

## Drittstaaten als zweite Sieger

Warum die Migrationspolitik von Deutschland und EU Verlierer hervorbringt

Marianne Haase | **Binnenwanderung dominiert das migrationspolitische Geschehen in die EU und nach Deutschland. Doch schaut man auf die demografische Entwicklung und das Wanderungsverhalten von Binnenmigranten, wird klar, dass wir mehr Einwanderer aus Drittstaaten brauchen. Zeit, die hohen Hürden abzubauen, die ihrer Aufnahme noch im Wege stehen.**

Es spricht für eine funktionierende europäische Freizügigkeitspolitik, dass mit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise junge, gut qualifizierte und motivierte Menschen ihre südeuropäischen Herkunftsländer verlassen haben, um in Deutschland nach neuen Perspektiven zu suchen. Daten der OECD zeigen zwar, dass sich insgesamt die Migration innerhalb der OECD im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise eher verringert hat. Deutschland bleibt jedoch eine Ausnahme; es gilt entgegen dem Trend als Gewinner der krisenbedingten Binnenmigration. Dabei macht die innereuropäische Wanderung den Großteil der Migration nach Deutschland aus.

### Gemischte Bilanz

Die Verwirklichung der Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört zu den Erfolgsgeschichten der Europäischen Union. Sie ermöglichte es, dass die innereuropäische Migration

für eine Generation von Europäern selbstverständlich ist. Natürlich, frei von Schwierigkeiten ist die europäische Binnenmigration nicht. Zu hohe Erwartungen auf beiden Seiten stehen dem Gelingen von Migration und Integration oft im Weg: Gerade gut qualifizierte Migranten sind anfangs von fachlich unterfordernden Tätigkeiten enttäuscht. Umgekehrt erwarten viele Arbeitgeber immer noch eine umfassend und passgenau qualifizierte Fachkraft mit perfekten Deutschkenntnissen.

Was wir hier brauchen, sind noch mehr und bessere Angebote, mit deren Hilfe sich Integrationsprozesse quasi vorstrukturieren und Erwartungshaltungen in Ausgleich miteinander bringen lassen: von vorbereitenden Sprachkursen in den Mitgliedstaaten über eine gezielte Vorbereitung auf die Unterschiede zwischen dem heimischen und dem Arbeitsmarkt des Ziellands bis zu einer rechtzeitigen Beschäftigung mit den Herausforde-

rungen des Integrationsprozesses. Umgekehrt müssen die Aufnahmege-sellschaften erkennen, dass Migration auch von ihnen Anpassungsleistungen erfordert, etwa die Investition in die Einarbeitung ausländischer Fachkräfte am Arbeitsplatz.

### **Strohfeuer oder Dauerbrenner?**

Allen Zahlen und Berichten über das Phänomen des hohen Migrationspotenzials aus dem EU-Ausland zum Trotz ist es aber fraglich, ob es sich bei der jüngsten Phase der Binnenmigration um eine dauerhafte und nachhaltige Form der Wanderung handelt. Ist Deutschland nicht eher vermeintlicher als tatsächlicher Binnenmigrationsgewinner?

Denn selbst wenn es gelänge, die skizzierten Herausforderungen der Binnenmigration zu meistern, stellen sich Zweifel ein. Was hält Binnenmig-

Hier das EU-interne  
Migrationsregime, da das  
für Drittstaatsangehörige

ranten in ihren Zielländern, sobald sich die Arbeitsmärkte in ihren Herkunftsländern erholt haben? Die

OECD und die Bertelsmann-Stiftung, aber auch die Europäische Kommission gehen davon aus, dass sie bei einer Erholung der Arbeitsmärkte in den Herkunftsländern ihren Zielländern wieder den Rücken kehren werden.

Die Bewertung der migrationspolitischen Entwicklung in der Europäischen Union und in Deutschland muss daher differenzierter ausfallen. Wenn Migration ein Teil der europäischen „Wachstumspolitik“ sein soll und wenn sie dazu beitragen soll, dass der Fachkräftebedarf der prognostizierten demografischen Entwicklung zum Trotz befriedigt werden kann,

dann wird schnell klar, dass auch dauerhafte Formen der Migration notwendig sind und dass die Förderung drittstaatlicher Migration von Fachkräften unverzichtbar ist.

Dafür spricht auch die Tatsache, dass die Potenziale der Binnenmigration nicht ausreichen, um den Bedarf des Arbeitsmarkts zu decken. Die Europäische Kommission mahnt seit langem an, dass die Binnenmigration trotz der letzten Entwicklungen bei weitem nicht das Ausmaß annimmt, das aus arbeitsmarktpolitischer Sicht erwünscht und erforderlich wäre. Sie proklamiert drittstaatliche Migration als Ausweg.

