„Es geht um die Frage: Wie einwanderungsfreundlich ist ein Staat?“

Interview zum Thema Fachkräftezuwanderung

Isabel Kane

In Deutschland fehlen in vielen Branchen Fachkräfte. Zur Bekämpfung dieses Fachkräftemangels braucht es Expert:innen aus dem Ausland. Doch wie attraktiv sind deutsche Sprache, behördliche Hürden und ein vergiftetes gesellschaftliches Klima für potenzielle Zuwander:innen? Isabel Kane hat sich in ihrer Dissertation mit der Migration hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger in die EU beschäftigt. Amosinternational hat mir ihr über darüber gesprochen, welchen Effekt jüngste rechtliche Reformen haben können, was beim Thema Migration in anderen Ländern besser läuft und warum gesellschaftlich eine Mentalitätswende und neue Willkommenskultur nötig sind.

Amosinternational: CDU-Generalsekretär Carsten Linnemann sagt, die Bundesregierung setze zu sehr auf ausländische Fachkräfte. Aber tut Deutschland nicht eigentlich viel zu wenig, um für Expert:innen aus dem Ausland attraktiv zu sein?

Isabel Kane: In vielen Drittstaaten besteht ein sehr großes Interesse am deutschen Arbeitsmarkt, sowohl im Bereich der Fachkräfte als auch bei Hochqualifizierten. Rechtliche Regularien machen es allerdings schwer für Personen aus Drittstaaten, nach Deutschland zu kommen. Es gab verschiedene Initiativen und Bemühungen, um Personen stärker gewinnen zu können. So wurde beispielsweise die „Blaue Karte EU“ eingeführt. Nach wie vor ist aber eine der zentralen Herausforderungen das sehr komplexe Ausländerrecht, verbunden mit schwierigen rechtlichen Bedingungen für Drittstaatsangehörige, die nach Deutschland kommen wollen. In vielen EU-Mitgliedsstaaten ist es ähnlich. Das fängt letztlich schon bei der VISA-Beantragung als erster schwieriger Hürde an. In anderen Staaten, die als klassische Einwanderungsländer eine andere Historie haben, z. B. Kanada, gibt es ein einfacheres System der Zuwanderung. Auch wenn diese Länder viele Anpassungen gemacht haben und das Punktesystem nicht durchweg als positiv zu betrachten ist, sind die Einwanderungsregelungen leichter für Personen aus Drittstaaten.

Viele high skilled workers gehen lieber nach Kanada oder in die USA anstatt nach Deutschland. Das liegt auch an der Sprache. „Deutsche Sprache, schwere Sprache“, so eine gängige Redewendung. Müssten wir es Zuwander:innen nicht einfacher machen, indem zum Beispiel Formulare in Ämtern zweisprachig ausliegen? Warum wird von ausländischen Fachkräften verlangt, dass sie Deutsch können, anstatt dafür zu sorgen, dass Mitarbeiter:innen in Ausländerämtern Englisch sprechen?

Die deutsche Sprache ist eine Herausforderung. Diesbezüglich sind die Mittel und Gestaltungsmöglichkeiten des Staates begrenzt, dennoch wurden einige hilfreiche Initiativen ins Leben gerufen. So gibt es auf der Website www.make-it-in-germany.com Informationen auf Englisch. Aber die zentrale Herausforderung bleibt die Frage: Kann ich auf Englisch in dem Beruf arbeiten? In vielen Berufen ist das weiterhin nicht möglich. Ein weiterer Punkt, der die Zuwanderung in der Vergangenheit gehemmt hat, ist die

gleichwertige Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse – ein langwieriger Prozess, der mittlerweile einige Verbesserungen hervorgebracht hat.

Ihre Dissertation trägt den Titel „Deutschland und Frankreich im globalen Wettbewerb um Talente". Was macht Frankreich attraktiver als Deutschland für ausländische Fachkräfte?

Frankreich hatte lange Zeit den Vorteil, dass die französische Sprache in mehr Ländern gesprochen wird als die deutsche, zum Beispiel in Subsahara-Afrika. Dadurch konnte das Land viele Arbeitskräfte gewinnen. Frankreich stand aber vor dem Problem, dass vor allem geringqualifizierte Arbeitskräfte ins Land kamen. In den Jahren 2007 und 2008 gab es folglich Bemühungen, stärker hochqualifizierte Fachkräfte zu gewinnen. Die Bilanz fiel nicht so erfolgreich aus wie gewünscht. Aktuell dominieren in der französischen migrationspolitischen Debatte vor allem wieder zuwanderungskritische Töne. Diskutiert wird erneut die Einführung einer Migrationsquote. Insbesondere die Integration von Personen, deren Vorfahren aus den ehemaligen Kolonien stammen, gilt für viele als gescheitert. Ende Januar wurde ein restriktives Einwanderungsgesetz mit dem Ziel der Migrationskontrolle verabschiedet.

