

Arbeitsmigration: Die arbeitsmarktpolitische Verantwortung der EU und der fehlende deutsch-französische Motor

Heide Köpping und Jean Leray¹

70.000 Ingenieure fehlen mittlerweile auf dem deutschen Arbeitsmarkt – eine schmerzhaft Lücke, denn allein im Jahr 2006 kostete sie die deutsche Wirtschaft gemäß einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung ca. 20 Milliarden Euro. Die Situation in Frankreich ähnelt der Lage in Deutschland und beide Staaten sehen sich mit einem Widerspruch konfrontiert: einer im europäischen Vergleich hohen Arbeitslosigkeit von ca. 8 Prozent einerseits und andererseits einer beachtenswerten Anzahl offener Stellen – 300.000 in Frankreich, 560.000 in Deutschland. Beide Länder stehen also, trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Ausrichtung, vor der selben Herausforderung: einem Fachkräftemangel, der sich bei fehlenden Gegenmaßnahmen in den kommenden Jahren und langfristig aufgrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung weiter verschärfen wird.

Die aktuelle politische Entwicklung in Deutschland und Frankreich spiegelt die Vielfalt der Ansätze zur Lösung des Fachkräftemangels wider. Frankreich verfolgt mit seinem Programm für lebenslanges Lernen das eher mittelfristig angelegte Ziel einer besseren Anpassung des Arbeitsangebots an die Nachfrage; in Deutschland firmiert die Qualifizierungsoffensive unter dem Namen „Aufstieg durch Bildung“. Während auf beiden Seiten des Rheins demzufolge vorhandene Potentiale besser ausgeschöpft werden sollen, wird die Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitnehmer erst seit kurzem – im Vergleich zu Großbritannien, Irland, Spanien, Italien und Belgien spät – intensiver gefördert.

Arbeitsmigration als arbeitsmarktpolitisches Instrument in der Europäischen Union zu bezeichnen, entspräche jedoch nicht der Realität. Ganz im Gegenteil ist Migration als Chance kein Bestandteil der öffentlichen Debatte trotz nachweisbarer Erfolge der klassischen Einwanderungsländer wie beispielsweise USA, Kanada und Australien, die durch eine aktive Steuerung der Einwanderung auf den nationalen Arbeitskräftebedarf reagierten. Die deutsche und französische Einstellung gegenüber einer Öffnung der Arbeitsmärkte und dem Instrument der Arbeitsmigration ist eher zurückhaltend. Aus politischer Sicht müssten die illegale Zuwanderung vermieden und aus arbeitsmarktpolitischer Sicht heimische Arbeitsplätze – insbesondere gering qualifizierter Arbeitnehmer – geschützt werden. Noch in seiner Funktion als Innenminister unterstrich Nicolas Sarkozy Ende 2006 gemeinsam mit seinem deutschen Amtskollegen Wolfgang Schäuble: „Wir wünschen keine ungesteuerte Zuwanderung in unsere Arbeitsmärkte und Sozialsysteme.“ Daran anknüpfend stellten sie die Forderung nach einer europäischen Migrationspolitik, deren Fokus jedoch auf der Bekämpfung illegaler Zuwanderung und nicht auf den Chancen einer gesteuerten Migration

¹ Heide Köpping ist Volkswirtin und arbeitet bei E.ON Energie im Bereich Regulierung, Jean Leray ist Ingenieur und betreut die Sicherheitsanalysen eines Kernkraftwerks in Deutschland. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

liegen sollte. Bereits die Umsetzung des Grundsatzes der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU wurde von beiden Ländern immer wieder verzögert. In Deutschland noch bis 2011 ausgesetzt, öffnete Sarkozy im Juli 2008 – immerhin ein Jahr früher als geplant – den Arbeitsmarkt Richtung Osteuropa.

Abweichend von dieser eher restriktiven Politik sind jedoch zunehmend Lockerungen der Regelungen erkennbar, wodurch die Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte erleichtert werden soll. Der im Jahr 2001 gestarteten Greencard-Initiative der Regierung Schröder zur Anwerbung von IT-Spezialisten – mit eher mäßigem Erfolg – folgte im Juli 2008 eine weitergehende Regelung für Hochqualifizierte im Rahmen eines Aktionsprogramms der Bundesregierung². Dieses sieht u.a. eine Absenkung der relevanten Einkommensgrenzen, den Wegfall der Vorrangprüfungen für Akademiker aus den neuen EU-Mitgliedstaaten sowie die Arbeitsmöglichkeit in Deutschland für Hochqualifizierte aus Drittstaaten mit Vorrangprüfung vor. Fachkräfte und Geringqualifizierte sind von dem Programm jedoch nicht betroffen, obwohl auch hier ein Mangel besteht.

In Frankreich sind ähnliche Tendenzen erkennbar. Das neu gegründete Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung führte Instrumente ein, um Wirtschaftsmigration zu steuern. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um differenzierte Arten von Arbeitsgenehmigungen, die den verschiedenen Kategorien fehlender Arbeitskräfte gerecht werden („carte compétences et talents“, „carte salarié en mission“ etc.). Die für die Betroffenen daraus resultierenden neuen Rahmenbedingungen sind jedoch noch verbesserungsdürftig, so beispielsweise die zeitliche Begrenzung der jeweiligen Arbeitserlaubnis. Inwieweit daher tatsächlich dringend gesuchte Akademiker ihren Weg auf den französischen Arbeitsmarkt finden, ist fraglich. Hauptziel der französischen Regierung ist und bleibt – wie auch an der Politik während der EU-Ratspräsidentschaft erkennbar war – die Bekämpfung illegaler Einwanderung.

