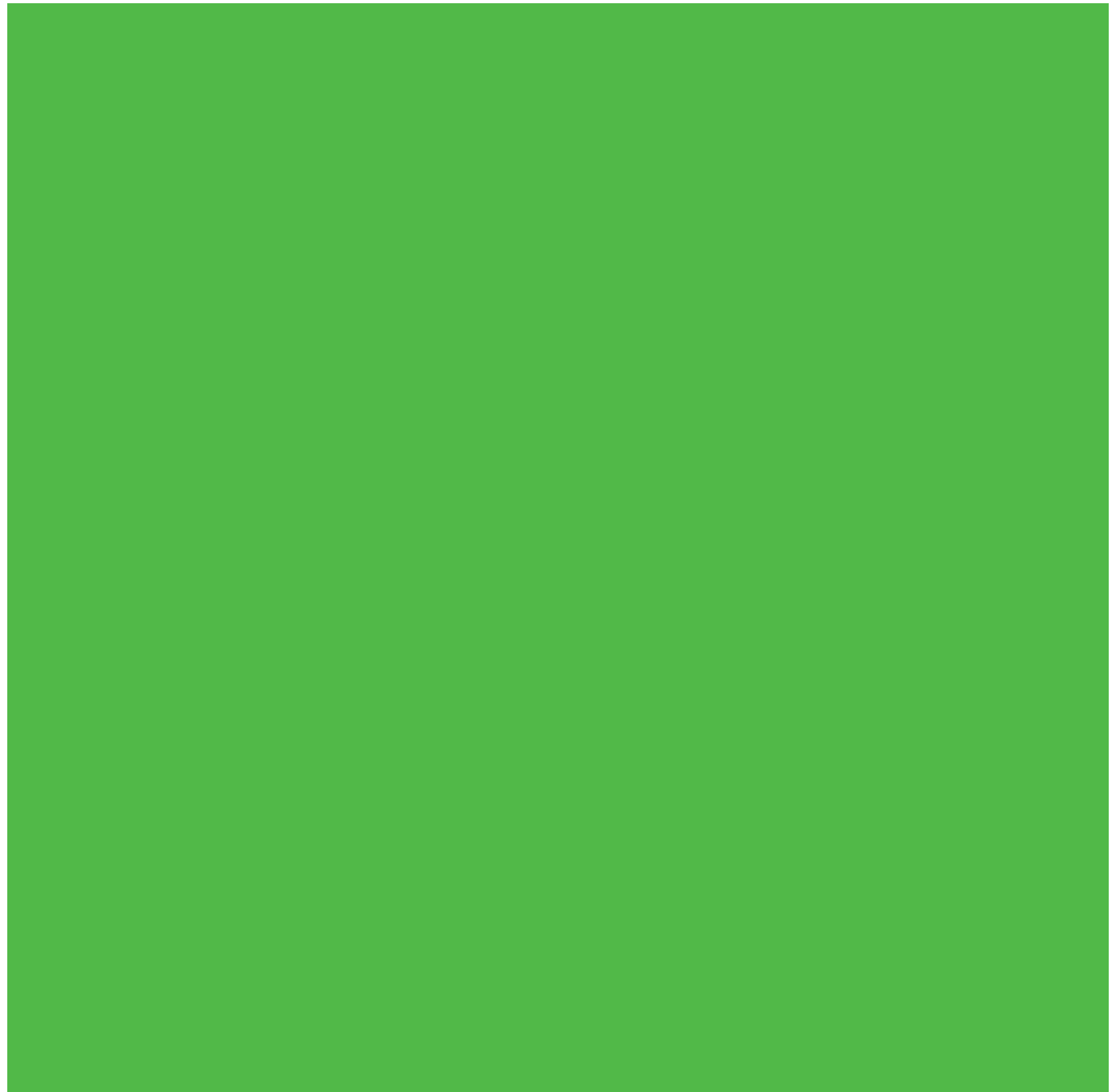




Alternativen zum Asylantrag?

Legale Migrationswege nach Deutschland für
Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive



Studie des SVR-Forschungsbereichs 2018-2

Die Studie des SVR-Forschungsbereichs in Kooperation mit dem
Migration Policy Institute Europe wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband
und Vodafone Stiftung Deutschland

Zitiervorschlag:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) 2018: Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive, Berlin.



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Gemischte Wanderungsbewegungen: einfache Forderungen, komplexe Herausforderungen	6
2 Erkenntnisse zu gemischten Wanderungen aus amtlichen Daten	8
2.1 Migration über den Asylkanal	9
2.2 Bildungs- und erwerbsbezogene Zuwanderung	11
3 Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von gering- und mittelqualifizierten Drittstaatsangehörigen	14
3.1 Arbeitsmarktspezifische Rahmenbedingungen	14
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	17
3.2.1 Zugang zum Ausbildungssystem	17
3.2.2 Zugang zur qualifizierten Beschäftigung	19
3.2.3 Zugang zur unqualifizierten Beschäftigung	21
3.3 Sonderfall Westbalkan-Regelung	22
4 Die Kooperation mit Herkunftsländern: Potenziale und Hürden von länderspezifischen Maßnahmen	26
4.1 Strategiemängel der Westbalkan-Regelung: fehlender Einbezug der Herkunftsländer und inkohärentes Migrationsmanagement	26
4.2 Partnerschaftlich vermitteln: koordinierte Programme der Arbeitsmigration mit Herkunftsländern	29
4.3 Begrenzte Bedeutung für Deutschland: europäische Versprechen der Mobilitätsförderung	32
5 Fazit und Handlungsempfehlungen	36
5.1 Zielkorridore von Zuwanderungspolitik definieren	37
5.1.1 Whole-of-Government durch Migrationskabinett umsetzen	38
5.1.2 In länderspezifischen Zuwanderungsoptionen denken	39
5.1.3 Legale Migration und Mobilität als eigenständigen Baustein in der Migrationsaußenpolitik stärken	39
5.2 Instrumente der zugewanderungsrechtlichen Steuerung wählen	40
5.2.1 Die Westbalkan-Regelung nicht zur Blaupause erklären	40
5.2.2 Mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige: Vermittlungsabsprachen ausbauen und Berufsausbildung erleichtern	41
5.2.3 Alternativen für geringqualifizierte Drittstaatsangehörige: Reaktivierung der Saisonarbeit	42
5.3 Ausblick	43
Literatur	44
Anhang	50
Tabellen	50
Abbildungsverzeichnis	52
Tabellenverzeichnis	52
Verzeichnis der Info-Boxen	52

Das Wichtigste in Kürze

- Der zuwanderungspolitische Fokus liegt in Deutschland weiterhin auf akademisch und beruflich Qualifizierten, so auch im derzeit diskutierten Fachkräfteeinwanderungsgesetz.
- Für gering- bis mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige existieren dagegen kaum legale Zuwanderungsmöglichkeiten in Erwerb und Ausbildung. Nicht zuletzt aufgrund dessen reisen manche Zuwanderungswillige auf irregulärem Weg ein und stellen einen Asylantrag – mit meist geringer Aussicht auf Erfolg.
- Auch ein möglicherweise ausgeweiteter sog. Spurwechsel für abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber klärt als ‚Ex-post-Strategie‘ nicht den künftigen Umgang mit zuwanderungswilligen Drittstaatsangehörigen mit geringen und mittleren Qualifikationen.
- Neben arbeitsmarktpolitischen Interessen muss Zuwanderungspolitik auch ordnungs-, entwicklungs- und außenpolitische Motivlagen berücksichtigen und sie im Sinne einer umfassenden Migrationspolitik in Einklang bringen (Zielbestimmung).
- Deutschland und die EU sollten die Kooperation mit Herkunftsländern vertiefen und länderspezifische Angebote machen, um Migrationsbewegungen auch der gering- und mittelqualifizierten Drittstaatsangehörigen effektiver zu steuern; hier bietet das bestehende Recht bereits Ansatzpunkte für passgenaue und nachhaltige Regelungen (Instrumentenwahl).

