

Einführung zur SAMF-Jahrestagung 2012

„Migration, Migrant/innen und Arbeitsmarkt – zwischen Entgrenzung, Ausgrenzung und Segmentierung“

Was den Arbeitsmarkt im Allgemeinen betrifft, so scheint Deutschland in den letzten Jahren vom „Kranken Mann Europas“ zum „Job-Wunder“ aufgestiegen zu sein. Zu einem großen Teil ist diese plötzliche Verschiebung der Perspektiven darauf zurückzuführen, dass der Schock der Finanzkrise von 2008 von den Arbeitsmärkten vieler unserer europäischen Nachbarn schlechter verarbeitet wurde als bei uns. Außerdem jedoch ist Deutschland nicht nur Mitverursacher, sondern bisher vor allem Gewinner der Euro-Krise: Der schwache Euro stützt die Exporte nach außerhalb des Euro-Raums, und der sich verschärfende Mangel an Finanzanlagen, die als sicher gelten, sorgt für niedrige Zinsen in Deutschland.

In der Tat ist die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt anhaltend positiv: Die Zahl der Erwerbstätigen befindet sich auf Rekordniveau, auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung steigt wieder, und der Rückgang der Arbeitslosenquote auf das Niveau von Anfang der 1990er Jahre wird zusätzlich durch die demografische Verknappung des Arbeitsangebots begünstigt. Erst bei näherem Hinsehen offenbaren sich auch Schattenseiten: Bei nur geringem Wachstum des Arbeitsvolumens ist die Zunahme der Erwerbstätigenzahl nur durch weitere Zerstückelung eines Teils der Arbeitsplätze möglich, und sie erfolgt teilweise zu Bedingungen mit reduziertem oder fehlendem Bestandsschutz. Das geht vielfach mit schlechter Bezahlung und unzureichender sozialer Absicherung einher (Knuth 2011).

Aber wie wirken sich diese Entwicklungen auf Migrantinnen und Migranten aus?

Die meisten Arbeitsmarktstatistiken kennen als Herkunftsmerkmal nur die Staatsangehörigkeit und tragen daher nur näherungsweise zur Klärung dieser Frage bei. Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit haben offenbar an der skizzierten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt im Guten wie im Schlechten partizipiert: Zunehmende Erwerbstätigkeit, aber auch Zunahme von ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen. Die relative Position von Migrantinnen und Migranten hat sich jedoch kaum verbessert. Die Schere der Beschäftigungsquoten hat sich nur marginal verringert, und die Arbeitslosenquoten der Ausländer sind immer noch mehr als doppelt so hoch wie die der deutschen Staatsangehörigen (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2011).

Es gab 2009 nur wenige europäische Länder, in denen dieses Missverhältnis noch krasser war. Anders gesagt: Deutschland sticht im internationalen Vergleich nicht dadurch heraus, dass Migranten es auf dem Arbeitsmarkt überhaupt schwerer haben als Einheimische, sondern dadurch, dass die Benachteiligung so stark ist. Einer aktuellen Studie für das Europäische Parlament zufolge (Institut zur Zukunft der Arbeit 2011) zieht sich dieses Muster durch eine ganze Reihe von Indikatoren hindurch, von der Erwerbstätigkeit über die Arbeitslosigkeit zur Bildung und schließlich zu den Einstellungen in der Bevölkerung: Entgegen aller wissenschaftlichen Erkenntnis findet die Vorstellung von der „Sozialstaats-Migration“ noch immer große Zustimmung. Auch die Erkenntnis der wirtschaftlichen Notwendigkeit von Einwanderung hat in Deutschland nach Eurobarometer zwar zugenommen, bewegt sich aber nur im unteren Drittel der

EU-15. Nach gerade erst 10 Jahren Reise, ausgehend vom Dogma „kein Einwanderungsland“, sind wir immer noch nicht ganz in der Realität angekommen.

Will man den amtlichen Statistiken glauben, so befinden sich unter den Beschäftigten – und erst recht unter den Arbeitslosen – mit ausländischer Staatsangehörigkeit weitaus höhere Anteile von Personen ohne Ausbildung als unter den deutschen Staatsangehörigen (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2011). Scheinbar erklärt das ihre Marginalisierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Tatsächlich jedoch verfügen erhebliche Anteile der statistisch als „unqualifiziert“ Gebrandmarkten über berufliche oder akademische Ausbildungen, die in Deutschland nicht anerkannt sind. Dieses gilt in besonders auffälligem Maße für Personen, die ihre Ausbildung in Osteuropa bzw. der früheren Sowjetunion erhalten haben.

Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Qualifikationen, die in einem anders strukturierten Bildungs- und Ausbildungssystem erworben wurden, sind kein ausschließlich deutsches Phänomen. Soweit erworbene Qualifikationen sprachlich, kulturell oder institutionell gebunden sind, ist ihre teilweise Entwertung ein leider unvermeidlicher Preis der Migration: Entweder wird die mitgebrachte Qualifikation im Zielland überhaupt nicht nachgefragt, oder für die Ausübung der vergleichbaren Tätigkeit braucht man im Zielland teilweise andere, ebenfalls sprachlich, kulturell oder institutionell spezifische Ausbildungsinhalte. Darüber hinaus gibt es in allen Ländern so genannte reglementierte Berufe, die nur mit entsprechenden Qualifikationsnachweisen ausgeübt werden dürfen.

Speziell auf dem deutschen Arbeitsmarkt dürften jedoch vier zusätzliche Schwierigkeiten für Bildungsausländer hinzukommen:

1. die hohe Bedeutung der *Berufsfachlichkeit* für die Strukturierung des Arbeitsmarktes und damit die Orientierung an universell akzeptierten, als gleichwertig geltenden berufsqualifizierenden Abschlüssen: Das sichert den Inhabern entsprechender *Zertifikate* die berufliche Mobilität und senkt die Transaktionskosten der Arbeitgeber; es führt aber auch dazu, dass in der Praxis des Arbeitsmarktes der Zugang auch zu den nicht reglementierten Berufen ähnlich stark von Zertifikaten abhängig ist wie der Zugang zu reglementierten Berufen;
2. der hohe Anteil der *betrieblichen Berufsausbildungen* bei der Produktion solcher berufsfachlichen Qualifikationen, und damit ein Berufsbildungssystem, das in der Mehrzahl der Herkunftsländer von bereits Eingewanderten und künftig vielleicht Einwandernden keine Entsprechung hat – was zwangsläufig zu Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit von Qualifikationen führt;
3. die *dezentrale Verteilung der Verantwortlichkeiten* für dieses Berufsbildungssystem, für die Abnahme von Prüfungen darin und folglich auch für die Bewertung von Abschlüssen, die aus dem Ausland mitgebracht werden;
4. darüber hinaus schließlich der *Bildungsföderalismus*, der zu einer ähnlichen Dezentralität und Vielfalt der Verantwortlichkeiten für Berufe außerhalb des „dualen Systems“ führt, einschließlich der Länderzuständigkeit für reglementierte *Bildungsberufe*.

Diese vier Charakteristiken des deutschen Berufsbildungssystems gelten allesamt mit guten Gründen als *Stärken* des deutschen Erwerbsmodells. Sie unterstützen Übergänge aus dem Bildungs- in das Erwerbssystem, sichern die Entsprechung von Berufsbildung und betrieblichen Anforderungen, schaffen eine breite gesellschaftliche und

nicht nur staatliche Verantwortlichkeit für die berufliche Qualifizierung der nachrückenden Generationen und bilden die Grundlage für lebenslange Beschäftigungsfähigkeit. Ob auch der Bildungsföderalismus eine Stärke ist, kann allerdings mit guten Argumenten bezweifelt werden, sollte aber nicht im Zentrum der heutigen Diskussionen stehen.

Aber: Alle diese Stärken werden für Bildungsausländer zu Hürden und Irrgärten. Ihre Qualifikationen werden auf dem deutschen Arbeitsmarkt zunächst einmal nicht anerkannt und sind damit faktisch weitgehend wertlos, und der Weg zur Anerkennung ist für sie schwer zu finden. Das genaue Ausmaß der Nicht-Anerkennung ist nicht bekannt (vgl. aber hierzu den Beitrag von Holger Seibert auf dieser Tagung). Eine leider in ihrer Fragestellung und Aufgliederung nicht wirklich zufrieden stellende Statistik aus dem Mikrozensus 2008 deutet darauf hin, dass die ganz überwiegende Mehrheit der Personen, die ihren höchsten Abschluss im Ausland erworben haben – es geht um 2 Millionen Betroffene – eine Anerkennung gar nicht versucht hat. Dabei hatte ein Teil der Betroffenen, die Spätaussiedler, von Anfang an ein verbrieftes Recht auf ein Anerkennungsverfahren, und EU-Bürgerinnen und -Bürger haben ein solches Recht seit 2007, soweit es um reglementierte Berufe geht.

