

Zweiter Teil: Vertiefende Problemanalysen

I. Die zentralen gefestigten Erkenntnisse in Bezug auf die bislang geringen Anwerbungserfolge

1. Liberaler Rechtsrahmen, aber geringe Einwanderungsreputation

Die im Zusammenhang mit den wissenschaftlichen Debatten über das Migrationsrecht regelmäßig angeführte Ansicht, dass die Steuerungsleistungen gesetzlicher Regelungen in ihrer Reichweite (eng) begrenzt sind¹⁴², bezieht sich in den meisten Fällen auf Versuche des Gesetzgebers, die Migration zu begrenzen. Aber auch umgekehrt, in Bezug auf die Begründung von Einwanderungsanreizen, gelten die gleichen Grundsätze und Erfahrungen.

Vor diesem Hintergrund wird auch immer wieder darauf hingewiesen, dass der für Deutschland seit mehreren Jahren konstatierte liberale Rechtsrahmen in Bezug auf die Zu- bzw. Einwanderung von Fachkräften alleine nicht in der Lage ist, die Zahl der einreisenden Fachkräfte deutlich zu erhöhen.

Aber auch die rein ökonomischen Verhältnisse, die in Deutschland mit Blick auf die seit Jahren stabile und erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung im internationalen Vergleich sehr gut sind, erzeugten keinen ausreichend wirksamen Anreiz.

Vor diesem Hintergrund ist in den letzten Jahren genauer untersucht worden, aus welchen Gründen sich eine Fachkraft zugunsten eines Zielstaates entscheidet.

In seinem Jahresgutachten 2018 fasst der SVR die insoweit maßgeblichen Erkenntnisse wie folgt zusammen:

„Migrationsbewegungen wurden lange Zeit hauptsächlich auf ökonomische Faktoren zurückgeführt (Massey et al. 1998: 8). Es zeigte sich aber, dass Wanderungsströme nicht allein mit messbaren Einkommensunterschieden zwischen Ziel- und Herkunftsregion erklärt werden können. Daher wurde in der einschlägigen wissenschaftlichen Li-

142 Siehe exemplarisch SVR, Jahresgutachten 2018.

teratur für eine Vielzahl weiterer Faktoren überprüft, inwieweit sie Wanderungsbewegungen erklären können. Konkret waren das die Sprache bzw. die linguistische Nähe zwischen den im Herkunftsland und den im Zielland gesprochenen Sprachen, die geografische Entfernung zwischen Herkunfts- und Zielland, die Existenz und Ausprägung ethnischer und sozialer Netzwerke von Menschen aus dem Herkunftsland sowie wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte wie z. B. die Steuerpolitik.¹⁴³

Im Folgenden sollen deshalb einige Aspekte aufgezeigt werden, die nach den vorliegenden Erkenntnissen eine bedeutsame Steuerungswirkung entfalten.

Die damit verbundenen Einsichten sollen sodann in der Art und Weise „verarbeitet“ werden, dass danach gefragt wird, wie durch organisations- und lebensweltbezogene Maßnahmen darauf reagiert werden kann. Dabei wird davon ausgegangen, dass gerade organisationsbezogene Gestaltungen in der Lage sind, umwelt- und damit auch kulturbezogene Rahmenbedingungen aufzunehmen und eine diffuse Steuerungswirkung zu entfalten, die eine direkt verhaltensbezogene gesetzliche Steuerung nicht entfalten kann.¹⁴⁴

2. Die sprachlich-kulturellen Hürden

a) Zum Verständnis und der Bedeutung von Sprache

Sprache ist das allgemeine Medium zwischenmenschlicher Kommunikation. Neben der rein formal und funktionsbezogenen Verständigung dient die Sprache auch und vor allem der Vermittlung von Werten und Wertungen und damit der Etablierung von Kulturräumen.¹⁴⁵ Dadurch unterscheiden sich die verschiedenen Sprachen nicht nur in Bezug auf die einzelnen Worte und grammatischen Konstrukte, sondern auch in Bezug auf die damit transportierten weiteren Bedeutungsebenen. Jede Sprache ist deshalb

143 SVR, Jahresgutachten 2018, S. 23 f.

144 Zu diesem Aspekt von Organisation und Organisationsrecht näher *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 137 ff.

145 Bereits Aristoteles unterschied dabei zwischen der menschlichen Sprache und der tierischen Stimme. Der wesentliche Unterschied lag für ihn darin, dass sich Menschen reflektiert über Werte und Wertungen austauschen können, während die Kommunikation zwischen Tieren rein funktional ausgerichtet ist.

kulturell imprägniert und Bedingung der Entwicklung und Weitergabe von kulturellen Werten und Praktiken.