Zusammenfassung

Deutschland hat seine zuwanderungsrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Erwerbs- und Bildungsmigration in den letzten zehn Jahren erheblich liberalisiert. Eine weitere Öffnung soll Anfang 2019 unter arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Erwägungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz vollzogen werden. Während bislang vor allem Hochqualifizierte sowie beruflich qualifizierte Fachkräfte von der Liberalisierung profitierten, gibt es weiterhin kaum Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige mit geringem bis mittlerem Qualifikationsniveau, die nicht über einen formalen bzw. in Deutschland verwertbaren Abschluss verfügen. Zuwanderungsinteressierte mit primär erwerbs- oder bildungsbezogenen Motiven nutzen daher oft den irregulären Weg nach Europa bzw. Deutschland und berufen sich im Anschluss auf das Asylrecht als naheliegende oder einzig verfügbare Aufenthaltsmöglichkeit. Die Folge ist, dass das System des internationalen Schutzes zweckentfremdet und in seiner Kapazität überlastet wird.

Auf nationaler und europäischer Ebene wird daher gefordert, neue oder erweiterte legale Migrationsoptionen für Drittstaatsangehörige zu schaffen – in der Annahme, dass diese eine Alternative zur irregulären Einreise bieten. Diese Überlegung lag bereits der Westbalkan-Regelung zugrunde, die auch Personen ohne anerkannten beruflichen oder akademischen Abschluss eine Zuwanderungsoption einräumte. Die Annahme, dass sich irreguläre durch legale Migration reduzieren lässt, ist empirisch aber bislang nicht belegt. Welche zuwanderungsrechtlichen Migrationsoptionen erweitert werden könnten, hängt zudem von verschiedenen Faktoren ab. So stehen Politik und Gesellschaft aktuell der vereinfachten Zuwanderung von Personen mit beruflicher Qualifikation deutlich offener gegenüber als der von Personen ohne formalen Berufsabschluss. Eine Ausnahme bilden abgelehnte Asylbewerber und Asylbewerberinnen, die sich erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt integriert haben. Für sie wird derzeit über Möglichkeiten eines sog. Spurwechsels diskutiert. Wie



allerdings grundsätzlich der künftige Umgang mit gering- bis mittelqualifizierten Personen aussehen könnte, die aus primär ökonomischen Motiven nach Deutschland kommen wollen, dies aber aufgrund fehlender Zuwanderungsoptionen oder praktischer Hürden nicht können, ist weiter offen. Dabei könnten ausbildungs- und erwerbsbezogene Zuwanderungsoptionen für Drittstaatsangehörige dieser Qualifikationsniveaus verschiedenen Zielen dienen: Erstens könnte das Asylsystem durch legale Zuzugsoptionen entlastet werden; zweites könnte es auch für diese Qualifikationsgruppen einen Bedarf am Arbeitsmarkt geben, der sich durch gezielte Öffnung decken ließe; und drittens könnten passgenaue Lösungen auch entwicklungs- und außenpolitischen Zielen dienen, wenn bei der Konzeption neuer Migrationsoptionen die Interessen der Herkunftsländer mitberücksichtigt werden.

Die vorliegende Studie diskutiert diese Zielvorstellungen und formuliert Handlungsempfehlungen für die künftige Gestaltung von legalen Migrationsoptio-

nen in Erwerb und Ausbildung. Bevor über konkrete Instrumente gesprochen werden kann, müssen Zielkorridore der Zuwanderungspolitik definiert werden. Im Sinne einer umfassenden Politik sollten arbeitsmarkt-, ordnungs-, entwicklungs- und außenpolitische Interessen bestmöglich miteinander in Einklang gebracht werden. Als Plattform für einen interministeriellen Austausch über diese Interessen und daraus resultierende Ziele könnte ein regelmäßig tagendes Migrationskabinett dienen. In Bezug auf bereits etablierte Instrumente steht aktuell zur Diskussion, die bis 2020 geltende Westbalkan-Regelung zu verlängern oder auf weitere Länder auszuweiten. Gegen eine Ausweitung der bestehenden Regelung, beispielsweise auf die Maghreb-Länder, sprechen jedoch verschiedene Gründe. Andere Zuwanderungskanäle zu verbessern bzw. zu reaktivieren, kann hier unter Umständen effektiver sein. Wichtig ist, aus den bisherigen Erfahrungen zu lernen und die bestehenden Zugangsoptionen systematisch zu evaluieren.

1 Gemischte Wanderungsbewegungen: einfache Forderungen, komplexe Herausforderungen¹

„Mehr legale Zugangswege schaffen“ ist eine auf nationaler, europäischer wie globaler Ebene häufig gestellte Forderung in der politischen Diskussion um die Steuerung von Migration. Gerade die Dimension europäischer Politikgestaltung ist im Rahmen der fortschreitenden Integration der Migrations- und Flüchtlingspolitik in den letzten Jahren bedeutsamer geworden. So wird legale Migration insbesondere auf europäischer Ebene als alternative Handlungsstrategie zur Bekämpfung irregulärer Migrationsbewegungen gesehen, da angenommen wird, dass mehr Zugangsmöglichkeiten² nach dem Prinzip kommunizierender Röhren die irreguläre Migration verringern oder umlenken würden.³ Wenngleich ein solcher Zusammenhang durchaus naheliegt, ließ er sich bislang empirisch nicht nachweisen (vgl. Laczo 2004; vgl. Düvell 2011). Dennoch ist zu erwarten, dass sich in Kombination mit anderen Maßnahmen Umlenkungseffekte erzielen lassen (Clemens/Gough 2018). Zudem erweist sich die Unterscheidung zwischen Flucht und Migration als weitaus weniger trennscharf, als es die im Recht verankerten Kategorien vorsehen – nicht zuletzt, weil die Motive und Hintergründe von Menschen, die sich zur Wanderung entscheiden, vielschichtig sind. So können sich mehrere Motive überlappen, wenn Menschen z. B. vor Vertreibung, Krieg, Menschenhandel, Klima- und Umweltkatastrophen oder extremer Armut fliehen und

Flüchtlinge und Migranten den gleichen Zugangsweg nutzen (vgl. Angenendt/Bendel 2017: 6). Dabei berufen sich Migrantinnen und Migranten nicht unbedingt auf ihre eigentlichen Motive, insbesondere wenn sie (richtiger- oder fälschlicherweise) davon ausgehen, dass für ihr dominantes Migrationsmotiv keine passende rechtliche Zuwanderungsmöglichkeit existiert (SVR 2017a: 74). Zuwanderungswillige mit verschiedenen Motivhintergründen wählen daher oftmals den Weg der irregulären Einreise: Neben Schutzsuchenden, die einen Asylantrag stellen wollen, kommen auch viele Migrantinnen und Migranten, die nicht im Sinne des Asylrechts bedroht oder verfolgt sind, sondern primär erwerbstätig werden wollen. Im Falle gering- oder mittelqualifizierter Zuwanderungsinteressierter hängt dies auch damit zusammen, dass für sie kaum legale Zuzugsoptionen existieren. Die bestehenden Kanäle orientieren sich an Kriterien der beruflichen bzw. akademischen Qualifikation und an den Interessen des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Im Sinne eines ‚Wettbewerbs um die besten Köpfe‘ wurden in den vergangenen Jahren im internationalen Vergleich sehr liberale Zuzugsmöglichkeiten für jene Arbeitskräfte geschaffen, die akademisch zertifiziert bzw. in Mangelberufen auf Fachkräfteniveau qualifiziert sind. Im Umkehrschluss heißt dies aber: Für Drittstaatsangehörige mit Erwerbsaspirationen, die nur ein geringes bis mittleres Qualifikationsniveau vorweisen können (Info-Box 1), bestehen – von Ausnahmen abgesehen – keine regulären Zugänge. Die Bundesregierung plant derzeit, im Rahmen eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes⁴

