis und versucht, wieder in ihrem alten Beruf Arbeit zu finden. Doch die Arbeitsagentur weigert sich, sie überhaupt als Ökonomin zu führen, geschweige denn ihr eine Fortbildung zu ermöglichen. So ist Frau Orsolic schließlich gezwungen, eine Kurzausbildung zur Gemeindedolmetscherin zu absolvieren, mit der sie dann gelegentlich Übersetzungsaufträge in Krankenhäusern und Sozialstationen erhält.

Uns ist keine Person bekannt geworden, die nach derart langen Wartezeiten noch in eine hochqualifizierte Beschäftigung fand. Im Gegenteil: Es ist dann schon ein Erfolg, wenn überhaupt noch ein Beschäftigungsverhältnis entsteht. Eine afghanische Pädagogin fängt zum Beispiel begeistert ein Studium an, als sie nach sechs Jahren einen Abschiebeschutz erhält. Doch dann erleidet sie einen Zusammenbruch. Heute leitet sie mehrere selbst gegründete Hilfsorganisationen und hat diverse Weiterbildungen als Beraterin absolviert, findet für ihr Engagement aber immer noch keine Bezahlung. Traumatisierungen vor der Flucht und während der Wartezeit in Deutschland haben sie gesundheitlich, psychisch und sozial beeinträchtigt, und die Lücke im Lebenslauf, ihr fortgeschrittenes Alter und die Sorge um ihre Kinder tun ein Übriges, um ihre Chancen auf ein Beschäftigungsverhältnis zu reduzieren.

## Perspektiven

Nur in einer der von uns vorgefundenen typischen Konstellationen haben sich Migranten hauptsächlich darauf konzentrieren können, ihr im Ausland erworbenes Wissen und Können auf dem Arbeitsmarkt zu verwerten. Diese Menschen mit transnationalen Karrieren sind in beruflichen Feldern beschäftigt, in denen auf Englisch kommuniziert und in weltweiten Netzwerken gearbeitet wird. Staaten legen ihnen nur wenige ausländerrechtliche Steine in den Weg.

In allen anderen Konstellationen wird der Zugang in berufsspezifische Arbeitsmärkte durch das Ausländerrecht überformt. Fachkräfte im Consulting- und Managementbereich verwerten herkunftslandbezogenes Spezialwissen. Ärztinnen und Ärzte erhalten zwar unter Umständen schnell eine formale Anerkennung für ihre Ausbildung, kämpfen dann aber mit professionsrechtlichen Barrieren, die sie auch dann benachteiligen, wenn ihre Qualifikation anerkannt ist und sie, wie Dr. Nazar, als Ehegatten einer Deutschen jedes Recht haben, in Deutschland zu arbeiten. Paradoxe Weise erleiden gerade diejenigen, die bei der Arbeitsmarktintegration staatliche Unterstützung finden (z.B. Ausiedler), dadurch Nachteile. Denn der Wohlfahrtsstaat unterstützt eher berufliche als akademische Qualifikationen, so dass die Förderung das Wissen der Hochqualifizierten abwertet.

Immerhin gelingt unter diesen Umständen noch ein Einstieg in qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse. Undokumentierte Migranten und Menschen, die als Asylbewerber oder mit einer Duldung lange Zeiten warten müssen, sind froh, wenn sie (noch) eine unqualifizierte Beschäftigung finden können. Auch Studienabsolventen aus dem Ausland, die ein Zweitstudium in Deutschland aufnehmen, unterliegen Einschränkungen, die sie in Studentenjobs einmünden lassen.

Angesichts der internationalen Konkurrenz um die „besten Köpfe“ ist die deutsche Politik inzwischen tätig geworden – wenn auch zögerlich. Neben Erleichterungen für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen wurden mit der Green Card Initiative 2000 erstmals Vorkehrungen für die

Einwanderung und Anwerbung von Hochqualifizierten aus dem Ausland getroffen, die sich auch im Zuwanderungsgesetz 2005 niederschlugen und mit dem Beschluss von Meseberg 2007 noch einmal verbessert wurden. Die Zukunft wird zeigen, wie sich diese Veränderungen auf die Arbeitsmarktintegration hochqualifizierter Bildungsausländer auswirken.

Neben rechtlichen Reformen ist aber wohl auch ein anderer öffentlicher Diskurs erforderlich. Denn viele Bildungsausländer verfügen als Ehegatten oder Spätaussiedler schon jetzt über einen Arbeitsmarktzugang, der rechtlich kaum eingeschränkt ist. Beim Versuch, ihre Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu verwerten, treffen sie aber auf eine Vielfalt von (auch versteckten) Hindernissen. Dazu gehören nicht nur das institutionalisierte Misstrauen gegenüber ihren Qualifikationen,<sup>10</sup> sondern auch die Skepsis potenzieller Arbeitgeber und zum Teil auch sublim, auf ihre ethnische Herkunft bezogene Ausschlussmechanismen.

Mit neuen Gesetzen zur internationalen Übertragbarkeit von Qualifikationen, die unter anderem durch die Ratifizierung der Lissabon Konvention<sup>11</sup> nötig werden, würde die formale (Teil-)Anerkennung akademischer Qualifikationen zwar wesentlich verbessert werden. Entscheidend wird aber sein, ob der öffentliche Diskurs in Deutschland und insbesondere die Arbeitgeber Personen mit hohen ausländischen Bildungstiteln vorurteilsfrei begegnen werden.

<sup>10</sup> Vgl. den Beitrag von Bettina Englmann in dieser Ausgabe. Auch die Stellen, die Migranten beraten sollten, sind häufig auf niedrig qualifizierte Migration spezialisiert und überblicken die Vielfalt an Regelungen, Förderungen und Gelegenheiten kaum, die es auf dem Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte zu beachten gilt.

<sup>11</sup> Die „Lissabon Konvention über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ wurde 1997 vom Europarat und der UNESCO verabschiedet und 2007 vom Deutschen Bundestag ratifiziert.



# Standards der beruflichen Anerkennung

Im Oktober 2008 einigten sich die Bundesregierung und die Regierungschefs der Länder auf umfassende Weiterentwicklungen des Bildungssystems.

## Bettina Englmann

Dr. phil., geb. 1971; Leiterin des MigraNet-Projekts „Global Competences“, Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH, Werderstraße 2, 86159 Augsburg.  
bettina.englmann@tuerantuer.de  
www.berufliche-  
anerkennung.de

In der gemeinsamen „Dresdner Erklärung“ wurde eine Qualifizierungsinitiative für Deutschland angekündigt, die verschiedene Bereiche erfasst: die frühkindliche Förderung, Schule und Ausbildung, den Hochschul- und Wirtschaftsstandort, lebenslanges Lernen.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Teilhabe an Bildungsangeboten und damit auf der Bedeutung sozialer Inklusion. Neue Chancen könnten sich für Zuwanderinnen und Zuwanderer eröffnen, die Qualifikationen aus ihren Herkunftsländern mitbringen: „Bis Mitte 2009 werden Bund und Länder entscheiden, inwieweit bestehende Anerkennungsverfahren (...) ausgeweitet werden können. Im Ausland erworbene Abschlüsse sollen zügig auf Anerkennung geprüft und ggf. auch Teilanerkennungen ausgesprochen werden. Der Bund unterstützt bei Teilanerkennungen mit geeigneten Förderungen von Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen.“<sup>1</sup>

Bisher ist der Zugang zu einem Anerkennungsverfahren nicht für jeden Inhaber einer ausländischen Qualifikation vorgesehen. In Deutschland hängen Anerkennungsmöglichkeiten von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe, vom Beruf und vom Bundesland ab, in dem die potenzielle Antragstellerin bzw. der Antragsteller wohnt.<sup>2</sup> Im Rahmen der Bildungshoheit sind die Bundesländer für die Anerken-

nungsverfahren zuständig. Nur Spätaussiedler haben durch Bestimmungen des Bundesvertriebenengesetzes das Recht, für jeden Berufsabschluss eine Gleichstellung mit einem vergleichbaren deutschen Abschluss zu beantragen. Im Bereich der reglementierten Berufe sind Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union (EU) durch die Regelungen der EU-Anerkennungsrichtlinien privilegiert, welche unter anderem das System der Teilanerkennung eingeführt haben. Antragsteller können in diesem Fall einen Ausgleichsmechanismus nutzen, der wahlweise aus einer Eignungsprüfung oder einer Anpassungsmaßnahme besteht. Nach Abschluss des Verfahrens erfolgt eine volle Anerkennung und damit Formalisierung der ausländischen Qualifikation.