Ein wichtiger Faktor der Integration ist, die Sprache der Zielgesellschaft zu beherrschen.¹⁴⁶ Verschiedene Gesichtspunkte veranschaulichen dies: Kenntnisse der deutschen Sprache sind eine Bedingung für eine leichte und voraussetzungsarme¹⁴⁷ Kommunikation mit der Wohnbevölkerung sowie den Institutionen von Staat (Behörden usw.), Wirtschaft (Arbeitsstätte) und Gesellschaft (Nachbarn, Vereine usw.). Beim Ehegattennachzug soll der Sprachnachweis zudem sicherstellen, dass die nachziehenden Personen eigene Interessen und Rechte unabhängig wahrnehmen können.¹⁴⁸

Das Aufenthaltsgesetz stellt bei den verschiedenen Aufenthaltstiteln unterschiedlich hohe Anforderungen an die Kenntnisse deutscher Sprache. Im Zusammenhang mit den Aufenthaltstiteln zum Zweck der Beschäftigung lässt sich dies auf den knappen Nenner bringen, dass je höher die geforderte fachliche Qualifikation ist, desto geringer die Anforderungen an die Kenntnisse der deutschen Sprache ausfallen. Als zweite den Regelungen zugrundeliegende Grundannahme, lässt sich herauslesen, dass eine Beschäftigung einen positiven Integrationsverlauf indiziert, weshalb den weiteren Anforderungen einschließlich des formalisierten Sprachnachweises eine geringere Bedeutung zukommt. Es wird also davon ausgegangen, dass die beschäftigungsbedingte notwendige Kommunikation zum Erwerb der deutschen Sprache motiviert.

Diese Erkenntnisse sind sicher zutreffend, lassen aber zunächst einmal keine Aussage darüber zu, wie die potentiellen Migranten die mit dem Spracherwerb verbundenen Anforderungen einschätzen, d. h. wie hoch die sprachbezogenen Transaktionskosten sind.

Der SVR fasst den Forschungsstand zur Bedeutung von Sprachkenntnissen für die Migrationsentscheidung und die Auswahl des Ziellandes wie folgt knapp zusammen¹⁴⁹:

„Ein wichtiger Faktor für Wanderungsentscheidungen ist (bzw. sind) die im Zielland vorherrschende(n) Schrift- und Verkehrssprache(n) (vgl. Chiswick/Miller 2014: 4). Denn Sprachkenntnisse bestimmen in

146 Siehe näher *Wehner*, Der Sprachnachweis beim Ehegattennachzug von Drittstaatsangehörigen, 2013, 25 ff.

147 Je nach beherrschter Sprache ist auch der Umweg über eine gemeinsame dritte Sprache, vor allem Englisch, denkbar. Die Verständigung ist in diesen Fällen aber durchweg schwieriger und auch ungenauer.

148 Dazu *Wehner*, (Fn. 146), S. 76 ff.

149 SVR, Jahresgutachten 2018, S. 24.

allen Einwanderungsländern unmittelbar die Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration. Menschen ohne ausreichende Sprachkenntnisse haben nicht nur auf dem Arbeitsmarkt selbst Nachteile. Sie sind z. B. auch von Fort- und Weiterbildungen weitgehend ausgeschlossen. Eine Wanderung in ein Land, in dem eine andere Sprache gesprochen wird als im Herkunftsland, bedeutet entsprechend höhere Kosten, etwa für den Besuch von Sprachkursen.

Auch für gesellschaftliche Teilhabe allgemein sind sprachliche Fertigkeiten entscheidend (Chiswick/Miller 2014: 5). In diesem Zusammenhang ist auch eine mögliche linguistische Verwandtschaft wichtig: Wenn die im Zielland gesprochenen Sprachen denen im Herkunftsland ähneln, muss weniger in den Spracherwerb investiert werden (vgl. Ispording/Otten 2014: 2). Bedeutsam ist darüber hinaus, wie weit Englisch und ggf. noch weitere Sprachen im Zielland verbreitet sind, denn dies kann in den ersten Jahren nach der Migration gesellschaftliche Teilhabe erleichtern. Für die Verbreitung englischer Sprachkenntnisse zeigen repräsentative Erhebungen allein in Europa schon deutliche Unterschiede: Nach eigenen Angaben können rund 86 Prozent der Schwedinnen und Schweden sowie 90 Prozent der Niederländerinnen und Niederländer eine Unterhaltung auf Englisch führen, aber nur 22 Prozent der Spanierinnen und Spanier (European Commission 2012: 21). In Deutschland gaben immerhin ca. 56 Prozent der Befragten an, dass sie sich auf Englisch zumindest rudimentär verständigen können. Insgesamt beherrschen Menschen aus kleineren Ländern in der Regel mehrere Sprachen; Muttersprachlerinnen und Muttersprachler der ‚großen‘ Sprachen in Europa sind hingegen deutlich häufiger einsprachig.

[...]