- 1 „Legale Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Mobilitätsoptionen nach Europa für Personen ohne Schutzperspektive“ ist ein Projekt des SVR-Forschungsbereichs in Kooperation mit dem Migration Policy Institute Europe, gefördert durch die Stiftung Mercator. Die vorliegende Studie wurde begleitet durch Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider.
- 2 Auch die Dimension humanitärer legaler Zugangswege, die nicht Teil der vorliegenden Analyse ist, stellt einen zentralen Bestandteil einer umfassenden Migrations- und Flüchtlingspolitik dar (vgl. u. a. Jensen 2014; Collett/Clewett/Fratzke 2016; FRA 2015; SVR-Forschungsbereich 2018), steht hier aber nicht im Fokus.
- 3 So heißt es in der Strategie der Bundesregierung zur auswärtigen Migrationspolitik: „Auch um Zuwanderung verstärkt – weg von irregulärer und hin zu legaler Migration – zu steuern, wird die Bundesregierung künftig noch stärker über die bestehenden Möglichkeiten und Vorteile der legalen Erwerbsmigration im Vergleich zum Zugang über das Flüchtlingsrecht informieren“ (Bundesregierung 2016: 9). Auf europäischer Ebene wird dieser Zusammenhang in Kooperation mit Herkunftsländern betont: „Eine engere und entsprechend zugeschnittene Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten im Bereich der legalen Migration kann dabei helfen, die irreguläre Migration zu verringern, indem Menschen, die in die EU einwandern wollen, sichere und legale Alternativen angeboten werden“ (COM(2017)558 final; vgl. dazu auch SVR 2017a: 74–79 sowie Thym 2017: 298).
- 4 Bei Redaktionsschluss für diese Studie am 29.11.2018 lag der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zum geplanten Fachkräfteeinwanderungsgesetz mit Stand vom 19.11.2018 vor, jedoch noch nicht der vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf. Um die geplanten Reformen des Zuwanderungsrechts im Rahmen dieser Studie zumindest im Grundsatz abzubilden, wird punktuell auf Inhalte dieses Referentenentwurfs Bezug genommen, von denen angenommen werden kann, dass sie sich auch in dem Entwurf finden, der in das parlamentarische Verfahren eingebracht wird.

Info-Box 1 Gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige – ein Definitionsansatz

Die in der vorliegenden Studie verwendete Begrifflichkeit *gering- bis mittelqualifiziert* verweist auf die Kenntnisse und Kompetenzen von Drittstaatsangehörigen, die trotz eines fehlenden formalen Berufsabschlusses oder der mangelnden Verwertbarkeit eines beruflichen Zertifikats vorhanden sein können. Als *geringqualifiziert* sollen – in Anlehnung an die Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED) – solche Personen gefasst werden, die lediglich einen ersten schulischen, aber keinen beruflichen Abschluss besitzen (s. Kategorisierungen ISCED 1–2; vgl. BMBF 2018). *Mittelqualifizierte* Drittstaatsangehörige werden in dieser Studie als Personen definiert, die über informelle Kompetenzen oder signifikante Berufserfahrung verfügen, diese aber aufenthaltsrechtlich nicht validieren können, denn gemäß Aufenthaltsgesetz ist eine Zuwanderung zu Erwerbszwecken nur für beruflich qualifizierte Fachkräfte mit mindestens zweijähriger abgeschlossener Berufsausbildung oder für Hochqualifizierte mit einem akademischen Abschluss möglich. In diese Gruppe fallen auch Zuwanderungswillige, die über einen ersten formalen beruflichen Abschluss aus dem Herkunftsland verfügen, aber vor der Hürde stehen, dass dieser nicht den Kriterien und Standards einer deutschen Berufsausbildung entspricht (s. Kap. 3.2.2 sowie zum Thema Gleichwertigkeitsnachweis von Berufsabschlüssen SVR 2018a: 52–57). Diese mittelqualifizierten Personengruppen befinden sich also unterhalb der aufenthaltsrechtlich gezogenen ‚Demarkationslinie‘ der beruflich qualifizierten Fachkräfte.

die Optionen für beruflich Qualifizierte auch außerhalb der Mangelberufe weiter zu öffnen, nicht aber für die Gruppe der Gering-⁵ bis Mittelqualifizierten; arbeitsmarktpolitische Erwägungen stehen hier also nach wie vor im Mittelpunkt.⁶

Gemäß langfristiger Arbeitskräfteprognosen steuert Deutschland im Bereich der Gering- bis Mittelqualifizierten nicht auf generelle Engpässe zu (vgl. Vogler-Ludwig/Düll/Kriechel 2016), im Gegenteil wird für die kommenden Jahre als Folge der Digitalisierung und Automatisierung mit einem erheblichen „Substituierbarkeitspotenzial“ (Dengler/Matthes 2015) gerade dieser beiden Qualifikationsniveaus gerechnet. Dennoch wird sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene für die Erweiterung erwerbs- und bildungsbezogener Zugangswege für Drittstaatsan-

gehörige plädiert. Vier zentrale Motive⁷ lassen sich unterscheiden:

- (1) Ordnungspolitische Motivation: Mit erweiterten legalen Zuwanderungsoptionen in Erwerb und Ausbildung wird die Hoffnung verbunden, erzwungene Flucht und freiwillige Migration (wieder) stärker zu entflechten und damit zu steuern. Das Asylsystem soll so an Akzeptanz und Legitimität gewinnen, aber auch entlastet werden, indem es von weniger Personen mit asylfremden Motiven bzw. ohne genuinen Schutzbedarf in Anspruch genommen wird. Diesen Zielen dient die Umlenkung in die reguläre Erwerbs- und Bildungsmigration (vgl. BR-Drs. 447/15: 11; vgl. COM(2017)558 final).
- (2) Entwicklungspolitische Motivation: Legale Optionen zur Arbeits- und Bildungsmigration sollen

5 So heißt es im Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 02.10.2018: „Wir wollen keine Zuwanderung unqualifizierter Drittstaatsangehöriger“ (Bundesregierung 2018: 2).

6 Die Debatte um den Ausbau der Möglichkeiten für einen sog. Spurwechsel abgelehnter Asylbewerber und Asylbewerberinnen in einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken wird in dieser Studie ausgeklammert, denn sie ist eine pragmatische und nachgelagerte integrations- und arbeitsmarktpolitische Maßnahme, die nicht im Kontext der politischen Bemühungen um eine nachhaltige Migrationssteuerung steht (vgl. SVR 2017b).

7 Neben den vier in dieser Studie vorrangig adressierten politikfeldspezifischen Begründungszusammenhängen spielen weitere Motivlagen eine Rolle, darunter menschen- und grundrechtliche, die nicht zuletzt auch der Agenda 2030 der Vereinten Nationen zugrunde liegen. Die Agenda 2030 formuliert das Ziel, „[e]ine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen [zu] erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“ (A/RES/70/1, Ziel 10.7).

Info-Box 2 Legale Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Mobilitätsoptionen nach Europa für Personen ohne Schutzperspektive

Diese Studie ist Teil eines Projekts des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in Kooperation mit dem Migration Policy Institute Europe (MPI Europe). Das Forschungsvorhaben „Legale Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Mobilitätsoptionen nach Europa für Personen ohne Schutzperspektive“, das von der Stiftung Mercator gefördert wird, befasst sich mit existierenden und denkbaren legalen Alternativen zu ungesteuerten gemischten Wanderungen nach Europa. Hierfür wurden Hintergrundgespräche mit Praktikerinnen und Praktikern und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung, Entwicklungszusammenarbeit sowie Wirtschaftsverbänden geführt. Neben der deutschen Fallstudie werden in Zusammenarbeit mit Partnern Länderfallstudien für Frankreich, Italien, Schweden und Spanien erstellt. Zudem wird die auswärtige Migrationspolitik der Europäischen Union analysiert. Weitere Veröffentlichungen im Rahmen des Projekts werden im Laufe des Jahres 2019 in deutscher und englischer Sprache erscheinen und auf der Webseite des SVR zur Verfügung stehen.

insbesondere Staatsangehörigen aus Transformationsländern eröffnet werden, die primär aus wirtschaftlichen Gründen auswandern möchten. Damit sollen die Potenziale geregelter Migration für Entwicklungsziele nutzbar gemacht werden. Es ist im Interesse der Partnerländer, wenn Ausgewanderte beispielsweise die Entwicklung des Herkunftslandes durch Rücküberweisungen unterstützen (vgl. BMZ 2011; vgl. COM(2011)743 final).

- (3) (Migrations)außenpolitische Motivation: In der auswärtigen Migrationspolitik Deutschlands und der Europäischen Union (EU) können legale Mobilitätsoptionen die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer auch in angrenzenden Politikbereichen erhöhen – etwa bei der Rückübernahme eigener Staatsbürgerinnen und -bürger (vgl. Bundesregierung 2016: 9; vgl. COM(2017)558 final).
- (4) Arbeitsmarktpolitische Motivation: Mit gezielten legalen Zuwanderungsoptionen können die arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands verfolgt werden, um einen punktuell bestehenden Bedarf an Arbeitskräften in spezifischen Branchen zu decken (vgl. Fuchs/Kubis/Schneider 2018).