Welche Maßnahmen wünschen Sie sich von der Politik, damit mehr Expert:innen aus dem Ausland ihre Zukunft in Deutschland suchen?

Zunächst einmal ist es sinnvoll, die rechtlichen Regelungen zu reformieren. Erste Maßnahmen sind bereits erfolgt, wie zum Beispiel beim Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Man kann nicht erwarten, dass von heute auf morgen schnelle Änderungen erfolgen. Es geht um Prozesse, die auch eine Zeit lang dauern. Auch der öffentliche Diskurs innerhalb eines Landes spielt dabei eine Rolle. Es geht um die Frage: Wie einwanderungsfreundlich ist ein Staat? Diese in der Gesellschaft stattfindenden Vorgänge sind sehr wichtig, aber durch die Politik nur begrenzt beeinflussbar.

Der Deutsche Bundestag hat am 19. Januar dieses Jahres einen Gesetzentwurf zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts angenommen. Eine Einbürgerung soll demzufolge bereits nach fünf anstatt nach acht Jahren erfolgen bzw. bei besonderen Integrationsleistungen schon nach drei Jahren. Motivieren diese Änderungen Ihrer Meinung nach mehr ausländische Fachkräfte, nach Deutschland zu kommen?

In Deutschland haben rund 14 % der Bevölkerung keinen deutschen Pass. In der Hinsicht ist die Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts eher für Menschen von Vorteil, die bereits in Deutschland leben. Sie ermöglicht Mehrstaatlichkeit sowie eine Senkung der Voraufenthaltszeiten. Ob diese rechtlichen Reformen ein Anreizinstrument sind für Menschen im Ausland, die potenziell nach Deutschland einwandern wollen, ist fraglich. Hier muss man abwarten, da es sich um eine sehr frische Änderung handelt.

Am 23. Juni 2023 hat der Bundestag eine Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes beschlossen. Welche Wirkung erhoffen Sie sich langfristig davon?

Hier möchte ich zwei Dinge trennen: Erstens gibt es verschiedene Anpassungen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz, die ich sinnvoll finde – auch mit Blick auf die Hochqualifizierten. Dazu gehören zum Beispiel die Senkung von Gehaltsgrenzen oder die Erweiterung des Personenkreises für die Beantragung der „Blauen Karte EU". Bestehende Regelungen wurden somit sinnvollerweise erweitert oder erleichtert. Auch für Fachkräfte mit Berufsausbildung gab es wichtige Neuerungen. Zweitens gibt es Punkte, die im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes geplant sind. Dazu gehört ganz konkret die „Chancenkarte Deutschland" für ausländische Fachkräfte, die in Deutschland Arbeit suchen wollen. Diese Idee ist grundsätzlich sinnvoll und positiv, aber in der konkreten Ausgestaltung gibt es zurzeit noch Zurückhaltung. Personen aus Drittstaaten haben so zwar die Möglichkeit, für ein Jahr nach Deutschland zu kommen und einen Arbeitsplatz zu suchen, allerdings ist der Aufenthalt auf ein Jahr beschränkt und muss selbst finanziert werden; dabei gibt es Einschränkungen, was den erlaubten Arbeitsumfang angeht. Nicht alle Drittstaatsangehörigen haben diese finanziellen Mittel. Natürlich kann sich aus diesen Ideen und Plänen perspektivisch noch mehr entwickeln, aber generell bleibt die Gesetzesänderung, gerade mit Blick auf die Hochqualifizierten, eher zurückhaltend.

> Generell bleibt die Gesetzesänderung, gerade mit Blick auf die Hochqualifizierten, eher zurückhaltend

In Deutschland werden dringend ausländische Fachkräfte benötigt. Warum stellen manche Unternehmen dennoch lieber einen weißen, biodeutschen „Thomas" oder „Michael" mit geringerer Qualifikation ein, anstatt eine hochqualifizierte Fachkraft aus dem Ausland? Wie kann diese strukturelle Diskriminierung abgeschafft werden?

Das ist eine gute und wichtige Frage, die allerdings schwer zu beantworten ist, gerade angesichts des aktuellen gesellschaftlichen Klimas im Land. In manchen Branchen besteht ein Vertrauensvorschuss für inländische Bewerber:innen. Für Arbeitgeber ist manchmal leichter nachzuvollziehen, was der- oder diejenige an Kompetenzen mitbringt. In vielen Branchen mit hohem Fachkräftemangel ist allerdings auch die Einsicht eingedrungen, dass es Kompetenzen aus dem Ausland braucht. Seitens der Wirtschaft ist

der Druck gegenüber der Politik stärker geworden, dass man, um die Branchen aufrechtzuerhalten, auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen ist. Es wird allerdings noch ein längerer Prozess sein, bis solche Hürden überwunden werden, weil es bei manchen Unternehmen teilweise noch Hemmungen gibt.