Die Verkehrssprache im Zielland ist damit ein Kriterium, das für die Wanderungsentscheidung potenzieller Migrantinnen und Migranten und die Wahl des Ziellands von großer Bedeutung ist. Dies verschafft englischsprachigen Ländern oder solchen mit einer mehrsprachigen Bevölkerung einen Standortvorteil – und **Deutschland entsprechend einen Standortnachteil, der mit rechtlichen Mitteln nicht zu beheben ist.**[eigene Hervorhebung]

Diese Ausführungen machen zunächst deutlich, dass bereits mit Blick auf die Struktur der deutschen Gesellschaft von hohen Transaktionskosten auszugehen ist, die durch die vergleichsweise höheren Anstrengungen, die mit dem Erlernen der deutschen Sprache im Vergleich zu einem basalen Englisch verbunden sind, weiter gesteigert werden. Hinzu kommt schließ-

lich, dass bei kleinen und mittleren Handwerksbetrieben in der Regel die Wahrscheinlichkeit geringer ist, dass viele der Mitarbeiter über gute Englischkenntnisse verfügen.

b) Kulturelle Strukturen und Praktiken

Der SVR weist in seinem Jahresgutachten 2018 zudem darauf hin, dass im Zusammenhang mit den Sprachanforderungen auch weitere gesellschaftliche Prägungen Einfluss auf die Transaktionskosten haben, die bei Migrationen anfallen. Dazu wird ausgeführt¹⁵⁰:

„Über die Sprachnähe wird möglicherweise ein weiterer Faktor erfasst, der für Migrationsentscheidungen wichtig sein kann und von der Forschung bislang eher vernachlässigt wurde, nicht zuletzt weil dafür geeignete Daten fehlen: Kulturelle Vielfalt (vgl. West/Graham 2004). Es gibt zwar keine empirischen Studien dazu, wie Migrantinnen und Migranten kulturelle Vielfalt im Vorfeld der Wanderung wahrnehmen. Allgemein wird aber angenommen, dass Menschen in ein bestimmtes Land umso bereitwilliger wandern, je vielfältiger sie die dortige Gesellschaft wahrnehmen (Pedersen/Pytlikova/Smith 2008: 1161). Andere Erwartungen, die für die Migrationsentscheidung wichtig sein könnten, wurden bislang nicht systematisch empirisch analysiert. Dazu gehört etwa die wahrgenommene Fremdenfeindlichkeit im Ziel-land (vgl. Czaika/Parsons 2016: 3).“

Diese gut nachvollziehbaren Aussagen werden auf Gesellschaften bzw. Länder insgesamt bezogen. Es ist aber jedenfalls in Bezug auf Deutschland zu konstatieren, dass die gesellschaftlichen Strukturen im Hinblick auf die hier interessierenden Merkmale regional sehr unterschiedlich sind. Traditionell durch starke Migrationsbewegungen geprägte Regionen mit erheblicher kultureller Diversität und Offenheit sind neben in beider Hinsicht wenig entwickelten, traditionell geprägten Regionen anzutreffen. Dabei ist zugleich zu verzeichnen, dass vor allem in der letzteren Gruppe der Bedarf für die Zuwanderung von Fachkräften besonders groß ist. Im Ergebnis bedeutet dies, dass sowohl für die Bestandsaufnahme als auch mit Blick auf die erforderlichen Maßnahmen und geeigneten Instrumente eine differenzierende Betrachtung erforderlich ist. Man kann insoweit zwischen der

150 SVR, Jahresgutachten 2018, S. 24f.

Notwendigkeit einer binnendifferenzierten oder regionspezifischen Ermittlung von Transaktionskosten sprechen.

c) Arbeitsweltbezogene kulturelle Praktiken

Schließlich erscheint es sinnvoll, auf einer dritten Stufe zwischen den unterschiedlichen arbeitsweltbezogenen kulturellen Prägungen zu unterscheiden. Dabei geht es um die Frage, wie sich Betriebsgrößen, Betriebskulturen, Hierarchien und Kommunikationsstrukturen auf die Transaktionskosten für migrierende Fachkräfte auswirken.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei kleinen und mittleren Betrieben, die für das Handwerk prägend sind, integrationsfördernde und -hemmende Aspekte und damit Vor- und Nachteile hinsichtlich der Transaktionskosten eng zusammenhängen können.

Ist ein Betrieb durch eine kulturell offene Grundeinstellung geprägt, so kann dies die Transferkosten für aus Drittstaaten kommende Fachkräfte ebenso senken, wie eine kritische Grundeinstellung im Betrieb die Kosten hochtreiben kann. Bei kleinen und mittleren Betrieben fehlt es zudem an Rückzugsräumen, die in größeren Unternehmen dazu genutzt werden können, gesonderte Binnenkulturen zu etablieren und Konflikten aus dem Wege zu gehen.

Die Entwicklung von Diversität in Betrieben ist vor diesem Hintergrund in kleinen und mittleren Betrieben grundsätzlich schwieriger als in größeren Unternehmen.

3. Die hohen Qualifikationsanforderungen

Erneut anzuführen sind an dieser Stelle die bereits mehrfach erwähnten und beschriebenen hohen Qualifikationsanforderungen, die vor allem die Handwerksordnung an Fachkräfte stellt. Mit Blick auf die Transaktionskosten sind dabei die folgenden Aspekte ergänzend zu erwähnen.

Sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch im Vergleich mit Drittstaaten ist das deutsche Berufsbildungssystem durch deutlich längere, strukturierte Ausbildungszeiten bestimmt. Während im innereuropäischen Vergleich dabei graduelle Unterschiede im Vordergrund stehen und vor allem die duale Ausbildung im Ausland kaum bekannt ist bzw. praktiziert wird, kommt mit Blick auf die Drittstaaten hinzu, dass die Ausbildungsabläufe teilweise gar nicht oder gesetzlich nur sehr schwach strukturiert sind.

riert sind. Der für die Fachkräfte im deutschen Handwerk übliche lange Weg zur Qualifikation ist deshalb berufskulturell ein Sonderfall mit der Folge, dass die Migranten dadurch eher abgeschreckt werden. Psychologisch wird damit auch die „Schülerstellung“ im Vergleich zur einheimischen Praxis erheblich ausgeweitet. Da in vielen Staaten während der Ausbildung keine Vergütungen gezahlt werden, kann dies auch zu der Vorstellung führen, dass eine echte Erwerbstätigkeit erst nach mehreren Jahren möglich wird.

Mit Blick auf die duale Ausbildung wirkt für viele Migranten zudem der hohe schulische Anteil abschreckend, da auch insoweit entsprechende bildungskulturelle Erfahrungen aus den Heimatstaaten fehlen.

4. Die Verdienst- und Einkommenserwartungen

Die Entscheidung für eine Beschäftigungsmigration ist anders als eine Entscheidung zur Fluchtmigration vor allem durch die Verdienst- und Einkommenserwartungen bestimmt. Das gilt einerseits mit Blick auf die persönlichen Lebensumstände im Zielstaat, aber andererseits mit Blick auf die Rücküberweisungen an die zurückgebliebene Familie, denen eine erhebliche Relevanz zukommt. Hochentwickelte Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Schweden, die durch höhere Steuer- und Beitragslasten finanziert werden, sind vor diesem Hintergrund weniger attraktiv als Staaten, die geringere Steuerlasten mit weniger sozialer Sicherheit kombinieren. Während bei der Fluchtmigration hohe soziale Leistungsstandards nach allgemein geteilter, wissenschaftlich aber nur schwach belegter Ansicht einen bedeutsamen Pull-Faktor darstellen, ist dies bei der Erwerbsmigration offenbar nicht der Fall. Den entsprechenden Forschungsstand fasst der SVR in seinem Jahresgutachten 2018 folgendermaßen zusammen¹⁵¹:

„Empirisch lässt sich ein solcher Magneteffekt ausgebauter Wohlfahrtsstaaten allerdings nicht bestätigen (vgl. Brücker et al. 2012: 88; Pedersen/Pytlikova/Smith 2008: 1181). Besonders deutlich zeigen dies die Ergebnisse von Brücker et al. (2012: 88): Wenn man die Einwanderungsgesetze berücksichtigt, hat die Höhe der Sozialleistungen auf die (aus-)bildungsbezogene Zusammensetzung der Zuwanderung keinen statistisch bedeutsamen Effekt. Dieses Ergebnis kann auch damit erklärt werden, dass viele Einwanderungsländer eine zunehmend selekti-

151 SVR, Jahresgutachten 2018, S. 27.

I. Die zentralen gefestigten Erkenntnisse in Bezug auf die geringen Anwerbungserfolge

ve Einwanderungspolitik verfolgen; so dürfen gering qualifizierte Arbeitskräfte ohne Arbeitsvertrag meist gar nicht einreisen. Inwieweit der Sozialstaat die jüngere Fluchtmigration beeinflusst, ist bisher nicht ausreichend empirisch untersucht.“

Daraus lassen sich mit Blick auf die Anwerbung von Fachkräften zumindest einige Anregungen für die „Informationspolitik“ in den Herkunftsländern ableiten. So sollten die Sicherheit von Arbeitsplätzen sowie die spätestens nach fünf Jahren greifende gute soziale Sicherung als Werbefaktor hervorgehoben werden.

Überdacht werden sollte zudem der seit Jahren zu beobachtende Ausstieg des Handwerks aus den Flächentarifverträgen¹⁵², der auch für Migranten die betroffenen Regionen als weniger attraktiv erscheinen lässt.

5. Der Blick auf die Fachkräftemigration innerhalb der Europäischen Union

Auch wenn es auf den ersten Blick den thematischen Rahmen der Untersuchung verlässt, erscheint ein Blick auf die Praxis der Fachkräftemigration innerhalb der Europäischen Union sinnvoll und hilfreich, um die Dynamik zu verdeutlichen, die für diesen Bereich der Migration bestimmend ist.

Dabei wird davon ausgegangen, dass sich in diesem Bereich der Erwerbsmigration wegen seiner weitgehenden Deregulierung vor allem die „Marktgesetze“ und damit auch die Attraktivität des deutschen Arbeitsmarktes bzw. der deutschen Gesellschaft als Ort des Lebens und Arbeitens ablesen lassen.