Akteure des Bundes und der Länder diskutieren seit der Vorlage des Nationalen Integrationsplans 2007 über die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verpflichtete sich darin, Handlungsvorschläge zur beruflichen Anerkennung zugewanderter Akademikerinnen und Akademiker im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms zu erarbeiten. Auch im Beitrag der Länder wurde auf die Notwendigkeit der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen hingewiesen.

In mehreren Bundesländern wurden Bemühungen um strukturelle Änderungen deutlich. Anerkennungsverfahren wurden im Integrationsplan Baden-Württemberg (September 2008) und im Integrationskonzept des Landes Rheinland-Pfalz (Juli 2007) thematisiert. In Schleswig-Holstein legte die Landesregierung 2009 einen Bericht zur Verwaltungspraxis vor. Dessen abschließende „Empfehlungen zur Verbesserung der schleswig-holsteinischen Anerkennungspraxis“ vermitteln eine gewisse Unsicherheit bezüglich der notwendigen Initiativen auf Landesebene: „Konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der schleswig-holsteinischen Anerkennungspraxis können nur vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass es keine länderspezifi-

<sup>1</sup> Die Bundesregierung/Die Regierungschefs der Länder, Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland, Dresden, 22. 10. 2008, S. 11 f.

<sup>2</sup> Vgl. Bettina Englmann/Martina Müller, Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in Deutschland, Augsburg 2007.

sche Praxis geben sollte. Die Verfahren sind auf Bundes- und EU-Ebene abzustimmen. Deshalb gilt es derzeit abzuwarten, wie die Selbstverpflichtungen des Bundes aus dem Nationalen Integrationsplan umgesetzt werden.“<sup>13</sup> Die rechtlichen und verwaltungspraktischen Unterschiede der Anerkennung sind in den Ländern jedoch längst vorhanden; um sie zu beseitigen, werden Aktivitäten des Bundes oder der EU kaum ausreichen.

Umso aktionsfreudiger zeigten sich in den vergangenen Monaten Institutionen des Bundes, die Vorschläge für eine Reform der beruflichen Anerkennung einbrachten. Im Juni 2009 wurden zwei Eckpunktepapiere vorgelegt, die unter anderem eine Ausweitung der Rechtsansprüche für Inhaber ausländischer Abschlüsse vorsehen. Zudem sollen individuelle Instrumente der Kompetenzfeststellung entwickelt und erprobt werden.<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund ist eine umfassende Reform der beruflichen Anerkennung in greifbare Nähe gerückt. Strategien für die Qualitätsentwicklung der Anerkennungsverfahren werden zukünftig eine wichtige Rolle spielen.

## Zur Festlegung von Standards

In Deutschland besteht seit vielen Jahren eine Verwaltungspraxis der Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Jedes Bundesland verfügt über abschlusspezifisch zuständige Anerkennungsstellen. Selbst wenn allein Spätaussiedler das Angebot eines Verfahrens nutzen können, was in zahlreichen nicht-reglementierten Berufen der Fall ist, kann die jeweilige Stelle auf Erfahrungen mit der Bewertung von Qualifikationen aus diversen Staaten zurückblicken.

Wer Anerkennungsverfahren für ausländische Qualifikationen verbessern will, muss sich verschiedene Fragen stellen: Wie effektiv

sind die Verfahren in der Praxis? Welche Unterschiede bestehen zwischen den Bundesländern? Können gemeinsame Ziele definiert werden, um Strategien zur Entwicklung eines Qualitätsmanagements festzulegen? Das Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sieht ein Monitoringsystem für die Anerkennungsverfahren in den Ländern vor.<sup>15</sup> Allerdings ist ein solches System nur dann sinnvoll, wenn einheitliche Standards die Grundlage für einen Qualitätsvergleich von Anerkennungsverfahren schaffen.

Was zeichnet Standards aus? Durch gemeinsame Standards werden verbindliche Erwartungen und Maßstäbe bestimmt, die eine sachgerechte und professionelle Durchführung der Verfahren sichern. Sie sind einerseits hilfreich, um den aktuellen Stand einzuschätzen; andererseits bietet die Orientierung an einem einheitlichen Raster Chancen für die Diskussion von Konzepten oder Praxisbeispielen sowie für die Qualitätsentwicklung.<sup>16</sup>

Die Diskussion um „Bildungsstandards“ hat in den vergangenen Jahren viel öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Nach dem „PISA-Schock“ erarbeitete die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) bundesweit geltende Standards für die Schul- und Unterrichtsqualität in den Ländern.<sup>17</sup> Zwar wurde – angesichts der erheblichen Leistungsunterschiede in den Ländern – der Wunsch nach mehr Bildungsgerechtigkeit begrüßt, aber es wurden auch Befürchtungen bezüglich einer zunehmenden Normierung von Schülerlaufbahnen sowie zusätzlicher Kontrollmechanismen und Pflichten geäußert. Standards können jedoch auch neue Berechtigungen schaffen und die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe verbessern. „Unter Standards werden im allgemeinen normative Vorgaben verstanden, die eine *gute Übung* festlegen und in diesem Sinne Leitlinien für das Handeln ihrer Adressaten enthalten. (...) Sie umfassen nicht nur rechtlich verbindliche

<sup>13</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Bericht der Landesregierung. Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, Drs. 16/2525, S. 9.

<sup>14</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Kompetenzen wahrnehmen, anerkennen und fördern. Vorschläge des BMAS für ein Gesetz zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen, Berlin 28. 5. 2009; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Bundesministerium für Bildung und Forschung/Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/ Bundesministerium des Innern, Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse. Eckpunkte, Berlin 18. 6. 2009.

<sup>15</sup> Vgl. BMAS (Anm. 4), S. 8.

<sup>16</sup> Über die „notwendige Verknüpfung“ von Bildung, Qualität und Standard vgl. Eckhard Klieme, Bildungsqualität und Standards. Anmerkungen zu einem umstrittenen Begriffspaar, in: Friedrich Jahresheft XXIII (Standards. Unterrichten zwischen Kompetenzen, zentralen Prüfungen und Vergleichsarbeiten), Seelze 2005, S. 6–7.

<sup>17</sup> Vgl. Sekretariat der KMK, Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz. Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung, München–Neuwied 2005.

Vorgaben, sondern auch Festschreibungen, die lediglich mittelbar verhaltenslenkend wirken.“<sup>18</sup> Wenn Standards für Anerkennungsverfahren diskutiert werden sollen, wird die *gute Praxis* einiger Anerkennungsstellen eine wichtige Rolle spielen. Andere Anerkennungsstellen werden neue Verwaltungsnormen eher akzeptieren, wenn sie erkennen, dass die Erwartungen erfüllbar und realistisch sind. Für die Bürgerin und den Bürger ist die Steigerung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen generell wünschenswert; Inhaber ausländischer Abschlüsse, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen wollen, können durch einheitliche Standards profitieren. Um einen Rahmen für die Standardisierung von Anerkennungsverfahren in den Ländern zu schaffen, werden im Folgenden sechs Standards vorgeschlagen.

## I. Zugänglichkeit

Die Europäische Menschenrechtskonvention sieht ebenso wie die Charta der Grundrechte der EU ein Recht auf Bildung vor. In diesem Kontext soll Bildungsgerechtigkeit die Teilhabe an Bildungsprozessen sichern. Inhaber ausländischer Abschlüsse können durch ein Anerkennungsverfahren einen Platz im deutschen Qualifikationssystem finden, im Rahmen einer Teilanerkennung können sie berufsspezifische Weiterbildungen absolvieren. Allerdings verhindern gesetzliche Lücken, dass diese Wege für alle Zuwanderer nutzbar sind. Die Frage der Zugänglichkeit von Anerkennungsverfahren stellt daher einen wichtigen Standard im Vergleich der Bundesländer dar.