Rechtspopulisten drohen mit „Remigration" und wollen eine Massendeportation von Menschen mit Migrationshintergrund. Die AfD gewinnt in den Wahlprognosen immer mehr Prozent. Wie wirkt sich solch ein politisches Klima auf die Zuwanderung von Fachkräften aus?

Generell besteht in Drittstaaten ein großes Interesse an Deutschland als Arbeitsmarkt. Aber das derzeitige gesellschaftliche Klima wird durchaus wahrgenommen und hat einen negativen Einfluss auf die Entscheidung potenzieller Zuwander:innen, es in Deutschland zu versuchen oder nicht. Dazu kommt die Erschwernis, in den deutschen Arbeitsmarkt zu gelangen. Zum Beispiel konnten Flüchtlinge aus der Ukraine in anderen EU-Staaten schneller arbeiten oder hatten es dort leichter als in Deutschland. Welche Möglichkeiten man in welchem Land hat, spricht sich natürlich rum.

Die Studie „Expat Insider 2023" hat ergeben, dass Deutschland von 53 Ländern das fünftschlechteste Ziel für ausländische Fachkräfte ist. Für die Studie wurden 12 000 im Ausland lebende Fachkräfte befragt. Besonders in der Kategorie „Eingewöhnung" schneidet Deutschland schlecht ab: Ein Drittel der Befragten gibt an, die Deutschen gehörten zu „den unfreundlichsten Bevölkerungen weltweit". Wie kann sich eine neue Willkommenskultur in Deutschland etablieren?

Eine neue Willkommenskultur zu etablieren ist schwer. Hier muss man realistisch die vorhandenen Kapazitäten eines Staates oder einer Regierung sehen und einschätzen können. Eine Mentalitätswende kann nicht allein durch Regierungsprogramme erreicht werden, sondern findet in der Gesellschaft als ganzer statt. Zum Beispiel ist es – Stichwort Ausländerbehörde – wichtig, dass strukturelle Änderungen stattfinden. Das ist in den letzten Jahren auch geschehen, was beispielsweise das Personal in den Ämtern angeht. Aber diese Strukturreformen sind natürlich nicht der einzige relevante Punkt. Zur Etablierung einer Willkommenskultur tragen gesellschaftliche Prozesse bei, die nur begrenzt dem staatlichen Gestaltungsspielraum unterstehen.

Zur Etablierung einer Willkommenskultur tragen gesellschaftliche Prozesse bei, die nur begrenzt dem staatlichen Gestaltungsspielraum unterstehen

Man vergleicht sich in solchen Zeiten manchmal gern mit anderen Staaten und schaut, wie erfolgreich diese eine Willkommenskultur etabliert haben, zum Beispiel Kanada. Aber bei Kanada muss man auch mitbedenken, dass das Land durch seine Einwanderungshistorie ein ganz anderes Grundverständnis zum Thema Migration hat und deshalb offener ist gegenüber ausländischen Arbeitskräften. Das lässt sich nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen.

Was kann die Zivilgesellschaft für eine neue Willkommenskultur tun?

Deutschland hat in den letzten Jahren – auch im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten – viele Flüchtlinge aufgenommen. Die dadurch entstandene Stimmung und die Sorge um Möglichkeiten der Integration haben dazu beigetragen, dass man sich in manchen Regionen in Deutschland auf die Nachteile fokussiert, die aus Zuwanderung entstehen können. Das erschwert die Etablierung einer Willkommenskultur in Teilen der Bevölkerung.

Für die weitere Stärkung der Willkommenskultur in Deutschland ist die Rolle der Zivilgesellschaft unverzichtbar, denn es sind vor allem die vielen ehrenamtlich engagierten Bürger:innen, die eine Brücke zwischen einheimischen und geflüchteten Menschen bauen können. Diese Mittlerrolle kann dazu beitragen, gegenseitige Vorurteile abzubauen und dadurch langfristig auf eine inklusivere Gesellschaft hinzuwirken.

Nicht allein der gesetzliche Rahmen ist entscheidend. Weitere Verfahren bei der Fachkräftezuwanderung müssen optimiert werden, zum Beispiel bei der Digitalisierung und der Entschlackung administrativer Abläufe. Wie können Ausländerämter reformiert werden, so dass sie nicht abschrecken und Hürden schaffen, sondern unter einem Service-Gedanken wirkliche Unterstützung bieten?

