

»Wir müssen mehr reguläre Einwanderungswege schaffen«

Interview mit Prof. Dr. PETRA BENDEL, Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)

Zur Deckung des Fachkräftebedarfs ist Deutschland auf Einwanderung angewiesen. Bereits in den vergangenen Jahren wurden gesetzliche Änderungen und Regelungen geschaffen, die den Zuzug von Fachkräften erleichtern sollten – zuletzt das 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Doch erzielen sie die gewünschte Wirkung?

Bei der Frage, wie die Zuwanderung nach Deutschland gesteuert werden soll, geht es nicht allein um eine rein quantitative Passung von Fachkräftenachfrage und -angebot. Weitere Fragen spielen eine Rolle: Wie können wir die weltweite Erwerbsmigration fair und gerecht gestalten? Wie können Kompetenzen und Qualifikationen der Zugewanderten adäquat bewertet und ihre Potenziale genutzt werden? Und wie kann ihre Integration im Einwanderungsland Deutschland gelingen?

BWP Frau Professor Bendel, im Frühjahr letzten Jahres haben Sie ein Forschungsprojekt abgeschlossen, in dem Sie drei mögliche Szenarien skizzieren, wie Integration in Deutschland im Jahr 2030 aussehen könnte. Welches der drei halten Sie für wünschenswert und welches für realistisch?

BENDEL Die Szenarien haben wir im Zuge der Corona-Pandemie im Forschungsbereich Migration, Flucht und Integration an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg entwickelt. Spätestens nach dem zweiten Lockdown ist deutlich geworden, dass die Pandemie gerade auch Neuzugewanderte und Flüchtlinge betroffen hat. Alle Bereiche der Integration waren stark involviert: der Zugang zur Gesundheit, zum Wohnen, zu Bildung und zum Arbeitsmarkt. Darüber hinaus haben sich Verteilungskämpfe verschärft, der Ton ist teilweise rauer geworden. Vor diesem Hintergrund haben wir uns die Frage gestellt, welche Szenarien sich aus diesen Entwicklungen ergeben könnten. Werden wir uns à la »Germans first« abschotten? Erlauben wir Migration nur dann, wenn und solange wir einen unmittelbaren

PROF. DR. PETRA BENDEL



Foto: © SVR / Michael Setzpfandt

ist Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) und Professorin für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), wo sie den Forschungsbereich »Migration, Flucht und Integration« (MFI) leitet.

PETRA BENDEL ist Gründungsmitglied und zweite Vorsitzende des Centre for Human Rights Erlangen Nürnberg (CHREN) der FAU und außerdem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

www.svr-migration.de/mitglieder-svr/prof-dr-petra-bendel/

Nutzen daraus ziehen können? Oder gestalten wir unsere teilhabeorientierte Gesellschaft, in der die Leistungen von Zugewanderten langfristig und in allen Lebensbereichen gewürdigt werden, weiter? Natürlich halte ich dieses letzte Szenario für wünschenswert. Und in diese Richtung weisen auch die Umfrageergebnisse des SVR-Integrationsbarometers. Menschen mit und ohne Migrationshintergrund bewerteten das Zusammenleben in unserer Einwanderungsgesellschaft auch nach Beginn der Pandemie grundsätzlich als gut. Nun kommt es darauf an, dass pandemiebedingte Versäumnisse schnellstmöglich nachgeholt werden. Dies gilt nicht nur für Zugewanderte, es gilt für alle in Deutschland, die Unterstützung brauchen, um gleichberechtigt an unserer Gesellschaft teilzuhaben.

BWP In welches Szenario würde das im März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) gut passen?

BENDEL Gesetze, mit denen Erwerbsmigration gesteuert werden soll, sind immer am Nutzen für den Arbeitsmarkt

ausgerichtet. Es geht um die Frage, wie Personen, die auf dem einheimischen Arbeitsmarkt gebraucht werden, bestmöglich zuwandern können. Andere Länder wählen ihre Einwanderinnen und Einwanderer noch viel stärker aus. Kanada zum Beispiel regelt die Fachkräfteeinwanderung im Rahmen eines Punktesystems, wie es auch die neue Koalitionsregierung als einen zweiten Pfeiler zur Regulierung des Fachkräftebedarfs neben dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz vorsieht. Auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat – wie der Name schon sagt – das Ziel, Bedarfe des Arbeitsmarkts zu decken. Die Zuwanderung in Deutschland wird darüber hinaus durch EU-Freizügigkeit geregelt, durch Familiennachzug, Zuwanderung zum Zweck der Bildung oder auch Zuwanderung aus humanitären Gründen. Wenn wir Deutschland als Einwanderungsland betrachten, müssen wir uns also alle Zuwanderungsmöglichkeiten anschauen. Und da reiht sich das Fachkräfteeinwanderungsgesetz als ein Steuerungsinstrument ein, mit dem Bedarfe auf dem Arbeitsmarkt gedeckt werden sollen und Ziele sowie Wünsche von qualifizierten Fachkräften erfüllt werden können.