Die Verfahrenspraxis einzelner Anerkennungsstellen ist teilweise schon heute dadurch geprägt, dass alle Migrantinnen und Migranten eine Bewertung ihrer ausländischen Qualifikation beantragen können. Falls eine Rechtsgrundlage fehlt, wird ein informelles Gutachten ausgestellt, das bei Bewerbungen nützlich sein kann. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Mehrheit der Anerkennungsstellen ein informelles Vorgehen ohne Rechtsgrundlage ablehnt. Folglich gibt es für den Einzelnen keine Anerkennungsmöglichkeit,

<sup>18</sup> Ulrich Becker, Schutz und Implementierung von EU-Sozialstandards, in: ders./Bernd Baron von Maydell/Angelika Nußberger (Hrsg.), Die Implementierung internationaler Sozialstandards. Zur Durchsetzung und Herausbildung von Standards auf überstaatlicher Ebene, Baden-Baden 2006, S. 139–178, hier S. 152.

was sich bei der Suche nach einem qualifizierten Arbeitsplatz als Hindernis erweist: Viele Arbeitgeber fragen ebenso nach Anerkennungsbescheiden wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung. Um sicherzustellen, dass jeder qualifizierte Zuwanderer seine Potenziale am Arbeitsmarkt tatsächlich einsetzen und entwickeln kann, ist die Gewährung eines individuellen Rechtsanspruchs auf ein Anerkennungsverfahren notwendig, das mit einer Verortung im deutschen Bildungssystem verknüpft ist. Mit der Möglichkeit der Gleichstellung von Qualifikationen würde auch eine generelle Wertschätzung von Migration zum Ausdruck gebracht werden, was Deutschlands Attraktivität als Zuwanderungsland mittelfristig steigern dürfte.

## II. Chancengleichheit

Die einseitige Privilegierung von Spätaussiedlern (im nicht-reglementierten Bereich) oder EU-Bürgern (in reglementierten Berufen) macht die berufliche Anerkennung in Deutschland zu einem ungerechten System. In der Mehrzahl der Berufe hängt es nicht von der Qualifikation, sondern vielmehr von Status und Wohnort ab, ob ein Antrag auf Anerkennung gestellt werden kann und ob Verfahrensunterschiede bestehen. Ein Standard im Verfahren ist daher die Sicherstellung von Chancengleichheit.

Ein Modell *guter Praxis* findet sich im Thüringer Sozialberufe-Anerkennungsgesetz, das die unterschiedlichen Anerkennungsmodalitäten für verschiedene Migrantengruppen aufgibt, indem die Vorgaben der entsprechenden EU-Anerkennungsrichtlinie nicht nur für EU-Bürger umgesetzt werden. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es: „Die Richtlinie 2005/36/EG stellt (...) ausdrücklich klar, dass die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, gemäß ihren Rechtsvorschriften Berufsqualifikationen anzuerkennen, die außerhalb des Gebiets der Europäischen Union von einem Staatsangehörigen eines Drittstaats erworben worden sind. Von dieser Möglichkeit macht § 11 Gebrauch und erklärt die Regelungen für die staatliche Anerkennung für Berufsqualifikationen Angehöriger sonstiger Drittstaaten für entsprechend anwendbar. Dadurch werden unterschiedliche inhaltliche und verfahrensmäßige Prüfpflichten der Anerkennungsbehörde, einschließlich der am Anerkennungsverfahren beteiligten

Stellen, vermieden (. . .).“<sup>9</sup> Hier wird deutlich, dass staatliche Stellen ein Eigeninteresse an einheitlichen Anerkennungsverfahren haben, da diese die Verwaltung entlasten. Damit wird auch die Pflicht des Staates, für effektive und diskriminierungsfreie Bildungsverläufe zu sorgen, positiv umgesetzt.

Integration wird ermöglicht, wenn Migrantinnen und Migranten ihre berufliche Laufbahn konstruktiv gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Individuelle Unterstützungsangebote bilden die Voraussetzung für eine umfassende Ausschöpfung dieser Qualifikationsreserven. Anerkennungsverfahren können Instrumente der Förderung und der Beratung sein; als Integrationshindernis erweisen sie sich, wenn sie einseitig als Mittel der Kontrolle und Sanktionierung angesehen oder angewendet werden. Durch die Allensbach-Befragung von Zuwanderinnen und Zuwanderern im Frühjahr 2009 wurde deutlich, dass die „Messung der gefühlten Integration“ und damit die individuell empfundene soziale Anerkennung und Akzeptanz von Seiten der Gesellschaft verbesserungsfähig ist. Gefragt wurde unter anderem „nach der Art der persönlich erlebten Diskriminierung“ am Arbeitsmarkt. Eine Antwort darauf war: „Gleichwertige Bildungsabschlüsse, die nicht in Deutschland erworben wurden, werden nicht anerkannt.“<sup>10</sup>

### III. Verknüpfung mit Weiterbildung

Dass qualifizierte Zuwanderer unter Umständen spezifische Kurse brauchen, um in ihrem Aufnahmeland am Arbeitsmarkt erfolgreich sein zu können, wird an den vielfältigen berufsspezifischen *bridging programs* (Brückenmaßnahmen) deutlich, die in Kanada oder Australien verfügbar sind. Ein Standard für Anerkennungsverfahren sollte die Verknüpfung mit passenden Weiterbildungen sein. Die EU-Anerkennungsrichtlinien sehen in reglementierten Berufen eine Verbindung von Anerkennungsverfahren und Anpassungsqua-

lifizierung vor. Dieser rechtliche Anspruch ist bisher für die Inhaber von Drittlandsdiplomen – auch für Spätaussiedler – nicht verfügbar. Das deutsche Bildungssystem ist für Migranten nicht durchlässig genug.

Bei der Strategie des lebenslangen Lernens sollen Bildungsprozesse nicht mehr auf den an Lehrplänen orientierten Aufbau von zunächst ungenutztem Wissen, sondern auf die Bewältigung von konkreten Anforderungen ausgerichtet werden. Im Kontext der beruflichen Anerkennung spielt diese Strategie jedoch noch keine konzeptionelle Rolle. Um Brückenmaßnahmen berufsspezifisch zu organisieren, muss zunächst die Heterogenität der potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer berücksichtigt werden. Grundsätzlich ist es möglich, Fachsprache und berufsbezogene Kommunikationssituationen in der Gruppe zu unterrichten, ebenso wie spezifische Bewerbungsstrategien oder Informationen über das deutsche Berufsprofil bzw. den Arbeitsmarktssektor. Daneben sollten jedoch individualisierte Lernformen im Vordergrund stehen, die generell für den Entwicklungsstand des Weiterbildungssystems prägend sind und vielfach außerhalb von klassischen Bildungsstätten bzw. Bildungsträgern Raum finden.<sup>11</sup>

Grundlage dafür ist die Analyse des individuellen Kompetenzprofils und die Planung des weiteren Lernens. Für Inhaber ausländischer Abschlüsse kann dies im Rahmen des Anerkennungsverfahrens geleistet werden. Wer Qualifikationen im Ausland erworben hat, verfügt oft nicht nur über einen Beruf, sondern auch über vielfältige Berufserfahrungen. Damit Migranten ihr Wissen und ihre Fähigkeiten gezielt einsetzen können, benötigen sie Informationen über die Relevanz bestimmter Lernziele für ihren zukünftigen Arbeitsalltag. Eine wirksame individuelle Förderung, die den konkreten Anforderungen der Arbeitsplätze entspricht, könnte auch in Unternehmen stattfinden. *Training-on-the-job* bietet im Idealfall eine Kombination von Lernen am Arbeitsplatz, dem Einsatz neuer Medien und der Einbindung in ein Team. Gerade für nicht-reglementierte Berufe wäre ein Praktika-Programm der Wirtschaft sinnvoll,

<sup>9</sup> Thüringer Landtag, Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz über die staatliche Anerkennung sozialpädagogischer Berufe, Drs. 4/3162, 4. 7. 2007, S. 17.

<sup>10</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund. Durchgeführt durch das Institut für Demoskopie Allensbach, Gütersloh 2009, S. 46 und S. 70 f.

<sup>11</sup> Vgl. Eckart Severing/Thomas Stahl, Qualitätssicherung in der Beruflichen Bildung – Europäische Konzepte und Erfahrungen, in: Rolf Arnold (Hrsg.), Qualitätssicherung in der Berufsbildungszusammenarbeit, Baden-Baden 2002, S. 33–51.



das Inhabern ausländischer Qualifikationen für eine begrenzte Zeit die Aufnahme in ein Unternehmen ermöglicht und das mit einem individuellen Zertifikat über die erworbenen Erfahrungen und Fortschritte abschließt.