Die vorliegende Studie (Info-Box 2) fragt, ob und inwieweit diese unterschiedlichen Motivlagen bereits in kohärente politische Handlungsziele münden. Ferner wird untersucht, welche Maßnahmen und Instrumente geeignet sind, diese migrationsbezogenen

Ziele zu erreichen. Nach einem herkunftsländerspezifischen Überblick über die vorhandene Datenlage zu gemischten Wanderungen (s. Kap. 2) wird dargestellt, welche rechtlichen Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland für gering- bis mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige ohne Schutzbedarf existieren. Dabei wird auch gefragt, in welchem Ausmaß diese Regelungen de facto genutzt werden und welche rechtlichen, administrativen und praktischen Hürden bestehen. Betrachtet werden zum einen die allgemeinen arbeitsmarktpolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen (s. Kap. 3), zum anderen der Einbezug von Herkunftsländern im Rahmen von koordinierten Migrationsprogrammen sowie der auswärtigen Migrationspolitik Deutschlands und der EU (s. Kap. 4). Schließlich werden Handlungsempfehlungen zur weiteren Gestaltung der Zuwanderungspolitik für Personen ohne Schutzperspektive formuliert (s. Kap. 5).

2 Erkenntnisse zu gemischten Wanderungen aus amtlichen Daten

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Unschärfe des Begriffs gilt die Datenlage zu gemischten Wanderungsbewegungen als unbefriedigend (vgl. Angeendt/Kipp/Meier 2017). In diesem Abschnitt werden die Daten aus den amtlichen Statistiken dargestellt,

die für diese Untersuchung relevant sind, also zur Migration über den Asylkanal und zur erwerbsorientierten Zuwanderung nach Deutschland.

2.1 Migration über den Asylkanal

Ein ‚Missbrauch‘ des Asylsystems wird häufig daran festgemacht, dass bestimmte Herkunftsgruppen nur eine sehr geringe Schutzquote erreichen und daher primär aus anderen Motiven nach Deutschland kommen (s. Kap. 1). Zwar lassen sich asylfremde Zugangsmotive statistisch durch die Ablehnungsquoten im Asylverfahren zumindest tendenziell bestimmen, doch ist dabei zu berücksichtigen, dass der Anteil an abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern nicht einfach dem an Migrantinnen und Migranten mit primär wirtschaftlichem Antrieb entspricht. Denn nicht immer können die vielschichtigen Flucht- oder Migrationsgründe im Rahmen des Asylverfahrens abgebildet werden. Zudem variiert der Ausgang der Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU deutlich, selbst wenn man nach Herkunftsländern differenziert (vgl. Parusel/Schneider 2017), d. h. die Kriterien für eine Schutzgewährung sind nicht einheitlich.

Die Wahl Deutschlands als Zielland von Migration ist mitnichten monokausal zu erklären, da unterschiedliche Faktoren maßgeblich sein können, wie z. B. die geografische Nähe, die demokratische Verfasstheit, die Wirtschaftskraft oder das Bildungssystem, aber auch vorhandene Diasporagemeinschaften (vgl. Scholz 2013). Unter den Herkunftsländern, aus denen vergleichsweise viele Zuwandernde Asyl in Deutschland beantragen, während die Schutzquote⁸

niedrig ist, fallen zwei besonders ins Gewicht: zum einen die Staaten des Westbalkans, zum anderen einige west- und nordafrikanische Staaten (Tab. 5 und 6 im Anhang).

Die Staaten des westlichen Balkans

Im Zuge der Aufhebung der Visumpflicht⁹ im Jahr 2009 für Mazedonien, Montenegro und Serbien sowie 2010 für Albanien und Bosnien stieg die Anzahl der Asylanträge von Staatsangehörigen aus diesen Ländern in Deutschland erheblich: Allein für Serbien erhöhte sie sich im Zeitraum von 2009 bis 2013 um das Zwanzigfache (Alscher/Obergfell/Roos 2015: 5). Dabei kann die Visafreiheit als ‚ermöglichende Rahmenbedingung‘ für den Zuzug über den Asylkanal interpretiert werden.¹⁰ Die Kernmotive der Zuwandernden waren Armut und Mittellosigkeit, nicht zuletzt bedingt durch die schlechte Lage auf dem heimischen Arbeitsmarkt, soziale und gesellschaftliche Verwerfungen, darunter insbesondere die Diskriminierung von Roma-Minderheiten, sowie Defizite in zentralen staatlichen Bereichen wie der Gesundheitsversorgung oder dem Bildungssystem (vgl. Alscher/Obergfell/Roos 2015: 27). Die Asylanträge aus den Westbalkanstaaten erreichten mit der sog. Flüchtlingskrise von 2015 ihren Höhepunkt, wie Tab. 1 verdeutlicht.

Im Vergleich mit anderen Herkunftsregionen fallen die Gesamtschutzquoten der sechs Westbalkanstaaten besonders gering aus. 2015 lagen sie bei 0,1 bis 0,5 Prozent (Tab. 5 im Anhang), womit knapp 90 Prozent aller abgelehnten Asylerstanträge auf Personen aus diesen Ländern entfielen (vgl. BAMF 2015). Diese Umstände veranlassten den deutschen Gesetzgeber dazu, die Länder des westlichen Balkans zu sog. siche-

-
- 8 Die Schutzquote bzw. Gesamtschutzquote ist das Gegenstück zur Ablehnungsquote. Sie umfasst den „Anteil aller Asylanerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlings- sowie subsidiärem Schutz und der Feststellungen eines nationalen Abschiebeverbotes an der Gesamtzahl der Entscheidungen des BAMF im betreffenden Zeitraum“ (SVR 2018b). Allerdings kann auch bei sehr geringen Schutzquoten wie im Falle der sicheren Herkunftsländer im Einzelfall ein begründeter Schutzanspruch vorliegen (vgl. SVR 2018c). Darüber hinaus ist zu beachten, dass ein signifikanter Teil der Asylverfahren nicht mit einer Entscheidung über den Schutzbedarf endet, sondern sich anderweitig erledigt (etwa durch die Dublin-Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder durch Zurückziehen des Asylantrags; Tab. 5 und 6 im Anhang). Ergänzend zu den vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) regelmäßig veröffentlichten Gesamtschutzquoten, die den Anteil der Schutzgewährungen an allen abgeschlossenen Asylverfahren abbilden, müssen somit auch die sog. bereinigten Gesamtschutzquoten beachtet werden. Sie fallen je nach Herkunftsland zum Teil deutlich höher aus, da als Grundgesamtheit nur jene Verfahren betrachtet werden, in denen das BAMF in der Sache entscheidet.
- 9 Der Kosovo ist das einzige Land des Westbalkans, mit dem noch keine Visavereinbarungen getroffen wurden. Die Europäische Union führt diese Verhandlungen seit 2012 (vgl. SWD(2918)156 final).
- 10 Dennoch ist die Visafreiheit nicht das alleinige Kriterium, denn trotz Visumpflicht für kosovarische Staatsangehörige entfiel ein erheblicher Teil der Erstanträge aus den Westbalkanstaaten auf sie (Tab. 1).

Tab. 1 Asylersanträge von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten

Herkunftsland	2013	2014	2015	2016	2017
Albanien	1.247	7.865	53.805	14.853	3.774
Serbien	11.459	17.172	16.700	6.399	2.332
Kosovo	3.394	6.908	33.427	4.978	1.300
Mazedonien	6.208	5.614	9.083	4.835	2.464
Bosnien und Herzegowina	3.323	5.705	4.634	1.914	704
Montenegro	258	935	3.233	1.381	341
gesamt	25.889	44.199	120.882	34.360	10.915

Quelle: BAMF 2014; BAMF 2015; BAMF 2016a; BAMF 2017a; BAMF 2018b; eigene Berechnung, sortiert nach höchstem Mittelwert im Fünfjahreszeitraum

ren Herkunftsstaaten¹¹ zu erklären – primär, um eine beschleunigte Bearbeitung der Anträge zu gewährleisten und Fehlanreize deklamatorisch zu beseitigen (vgl. SVR 2017a: 81).