Auf der Grundlage der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes lassen sich für die Jahre 2010 bis 2016 die folgenden Zahlen ermitteln:

152 Dazu näher *Kluth*, *GewArch* 2018, 321 ff.

| Jahr | Zuzüge | Fortzüge | Saldo | Anteil am ges. Migrations-saldo |
|------|---------|----------|---------|---------------------------------|
| 2010 | 398.451 | 303.825 | 94.626 | 61,5 % |
| 2011 | 532.395 | 324.799 | 207.596 | 68,5 % |
| 2012 | 623.407 | 359.720 | 263.687 | 68,1 % |
| 2013 | 707.771 | 422.157 | 285.614 | 63,4 % |
| 2014 | 809.807 | 511.888 | 297.919 | 51,6 % |
| 2015 | 846.039 | 518.461 | 327.578 | 28,3 % |
| 2016 | 796.522 | 584.470 | 212.052 | 33,4 % |

Die Übersicht zeigt die erhebliche Dynamik der Migration. Innerhalb des Binnenmarktes folgt die Erwerbsmigration eher dem Leitbild einer zirkulären Migration und überwiegend nicht der dauerhaften Migration. Mit Blick auf neuere Entwicklungen ist zudem festzustellen, dass der deutliche Anstieg ab 2011 durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise determiniert war, die die deutsche Wirtschaft deutlich weniger getroffen hat als alle anderen EU-Mitgliedstaaten. Mit der Erholung der Wirtschaftslage in den jeweiligen Heimatländern ist die Zahl der Rückkehrer gestiegen.

Das bedeutet für die Erwerbsmigration von Fachkräften aus Drittstaaten, dass auch dort die Relevanz von zirkulären Migrationsprozessen nicht vernachlässigt werden sollte, vor allem dann, wenn mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den Herkunftsländern zu rechnen ist.

6. Die Relevanz der Rahmenbedingungen für Anpassungsprozesse

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, dass die Entscheidung von potentiellen Fachkräften für eine berufliche Betätigung in Deutschland in mehrfacher Hinsicht durch hohe Transaktionskosten gekennzeichnet ist. Diese beziehen sich nicht nur auf fachliche Qualifikation, sondern auch auf die Berufsbildungsstruktur, die Sprache, die betriebliche Kultur sowie den gesellschaftlichen kulturellen Rahmen.

Ein wichtiger Aspekt für die erfolgreiche Bewältigung der damit erforderlichen Anpassungsprozesse betrifft ihre zeitliche und örtliche Rahmung. Sollen sie alle parallel erfolgen oder zeitlich gestaffelt? Sollen sie bereits ganz oder teilweise im Heimatland erfolgen oder in Deutschland? Sollen sie in Deutschland im normalen betrieblichen Rahmen oder in besonderen Lebenswelten erfolgen bzw. vollzogen werden? Schließlich sind die

Fragen zu stellen, welche Anpassungsleistungen von den aufnehmenden Betrieben erwartet werden und wie diese unterstützt werden können und welche Organisationsstrukturen den Anforderungen am besten gerecht werden können.

Die Beantwortung dieser Fragen liefert für den Gesetzgeber den Leitfa- den für einen Gesetzgebungsakt, der entsprechende unterstützende Maß- nahmen etabliert und zusätzliche Anreize für die Fachkräfteeinwanderung setzen kann.

7. Zwischenergebnis

Eine zusammenfassende Bewertung der gefestigten Erkenntnisse zu den Rahmenbedingungen der Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland macht deutlich, dass die meisten Gründe für eine mit Blick auf den Fach- kräftebedarf zu geringe Zahl von Migranten in den Rahmenbedingungen jenseits der aufenthaltsrechtlichen Regelungen zu erblicken ist.

Daraus wird zuweilen abgeleitet, dass die Steuerung durch Recht hier an ihre Grenzen stößt. Diese Einschätzung greift indes zu kurz. Sie ist nur dann zutreffend, wenn man die Steuerungswirkungen des Rechts auf den aufenthaltsrechtlichen Rechtsrahmen beschränkt. Die Gestaltungsmög- lichkeiten des Rechts und damit auch des Gesetzgebers sind indes nicht da- rauf beschränkt. Vielmehr bestehen vielfältige Möglichkeiten, auf die vor- stehend aufgezeigten Rahmenbedingungen der Erwerbsmigration Einfluss zu nehmen, indem für sonstige Maßnahmen mit Anreiz- und Förderwir- kung gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.

II. Der Weg zu Kandidaten und die Instrumente beruflicher Qualifikation

1. Ausgangslage und Grundsatzfragen

Erfolge im Bereich der Fachkräfteeinwanderung sind aus dem Blickwinkel des einzelnen Betriebs erst dann zu verzeichnen, wenn konkrete Personen aus Drittstaaten ein Beschäftigungsverhältnis eingehen. Dies setzt entspre- chende günstige bzw. förderliche Rahmenbedingungen voraus. Diese sind aber keine hinreichenden Bedingungen für den letzten Schritt zum Erfolg.

Es muss deshalb im Rahmen der Untersuchung auch gefragt werden, ob und welchen Handlungsbedarf es auf dem Weg zu den konkreten Kandi- daten für eine Beschäftigung gibt.