#### IV. Nutzbarkeit von Informationsmaterial

Hunderte von Stellen sind in Deutschland mit der Anerkennung von Abschlüssen befasst – die richtige zu finden, gestaltet sich oft als Herausforderung. Informationsdefizite sind auch ein Problem für Arbeitsvermittler und Migrationsberater, die als Multiplikatoren der erste Kontakt von Neuzuwanderern mit dem deutschen Arbeitsmarkt sind. Um systematisch zu Anerkennungsfragen beraten zu können, benötigen sie Erläuterungen zu den formalen und informellen Anerkennungsmöglichkeiten, die einzelne Stellen anbieten. Mangelnde Transparenz macht kompetente Beratung für potenzielle Antragsteller zu einem wesentlichen Qualitätsmerkmal. Umfassendes, differenziertes und verständliches Informationsmaterial, das von jeder Anerkennungsstelle zur Verfügung gestellt werden sollte, bildet daher einen weiteren Standard.

Bisher verwendet nur ein Teil der Stellen ein schriftliches Merkblatt oder einen Antragsvordruck; im Idealfall ist beides im Internet verfügbar. Vielfach sind diese Materialien verbesserungs- bzw. ausbaufähig. In einem Verhaltenskodex der EU-Kommission wurde empfohlen, dass jede Anerkennungsstelle einen Leitfaden zum Ablauf des Verfahrens und Informationen zu gleichgestellten Qualifikationen bereitstellen sollte sowie eine Beschreibung des nationalen Berufsbildes und einschlägige Weiterbildungsmöglichkeiten.<sup>12</sup> Auch anonymisierte Beispielfälle sollen gesammelt werden. Der Europarat entwickelte in Verbindung mit der Lissabonner Anerkennungskonvention von 1997 detaillierte Vorgaben für faire, transparente und flexible Anerkennungsverfahren. Um Verkrustungen bei der Bewertung ausländischer Qualifikationen aufzubrechen, wurden Regierungen aufgefordert, ihre Gesetze und Verfahren zu reformieren. Der Informationsauftrag umfasst auch ausländische Bildungssysteme. Als Zielgruppen

<sup>12</sup> Vgl. Europäische Kommission, Von der Koordinatorengruppe gebilligter Verhaltenskodex für die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Abl. L 255, 30. 9. 2005.

von Beratung wurden neben Migranten auch Arbeitgeber, Berufsorganisationen, Behörden und Bildungseinrichtungen genannt.<sup>13</sup> Beispiele vorbildlicher Praxis sowie Methodologien der Anerkennungsverfahren, die im Kontext der Bildungsforschung entwickelt werden, sollen dokumentiert und beworben werden.

#### V. Transparenz

Bisher werden in den Bundesländern keine vergleichbaren Statistiken darüber geführt, welche Abschlüsse anerkannt werden und welche nicht. Auch die Beantwortung der Frage, welche Arbeitsmarkterfolge Inhaber bestimmter ausländischer Abschlüsse erzielen, ist derzeit aufgrund von fehlenden Daten nicht möglich. Sinnvoll wäre in diesem Kontext eine Langzeit-Neuzuwandererbefragung in mehreren Stufen, wie sie in Kanada und Australien seit einigen Jahren durchgeführt wird.<sup>14</sup>

Die Herstellung von Transparenz in der Anerkennungspraxis ist daher ein weiterer Standard, der sowohl von einzelnen Stellen als auch im bundesweiten Kontext berücksichtigt werden muss. Der Wunsch nach Transparenz spielt nicht nur für Migranten eine Rolle, auch die Wirtschaft hat ein Interesse an effektiven Verfahren und aussagekräftigen Bescheiden. Berufliche Anerkennung bezweckt die weitere Ausübung des erworbenen Berufs. Auch wer eine volle Anerkennung erreicht, muss Arbeitgeber erst noch von sich überzeugen, um eine passende Stelle zu erhalten. Wenn Unternehmen Fachkräfte suchen, besteht gegenüber ausländischen Zeugnissen oft große Unsicherheit. Bescheide von Anerkennungsstellen in Form eines Gutachtens können darstellen, welchen Wert bestimmte ausländische Abschlüsse haben bzw. inwiefern sie mit deutschen vergleichbar sind. Um eine neue Vertrauenskultur am Arbeitsmarkt zu etablieren, könnte sich das flächendeckende Angebot von Bewertungen und weiter reichender Beratung durch Anerkennungsstellen – in der Regel wirtschafts- und staatsnahe Organisationen –

<sup>13</sup> Vgl. Council of Europe, Code of Good Practice in the Provision of Information on Recognition, adopted by the ENIC and NARIC Networks, Strasbourg 2004.

<sup>14</sup> Kanada hat ein „Foreign Credential Recognition Program“ aufgelegt, um die berufliche Anerkennung durch Standardisierung zu verbessern und damit die Arbeitsmarkterfolge von Migranten zu steigern. Vgl. Leslyanne Hawthorne (ed.), Foreign Credential Recognition. Canadian Issues, Ottawa 2007.



als hilfreich erweisen. Bisher werden Anerkennungsbescheide in den Bundesländern nicht evaluiert. Wer sich die Bescheide verschiedener Stellen, aber gleicher Berufe ansieht, stellt fest, dass Form, Länge und Begründungen stark variieren. Allerdings sind Migranten und die Wirtschaft darauf angewiesen, dass die Bescheide aussagekräftig und verständlich sind. Um die Ziele Objektivität, Verlässlichkeit und Gültigkeit zu erreichen, ist eine Standardisierung der schriftlichen Ergebnisse des Verfahrens notwendig. Eine individuell angemessene, faire und nachvollziehbare Leistungsbeurteilung kann durch eine pragmatische Überprüfung der berufsrelevanten Kompetenzen sichtbar werden.

Ein Sonderfall kann bei ablehnenden Bescheiden auftreten, wenn darin keine Möglichkeit angegeben wird, wie die Anerkennung in Zukunft, zum Beispiel durch das Absolvieren von Weiterbildungen, erreicht werden kann. Bislang bilden formale Voraussetzungen wie ein Facharbeiterzeugnis oft die Zugangsvoraussetzung für berufsspezifische Fortbildungen. Für Inhaber ausländischer Abschlüsse müssen entsprechende Zugänge erst noch geschaffen werden.

## VI. Qualitätssicherung

Qualitätssicherung im Anerkennungsverfahren umfasst zwei Ebenen: Zum einen muss im Rahmen der Bewertung sichergestellt werden, dass berufliche Standards des Aufnahmelandes nicht verwässert werden. Wenn Defizite vorliegen, sollte eine Anpassungsmaßnahme verfügbar sein, um den Standard erreichbar zu machen. Ein zweiter Aspekt gilt dem Verfahren selbst. Um die Qualität von Anerkennungsverfahren zu sichern und weiter zu entwickeln, ist eine systematische Rechenschaftslegung über die Ergebnisse notwendig. „Die Verbesserung der Ergebnisse und die Vergleichbarkeit der Chancen stellen sich nicht automatisch ein.“<sup>15</sup> Anhand des Standards Qualitätssicherung können in den Anerkennungsstellen zu erwartende Leistungen festgelegt und überprüft werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie effektiv Methoden der Kompetenzdiagnostik im Verfahren angewendet werden.

Anerkennungsverfahren sind anforderungsorientiert. Geprüft wird, ob der Inhaber einer ausländischen Qualifikation denselben Ausbildungsstand wie ein entsprechender deutscher Absolvent vorweisen kann. Vielfach wird ausschließlich nach Aktenlage geprüft, das heißt, dass eine Zeugnisbewertung vorgenommen wird, bei der die Dauer und Fächereinhalte der Ausbildung verglichen werden. Anerkennungsstellen verlangen oft detaillierte Nachweise über die Ausbildung inklusive Fächeraufstellungen mit Wochenstundenzahlen. Falls derartige Papiere nicht vorhanden sind, kann der Antrag abgelehnt werden. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob ein Vergleich der Ausbildungsdauer überhaupt sinnvoll ist, wenn jemand Berufserfahrung und damit zusätzliche, individuell nachweisbare Fähigkeiten erworben hat. EU-Bürger haben durch Bestimmungen der EU-Anerkennungsrichtlinien einen Rechtsanspruch auf eine Prüfung ihrer informell erworbenen Kompetenzen. Beispiele *guter Praxis* legen auch einige Kammern vor, die in ihrer Region Praxistests für Migranten durchführen, zum Beispiel durch betreute Praktika in Mitgliedsbetrieben oder indem Arbeitsproben bei den Innungen erstellt werden, die ein Prüfungsausschuss beurteilt. Kompetenzbasierte Anerkennungsverfahren sollten generell die derzeitige Praxis der Zeugnisbewertung ergänzen. Anstatt ausschließlich formale Aspekte zu fokussieren, können so alle vorhandenen Kompetenzen jeder bzw. jedes Einzelnen berücksichtigt werden.