Nord- und Westafrika

Ein wachsender Zuzug über das Asylverfahren war in den letzten Jahren insbesondere aus Marokko, Algerien und Ägypten für Nordafrika sowie Nigeria, Gambia und Guinea für Westafrika zu verzeichnen (Tab. 2). Auch für diese Staaten fallen die Schutzquoten gering aus (Tab. 6 im Anhang); sie liegen zum Teil jedoch wesentlich höher als bei den Westbalkanstaaten, da sich Flucht- und Migrationsgründe für einige Länder wie etwa Nigeria stark überlappen (vgl. Bendel 2018).

Zwar fallen mit Blick auf die absolute Zahl an Asylansträgen trotz geringer Schutzperspektive auch noch weitere Länder wie etwa Georgien, Armenien, Russland oder Pakistan ins Gewicht, diese Länder spielen aber in der aktuellen politischen Diskussion um die

Eröffnung alternativer legaler Zuwanderungswege eine eher untergeordnete Rolle.¹² Für die Einschätzung der migrationspolitischen Bedeutung einzelner Länder sind demnach auch Faktoren maßgeblich, die nicht rein quantitativ messbar sind. Als Beispiel kann etwa Tunesien angeführt werden, das im Rahmen von migrationspolitischen Verhandlungen sowohl für Deutschland als auch für weitere EU-Staaten als privilegierter Partner gilt, obwohl die Zuzüge vergleichsweise gering sind. Wichtiger als die Migration von tunesischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern ist dabei Tunesiens Bedeutung als zentrales Transitland auf der Mittelmeerroute. Derartige Faktoren können entscheidend für die Wahl von länderspezifischen Maßnahmen und Kooperationsformaten sein, auf die in Kapitel 4 näher eingegangen wird. Grundsätzlich scheint jedoch ein Mechanismus zu greifen, nach dem die migrationspolitischen Akteure vor allem dann auf bestimmte Herkunftsregionen oder -staaten aufmerksam werden, wenn einem hohen Aufkommen an

11 „Sichere Herkunftsstaaten sind Staaten, bei denen aufgrund der allgemeinen politischen Verhältnisse davon ausgegangen wird, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfinden (z. B. Folter). Anträge von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen, werden in der Regel als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Kann ein Asylbewerber bzw. eine Asylbewerberin dennoch glaubhaft machen, dass er/sie in einem sicheren Herkunftsstaat verfolgt wird, kann ihm/ihr individuell Schutz gewährt werden. Sichere Herkunftsstaaten sind nach deutschem Recht neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien, sowie Ghana und Senegal. Es ist geplant auch Algerien, Marokko, Tunesien und weitere Staaten in diese Liste aufzunehmen“ (SVR 2018b; vgl. BT-Dres. 19/5314; vgl. auch SVR 2018c). Sichere Herkunftsstaaten werden in der Anlage 2 zum § 29a Absatz 2a des Asylgesetzes aufgeführt. Das Bundesinnenministerium überprüft regelmäßig, ob die Voraussetzungen für die Einstufung noch gelten (vgl. BMI 2017).

12 In den für diese Studie geführten Hintergrundgesprächen mit politiknahen Vertreterinnen und Vertretern wurden einvernehmlich sowohl die west- und nordafrikanischen Staaten als auch die des Westbalkans als zentrale Herkunftsregionen genannt, für die alternative Zugangswege bei gleichzeitiger Reduktion von irregulärer Migration eingeführt wurden bzw. aktuell zur Debatte stehen.

Tab. 2 Asylersanträge von Staatsangehörigen aus ausgewählten afrikanischen Staaten

Herkunftsland	2013	2014	2015	2016	2017
Nigeria	1.923	3.924	5.207	12.709	7.811
Gambia	663	1.912	2.993	5.656	2.618
Algerien	1.056	2.176	2.041	3.563	1.951
Guinea	1.260	1.148	662	3.458	3.953
Marokko	1.191	1.537	1.630	3.999	1.948
Äthiopien	717	1.174	2.135	3.978	1.622
Ägypten	2.133	1.014	1.002	1.685	959
Ghana	756	1.144	1.109	2.581	1.035
Kamerun	417	598	964	1.351	1.098
Côte d'Ivoire	277	278	548	1.636	1.314
Senegal	569	759	1.189	699	277
Mali	650	520	527	1.237	552
Tunesien	597	676	822	871	431
DR Kongo	253	196	156	290	356
Niger	117	152	160	139	125
gesamt	12.579	17.208	21.145	43.852	26.050

Quelle: BAMF 2014; BAMF 2015; BAMF 2016a; BAMF 2017a; BAMF 2018b; eigene Berechnung, sortiert nach höchstem Mittelwert im Fünfjahreszeitraum

Asylanträgen niedrige Schutzquoten gegenüberstehen.¹³ Im Einzelfall ist dann zu entscheiden, welche rechtlichen und/oder (außen)politischen Maßnahmen ergriffen werden können, um die Zahl der Anträge mit asylfremden Migrationsmotiven zu reduzieren – oder in die Kanäle regulärer Migration zu lenken.

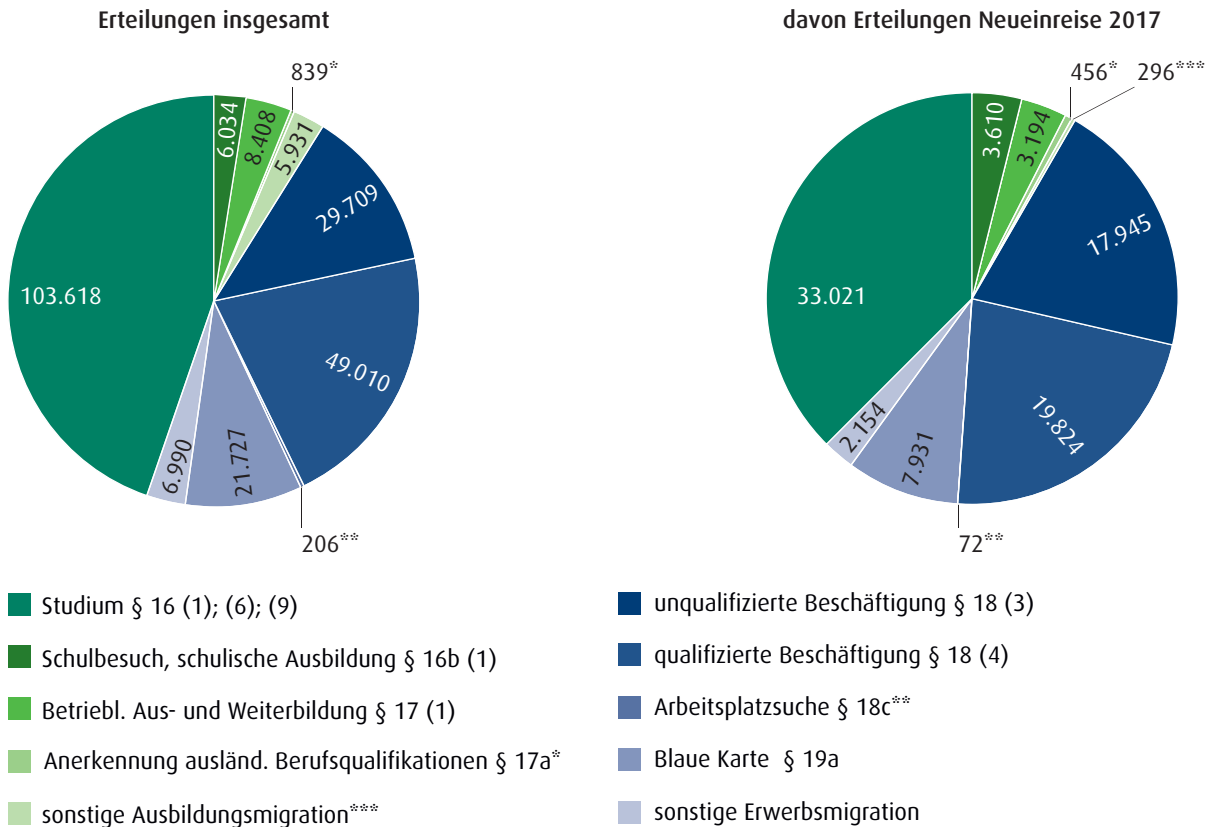
2.2 Bildungs- und erwerbsbezogene Zuwanderung

Die Migration zu Erwerbs- und Bildungszwecken¹⁴ macht im Vergleich zum Zuzug aus völkerrechtlichen, humanitären, politischen oder familiären Gründen

13 Ein qualitatives Instrumentarium der Asylpolitik, das im begrenzten Rahmen dieser Studie nicht näher analysiert werden kann, sind zweifellos die Lageberichte des Auswärtigen Amtes sowie die von Behörden wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) erstellten Länderberichte, die Aufschluss über Konfliktlagen innerhalb der Herkunftsländer bieten, für die keine Kriegs- und Verfolgungssituationen angenommen werden.