Dieses Problem besteht leider nicht nur bei inländischen Ausländerbehörden, sondern grundsätzlich beim Thema Zuwanderung, selbst wenn die Personen noch in Drittstaaten sind. Oft sind durchführende Behörden personell nicht gut aufgestellt und ein einzelner Sachbearbeiter muss viel zu viele Anfragen bearbeiten. Ich habe leider keine gute Antwort, wie dieses Problem, das auch schon in der letzten Legislaturperiode erkannt wurde, gelöst werden kann. Auch, wie ganz konkret vor Ort eine Behörde aufgestellt ist und wie dort mit Personen aus dem Ausland umgegangen wird, ist schwer steuerbar.

Der Mangel an Fachkräften gilt als eine der größten Wachstumsbremsen für die Wirtschaft in Deutschland (Nancy Faeser). Die Wirtschaftsweise Monika Schnitzler betont, zur Bekämpfung des Fachkräftemangels brauche Deutschland anderthalb Millionen Zuwander:innen pro Jahr. Wie weit muss es noch kommen, damit auch in jedem mittelständischen westfälischen Betrieb ein Umdenken stattfindet und die Erkenntnis einschlägt, dass auch die Zu-

kunft traditioneller Unternehmen von Expert:innen aus dem Ausland abhängt?

Entscheidend ist: In den letzten Jahren hat eine starke Zuwanderung nach Deutschland stattgefunden. Vieles hängt nun auch davon ab, wie viele Geflüchtete dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Diese Entwicklung ist sehr relevant und muss ein stückweit abgewartet werden. Perspektivisch glaube ich, dass weitere rechtliche Anpassungen und Erleichterungen durchgesetzt werden. Dann wird sich zeigen, wie viel dadurch abgefedert werden kann oder ob der Druck so stark wird, dass man sagt: Wir brauchen noch viel mehr Leute aus dem Ausland.

Auch der Binnenmarkt innerhalb der EU war eine Zeit lang dadurch profitabel, dass die Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedsstaaten den Fachkräftemangel abgefedert hat. Aktuell sind diese Zahlen dafür aber nicht mehr ausreichend und man ist auf Drittstaaten angewiesen.

Wie kann mit *brain drain*, d. h. einer Schwächung der Herkunftsländer durch Abwanderung dort dringend benötigter Arbeitskräfte (z. B. im Gesundheitsbereich), umgegangen werden?

Das ist ein wichtiger Punkt, der beim Gespräch über Migration immer wieder thematisiert wird. Einerseits hat man das Problem des *brain drains* in diesen Ländern, andererseits ist es schwer zu argumentieren, warum man Menschen nicht zugesteht, dass sie ihre Länder auch verlassen können, wenn sich ihnen die Möglichkeit bietet, woanders zu arbeiten. Es muss immer auch die individuelle Ebene der Person gesehen werden, die das Recht hat, in ein anderes Land einzuwandern, wenn es die Regelungen zulassen, um dort eine Arbeit aufzunehmen, die vielleicht attraktiver ist als die Tätigkeit im Herkunftsland. *Brain drain* kann für Staaten in bestimmten Phasen schwierig sein, aber gleichzeitig muss auch die individuelle Perspektive der Migrant:innen gesehen werden, die sich entscheiden, in einem anderen Land zu arbeiten, wo sie für sich oder ihre Familie mehr Geld verdienen können.

Ein Blick in die Zukunft: Wie soll in zehn Jahren – ihrer Wunschvorstellung nach – die Fachkräftemigration nach Deutschland aussehen?

> Beim Punkt Digitalisierung gibt es in Deutschland Nachholbedarf, damit Personen aus Drittstaaten der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erleichtert wird

Der Pfad, der eingeschlagen wurde, soll fortgesetzt werden, zum Beispiel was die Vereinfachung rechtlicher Regelungen oder die Einführung der Chancenkarte für die Jobsuche angeht. Vielleicht können bei letzterem Hürden abgesenkt werden, damit mehr Personen die Möglichkeit haben, für eine Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen, anstatt dies aus dem Ausland bewerkstelligen zu müssen. Nach wie vor haben andere Staaten bessere Angebote. Auch beim Punkt Digitalisierung gibt es in Deutschland Nachholbedarf, damit Personen aus Drittstaaten der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erleichtert wird. Andere Staaten haben zudem Visa für spezielle Berufsgruppen, z. B. für Menschen, die Startups gründen wollen.

Sinnvoll ist insgesamt, dass sich Staaten voneinander abschauen, welche Regelungen und Instrumente gut funktionieren. Hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland sollten rechtliche Regelungen vorfinden, die ihnen die Zuwanderung nicht zu schwer gestalten.

Das Interview führte
Claudia Schwarz, Dortmund

ZUR PERSON

Isabel Kane, geb. 1984, Dr., ist Politologin und hat ihre Dissertation über die Anwerbung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen in Deutschland und Frankreich im Lichte der EU-Gesetzgebung verfasst. Sie ist Referentin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und gegenwärtig in das Auswärtige Amt abgeordnet. Das Interview spiegelt ausschließlich die individuelle Meinung der Befragten wider.