Bei einer Befragung von Hartz-IV-Empfängern gaben 45 Prozent der Spätaussiedler, 43 Prozent der Osteuropäer und 31 Prozent derjenigen aus der übrigen Welt (soweit nicht Türkei) an, über einen in Deutschland nicht anerkannten ausländischen Abschluss zu verfügen (insges. ca. 100.000 Personen im ALG II-Bezug – vgl. den Beitrag von Martin Brussig auf dieser Tagung). Von den für Bildungsinländer segensreichen Institutionen des deutschen Arbeitsmarktes scheint für Bildungsausländer eine faktisch exkludierende, wenn nicht gar diskriminierende Wirkung auszugehen – ohne dass es dazu diskriminierender Einstellungen, Absichten und Handlungen überhaupt bedarf.

Die Bundesregierung will das ändern und hat nach langer Vorbereitung Ende letzten Jahres ein „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz“ über die parlamentarischen Hürden gebracht, das im April in Kraft tritt. Die Anzahl der potenziell davon profitierenden Personen wird mit 300.000 angegeben. Dieses als „Meilenstein“ gefeierte Gesetz weist zweifellos in die richtige Richtung, aber es macht auch wie in einem Brennglas deutlich, wie sehr die politischen Akteure in den institutionellen Gegebenheiten dieses Landes gefangen sind.

(1) Als Bundesgesetz kann dieses Gesetz natürlich nur für Berufe gelten, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat. Zu einer konzertierten Aktion mit den Ländern kam es nicht – entsprechende Ländergesetze sind erst in Vorbereitung. Folge: Einstweilen müssen Interessenten für eine Anerkennung erst einmal herausfinden, ob ihr Beruf Bundes- oder Ländersache ist. Dabei lernen sie Dinge, die selbst Arbeitsmarktexperten nicht wissen.

Hier wie bei beim folgenden Punkt wird deutlich: Berufliche Anerkennung ist nicht einfach ein Verwaltungsakt, der sich auf ein Bündel von Dokumenten bezieht, sondern sie ist ein Prozess in einem Lebensverlauf, in dem viele andere Dinge gleichzeitig zu bewältigen sind. Ganz am Anfang einer Anerkennungsstrategie muss eine klare Vorstellung davon stehen, welches der deutsche Referenzberuf ist, für den eine Anerkennung der eigenen Qualifikation angestrebt wird. Das setzt eine Übereinstimmung von beruflichem Profil aus dem Herkunftsland und beruflichen Zielvorstellungen im Zielland voraus. Eine solche Übereinstimmung ist bestenfalls als Ergebnis ei-

nes längeren Beratungs- und Klärungsprozesses zu erwarten ist und nicht als seine Voraussetzung (Laux 2011).

- (2) Das Gesetz kann nichts daran ändern, dass die Zuständigkeiten auf viele Stellen verteilt sind – man sagt, es seien etwa 400. Deutsche Stellen wissen in der Regel ganz gut, wofür sie zuständig sind und noch besser, wofür sie nicht zuständig sind. Wenn sie aber nicht zuständig sind, wissen sie meistens nicht genau, wer es denn ist. Ohne klare Vorstellung vom Referenzberuf und ohne detaillierte Kenntnis des institutionellen Aufbaus unserer Berufsordnung muss das Anerkennungssystem für die Betroffenen zum Irrgarten werden.
- (3) Es ist offensichtlich, dass diese Voraussetzungen ohne kompetente Beratung nicht zu bewältigen sind und dass es deshalb ein vorgelagertes Beratungssystem geben muss, das nicht selbst in die Abgrenzung von Kompetenzen verstrickt ist. Ein solches System ist aber nicht flächendeckend in verlässlicher Qualität und mit ausreichender Sichtbarkeit für die Adressaten vorhanden. Die Weigerung der Bundesregierung, das „Anerkennungsgesetz“ entsprechend mit Beratungskapazitäten zu flankieren, war einer der hauptsächlichen Streitpunkte mit den Ländern im Bundesrat. Auch wenn die Ländern inhaltlich Recht haben: Ein Föderalismus, in dem die Länder immer nur als Wächter und nicht als mitverantwortliche Gestalter agieren, wirkt nicht gerade problemlösend.
- (4) Das BQFG macht für die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen Voraussetzungen, die dem Inlandsstandard entsprechen: Vorlage von Nachweisen über eine durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelte Ausbildung in einem geordneten Ausbildungsgang; nur ergänzend wird berufliche Erfahrung gewertet. Damit wird ein Ausmaß von Staatlichkeit, von staatlicher Intervention in der Berufsbildung und von staatlich garantiertem Zertifikatswesen vorausgesetzt, das in vielen potenziellen Herkunftsländern nicht zu erwarten ist.
- (5) Die Maßstäbe zur Bewertung nachgewiesener Qualifikationen orientieren sich an den im EU-Recht vorgegebenen unbestimmten Rechtsbegriffen der „Gleichwertigkeit“ und der Abwesenheit „wesentlicher Unterschiede“. Wie diese Maßstäbe umgesetzt werden, ist schwer vorhersehbar, da eine systematische Evaluation bisheriger Anerkennungsverfahren nicht existiert. Ein Fortschritt ist, dass im Falle der Ablehnung die „wesentlichen Unterschiede“ zu dokumentieren sind.
- (6) Das könnte der Ausgangspunkt für eine Anpassungs- oder Ergänzungsfortbildung, für ein Aufbaustudium oder für die Vorbereitung auf eine Externenprüfung sein. Nur gibt es dafür keine anderen Fördermöglichkeiten als die allgemein verfügbaren, allgemein unzureichenden und insbesondere für die Lebensumstände der Betroffenen meistens nicht passenden.