### **Zwei Migrationsregime**

Zieht man allerdings einen Vergleich zwischen der Binnenmigration und der drittstaatlichen Migration von Fachkräften in die EU, lässt sich erkennen, dass sich mittlerweile zwei Migrationsregime herausgebildet haben: Das europäische Migrationsregime folgt einer integrationspolitisch durchaus gut begründeten Logik, nämlich der des Abbaus von Wanderungshemmnissen und der sukzessiven Ausgestaltung des Freizügigkeitsrechts. Dieses EU-interne Migrationsregime besteht parallel und in deutlicher Abgrenzung zu dem Migrationsregime für Drittstaatsangehörige.

Während für Binnenmigranten eine Gleichbehandlung mit Bürgern des aufnehmenden Staates forciert wird, gelten für drittstaatliche Migranten die Regelungen der mitgliedstaatlichen Ebene. Damit entstehen im Unterschied zur Binnenmigration nationalstaatlich geprägte Räume, innerhalb derer höchst unterschiedliche Regelungen aufgestellt werden. So

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

können auf mitgliedstaatlicher Ebene auch ganz unabhängig von der EU-Integrationslogik Liberalisierungen erfolgen, bei denen sich allerdings unterschiedliche nationale Ausgestaltungen und spezifische Herausforderungen ergeben.

In Deutschland etwa hat sich nach der Erleichterung für die Migration Hochqualifizierter im Sommer 2013 mit der Novellierung der Beschäftigungsverordnung eine nahezu unbemerkte „Revolution“ ereignet, die es auch Personen aus Drittstaaten mit mittlerem Qualifikationsniveau, d.h. Ausbildungsberufen, erlaubt, nach Deutschland zu migrieren.

Kernstück ist die in diesem Zusammenhang veröffentlichte „Positivliste“, die es den Migranten in definierten Ausbildungsberufen mit Personalengpässen wie der Gesundheits- und Krankenpflege erlaubt, zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland zu migrieren. Damit folgt die deutsche Migrationspolitik – zumin-

dest formal – Liberalisierungsforderungen aus der Wissenschaft und der Praxis wie der OECD.

Entscheidend ist dabei zunächst das Signal: Hier wird eine Einladung ausgesprochen und das Versprechen gegeben, in Deutschland tatsächlich willkommen geheißen zu werden und nicht mit Zuwanderungsbarrieren ausgebremst zu werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Zielsetzung der neuen deutschen „Anerkennungsgesetzgebung“, mit der Verfahren etabliert werden sollen, durch die die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erleichtert wird.

De jure ist damit vom Gesetzgeber ein vergleichsweise großer Schritt in Richtung Gleichstellung von drittstaatlichen Migranten auch mit mittlerem Qualifikationsniveau und EU-Binnenmigranten gegangen worden.

## Im „Klein-Klein“ der Umsetzung

Es ist eine Binsenweisheit, dass Politikformulierung und Politikumset-

zung zwei verschiedene Paar Schuhe sind. Wer sich jedoch in der Praxis mit der Umsetzung dieser „liberalisierten“ Zuwanderungs- und Anerkennungsregelungen für Drittstaatsangehörige befasst, findet diese Binnenweisheit beeindruckend bestätigt und merkt schnell, dass die Gesetze nicht das halten, was sie versprechen. Das Muster der zwei getrennten Migrationsregime setzt sich fort, auch wenn die Liberalisierung zum Ziel hatte, genau an dieser Stelle Lücken zu schließen.

Rechtliche Erleichterungen für Drittstaatsangehörige werden auf der Umsetzungsebene wieder relativiert.

## Die Anerkennung von Berufsabschlüssen ist leider sehr schwierig

Ausgerechnet in der Gesundheits- und Krankenpflege, wo ein hoher Fachkräftebedarf herrscht, der sich im Zuge der demografischen Entwicklung verschärft, sind Fachkräfte aus Drittstaaten mit höheren Hürden gegenüber ihren Kollegen aus den EU-Mitgliedstaaten konfrontiert.

Versuchen sie, die Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse aus dem Ausland zu betreiben – was in der Beschäftigungsverordnung ausdrücklich erwünscht ist – dann findet das in der Praxis oft ein jähes Ende. Übersetzungen aus Drittstaaten werden von einigen Anerkennungsstellen nicht akzeptiert, erforderliche Sprachzertifikate aus Drittstaaten – auch wenn sie vom Goethe-Institut stammen – nicht berücksichtigt. Mit einem Wort: Es werden Bedingungen gestellt, die unter den gegebenen Voraussetzungen unmöglich zu erfüllen sind.