Während Migrationspolitik also zunehmend als europäische Aufgabe verstanden wird, gilt dies nicht für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Ganz im Gegenteil werden ökonomische Gründe für die Errichtung eines Binnenmarktes, mit der die Freizügigkeit von Personen einhergeht, ausgeblendet im sensiblen Feld der Arbeitsmarktpolitik, die zu einem nicht geringen Grad protektionistische Züge aufweist. Dabei wird außer Acht gelassen, dass ergänzende kurzfristige Maßnahmen, wie die der Arbeitsmigration, für die Bekämpfung des Fachkräftemangels unerlässlich sind. Sie sind in einem stark national geprägten Politikumfeld jedoch schwer zu implementieren. Zunehmend werden durch arbeitsmarktpolitisch bedingte Maßnahmen – insbesondere die Arbeitsmigration – jedoch auch europäische Politikfelder wie etwa die Migrationspolitik berührt. Auch die Einführung der so genannten Blue Card, die einheitliche Bedingungen für ausländische Fachkräfte schaffen soll, ist dem Primat der nationalen Politik unterworfen. Insbesondere Deutschland setzte in der Vergangenheit den Vorrang nationaler Regelungen durch. Dass die Logik des Binnenmarktes diesem widerspricht und damit nach wie vor uneinheitliche Zulassungsverfahren im EU-

² „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“

Raum bestehen bleiben, ist nachrangig. Dieser Status quo einer vorwiegend skeptischen Haltung der EU-Mitgliedstaaten vernachlässigt, dass die Attraktivität eines einzelnen Landes zunehmend auch von der Attraktivität des europäischen Arbeitsmarktes abhängt, auch wenn dessen endgültige Vereinheitlichung noch in weiter Ferne liegt, und folglich eine Einbindung der europäischen Ebene sinnvoll ist. Diese Attraktivität eines Arbeitsmarktes soll nicht nur Migranten ansprechen, sondern auch Bürger der Mitgliedstaaten. Die Verhinderung von Abwanderung zum einen und die bessere innereuropäische Ausnutzung von Potentialen zum anderen könnten möglicherweise das Problem des Fachkräftemangels verringern. Eine EU, die den wirtschaftlichen Vergleich mit dem US-amerikanischen Gesamtmarkt sucht, sollte neben dem europäischen Wirtschaftsraum auch dem dazugehörigen EU-Arbeitsmarkt mit all seinen Interdependenzen und Chancen Beachtung schenken. Ein Umdenken ist demzufolge erforderlich.

Nicht erforderlich ist ein Umdenken hingegen in Bezug auf die Notwendigkeit von Bildungsmaßnahmen. Sowohl Deutschland als auch Frankreich haben diese erkannt. Auch die Unternehmensebene bestätigt diese Feststellung: Eine Befragung deutscher Unternehmer zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels führt zu dem durchaus überraschenden Ergebnis, dass Arbeitsmigration erst an neunter Position des wünschenswerten Maßnahmenkatalogs rangiert. Wichtigstes Instrument ist der Befragung nach die Bildung der Arbeitnehmer. Als mittel- und langfristige Maßnahme sollte aber auch diese Form der Arbeitsmarktpolitik in einen integrierten Ansatz eingebettet sein. Geplante Engpass-Diagnosen bzw. Bedarfsanalysen dienen allein der Ermittlung des Bedarfs an Aus-, Weiter- und Fortbildung auf nationaler Ebene. Auch wenn diese Perspektive sinnvoll ist, da in erster Linie nationale Gremien über die notwendigen Kenntnisse der Arbeitsmarktsituation verfügen, stellt sich die Frage, ob nicht auch hier über das nationale Niveau hinaus im europäischen Rahmen zusammengearbeitet werden sollte, um europäischen „mismatch“ zu vermeiden. Auch könnten diese Analysen mit der Ermittlung des Bedarfs an Arbeitsmigration verbunden werden.

Arbeitsmigration als kurzfristige Maßnahme darf aufgrund der Dringlichkeit des Fachkräftemangels in einem arbeitsmarktpolitischen Mix heutzutage nicht außer Acht gelassen werden. Ein effektiver Einsatz dieses Instruments kann jedoch innerhalb der EU nur im Zusammenspiel nationaler und europäischer Akteure erreicht werden. Die Tatsache, dass insbesondere kurzfristige Maßnahmen wie die der Arbeitsmigration nicht die Ursache – demographische Entwicklungen und möglicherweise eine ungenügende Anpassung des Arbeitsangebots an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes – bekämpfen, unterstreicht jedoch, dass ein integrierter Ansatz, in dem Maßnahmen zur Arbeitsmigration ergänzend zu umfassenden Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt werden, notwendig ist. So wird sichergestellt, dass unterschiedliche zeitliche Wirkhorizonte berücksichtigt werden. Das Ziel, vorhandene Ressourcen auszuschöpfen und somit volkswirtschaftliche Produktionsfaktoren effektiver einzusetzen, sollte grundsätzlich an erster Stelle stehen.

Ob Arbeitsmigration auf europäischer Ebene wirklich an Bedeutung gewinnen wird, hängt auch von den wirtschaftlichen Entwicklungen der nächsten Monate ab. Aber auch wenn die Krise einen positiven Nebeneffekt – Entspannung beim Fachkräftemangel – mit sich brächte, sollte ein offenerer Umgang mit der Thematik gezielter Arbeitsmigration angestrebt werden. Förderlich wäre dabei mit Sicherheit ein funktionierender „deutsch-französischer Motor“ in dieser Frage. Vielleicht zündet er ja noch.