Insofern kann die Prognose zur Wirksamkeit des neuen Gesetzes nicht sehr optimistisch sein, und selbst aus manchen Äußerungen von Repräsentantinnen der Bundesregierung ist herauszulesen, dass der Wert des Gesetzes vor allem im Symbolischen gesehen wird („deutliches Willkommenssignal an zugewanderte Fachkräfte und Akademiker“ – Staatsministerin Maria Böhmer, Pressemitteilung vom 4.11.2011). Jedoch ist zehn Jahre nach der Süßmuth-Kommission die Zeit abgelaufen, in der eine nur symbolische Integrationspolitik als Fortschritt gegenüber der früheren Ignoranz gelten konnte.

Wenn bewährte und in einem einstmals weitgehend geschlossenen nationalen Arbeitsmarkt funktional erfolgreiche Institutionen es Eingewanderten besonders schwer

machen, ihre mitgebrachten Qualifikationen zu verwerten, dann ist das nicht nur nachteilig und ungerecht für die Betroffenen. Es ist nicht nur ein Verlust an möglichem gesellschaftlichem Wohlstand und eine potenziell zusätzliche Belastung für die sozialen Sicherungssysteme, die abgeschnittene Erwerbsmöglichkeiten ersetzen müssen.

Unter Bedingungen eines zunehmend transnationalen Arbeitsmarktes und bei gegebenem Mandat der EU, diesen zumindest für den Europäischen Wirtschaftsraum herzustellen, ist eine solche Situation bedrohlich für diese Institutionen als solche. Wir sollten das von zahlreichen anderen Gebieten her kennen, von der Buchpreisbindung über die Stellung öffentlicher und genossenschaftlicher Banken und die Betätigungsmöglichkeiten kommunaler Eigenbetriebe bis zum Arbeits- und Tarifrecht, zu sozialen Dienstleistungen und dem Dritten Sektor: Da die EU kein Mandat hat, ihren Mitgliedsstaaten eine bestimmte „gute“ Wirtschafts- und Sozialordnung vorzuschreiben, wirken die europäischen Integrationsmechanismen zwangsläufig negativ und nivellierend. Gestützt auf subjektive Rechte von Individuen und Unternehmen sind sie auf die Beseitigung von Mobilitätshemmnissen, Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen gerichtet. Individuelle Rechte werden zu Lasten von Institutionen gestärkt, was den unmittelbar Betroffenen im Einzelfall nützt, in der Tendenz aber kollektive Schutzmechanismen untergräbt (Barbier und Colomb 2012). Bezogen auf unseren Gegenstand würde dieser Fall eintreten, sobald die EU ihre Politik zur Anerkennung von Qualifikationen über die reglementierten Berufe, also die expliziten Zugangsbarrieren hinaus auf die impliziten erstrecken würde, oder sobald die Grundsätze der Europäischen Antidiskriminierungsrichtlinie über Rasse und ethnische Herkunft hinaus auf die bloße Tatsache des „Gewandert-Seins“ erstreckt würden.