Zu berücksichtigen sind zudem die auch hier relevanten unterschiedlichen organisatorisch-institutionellen Ausgangslagen. Dabei können verschiedene Gruppen von Unternehmen betrachtet werden.

Für international tätige Unternehmen, die über Kontakte in Länder verfügen, in denen Fachkräfte gewonnen werden können (zur Länderauswahl sogleich unter 2.), besteht die Möglichkeit, vor Ort geeignete Personen zu suchen und auf eine Tätigkeit im deutschen Unternehmensbereich vorzubereiten und anschließend in Deutschland innerbetrieblich weiter zu qualifizieren.

Für gewerblich tätige Unternehmen, die Mitglied einer Industrie- und Handelskammer sind, besteht die Möglichkeit, mit Hilfe des Netzes der Auslandshandelskammern des DIHK¹⁵³ zumindest Unterstützung vor Ort bei der Suche von Fachkräften zu erhalten. In einigen Ländern (Ägypten, Algerien, China, Iran, Indien, Italien, Polen und Vietnam) unterstützen die Auslandshandelskammern, gefördert durch das BMBF, auch das Verfahren der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen. Das ProRecognition¹⁵⁴ genannte Programm will dazu beitragen, ausländische Fachkräfte, die in Deutschland arbeiten wollen, schnell und qualifikationsnah in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Während in Deutschland dafür ein leistungsstarkes Netzwerk bereitsteht, war und ist die Suche nach Ansprechpartnern im Ausland oft schwierig. Deshalb wurden die Anlauf- und Beratungsstellen im Ausland etabliert.

Für den Bereich des Handwerks gibt es, soweit für den Verfasser ersichtlich und mangels einer internationalen Handelsausrichtung auch nachvollziehbar, keine entsprechenden Strukturen. Kleine und mittlere Handwerksbetriebe sind zwar bisweilen auch grenzüberschreitend aktiv und Handwerkskammern pflegen punktuell internationale Kontakte. Diese sind bislang aber nicht für die Aufgabe der Gewinnung von Fachkräften konzipiert und überdies auf innereuropäische Kontakte fokussiert.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass es kleinen und mittleren Handwerksbetrieben an den notwendigen Kontaktstrukturen fehlt, um Fachkräfte in Drittstaaten anzusprechen und auszuwählen.

Es stellt sich deshalb die Frage, wie eine entsprechende unterstützende Infrastruktur am besten geschaffen werden kann.

153 Dazu näher <http://www.ahk.de> Zu den Aktivitäten der Auslandshandelskammern im Bereich der Dualen Ausbildung siehe: *Bayer/Sievers*, Duale Ausbildung im Ausland, 2019.

154 <https://www.ahk.de/foerderprogramme/berufsanerkennung/prorecognition/>

Im Interesse der Nachhaltigkeit erscheint es sinnvoll, an bestehende Strukturen, Pilotprojekte und Erfahrungen anzuknüpfen. Insbesondere sollte eine Einschätzung der Transaktionskosten mit Blick auf Sprache, Kultur und berufliche Bildung vorgenommen werden. Es sollte sodann eine Länderauswahl vorgenommen und über die Bestandteile einer örtlichen Bildungsinfrastruktur nachgedacht werden, die in der Lage ist, einen Qualifikations- und Anpassungsprozess zu ermöglichen, der die wesentlichen Voraussetzungen für eine weitere berufliche Qualifikation oder Beschäftigung in Deutschland vermittelt.

2. Länderauswahl

a) Zur Pfadabhängigkeit von Migrationsprozessen

Migrationsprozesse sind ganz allgemein durch eine starke Pfadabhängigkeit geprägt. Das bedeutet unter anderem, dass die Migranten Regionen aufsuchen, in denen sich Angehörige der gleichen Familie, Region oder Nation bzw. Kultur erfolgreich etabliert haben. Die Zuwanderung in die betreffenden Communities lässt geringere Transaktionskosten erwarten. Sie ist aber sowohl aus der Perspektive der Interessen der aufnehmenden Gesellschaft als auch der Migranten mit Nachteilen verbunden. So kann es zu Segregationsprozessen kommen und die Anreize für die eigene Berufsqualifikation und Integration der Migranten sind geringer, wenn sie sich in wenig anspruchsvolle Arbeitsstrukturen der eigenen Auslandscommunity hineinbegeben, anstatt sich den Herausforderungen des normalen Arbeitsmarktes zu stellen.

Eine besondere Form der Pfadabhängigkeit stellen Kolonialbeziehungen¹⁵⁵ und die Rückgewinnung von Auswanderern¹⁵⁶ dar. Beide Aspekte sind aber für Deutschland ohne spürbare praktische Relevanz, weshalb diese Aspekte nicht weiter zu vertiefen sind.