BWP Das FEG hat den Fachkräftebegriff auf Personen mit qualifizierter Berufsausbildung ausgeweitet und die Zuwanderungsregelungen an diejenigen für akademisch Qualifizierte angeglichen. Welche Folgen hat das nun für beruflich qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten, die in Deutschland erwerbstätig werden möchten?

BENDEL Fachkräften mit anerkannter Qualifizierung wird die Zuwanderung damit weiter erleichtert. Ähnliche Zuwanderungsmöglichkeiten gab es zwar schon vorher, jedoch waren sie auf ausgewählte Berufe, die sogenannten Mangelberufe, beschränkt. Mit dem FEG wurden diese also erheblich ausgeweitet – aus unserer Sicht ein Schritt in die richtige Richtung. Trotzdem gibt es weiterhin Hürden für ausländische Fachkräfte: Um in Deutschland arbeiten zu können, müssen sie nämlich gleichwertige Qualifikationen nachweisen. Das ist, wenn wir uns die Strukturen der beruflichen Bildung in Deutschland anschauen, oftmals kompliziert. Entscheidend ist deshalb die mit dem FEG eröffnete Möglichkeit, auch zur Nachqualifikation einzuwandern. Das bedeutet: Ausländische Fachkräfte, die gute Chancen auf eine Anerkennung ihrer Qualifikationen haben, denen aber an der einen oder anderen Stelle noch ein gleichwertiger Nachweis fehlt, können nach Deutschland kommen, um sich den jeweiligen Vorgaben entsprechend weiterbilden zu können.

BWP Der SVR fordert bei der Anerkennung von Abschlüssen Vereinfachungen im Verfahren. Wo genau sollten diese ansetzen und was könnten sie bewirken?

BENDEL Vereinfachungen müssten an vielen Stellen ansetzen: Erstens gibt es in Deutschland reglementierte und nicht reglementierte Berufe. Zweitens haben wir es mit komple-

»Mit dem Ruf nach einer Vereinfachung von Anerkennungsverfahren ist es wie mit der Steuererklärung auf dem Bierdeckel: Er hört sich gut an, ist aber schwierig umzusetzen.«

xen Bund- und Länderzuständigkeiten zu tun. Mit dem Ruf nach einer Vereinfachung von Anerkennungsverfahren ist es daher wie mit der Steuererklärung auf dem Bierdeckel: Er hört sich gut an, ist aber schwierig umzusetzen. Dennoch könnten zum Beispiel Behörden innerhalb eines Bundeslandes versuchen, ihre Verfahren und Anforderungen abzugleichen und zu vereinfachen – bei Verwaltungsvorschriften, Gebührenordnungen oder Art und Umfang der vorzulegenden Qualifikationsnachweise. Zudem würde es enorm helfen, wenn die Verwaltung weiter digitalisiert würde. Damit könnte viel Zeit und Geld gespart werden – sowohl für die Antragstellenden als auch die Antragsbearbeitenden. Auch ganz wichtig: Die an den Anerkennungsverfahren beteiligten Behörden müssten personell aufgestockt werden. Gesetzliche Neuregelungen können nur Wirkung entfalten, wenn sie auch von der Verwaltung umgesetzt werden können. Dafür braucht man Personal.

BWP Die Westbalkanregelung, die Ende 2020 für weitere drei Jahre verlängert wurde, ermöglicht die Einwanderung aus bestimmten Staaten vollkommen unabhängig von vorhandenen Qualifikationen. Widerspricht diese Regelung nicht dem FEG?

BENDEL Diese Regelung entspricht in der Tat nicht dem Ansatz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, das im Grundsatz bestimmte Qualifikationserfordernisse voraussetzt. Sie ist zudem eine regionenspezifische Regelung, die Staatsangehörige ausgesuchter Herkunftsländer sozusagen positiv diskriminiert, d. h. Menschen aus bestimmten Ländern werden bei der Erwerbsmigration Menschen aus anderen Ländern ohne Berücksichtigung ihrer jeweiligen persönlichen Qualifikationen vorgezogen. Diese Sonderregelung hatte aber einen Hintergrund: Die Asylantragszahlen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien waren vor der Westbalkanregelung sehr hoch, hatten aber mehrheitlich keine Aussicht auf Erfolg. Die Idee war es daher, den wenig Erfolg versprechenden Weg über die Asylsysteme durch ein System der Migration in den Arbeitsmarkt zu ersetzen. Der Beschluss der Westbalkanregelung wurde deshalb mit der Aufnahme weiterer Staaten aus der Region auf die Liste sicherer Herkunftsländer verknüpft. Außerdem sind alle Länder EU-Beitrittskandidaten. Die Westbalkanregelung ist also auch als europapolitisches Signal zu verstehen.

BWP Das Bemühen um qualifizierte Fachkräfte ist aus Sicht des Ziellandes nachvollziehbar. Doch wie kann Fachkräftezuwanderung zielgerichtet und zugleich global verantwortungsvoll erfolgen, um einem Braindrain in den Herkunftsländern vorzubeugen? Diese Frage stellt sich besonders im Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe.