## Fazit

Die vorgeschlagenen Standards könnten Anerkennungsverfahren in den Ländern effizienter machen. Sie beziehen sich in erster Linie auf Möglichkeiten, Bedingungen und Abläufe. Ebenfalls notwendig sind berufsspezifische *Output*-Standards, die bundesländerübergreifend festlegen, über welche Kompetenzen ein Zuwanderer verfügen muss, um eine Anerkennung zu erreichen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass Optimierungsprozesse niemals abgeschlossen sind. Der demografische Wandel und die Globalisierung machen Fragen der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen zu einem wichtigen wirtschafts- und integrationspolitischen Thema. Instrumente der individuellen Kompetenzfeststellung werden in diesem Kontext eine zentrale Rolle spielen.

<sup>15</sup> KMK (Anm. 7), S. 10.

# Einwanderungs- land Kanada – ein Vorbild für Deutschland?

Kanada gilt in vielfacher Hinsicht als Paradebeispiel einer Einwanderungsgesellschaft: Zum einen lässt der bloße Umfang der staatlich gesteuerten Einwanderung dieses

**Oliver Schmidtke**

Dr. phil., geb. 1964; Professor und Jean Monnet Chair for European History and Politics, University of Victoria, Department of Political Science, PO Box 3060, Victoria BC V8W 3R4, Kanada. ofs@uvic.ca

Land zu einem zentralen Bezugspunkt in der Diskussion über die Erfahrungen und Herausforderungen der Anwerbung sowie der Arbeitsmarktintegration von Immigrantinnen und -männern werden. Relativ zur Bevölkerung des Landes (knapp 34 Millionen) hat Kanada die weltweit höchsten Einwanderungszahlen: Etwa 250 000 Migrantinnen und Migranten werden jährlich angeworben, neben denen noch einmal fast 200 000 Einwanderer mit befristeten Aufenthaltsgenehmigungen ins Land kommen. Der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung liegt bei fast 20 Prozent (19,8 Prozent im Jahr 2006), in Vancouver und Toronto beträgt er sogar 38 bzw. knapp 44 Prozent. Jüngsten Prognosen zufolge werden im Jahr 2017 Angehörige der „erkennbaren Minderheiten“, der sogenannten *visible minorities*, in kanadischen Großstädten die Mehrheit bilden.

Zum anderen gilt Kanada vielen als Vorbild für eine offene, faire und in ihren sozioökonomischen Folgen überaus erfolgreiche Immigrationspolitik. Das Punktsystem, auf dessen Grundlage ein Großteil der Einwanderer ausgewählt wird, sowie die Selbstverpflichtung der kanadischen Gesellschaft auf ein plurikulturelles Miteinander, das von Prinzipien der Chancengleichheit und der Toleranz gegenüber kultureller Differenz geprägt ist, wird von vielen Beobachtern als nachahmungswürdiges Modell angesehen.

Der gleichberechtigte Zugang zum Arbeitsmarkt und berufliche Aufstiegschancen sind zentrale Elemente dieses Modells, dessen Grundlage der Gedanke ist, dass Einwanderer entscheidend zum Wohlstand des Gemeinwesens beitragen und volkswirtschaftlicher Erfolg eng an den Zuzug von qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern geknüpft ist. Gleichzeitig ist die Arbeitsmarktintegration von Neuankömmlingen das ausschlaggebende Kriterium bei der Bewertung der kanadischen Einwanderungspolitik: Der Erfolg oder Misserfolg von Migranten im Erziehungssystem oder auf dem Arbeitsmarkt wird als wesentlicher Maßstab dafür herangezogen, ob die Eingliederung von Neuankömmlingen gelingt und ob bestehende Formen sozialer Ungleichheit zwischen Immigrantinnen und im Land Geborenen überwunden werden.

Die Neugestaltung der staatlichen Immigrationssteuerung in den 1960er Jahren hat Erwartungen und normative Ansprüche an die erfolgreiche Integration von Migranten formuliert, die für den Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung sind: Die Idee gleicher Lebenschancen für Neuankömmlinge kann in Kanada als ein gesellschaftlich weitgehend akzeptiertes, in seiner konkreten politischen Umsetzung jedoch umstrittenes Gebot angesehen werden.<sup>1</sup> Wie im Folgenden dargelegt werden soll, hat Kanada über die vergangenen vierzig Jahre ein modernes und überaus erfolgreiches Immigrations- und Integrationsregime geschaffen, dessen gegenwärtige Probleme bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten jedoch auf erstaunliche Weise mit den Erfahrungen in Deutschland vergleichbar sind.

## Von der White Settler Society zur multikulturellen Gesellschaft

Gegen den Versuch, Kanada als Modell für Deutschlands Weg zu einer modernen Immigrationspolitik heranzuziehen, ließe sich einwenden, dass die gesellschaftlichen Grundlagen in klassischen Einwanderungsgesellschaften wie Kanada prinzipiell nicht mit denen der europäischen Nationalstaaten vergleichbar sind. Bei dieser Argumentation wird aber unterschlagen, dass die kanadische Immigrationspolitik seit Mitte der 1960er Jahre einen

<sup>1</sup> Vgl. Peter S. Li, *Destination Canada: Immigration Debates and Issues*, Oxford 2003.

tiefgreifenden Wandel durchlaufen hat. Zuvor war die Auswahl von Einwanderern – der europäischen Erfahrung durchaus nahe – stark von der Idee des *nation building*, das heißt der Schaffung und des Schutzes einer „nationalen Gemeinschaft“ und ihrer ethnisch-kulturellen Identität, geprägt. Mit der Einwanderungspolitik sollte die (post-)koloniale Identität Kanadas als *white settler society* gestärkt werden; bis tief in das 20. Jahrhundert hinein wurden Einwanderer fast ausschließlich aus Europa angeworben – möglichst aus Großbritannien oder Frankreich. Erst eine radikale Modernisierung der Immigrations- und Integrationspolitik hat Kanada zu einem der Länder werden lassen, die sich der staatlich gesteuerten Einwanderung und dem entsprechenden sozial-kulturellen Wandel durch Migrantenströme aus aller Welt weitgehend verschrieben haben.

Vorrangiger Antrieb dieses tiefgreifenden Politikwandels war der aus der demographischen Entwicklung des Landes resultierende Zwang zur sozioökonomischen Modernisierung. Die boomende Wirtschaft der 1960er Jahre ließ den Druck auf die Politik zusätzlich wachsen, die höchst selektive und diskriminierende Anwerbepraxis grundlegend zu überdenken. Mit dem 1967 eingeführten Punktsystem ersetzten Kriterien individueller Qualifikation und Eignung (wie etwa Ausbildung, Sprachkompetenz, berufliche Erfahrung, Anpassungsfähigkeit und Alter) die der Herkunft der Bewerber. Die Auswahl der Migranten wurde pragmatisch an die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse des Landes gekoppelt und gänzlich von dem Ziel befreit, die sich schnell wandelnde nationale Identität Kanadas zu schützen.

Zwar ist das Punktsystem seit 1967 verschiedenen Reformen unterzogen worden – 2001 wurde das System von der Fixierung auf Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auf das generelle Ausbildungs- und Erfahrungsniveau der Einwanderer umgestellt –, doch definiert es bis heute, wie die „ökonomischen Einwanderer“ (*economic immigrants*)<sup>12</sup> ausgewählt werden.

<sup>12</sup> Definition der kanadischen Einwanderungsbehörde: „Permanent residents selected for their skills and ability to contribute to Canada’s economy.“ Citizenship and Immigration Canada, Facts and Figures 2008, Ottawa 2009, S. 101.