14 Die verfügbaren Daten zur Beschäftigungs- und Ausbildungsaufnahme von Drittstaatsangehörigen geben nur bedingt Auskunft über die hier zu erläuternde Frage, welche Drittstaatsangehörigen bislang zum Zwecke der Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung nach Deutschland *einreisen* können. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, müssen Drittstaatsangehörige zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung ein Visum zur Einreise nach Deutschland beantragen. Allerdings ist die Visumstatistik eine Fallstatistik ohne Angaben zur Nationalität der Antragstellenden. Folglich kann nicht nachvollzogen werden, welche Staatsangehörigen ein Visum zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erhalten haben (vgl. Parusel/Schneider 2012: 16). Aus dem BAMF-Wanderungsmonitoring kann wiederum kein Rückschluss auf erteilte Visa gezogen werden, da die Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) nur erteilte Aufenthaltstitel von Personen umfassen, die sich länger als 90 Tage in Deutschland aufhalten (vgl. BAMF 2017b: 5). Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) über Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme enthält wiederum Mehrfachnennungen, da sowohl die Vorab-Zustimmungen als auch Zustimmungen nach Einreise nach Deutschland gezählt werden. Auch hier lässt sich nicht nachvollziehen, welche der Genehmigungen im Rahmen eines Visumverfahrens zum Zwecke der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung gegeben wurden.

Abb. 1 Erteilte Aufenthaltstitel nach Rechtsgrundlagen im Aufenthaltsgesetz 2017



Anmerkungen: * Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen § 17a; ** Arbeitsplatzsuche für Hochschulabsolventen § 18c; *** sonstige Ausbildungsmigration
 Quelle: BAMF 2018b: 10-12, eigene Berechnung und Darstellung

weiterhin nur einen geringen Teil der Gesamtzuwanderung¹⁵ von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland aus: 2017 entfielen auf sie nur knapp ein Fünftel (232.522) aller erteilten Aufenthaltstitel (1.121.091; vgl. BAMF 2018a: 10). Relativ betrachtet, ist der Anteil der Erwerbsmigration am gesamten Migrationsgeschehen jedoch gestiegen: Während er 2015 lediglich 3,4 Prozent betrug (vgl. BAMF 2016b: 9), lag er 2017 bei knapp 8,8 Prozent¹⁶. Insgesamt wurden von den ca. 108.000 Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit (alle Kategorien), die 2017 erteilt wurden, aber nur knapp 48.000 an neu eingereiste Personen vergeben. Für Ausbildungszwecke (Studium, Berufsausbildung, Praktikum, Weiterbildung) wurden ca. 125.000 Titel ausgestellt, von denen jedoch nur knapp 41.000 auf neu Eingereiste entfielen.

Fokus weiterhin auf qualifizierter Zuwanderung und Studienmobilität
 Die meisten Aufenthaltstitel in der Kategorie Erwerbsmigration wurden 2017 – wie in den vorangegangenen Jahren – für die qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) vergeben, also für Menschen mit einer mindestens zweijährigen abgeschlossenen Berufsausbildung (s. Kap. 3.2). Allerdings hat sich mit Einführung der Westbalkan-Regelung (s. Kap. 3.3) im Oktober 2015 der Anteil unqualifizierter Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG) an der gesamten Erwerbsmigration deutlich erhöht: Unter den 2017 neu eingereisten Personen erhielten fast ebenso viele einen Aufenthaltstitel für eine unqualifizierte Beschäftigung (ca. 18.000) wie für eine qualifizierte (ca. 20.000; Abb. 1). Innerhalb der Migration zu Ausbildungszwecken machte die Aufnah-

15 Der Zuzug durch EU-Bürgerinnen und -bürger machte 2017 53,8 Prozent der Gesamtzuwanderung nach Deutschland gegenüber 46,2 Prozent an Drittstaatsangehörigen aus (vgl. BAMF 2018a: 9).
 16 Eigene Berechnung auf Basis des Wanderungsmonitorings (vgl. BAMF 2018a: 10).

me eines Studiums weiterhin den Großteil aus: In den letzten fünf Jahren lag der Anteil konstant bei über 80 Prozent¹⁷. Da für die Berufsausbildung keine eigenständige Rechtsgrundlage (s. Kap. 3.2.1) existiert, sind eindeutige Zuweisungen zur Anzahl der erteilten Aufenthaltstitel nicht möglich. 2017 wurde knapp 8.400 Drittstaatsangehörigen (davon knapp 3.200 bei Neueinreise) ein Aufenthaltstitel für die Sammelkategorie der beruflichen Aus- und Weiterbildungen nach § 17 erteilt (vgl. BAMF 2017b: 12).

Herkunftslandspezifische Zusammensetzung der Zuwanderung verändert sich

Seit Einführung der Westbalkan-Regelung stammen Erwerbsmigrantinnen und -migranten vermehrt aus diesen sechs Ländern. Sie finden sich 2017 sogar unter den häufigsten Staatsangehörigkeiten, denen ein Aufenthalt zum Erwerbszwecke erteilt wurde: Bosnien-Herzegowina (Platz 2), Serbien (Platz 5) und Kosovo (Platz 6; vgl. BAMF 2018a: 16). Die übrigen Länder, die die ersten Plätze belegen, nämlich Indien, die USA, China, Russland und Japan, gehören dagegen schon seit Jahren zu den wichtigsten Ländern im Bereich der Zuwanderung zu Erwerbszwecken. China, Indien, die USA, Korea, Russland und Vietnam zählen auch zu den Staaten, aus denen traditionell die meisten Menschen zur Aufnahme eines Studiums nach Deutschland einreisen. Für eine Aus- oder Weiterbildung kommen die meisten Zuwandernden aus Indien, China und den USA sowie aus Bosnien und Herzegowina. Im Gegensatz dazu ist es eine absolute Ausnahme, wenn Personen aus afrikanischen Ländern legal nach Deutschland einreisen, um eine Berufsausbildung oder berufliche Weiterbildung aufzunehmen (vgl. BAMF 2018c).

Arbeitsaufnahme von Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung

Bei den hier im Fokus stehenden Staatsangehörigen mit geringer Schutzperspektive stellt sich die Frage,