Sollte das Anerkennungsverfahren trotz aller Stolpersteine doch erfolg-

reich begonnen worden sein, stellen drittstaatliche Migranten fest, dass ihnen beim Ablegen von Anerkennungsprüfungen wieder erschwerte Bedingungen auferlegt werden. So müssen Bewerber aus Drittstaaten für die erfolgreiche Absolvierung von Anpassungslehrgängen im Unterschied zu EU-Binnenmigranten eine mündliche Abschlussprüfung ablegen. Was immer die Absicht dahinter ist – es dürfte wohl kaum dazu führen, dass vermehrt qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten nach Deutschland migrieren.

Natürlich lässt sich argumentieren, dass im Rahmen des europäischen Binnenmarkts und der Bildungspolitik nun einmal gemeinsame Standards entwickelt wurden, sodass bei EU-Migranten automatisierte Anerkennungsverfahren und niedrigschwellige Zugänge zur Anerkennung zu rechtfertigen wären. Das sollte aber im Umkehrschluss nicht dazu führen, dass drittstaatlichen Fachkräften im Zuge ihrer aufwendigeren Anerkennungsverfahren faktisch nahezu unüberwindliche Hindernisse in den Weg gelegt werden.

Wenn wir es mit einer harmonisierten Anerkennungs politik für EU-Binnenmigranten auf der einen und einer nichtexistenten EU-Anerkennungs politik für Drittstaatsangehörige auf der anderen Seite zu tun haben, dann gewinnt das, was auf der Umsetzungsebene geschieht, an Bedeutung. Zwar ist die sorgfältige Prüfung von drittstaatlichen Ausbildungsabschlüssen in reglementierten Berufen unerlässlich. Die Umsetzungsebene wird aber so zum neuralgischen Punkt, und Ausschlussmechanismen können hier eine enorme Wirkung entfalten.

Umso wichtiger ist es, dass praxisorientierte Handhabungen für drittstaatliche Fachkräfte an die Stelle der absurden und nicht praktikablen bisherigen Bedingungen treten. An dieser Stelle ließe sich die angemahnte Angleichung der bislang getrennten Migrationsregime, für die zumindest in Deutschland die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, auch in der Praxis einen großen Schritt voranbringen.

### Durch Wanderung gewinnen

Wie gelingt es also, auch nachhaltig „Gewinner“ von Migration zu werden? Und wie kann die bisherige Trennung von EU-Binnenmigration und drittstaatlicher Migration so aufgehoben werden, dass alle Beteiligten von Migration profitieren?

Zunächst einmal muss der inner-europäische Migrationsraum von den noch verbliebenen Hürden befreit werden, durch Sprachqualifizierungs- und Integrationsangebote für EU-Migranten. Doch daneben gilt es, drittstaatliche Migration weit stärker als bislang zu fördern und die getrennten Migrationsregime einander anzunähern.

Entscheidend bleibt dabei die Ebene der Mitgliedstaaten. Bislang wird maßgeblich dort die Zuwanderung aus Drittstaaten von Migranten mit mittlerem Qualifikationsniveau geregelt. Da hier EU-Harmonisierungen weitestgehend fehlen, ist die konkrete Umsetzungsebene entscheidend. Die Zuwanderungsregelungen für drittstaatliche Migranten mit mittleren Qualifikationen müssen auf Machbarkeit geprüft und entsprechend modifiziert werden. Langfristig sollte auch auf EU-Ebene die drittstaatliche Erwerbsmigration

forciert werden – nicht zuletzt aus Gründen der Migrationsgerechtigkeit. Neben der EU-Regelung zu Hochqualifizierten sollte dabei vermehrt auch die Migration von Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau gefördert werden.

Die Integration von Zuwandernden erfordert, unabhängig von einer Unionsbürgerschaft, Leistungen auf beiden Seiten. Auch hier ist eine Differenzierung zwischen EU-Binnenmigration und drittstaatlicher Migration wenig sinnvoll:

Eine Kultur der Wertschätzung, der Akzeptanz anderer Ausbildungssysteme und die

Bereitschaft, die eigene Integrationsfähigkeit zu reflektieren, kommt sowohl EU-Binnenmigranten als auch drittstaatlichen Migranten und eben auch der Aufnahmegesellschaft zugute.

Die gute Nachricht: Für EU-Binnenmigranten wurde ein solcher Prozess bereits gestart. Das zeigt, dass ein Wandel hin zu einer anerkennenden Migrations- und Integrationskultur machbar ist. Es ist das Gebot der Stunde, nun rechtzeitig die Weichen für eine klügere und nachhaltige Migrationspolitik auch für Drittstaatsangehörige zu stellen und so einen zweiten Königsweg der Migration zu eröffnen.

**Integration fordert beide Seiten – ob mit oder ohne Unionsbürgerschaft**



**Marianne Haase**  
ist Projektkoordinatorin Arbeitsmigration bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.