Das Umstellen auf den wirtschaftlichen Nutzen als Organisationsprinzip und primäre Legitimationsgrundlage der kanadischen Immigrations- und Integrationspolitik hat tiefgreifende Folgen für die Gestaltung der Einwanderung gehabt: Die Öffnung des Landes für Migranten aus der ganzen Welt und deren Auswahl auf der Grundlage individueller Voraussetzungen, die sich an gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Zielvorgaben orientiert, hat die Gruppe der *economic immigrants* stark anwachsen lassen. Während die mit dem Punktsystem individuell ausgewählten Einwanderer 1985 noch 31 Prozent der gesamten Immigrantengeneration ausmachten, ist diese Zahl auf über 60 Prozent im Jahr 2006 angestiegen (gegenwärtig macht der Familiennachzug 26 Prozent und der Anteil der Flüchtlinge und Asylsuchenden 8,5 Prozent aller ohne Aufenthaltsbeschränkung Eingewanderten aus). Auch haben sich die Schwerpunkte hinsichtlich der hauptsächlichlichen Herkunftsregionen grundlegend verschoben: Während in den 1960er Jahren noch über 90 Prozent der Migranten aus Europa kamen, stellen nunmehr Asiaten mit 58,3 Prozent den weitaus größten Anteil (die wichtigsten Herkunftsländer sind China, Indien und Pakistan).

Entscheidend für die gute Situation der Einwanderer auf dem Arbeitsmarkt ist ihr hohes Bildungsniveau – was insbesondere, aber keineswegs ausschließlich für die Gruppe der *economic immigrants* gilt. Von der in Kanada geborenen Bevölkerung verfügten 2006 23 Prozent über einen Universitätsabschluss, während in der jüngsten Migrantengeneration diese Rate für Männer bei 58 Prozent und für Frauen bei 49 Prozent lag. Diese Zahlen stehen in einem auffälligen Gegensatz zum Bildungsniveau der nach Deutschland Eingewanderten, deren Großteil zur unteren Bildungsschicht gehören; fast 50 Prozent der im Ausland geborenen Bevölkerung in Deutschland verfügt lediglich über einen einfachen Schulabschluss.

Im Punktsystem werden die Migranten auf der Grundlage ihrer Bildung, Berufserfahrungen und sprachlichen Kompetenzen ausgewählt. Im Bemühen, den sozioökonomischen Nutzen der Migration weiter zu optimieren und die Einwanderung und den

Arbeitsmarkt so effektiv wie möglich aufeinander abzustimmen, hat der kanadische Staat in den vergangenen Jahren die Differenzierung und Dezentralisierung des Auswahlverfahrens vorangetrieben. Die Provinzen (entsprechen den deutschen Bundesländern) haben weitreichende Kompetenzen erhalten, zum Beispiel mit sogenannten *provincial nominee programs* Einwanderer gezielt und in einem beschleunigten Verfahren auszuwählen, um auf ihre jeweiligen wirtschaftlichen Erfordernisse reagieren zu können. Des Weiteren hat die Einwanderungsbehörde (Citizenship and Immigration Canada, CIC) auf föderaler Ebene eine Vielzahl kleinerer Programme aufgelegt, um ganz gezielt bestimmte Berufsgruppen ins Land zu holen (etwa Kranken- und Altenpfleger). Weiterhin wird das zuallererst auf die Qualifikationen und beruflichen Erfahrungen der Migranten abstellende Auswahlverfahren durch umfangreiche Integrationsprogramme begleitet, die Neuankömmlingen insbesondere den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Die sogenannten *settlement services* bieten vorrangig Sprachtraining an, doch sind Kurse zu Bewerbungsverfahren und gezieltem professionellen Training zunehmend Teil des Angebotes.

Ein anderes wichtiges Element des kanadischen Integrationsregimes ist der Multikulturalismus, der sich als staatliche Praxis des Schutzes kultureller Identität wie auch als Ethos der Pluralität und der zwanglosen Integration von Immigranten beschreiben lässt. Er ist von der Idee geprägt, dass ethnisch-kulturelle Vielfalt keine Gefährdung der sozialen und politischen Integrität des Gemeinwesens darstellt, sondern eine Bereicherung, die es staatlich anzuerkennen und zu fördern gilt. Zuletzt im Multiculturalism Act aus dem Jahr 1988 wurde die Anerkennung und Förderung von verschiedenen Kulturen rechtlich festgeschrieben und der Schutz sprachlicher und ethnisch-kultureller Minderheiten auf eine Stufe mit dem Schutz des Kanons individueller Freiheitsrechte gestellt.<sup>13</sup> Um die beiden wesentlichen Ziele dieser Politik zu erreichen, namentlich die Toleranz für ethnisch-kulturelle Differenz und das Gebot der Chancengleichheit, sind sie durch eine umfassende und auch für die Arbeitsmarktintegration bedeutsame Antidiskriminierungsgesetz-

gebung ergänzt worden. So ist ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens in Kanada darüber entstanden, dass Immigration wünschenswert ist und die gelungene Integration von Einwanderern zu einer unverzichtbaren normativen Selbstverpflichtung der kanadischen Gesellschaft gehört.

## Herausforderungen und Probleme

Nach der sehr erfolgreichen Arbeitsmarktintegration von Migranten bis in die 1990er Jahre hinein sieht sich die kanadische Immigrations- und Integrationspolitik seit einem Jahrzehnt vor einer Reihe ernster Herausforderungen. Im Kern geht es um eine wachsende und in ihren Konsequenzen zunehmend schwieriger zu rechtfertigende Diskrepanz zwischen der beabsichtigten bedarfsorientierten Auswahl und reibungslosen Eingliederung von Einwanderern einerseits und einer sozialen Realität, in der sich insbesondere der Übergang in den Arbeitsmarkt als schwierig erweist, andererseits. Auf den ersten Blick erscheint die Situation paradox: Kanada wählt seine Einwanderer sorgfältig mit Blick auf Bildungstitel und Arbeitserfahrungen aus, doch dann gelingt es nur unzureichend, diesen Neuankömmlingen berufliche Positionen zu eröffnen, die ihrer Qualifikation entsprechen.

Ein Indiz für dieses Problem ist die im vergangenen Jahrzehnt wachsende Kluft zwischen dem Einkommensniveau der im Land geborenen und der zugewanderten Bevölkerung. Diese Einkommensschere öffnet sich seit den frühen 1990er Jahren zunehmend: Während beispielsweise der 1980 in Kanada eingewanderte *economic immigrant* zunächst ein Einkommen bezog, das 23 Prozent über dem kanadischen Durchschnitt lag, so verschwand dieser Vorteil bis Mitte der 1990er Jahre und wandelte sich in einen 20 Prozent niedrigeren Verdienst. Aktuell liegt das Durchschnittseinkommen der in den zurückliegenden zehn Jahren zugewanderten Migranten um 35 Prozent unter der vergleichbaren Gruppe der in Kanada Geborenen. Die für klassische Einwanderungsnationen so entscheidende Annahme, dass es nur einer geringen Übergangsfrist bedürfe, um als Immigrant gleichberechtigt an den beruflichen Möglichkeiten und dem Wohlstand der neuen Heimatgesellschaft teilhaben zu können, lässt

<sup>13</sup> Vgl. Will Kymlicka, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Oxford 1998.



sich immer weniger aufrechterhalten.<sup>14</sup> Gelang es den in den 1970er Jahren Zugewanderten noch, die Einkommensnachteile innerhalb von 10 bis 15 Jahren auszugleichen und sogar die im Land geborene Bevölkerung zu überflügeln, so hat die in den 1990er Jahren zugewanderte Migrantengeneration kaum Aussicht, die Einkommensschere in absehbarer Zeit zu schließen. Ähnlich verhält es sich bei den Arbeitslosenzahlen: Insbesondere die Zuwanderer der vergangenen zehn Jahre leiden unter einer doppelt so hohen Arbeitslosenquote wie die im Land Geborenen.