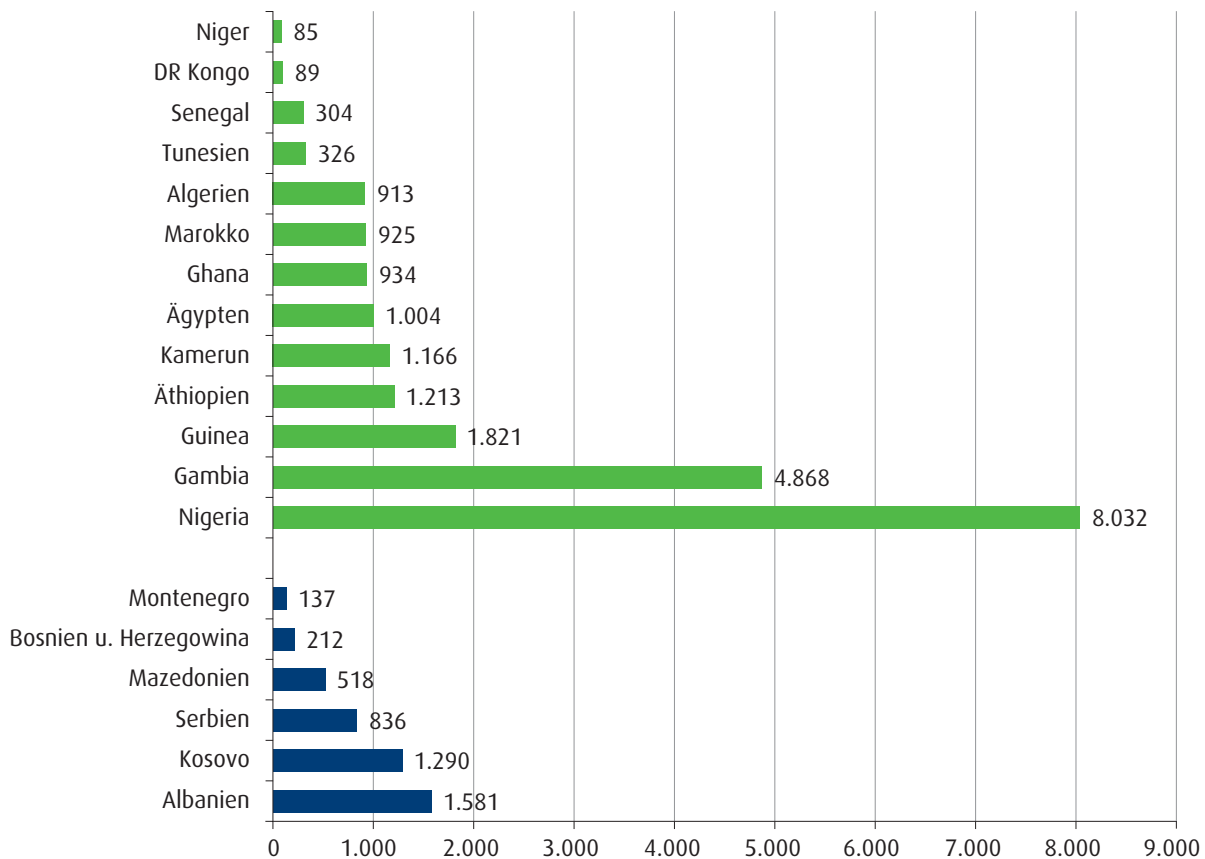
inwieweit eine Beschäftigungsaufnahme auch ohne legale Einreise zum Erwerbs- oder Ausbildungszweck stattfindet. Asylsuchende und geduldete Personen halten sich bereits in Deutschland auf und benötigen für die Aufnahme einer Beschäftigung die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA). In der Regel waren sie aber nie im Besitz eines entsprechenden Visums. Von knapp 280.000 Zustimmungen, die 2017 insgesamt erteilt wurden, entfielen knapp 120.000 auf Personen mit Aufenthaltsgestattung sowie geduldete Personen nach § 32 der Beschäftigungsverordnung (vgl. BA 2018a). Insbesondere für die beiden westafrikanischen Staaten Gambia und Nigeria war die Zustimmungsquote für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung besonders hoch. Für die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme muss bereits ein Arbeitsvertrag vorliegen. Allerdings geben die Zahlen keine Auskunft darüber, um welche Art der Tätigkeit es sich handelt und welche Qualifikationen für ihre Ausübung benötigt werden. Auch kann nach Abschluss des Asylverfahrens eine Abschiebung folgen, sodass der Aufenthalt auch bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung¹⁸ nicht sichergestellt ist. Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, wie viele Zustimmungen zur Beschäftigungsaufnahme auf Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung aus den in Kap. 2.1 genannten Herkunftsländern mit geringer Schutzquote entfallen.

Zwischenfazit: Die Ausführungen in Kapitel 2.1 und 2.2 legen nahe, dass die ‚Nachfrage‘ das derzeitige ‚Angebot‘ für Zuwanderung zum Zweck von Bildung und Erwerb übersteigt. Offenbar können die bestehenden legalen Zuwanderungsoptionen mit Ausnahme der Westbalkan-Regelung nicht oder nur unzureichend von jenen Staatsangehörigen genutzt werden, die aus Herkunftsländern mit geringer Schutzquote kommen und von denen anzunehmen ist, dass ihre Einreise nach Deutschland vor allem ökonomisch motiviert ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage,

¹⁷ Eigene Berechnung auf Basis der Wanderungsmonitorings des BAMF 2013–2018.

¹⁸ Eine Ausnahme besteht in der 3+2-Regelung. Sie ermöglicht eine Duldung von Personen, die eine „qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf“ absolvieren (§ 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG), sofern diese weitere Voraussetzungen erfüllen, z. B. dass sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen (§ 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG). Im Anschluss kann einer Person mit Duldung für zwei weitere Jahre eine „Aufenthaltserteilung zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erteilt werden“ (§ 18a AufenthG). Der Referentenentwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (s. Fn. 4) sieht unter bestimmten Voraussetzungen zudem – analog zur Ausbildungsduldung – eine Beschäftigungsduldung für zwei Jahre als ‚Quasi-Aufenthaltstitel‘ vor.

Abb. 2 Erteilte Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme für Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung, Westbalkan und ausgewählte afrikanische Staaten 2017



Quelle: BA 2018b, eigene Berechnung und Darstellung; keine Daten für Côte d'Ivoire und Mali

ob es Mittel und Wege gibt, die Zugangsmöglichkeiten attraktiver zu gestalten oder neue Optionen zu schaffen, um Alternativen zur irregulären Einreise zu bieten. Im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands kann es dabei nicht Ziel sein, allen Zuwanderungsinteressen Rechnung zu tragen. Gleichwohl gibt es Argumente dafür, das bestehende Portfolio passgenau zu ergänzen. Im folgenden Kapitel werden dafür zunächst arbeitsmarktspezifische und rechtliche Rahmenbedingungen betrachtet, die die Gestaltungsspielräume einer zukünftigen Zuwanderungspolitik, die auch die hier betrachtete Gruppe umschließt, abstecken.

3 Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von gering- und mittelqualifizierten Drittstaatsangehörigen

3.1 Arbeitsmarktspezifische Rahmenbedingungen

Eine stärkere Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in Erwerb und Ausbildung wird in Deutschland vor allem aufgrund des demografischen Wandels diskutiert. Angenommen wird, dass sich das Erwerbspersonenpotenzial¹⁹ selbst dann verringert, wenn sich

¹⁹ Als Erwerbspersonenpotenzial wird die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und sog. Stiller Reserve bezeichnet. Unter Stiller Reserve wird die „verdeckte Arbeitslosigkeit“ berechnet, welche z. B. Personen beinhaltet, die arbeitslos sind, sich aber nicht arbeitslos melden (vgl. ausführlich Fuchs/Weber 2018).

der Erwerbsanteil an Frauen und älteren Menschen erhöht und Deutschland durchschnittlich eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr erfahren würde (vgl. Fuchs/Söhnlein/Weber 2017: 1). Um das Erwerbspotenzial auf heutigem Niveau zu halten, wäre langfristig jedoch eine Nettozuwanderung von insgesamt 400.000 Personen nötig.²⁰ Ein Großteil hiervon wird aus Drittstaaten kommen müssen, da das innereuropäische Zuwanderungspotenzial begrenzt ist. Schließlich ist davon auszugehen, dass die Zuwanderung insbesondere aus Südeuropa bei weiterer wirtschaftlicher Erholung dieser Länder im Vergleich zu den letzten Jahren abnehmen wird; für den Zeitraum 2015–2050 wird von einer durchschnittlichen jährlichen Nettozuwanderung von 62.000 EU-Bürgern und -Bürgerinnen ausgegangen (vgl. Fuchs/Kubis/Schneider 2018). Hinzu kommt, dass der Zuzug von Arbeitskräften aus EU-Staaten großen Schwankungen unterliegt und dass für die anderen europäischen Länder mittel- und langfristig eine ähnliche demografische Entwicklung wie für Deutschland zu erwarten ist (vgl. IHK 2015: 4).

Mit der Erkenntnis, dass grundsätzlich mehr Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nötig ist, ist allerdings noch keine Aussage darüber getroffen, welche Qualifikationen und Fähigkeiten nötig sind, um Engpässe des deutschen Arbeitsmarktes zu decken.