»Grundsätzlich sind viele Vorhaben der neuen Bundesregierung in Bezug auf die Integrations- und Migrationspolitik zu begrüßen.«

BENDEL Eine dauerhafte Anwerbung möglichst gut ausgebildeter Fachkräfte aus dem Gesundheitssektor geht in der Tat oft auf Kosten der Herkunftsländer. Dies wird auch ein zentrales Thema des im Frühjahr erscheinenden Jahresgutachtens des SVR sein. Gerade in diesem Bereich ist ein Braingain-Szenario nur schwer vorstellbar. Andererseits profitieren Länder auch von den Rücküberweisungen ausgewanderter Staatsangehöriger. Es geht also darum, die Anwerbung so zu gestalten, dass Vor- und Nachteile möglichst ausgeglichen sind. Dafür hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) vor gut zehn Jahren den »Globalen Verhaltenskodex für die internationale Anwerbung von Gesundheitskräften« entwickelt. Darin wird das Recht auf internationale Mobilität und Migration sowie die Gleichbehandlung von zugewanderten und einheimischen Arbeitskräften unterstrichen. Gleichzeitig sollen die Push- und Pull-Faktoren verringert werden. So sollen Herkunftsländer durch eine bessere Bezahlung Anreize zum Verbleib fördern, Zielländer ihre eigenen Ausbildungskapazitäten erhöhen.

BWP Sind in dem Zusammenhang bilaterale Vereinbarungen zur zirkulären Migration oder die auf EU-Ebene diskutierten Fachkräftepartnerschaften ein Modell der Wahl?

BENDEL Mit den geplanten EU-Fachkräftepartnerschaften sollen Fachkräfte gewonnen und zugleich die ausgewählten Partnerländer unterstützt werden. Das geschieht zum Beispiel durch Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung im Partnerland. Es gibt hierzulande schon bilaterale Vereinbarungen wie das Triple Win Programm zur Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland, das von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) umgesetzt wird. Mit dem Programm wird ein sicherer, transparenter und nachhaltiger Rahmen für die Migration von Fachkräften geschaffen. Bisher konnte damit der in vielen Branchen immer größer werdende Fachkräftemangel aber nicht substantiell verringert werden. Auch der Gewinn für die Herkunftsländer durch eine Rückwanderung oder zirkuläre Migration der Fachkräfte findet nicht im gewünschten Umfang statt. Hier besteht auch ein Zielkonflikt:

Der inländische Markt ist an einer Bleibeorientierung der Fachkräfte interessiert, entwicklungspolitisch betrachtet gibt es ein Interesse an einer Rückkehr oder zumindest einer Zirkulation.

BWP Die neue Bundesregierung kündigt im Koalitionsvertrag an, das Einwanderungsrecht zu modernisieren. Wenn wir uns noch mal Ihr eingangs genanntes Wunschscenario in Erinnerung rufen: Wie lautet dann Ihr Fazit? Welche Wünsche bleiben offen, die der Sachverständigenrat auch künftig im Sinne einer nachhaltigen Integrations- und Migrationspolitik einfordern wird?

BENDEL Grundsätzlich sind viele Vorhaben der neuen Bundesregierung in Bezug auf die Integrations- und Migrationspolitik zu begrüßen. Wir finden darin viele Positionen, die der SVR vertritt – zum Beispiel das Bekenntnis, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Das war lange überfällig. Zudem sollen benachteiligte Schulkinder, zum Beispiel an segregierten Bildungseinrichtungen, stärker unterstützt werden. Das Staatsangehörigkeitsrecht soll modernisiert werden, zum Beispiel durch die Einführung einer Turboeinbürgerung und die grundsätzliche Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei gleichzeitiger Prüfung, wie eine unendliche Vererbung der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes in der Generationenfolge unterbunden werden kann. Auch befürworten wir, dass mehr reguläre Einwanderungswege geschaffen werden sollen – zum Beispiel über Resettlement, humanitäre Visa oder Familienzusammenführung. Gleichzeitig gibt es aber noch viel Interpretationsspielraum. Bei der Umsetzung vieler Vorschläge – etwa bei den AnKER-Zentren, aber auch bei der Einbürgerung – braucht die neue Bundesregierung die Unterstützung von Kommunen und Ländern. Diese müssen stärker eingebunden werden, Behörden müssen personell besser ausgestattet werden. Gleiches gilt für die Migrationspolitik: Um Pushbacks zu verhindern und Verantwortung bei der Aufnahme von Flüchtlingen europaweit zu teilen, braucht Deutschland in der EU Gleichgesinnte. Die finden sich im Moment aber nur sehr schwer. Kurz: Nach dem Koalitionsvertrag folgt die Umsetzungsarbeit und damit das langsame Bohren dicker Bretter.

BWP Frau Professor Bendel, dafür wünschen wir Ihnen und dem SVR die nötige Beharrlichkeit. Vielen Dank für dieses Interview!

(Interview: Christiane Jäger)



Hören Sie das Interview als Podcast unter www.bwp-zeitschrift.de/p152000