Ein anderer, hiermit verbundener Aspekt der Arbeitsmarktintegration von Einwanderern ist deren Beschäftigung in minderqualifizierten beruflichen Positionen. Die kanadische Öffentlichkeit hat überrascht zur Kenntnis genommen, dass jüngste Migrantengruppen geringeren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt haben, obwohl sich das Bildungsniveau der Einwanderer in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter erhöht hat und sie über größere Arbeitserfahrungen aus ihren Heimatländern verfügen. Durch die mangelnde Nutzung der Qualifikationen und der Arbeitserfahrung von Immigranten entstünde, so Jeffrey Reitz, ein volkswirtschaftlicher Schaden von über zwei Milliarden Dollar im Jahr.<sup>15</sup> Medial spektakulär aufbereitete Fälle von Einwanderern aus Indien, die in Toronto keine faire Chance auf dem Arbeitsmarkt erhalten hätten und unter öffentlicher Anteilnahme die Rückreise in ihr Herkunftsland antraten, haben die kanadische Öffentlichkeit mit einer Realität konfrontiert, die so gar nicht in das Selbstbild des Landes als Einwanderungsnation passen will. Dieser Befund verweist auch auf die verschärfte internationale Konkurrenz um gut ausgebildete Migranten. Die gewachsene Mobilität und das Wissen um national unterschiedliche Lebens- und Arbeitsbedingungen haben dazu beigetragen, dass die kanadische Immigrations- und Integrationspolitik auf die Gefahren eines *brain drain* reagie-

ren muss. Schätzungen von Statistics Canada zufolge verlässt ein Drittel der 25 bis 45 Jahre alten männlichen Einwanderer Kanada innerhalb von 20 Jahren wieder; die Hälfte derjenigen, die Kanada den Rücken kehrten, taten dies im ersten Jahr nach ihrer Ankunft.

Wie lässt sich dieses Paradox erklären, dass die „besten Köpfe“ angeworben werden, doch nur mangelhaft Zugang zu den beruflichen Positionen finden, für die sie qualifiziert sind und durch die sie im Auswahlverfahren erfolgreich waren? Dieser Befund ist umso irritierender, als die als *permanent residents* angeworbenen Migranten der kanadischen Bevölkerung rechtlich gleichgestellt sind und nicht unter den institutionellen Formen der Exklusion vom Arbeitsmarkt zu leiden haben, denen sich viele Zuwanderer in Deutschland ausgesetzt sehen.<sup>16</sup> Auch hat es die kanadische Öffentlichkeit überrascht, dass vor allem die hochqualifizierten Migranten bei ihrer Suche nach qualifikationsgerechten Positionen auf beträchtliche Barrieren stoßen. Bei dieser Gruppe wurde schlicht unterstellt, dass deren „kulturelles Kapital“ (Pierre Bourdieu) bruchlos im kanadischen Arbeitsmarkt genutzt werden könne.

Ökonomen verweisen vor allem auf die Veränderungen des kanadischen Bildungssystems und des Arbeitsmarktes selbst, deren Erwartungen mit den Fähigkeiten der Zugewanderten immer weniger in Einklang zu bringen seien: So seien dort spezifische Qualifikationen und Standards gefordert, die insbesondere durch die primären aktuellen Entsendeländer nur unzureichend bereitgestellt würden. Darüber hinaus beklagen Arbeitgeber mangelnde soziale Kompetenzen (*soft skills*), derer es bedürfe, um sich in einer zunehmend kommunikativ vernetzten Wirtschaft durchzusetzen. Der kanadische Staat hat hierauf mit einer Vielzahl von Programmen reagiert, die hochqualifizierte Migranten mit Blick auf ihre jeweiligen Berufsfelder fortbilden und sie auf Vorstellungsverfahren vorbereiten.

## Anerkennung von Bildungstiteln und Arbeitserfahrung

Bei der Frage nach den Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt, welche die marktgemäße

<sup>14</sup> Vgl. Marc Frenette/René Morissette, Will They Ever Converge? Earnings of Immigrant and Canadian-born Workers Over the Last Two Decades, in: International Migration Review, 39 (2005) 1, S. 228–58; Ana Ferrer/Craig Riddell, Education, Credentials, and Immigrant Earnings, in: Canadian Journal of Economics, 41 (2008) 1, S. 186–216.

<sup>15</sup> Vgl. Jeffrey Reitz, Immigration Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research, in: Journal of International Migration and Integration, 2 (2001) 3, S. 347–378.

<sup>16</sup> Siehe den Beitrag von Arnd-Michael Nohl/Anja Weiß in dieser Ausgabe.



Bewertung der Arbeit und Erfahrungen von Immigranten unterlaufen, spielt die Anerkennung von Bildungstiteln eine maßgebliche Rolle.<sup>17</sup> Deren mangelnde oder schwierige Übertragbarkeit ist ein Indiz dafür, wie reguliert der kanadische Arbeitsmarkt ist – dem deutschen weitgehend vergleichbar. Der Prozess der Anerkennung von Bildungstiteln wird von den Betroffenen als sehr schwierig beschrieben, unter anderem, weil eine Vielzahl von Institutionen beteiligt ist, deren jeweilige Kompetenzen oftmals nicht klar abgegrenzt sind.

Obgleich auf Provinzebene sogenannte *credential assessment services* eingerichtet wurden, bedarf es tatsächlich der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen, Berufsverbänden, Ausbildungsinstitutionen und Arbeitgebern, um Qualifikationen und Bildungstitel zu prüfen und anzuerkennen. Wiederholt werden hierbei insbesondere von den Berufsverbänden – etwa für Ingenieure, Ärzte oder Architekten – Standards eingefordert, die von den Einwanderern selbst oftmals als willkürliche Eintrittsbarrieren bzw. Ausschlussverfahren wahrgenommen werden. Gegenwärtig arbeitet der kanadische Staat an einer einheitlichen Foreign Credentials Recognition Agency auf föderaler Ebene, welche die 13 Verwaltungsgerichtsbarkeiten, 15 Berufsverbände und über 400 mit der Bewertung von ausländischen Bildungstiteln befassten regulativen Institutionen in einem vereinfachten Verfahren zusammenführen soll.

Neben der Schließung des Arbeitsmarktes durch Verbände spielt das fehlende Wissen um Ausbildungswege und den Arbeitsmarkt insbesondere in den nicht-europäischen Entsendeländern eine große Rolle. So gilt es in manchen Berufsfeldern fast als Regel, dass Einwanderer einen Großteil, wenn nicht den gesamten Bildungsweg nochmals durchlaufen und einen kanadischen Abschluss erwerben müssen, um Zugang zum Arbeitsmarkt in ihrem Bereich zu finden. Entscheidend ist aber vor allem, dass fast ausschließlich in Kanada erworbene Arbeitserfahrungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt als relevant anerkannt werden. Diese lassen sich jedoch häufig nur durch unbezahlte

Praktikumsstellen sammeln. Hierbei besteht die Gefahr für Immigranten, in einen Kreislauf aus unterqualifizierter Arbeit und fehlender einschlägiger Arbeitserfahrung zu geraten (besonders Frauen sind hiervon betroffen). Das fehlende Wissen um den Prozess der Anerkennung von Bildungstiteln oder der Verfügbarkeit von Fort- und Sprachausbildung tragen weiter dazu bei, dass viele Einwanderer aus ihren erlernten Berufen zurückweichen und ihre professionellen Fähigkeiten ungenutzt lassen. Der eingewanderte taxifahrende Ingenieur oder Arzt ist nicht nur in Frankfurt oder Berlin, sondern eben auch in Toronto oder Vancouver anzutreffen.

Neben dem mangelnden Wissen um die im Ausland erworbenen Bildungstitel und Arbeitserfahrungen spielen auch kulturelle Vorbehalte gegen Einwanderer aus nicht-europäischen Ländern eine Rolle. Wie Shibao Guo und Per Andersson beschreiben,<sup>18</sup> werden die Erfahrungen dieser Immigranten als grundsätzlich „fremd“ und gleichzeitig defizitär bewertet. Gesellschaftlich hätten sich Standards der Bewertung durchgesetzt, die sich fast ausschließlich an den westlichen Industrienationen orientierten. Das kulturelle Kapital von asiatischen Migranten werde durch Arbeitgeber systematisch niedriger bewertet, auch wenn dieses formal gleichwertig ist. Jenseits der rechtlichen Bedeutung sind Begriffe wie Immigrant, Bildung oder Arbeitserfahrung gesellschaftlich konstruiert und oftmals negativ konnotiert. Bildungsabschlüsse oder professionelle Erfahrungen aus nicht-westlichen Institutionen laufen so Gefahr, kulturell als zweitrangig und problematisch betrachtet zu werden.<sup>19</sup>

## Systematische Diskriminierung?

Der letzte Punkt wirft die Frage nach der systematischen Benachteiligung von Immigranten im Arbeitsmarkt auf. Die wenigen Befunde zeichnen ein ambivalentes Bild: Auf der einen Seite sei der offene Rassismus im kanadischen Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker zurückgedrängt

<sup>17</sup> Vgl. Abdurrahman Aydemir/Mikal Skuterud, Explaining the Deteriorating Entry Earnings of Canada's Immigrant Cohorts, 1966–2000, in: Canadian Journal of Economics, 38 (2005) 2, S. 641–72.