155 Dazu SVR, Jahresgutachten 2018, S. 25 f.

156 Um diese Personengruppen werben derzeit vor allem China und Japan. Zu Japan siehe näher *Obnishi*, ZAR 2018, 369 ff.

b) Kriterien der Länderauswahl

Bei der Auswahl von Ländern, in denen die Suche von Fachkräften für das Handwerk mit Aussicht auf Erfolg betrieben werden kann, können die folgenden Kriterien¹⁵⁷ hilfreich sein:

- Struktur und Niveau der allgemeinen und der beruflichen Bildung
- Einschätzung der sprachlich-kulturellen Transaktionskosten (unter Einbeziehung der religiösen Prägungen sowie der Lebensgewohnheiten)
- Bestehende politische und Wirtschaftsbeziehungen sowie darauf aufbauende Partnerschaften
- Etablierte Migrationspfade / bestehende Communities in Deutschland
- Ausbau von erfolgreichen Pilotprojekten

Besonders hilfreich ist es, wenn in den betreffenden Ländern an das Bildungsangebot von deutschen Auslandsschulen angeknüpft werden kann¹⁵⁸, da in diesen Fällen nicht nur die sprachlich-kulturellen Transaktionskosten niedriger sind, sondern auch in Bezug auf die Methodik der Wissensvermittlung eine bessere Grundlage anzunehmen ist.

3. Kontaktaufnahmen

Für die Ermöglichung der Kontaktaufnahme zwischen den potentiellen Fachkräften und den Beschäftigungsbetrieben erscheinen die folgenden Instrumente sinnvoll:

- Informationsangebote zu den beruflichen Bildungsangeboten vor Ort
- Informationsangebote zu Anerkennung und Arbeitsbedingungen in Deutschland (zusätzlich zu <http://www.make-it-in-germany.de>)
- Einbeziehung von Unternehmen, die Fachkräfte suchen, in den Auswahlprozess – Informationen über die Betriebe und Regionen (e-Dossiers, Video-Chat oder persönliche Anwesenheit)

Die genaue Formatierung der einzelnen Instrumente sollte eng an die Erfahrungen mit den entsprechenden Pilotprojekten gekoppelt und weiterentwickelt werden. Weil sich die Ausgangslagen erheblich unterscheiden, wird es eine Vielfalt an berechtigten Lösungen geben.

157 Darauf verweist auch ZDH, Positionspapier Erwartungen des Handwerks an eine gesteuerte und mittelstandsorientierte Zuwanderungspolitik, S. 5.

158 Eine Übersicht zu den 120 deutschen Auslandsschulen findet man unter https://www.auslandsschulwesen.de/Webs/ZfA/DE/Schulnetz/DAS/Weltkarte/weltkarte_node.html.

4. Berufsbildungsangebote einschließlich Ausgleichsmaßnahmen

Im Rahmen der Triple-Win-Projekte der GIZ sind in den letzten Jahren in einzelnen Ländern und für einzelne Berufsfelder entsprechende Ausbildungsformate entwickelt und praktisch umgesetzt worden.

Die Triple-Win-Projekte folgen dem Grundgedanken, dass eine von Deutschland unterstützte Maßnahme der beruflichen Bildung nicht nur eigennützig erfolgen, sondern auch einen Nutzen für das jeweilige Land und seine berufliche Infrastruktur bewirken soll. Das kann u. a. durch eine Begrenzung der in Deutschland angebotenen Stellen erreicht werden.

Notwendig ist dabei die Einbeziehung von Ausbildern aus Deutschland, unter Umständen auch von „Senior Advisers“, die diese Aufgabe nach Abschluss der eigenen Berufslaufbahn wahrnehmen, wie dies auch in anderen Bereichen der Beratungstätigkeit durch die GIZ der Fall ist.¹⁵⁹

5. Zusätzliche Hürden für Betriebe in ländlichen Räumen

Die Pfadabhängigkeit von Migration ist nicht auf die zwischenstaatliche Ebene beschränkt, sondern wirkt sich auch bei der innerstaatlichen Wahl des Aufenthaltsortes steuernd aus. Die Erfahrung von ländlichen Städten und Gemeinden, die nach 2016 erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um zugewiesene Flüchtlinge für einen dauerhaften Verbleib zu gewinnen, haben dies erneut deutlich gemacht. Die Migranten sind in großer Zahl in die Ballungsräume abgewandert und es war schwer, sie trotz großer Bemühungen und Arbeitsplatzangebote in den ländlichen Regionen zu halten.

Vor diesem Hintergrund muss mit Blick auf die innerstaatliche Verteilungsperspektive ebenfalls darüber nachgedacht werden, wie entsprechende Anreize für eine Ansiedlung und den Verbleib in ländlichen Regionen aussehen könnten.

Ein solches Vorhaben wurde in seinen Grobstrukturen im Gutachten für den 72. Deutschen Juristentag beschrieben¹⁶⁰ und dort zustimmend dem Gesetzgeber zur Umsetzung empfohlen:

159 So werden bei Projekten des Rechtstransfers häufig pensionierte Richter und Ministerialbeamte eingesetzt.

160 *Kluth*, (Fn. 97), S. D 57 ff.