Der einzige wirksame Schutz gegen die potenziell deregulatorische Wirkung der EU-Politik würde beim Thema „Anerkennung von Berufsqualifikationen“ in einer positiven Aktion bestehen, die indirekt diskriminierende Wirkungen von Institutionen so weit wie möglich neutralisiert. Wir bräuchten also nicht nur ein Recht auf ein Anerkennungsverfahren, sondern eine wirksame und kontinuierliche Begleitung von Anerkennung und Nachqualifizierung. Wir bräuchten nicht nur „zuständige Stellen“, sondern eine in der Fläche vertretene und in den wichtigsten Herkunftssprachen kommunikationsfähige zentrale Anlaufstelle. Und wir müssten die von Frau Schavan beschworene Gefahr der Inländerdiskriminierung nicht dadurch vermeiden, dass wir nur mit äußerster Zurückhaltung etwas für Eingewanderte tun, sondern dadurch, dass auch Bildungsinländer zweite und dritte Chancen der Berufsbildung erhalten.

Ich halte die Befürchtung für unbegründet, dass derartige Möglichkeiten gleich so massenhaft in Anspruch genommen würden, dass es die Grenzen der Finanzierbarkeit sprengen würde. Unter denjenigen, die seit vielen Jahren, wenn nicht Jahrzehnten von einer qualifikationsadäquaten Teilhabe am deutschen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, wird sich der Drang nach Weiterbildung und Anerkennung in Grenzen halten.

Es geht darum, Deutschland institutionell fit zu machen für künftige Einwanderung. Denn angesichts der Konkurrenz zahlreicher hochentwickelter Volkswirtschaften mit ähnlichen demographischen Tendenzen und entsprechendem Arbeitskräftebedarf ist die Erwartung doch offensichtlich illusorisch, die benötigten Fachkräfte würden dem deutschen Arbeitsmarkt passend wie die gebratenen Tauben in den Mund fliegen. Im Wettbewerb um Köpfe gewinnen kann nur, wer wanderungswilligen Köpfen eine Ent-

wicklungsperspektive bietet und bereit ist, in sie zu investieren, und wenn nötig nicht nur mit Sprachkursen. In der Konkurrenz um Fachkräfte gewinnen kann nicht, wer die Erlaubnis zur Einwanderung an eine bereits erreichte Schwelle des Marktwertes bindet, insbesondere dann nicht, wenn eben dieser Marktwert durch die institutionelle Verfasstheit des Arbeitsmarktes herabgedrückt wird.

Natürlich wäre eine solche investive Einwanderungs- und Integrationspolitik etwas teurer als eine bloß symbolisch inszenierte so genannte Willkommenskultur. Aber „Kultur“ ist eben in keiner der Bedeutungsspielarten des Begriffs umsonst zu haben, und diejenigen, die schon lange hier leben oder gar hier geboren sind, werden mit „Willkommen“ sowieso nicht viel anfangen können. Langfristig hängen auch die Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten und das Verhalten von Entscheidern im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt von der institutionell verankerten – oder eben nicht verankerten – Wertschätzung gegenüber Migranten ab.

Literatur

- Barbier, Jean-Claude; Colomb, Fabrice (2012): Governance and social policy: larger and larger uncertainties looming. GUSTO project: The Governance of Uncertainty and Sustainability: Tensions and Opportunities (Policy Brief, 5.4). Online verfügbar unter http://www.gusto-project.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=340:policy-brief-54-eu-governance&catid=44:wp5&Itemid=61.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2011): Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender-201111.pdf>.
- Institut zur Zukunft der Arbeit (2011): The integration of migrants and its effects on the labour market. Based on a study conducted for the European Parliament under contract IP/A/EMPL/FWC/2008-002/C1/SC6 (IZA Research Report, 40).
- Knuth, Matthias (2011): Widersprüchliche Dynamiken im deutschen Arbeitsmarkt. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (11), S. 580-587. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/wsimit_2011_11_knuth.pdf.
- Laux, Christian (2011): Zwischenbericht: Zwei Jahre Anerkennungsberatung in der ZAV Auslandsvermittlung Stuttgart - Erfahrungen in der Beratung und statistische Auswertungen. In: Anerkennungsberatung der ZAV. Erfahrungsbericht 2009-2011. Bundesagentur für Arbeit - Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV). Bonn, S. 12-30.