<sup>18</sup> Vgl. Shibao Guo/Per Andersson, Non/Recognition of Foreign Credentials for Immigrant Professionals in Canada and Sweden, Prairie Centre of Excellence for Research on Immigration and Integration, Working Paper 04–05, Edmonton 2005.

<sup>19</sup> Vgl. dazu P. S. Li (Anm. 1).

worden; es könne unterstellt werden, dass das Ethos des Multikulturalismus und das staatlich strikt geschützte Antidiskriminierungsgebot dieser Form der Diskriminierung den gesellschaftlichen Boden entzogen haben. Auf der anderen Seite verweisen andere Beobachter darauf, dass es eine klare „ethnische Voreingenommenheit“ kanadischer Arbeitgeber gebe, die beispielsweise Bewerbern aus Südasien zum Nachteil gereiche.<sup>10</sup>

Im Frühsommer 2009 wurde in den kanadischen Abendnachrichten prominent von einer Studie berichtet, bei der „blind“ tausende Bewerbungen auf Stellenanzeigen in Toronto verschickt worden waren. Die Forscher hatten dabei jeweils zwei identische Lebensläufe benutzt, die sich lediglich durch den Namen des Bewerbers unterschieden. Das Ergebnis war für die kanadische Öffentlichkeit ernüchternd: Bewerber mit englischen Namen hatten eine dreimal größere Chance, zum Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, als solche mit chinesischen, indischen oder pakistanischen Namen.<sup>11</sup>

## Vorbild für Deutschland?

Kanada ist seit seinem Bestehen von Einwanderung geprägt worden und unterscheidet sich dadurch in vielfacher Hinsicht von europäischen Gesellschaften. Gleichzeitig aber hat dieses Land einen grundlegenden Wandel seiner Immigrations- und Integrationspolitik vorgenommen, der nicht zuletzt von demographischen und arbeitsmarktspezifischen Erfordernissen angetrieben wurde. Im Kern sieht sich Deutschland heute mit ähnlichen strukturellen Herausforderungen konfrontiert. Die Umstellung der Anwerbe- und Integrationspraxis in den späten 1960er Jahren zeigt, wie Kanada es verstanden hat, die gezielte und staatlich gesteuerte Einwanderungspolitik zu einem zentralen Bestandteil

seiner Wirtschafts- und Sozialpolitik zu machen. Trotz der oben beschriebenen Herausforderungen ist Kanada ein Land, das es über die vergangenen vierzig Jahre verstanden hat, die professionellen Erfahrungen seiner Einwanderer zu nutzen und diesen weitgehende Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt einzuräumen. Auch ist die sozialstrukturelle Benachteiligung der Migrantenkinder – anders als in Europa – ein weitgehend unbekanntes Phänomen. In dieser Hinsicht kommt Kanada Vorbildcharakter für Deutschland zu: Die Erfahrungen unterstreichen, dass eine an den gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Bedürfnissen orientierte Immigrationspolitik möglich ist, die mit fairen, auf die Qualifikationen von Migranten abzielende Bewerbungsverfahren operiert und die eine weitgehende Akzeptanz in der Politik und Bevölkerung genießt.

Gleichzeitig zeigt der kanadische Fall aber auch, dass der Erfolg der Immigrations- und Integrationspolitik keineswegs selbstläufig, quasi als ein allein marktgeprägter Prozess funktioniert. Das kanadische Modell baut auf einem Management von Migrationsströmen auf, das auf verschiedenen administrativen Ebenen operiert und (auch institutionell) tief in der Zivilgesellschaft verankert ist. Auch in Bezug auf oftmals wenig spektakuläre und in ihren Wirkungen begrenzte Initiativen, wie die Programme für die Arbeitsmarktintegration für Migranten, lohnt der Blick über den Atlantik.

Dabei fällt auch auf, vor welch großen Herausforderungen das kanadische Immigrations- und Integrationsmodell steht. Die Schwierigkeiten, die auch hochqualifizierte Einwanderer bei dem Eintritt in den Arbeitsmarkt erfahren, drohen zu einem gesellschaftlichen und politischen Problem zu werden. Der kanadische Fall verdeutlicht somit schließlich auch, dass die Arbeitsmarktintegration von Migranten durch weitaus komplexere Prozesse gesteuert wird als lediglich durch eine auf wirtschaftliche Imperative abzielende Anwerbepolitik.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Neil Bissoondath, *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*, Toronto 1994; Harald Bauder, *Attitudes Towards Work: Ethnic Minorities and Immigrant Groups in Vancouver*, in: *Journal of International Migration and Integration*, 6 (2005) 1, S. 125–151.

<sup>11</sup> Vgl. Philip Oreopoulos, *Why Do Skilled Immigrants Struggle in the Labor Market? A Field Experiment with Six Thousand Résumés*, Metropolis British Columbia Working Paper 09–03, May 2009, in: <http://mbc.metropolis.net/research/working/index.html> (27. 8. 2009).

<sup>12</sup> Vgl. Arnd-Michael Nohl/Karin Schittenhelm/Oliver Schmidtke/Anja Weiß (Hrsg.), *Kulturelles Kapital in der Migration. Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 2009.

# APuZ

Nächste Ausgabe 45/2009 · 2. November 2009

## Bildungspolitik

*Jutta Allmendinger*

Bildungsarmut

*Dieter Lenzen*

Eine neue Chance für die Bildung?

*Richard Münch*

Unternehmen Universität

*Helga Ostendorf*

Institutionalisierte Sackgassen für Mädchen

*Marius Busemeyer*

Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik

*Ilona Schneider*

Lernfenster Kindergarten

*Wolfgang Gaiser · Winfried Krüger · Johann de Rijke*

Demokratielernen durch Bildung und Partizipation

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung *Das Parlament*  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Umut Erel*

## 3-6 Qualifikation von Migrantinnen – eine Frage der Bürgerrechte?

Die Anerkennung und Nutzung von Qualifikationen ist nicht allein ein volkswirtschaftliches Problem, sondern auch ein Frage von Bürgerrechten. Anhand mehrerer Beispiele wird gezeigt, wie türkische Migrantinnen in Großbritannien und Deutschland versuchen, beruflich Fuß zu fassen und ihre Qualifikationen einzusetzen.

*Herbert Brücker*

## 6-12 Arbeitsmarktwirkungen der Migration

Die Befürchtung, dass der Lohnwettbewerb von Migrantinnen und Migranten die Arbeitsplätze von deutschen Arbeitnehmern gefährdet, wird durch empirische Befunde nicht bestätigt. Im Gegenteil, deutsche Arbeitnehmer gehören in der Regel zu den Gewinnern der Zuwanderung.

*Arnd-Michael Nohl · Anja Weiß*

## 12-18 Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter

Es werden typische Konstellationen vorgestellt, innerhalb derer Migranten mit ausländischen Bildungstiteln ihr Wissen und Können in den deutschen Arbeitsmarkt einbringen. Dabei zeigt sich fast durchgängig, dass der Zugang zu berufsspezifischen Arbeitsmärkten durch das Ausländerrecht überformt oder verhindert wird.

*Bettina Englmann*

## 19-24 Standards der beruflichen Anerkennung

Akteure des Bundes und der Länder diskutieren seit der Vorlage des Nationalen Integrationsplans 2007 über die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen. Um mehr Objektivität, Verlässlichkeit und Gültigkeit zu erreichen, sind verschiedene Standards für die Anerkennungsverfahren notwendig.

*Oliver Schmidtke*

## 25-30 Einwanderungsland Kanada – ein Vorbild für Deutschland?

Deutschland sieht sich heute mit ähnlichen strukturellen Problemen konfrontiert wie Kanada in den 1960er Jahren. Durch eine grundlegende Umstellung seiner Integrationspraxis hat es Kanada verstanden, die Einwanderungspolitik zu einem zentralen Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu machen.