„2. Koppelung von Migrantenförderung und Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels

Der demografische Wandel und seine Bewältigung in den einzelnen tangierten Politikfeldern stellt ein facettenreiches Aufgabenfeld¹⁶¹ dar, das in den letzten Jahren auch rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren hat.¹⁶² Zu einer Überschneidung mit der Migrationspolitik kommt es insofern, als Zuwanderung bei einigen durch den demografischen Wandel beeinflussten Problemen wie dem Fachkräftemangel einen Lösungsbeitrag liefern kann. Vor allem aber besteht in beiden Bereichen ein Interesse, die Ansiedlung von Menschen in ländlichen Räumen zu fördern.¹⁶³

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Neigung von Migranten, in Ballungsräume abzuwandern, ist das Ziel mit dem hohen Anspruch verbunden, bestehende Bewegungsströme umzukehren bzw. auf neue Ziele auszurichten. Das wird nur gelingen, wenn mit starken Anreizen operiert wird.

Ein Blick in die Migrationsgeschichte zeigt, dass entsprechende Anreize oft mit der Zuweisung von Grundeigentum bzw. dem erleichterten Zugang verbunden waren. Das gilt nicht nur für die Ansiedlung der Donauschwaben sondern – räumlich und zeitlich näherliegend – auch für die Förderinstrumente des Bundesvertriebenengesetzes, das bis heute äußerst günstige Rahmenbedingungen für den Hausbau enthält. Da in den ländlichen Räumen der Zugang zu Immobilien äußerst günstig ist und die Kommunen dabei eine aktive Rolle spielen können, erscheint dieser Anknüpfungspunkt passend. Zu beachten ist weiter, dass durch entsprechende Projekte in den betroffenen Gebieten zugleich die anstehende Modernisierung und Anpassung der Infrastrukturen etwa in Bezug auf Breitbandtechnik und moderne Gesundheits- und Pflegeversorgung umgesetzt werden kann, so dass es auch hier zu einer triple-win-Konstellation kommen kann.

Nach dem hier vertretenen Konzept von Integration und Befähigung ist aber zu beachten, dass es sich um eine offene Fördermaßnahme handeln sollte, die nicht auf Flüchtlinge oder Migranten im weiteren Sinne beschränkt ist, sondern auch Deutsche einbezieht. Dadurch

161 Übersicht bei Kluth, *Der demografische Wandel und das Recht*, 2014.

162 Siehe nur Kluth/Baer, in: VVDStRL 68 (2009), S. 246 ff. sowie Ziekow/Rixen, in: VVDStRL 74 (2015), S. 293 ff.

163 Zu der raumordnungspolitischen Aspekten Rixen, in: VVDStRL 74 (2015), S. 293 (326 ff.).

kann zugleich die heterogene Struktur der geförderten Gebiete gesichert werden. Hinzu kommt, dass der gleichzeitige Zuzug von Deutschen und Migranten auf beiden Seiten die Offenheit für Verständigung fördert, weil sich alle Beteiligten in der gleichen Ausgangslage des Neuanfangs befinden.

3. Wettbewerbsorientierte Förderinstrumente mit starker Anreizwirkung

Die in Betracht kommenden Städte und Gemeinden sind nicht in der Lage, entsprechende Projekte angemessen finanziell zu fördern; und auch die Länder wären damit überfordert. Es bedarf deshalb einer zumindest anteiligen Finanzierung durch den Bund, wobei Fördergelder für ohnehin anstehende Infrastrukturmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

Vorgeschlagen wird die Einrichtung eines Förderfonds des Bundes der nach dem Vorbild der Wissenschaftsförderung als Träger der Förderung und Auswahlentscheidung fungiert. Dadurch soll ein wettbewerbliches Verfahren initiiert werden, bei dem insbesondere Kommunen und Unternehmer, die an der Ansiedlung von Personen aus Ballungsgebieten interessiert sind, entsprechende Projekte entwickeln und deren Förderung beantragen können. Von Seiten der Kommunen können als Eigenmittel u.a. Grundstücke oder Bestandsgebäude eingebracht werden.

Bei der Auswahl sollte die angemessene Beteiligung von bereits dauerhaftigen Personen und anerkannten Schutzberechtigten vorgegeben werden. Weitere Kriterien, insbesondere auch der Nachweis bestimmter beruflichen Qualifikationen, die zu den Bedarfen der beteiligten Unternehmen passen, sind projektbezogen zu bestimmen.

Um eine dauerhafte Präsenz abzusichern, kann der Zugang zu Immobilien über Genossenschaftsmodelle umgesetzt werden, bei denen die Genossenschaften Eigentümer sind und die zuziehenden Personen Genossenschaftsanteile erwerben. Durch ein investives Genossenschaftsmitglied, das die Kommune oder eines oder mehrere Unternehmen sein kann, wird die Mindestfinanzausstattung so lange gesichert, bis die Genossen die Finanzierung selbst tragen können.“

Die Ausarbeitung der Einzelheiten eines solchen Projekts ist anspruchsvoll und komplex, weshalb an dieser Stelle eine genauere Beschreibung nicht geleistet werden kann.