Branchen, Engpässe und Qualifikationsniveau

Der deutsche Arbeitsmarkt ist vor allem auf beruflich qualifizierte Fachkräfte angewiesen: 2017 setzten gut zwei Drittel der insgesamt 1,2 Millionen unbesetzten

Stellen²¹ einen beruflichen Abschluss voraus, also eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder einen Fachschulabschluss. Dagegen war nur für rund ein Fünftel der unbesetzten Stellen kein beruflicher oder akademischer Abschluss nötig (vgl. IAB 2018). 2017 waren insgesamt knapp 2,5 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet, von denen knapp 1,2 Millionen über keinen Berufsabschluss verfügten (vgl. BA 2018c: 19). Der sich daraus ergebende Angebotsüberschuss²² bei den geringeren Qualifizierten gegenüber dem Angebotsmangel bei den Fachkräften wird beispielsweise in der Pflegebranche deutlich, die von erheblichen Fachkräftengpässen betroffen ist: 2017 kamen auf 100 offene Stellen für *Altenpflegehelfer*²³ in Deutschland insgesamt 522 Arbeitslose. Für *Altenpflegefachkräfte* waren es auf 100 Stellen nur 29 Arbeitslose (vgl. BT-Drs. 19/2455: 2).

Der Arbeitslosenanteil liegt für Personen ohne beruflichen Abschluss bei 18,7 Prozent und ist damit wesentlich höher als bei Akademikerinnen und Akademikern (2,5 %) oder Personen mit beruflichem Abschluss (3,8 %; vgl. BA 2018c: 19). Menschen ohne Berufsabschluss haben es auf dem deutschen Arbeitsmarkt also wesentlich schwerer. Vor diesem Hintergrund muss der Idee stärkerer Zuwanderung in Arbeitsmarktsegmente im unqualifizierten oder Helferbereich zunächst grundsätzlich mit Skepsis begegnet werden (vgl. SVR 2018a: 54). Aktuell kann nicht von einem generellen Mangel an Arbeitskräften unterhalb der Fachkräfteebene gesprochen werden, wenngleich die Datenlage unbefriedigend ist, da sich die Engpassanalyse der BA und die daraus abgeleitete Positivliste nur auf Tätigkeiten ab

20 Weitere potenziell intervenierende Faktoren sind die Digitalisierung und die damit einhergehenden Veränderungen der Arbeitswelt. Unklar bleibt, welche langfristigen Folgen diese Prozesse mit sich bringen. Während manche Expertinnen und Experten von einem Rückgang benötigter Arbeitskräfte durch stärkere Automatisierung ausgehen, wird in einer jüngeren Studie vielmehr eine „Umschichtung zwischen Wirtschaftszweigen und Berufen“ erwartet (Fuchs/Kubis/Schneider 2017: 83).

21 Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) führt in einer jährlichen Betriebsbefragung eine Erhebung offener Stellen durch, die eine realistischere Einschätzung des tatsächlichen Arbeitskräftebedarfs ermöglicht als die Erhebung der offiziellen Stellenmeldungen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA). Ihr werden durchschnittlich nur etwa die Hälfte aller Stellen gemeldet (vgl. IAB 2018).

22 Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass nicht alle als arbeitslos gemeldeten Personen dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, da multiple Vermittlungshemmnisse bestehen können, etwa fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, gesundheitliche Probleme, fehlende Mobilität oder fortgeschrittenes Alter (vgl. BA 2017a: 12).

23 Mit der Klassifikation der Berufe (KldB) der Bundesagentur für Arbeit werden seit 2010 berufliche Tätigkeiten entlang ihres Komplexitätsgrades verschiedenen Anforderungsniveaus (1–4) zugeordnet. Menschen ohne formalen Abschluss oder mit einer lediglich einjährigen Berufsausbildung können nach dieser Klassifizierung nur Tätigkeiten ausüben, die dem Anforderungsniveau 1 „Helfer“ entsprechen. Demgegenüber wird für das Anforderungsniveau 2 „fachlich ausgerichtete Tätigkeiten“ in der Regel eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder entsprechende Berufserfahrung benötigt. Anforderungsniveau 3 bezieht sich auf „komplexe Spezialistentätigkeiten“. Hierfür wird häufig eine Ausbildung auf Meisterniveau bzw. ein Fachschul- oder Hochschulabschluss verlangt. Dem Anforderungsniveau 4 entsprechen hochkomplexe Tätigkeiten, denen in der Regel eine mindestens vierjährige Hochschulbildung vorausgeht (KldB 2010: 26–27).

Fachkraft-Niveau bezieht. Auch ist zu berücksichtigen, dass dieses Segment des Arbeitsmarktes starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt und von den Prozessen der Digitalisierung und Automatisierung besonders betroffen ist (vgl. Schöpfer-Grabe/Vahlhaus 2017: 3).

Trotz dieses grundsätzlichen Befundes zeigt der Blick auf bestimmte Branchen und Regionen, dass aller Voraussicht nach auch weiterhin ein Bedarf an Arbeitskräften für Tätigkeiten unterhalb der Fachkraft-Ebene besteht, der nicht allein durch heimische Potenziale gedeckt werden kann. Dies gilt vor allem für die Saisonarbeit, da hier die Vermittlungsmöglichkeiten von heimischen Arbeitslosen u. a. aufgrund der hohen Mobilitätsanforderungen stark begrenzt sind. Branchen, für die die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften besonders relevant ist, sind bereits jetzt von Engpässen betroffen, insbesondere das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Baubranche sowie die Landwirtschaft. Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) spricht sich in diesem Zusammenhang explizit für weitere bilaterale Gast- und Saisonarbeiterabkommen mit Drittstaaten aus, da die Branche ihren Arbeitskräftebedarf nicht mehr ausreichend decken könne (vgl. DEHOGA 2016; vgl. DEHOGA Bayern 2018). Auch in der Landwirtschaft mehren sich Klagen über fehlende Arbeitskräfte, wenngleich der Mangel an Saisonarbeitskräften hier vor allem in Zukunft ein Problem darstellen wird (vgl. Deutschlandfunk 2018): Zu erwarten ist, dass das Angebot an freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmern aus den östlichen EU-Mitgliedstaaten aufgrund der Verbesserung der dortigen wirtschaftlichen Situation weiter sinken wird (vgl. Fuchs/Kubis/Schneider 2018). Die Bauwirtschaft (Hoch- und Tiefbau sowie Ausbaugewerbe) verzeichnete in den letzten Jahren eine dynamische Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Hierbei erhöhte sich der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit dem Anforderungsprofil „Helfer“ von knapp 12 Prozent im Jahr 2013 auf 15,5 Prozent 2018 (vgl. BA 2013; vgl. BA 2018d). Dies deutet darauf hin, dass die Nachfrage in diesem Arbeitsmarktsegment eher zugenommen hat. Allerdings können daraus keine

Prognosen zum zukünftigen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften abgeleitet werden.

Wesentlich eindeutiger stellt sich die Arbeitsmarktlage insgesamt beim Mangel an Fachkräften dar, also an Personen mit mindestens zweijähriger abgeschlossener Berufsausbildung. Dies lässt sich etwa mit der abgeschlossenen Vakanzzeit belegen, also der Zeitspanne bis zur Besetzung einer offenen Stelle. Von einem Mangel wird gesprochen, wenn die durchschnittliche Vakanzzeit im jeweiligen Beruf 30 bis 40 Prozent über dem Durchschnitt der Vakanzzeit aller Berufe liegt (vgl. BA 2018c). Stark vom Fachkräftemangel betroffen sind demnach die Baubranche, technische Berufe sowie Gesundheits- und Pflegeberufe. Der Mangel in der Gesundheitsbranche ist besonders kritisch, da er dazu führt, dass grundsätzliche Standards der Versorgung nicht mehr durchgehend gewährleistet werden können. Davon ist die gesamte Bandbreite der Branche betroffen, also die Gesundheits- und Krankenpflege, der Rettungsdienst und die Geburtshilfe. Die Vakanzzeit betrug im Jahresdurchschnitt zwischen November 2016 und Oktober 2017 146 Tage und lag damit 43 Prozent über dem Durchschnitt aller Berufe (BT-Drs. 19/2455: 2). Die Prognosen zum künftig benötigten Personal in den Gesundheits- und Pflegeberufen variieren und hängen neben der demografischen Entwicklung auch von der Aktivierung inländischer Arbeitskräfte und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen ab. Mittel- und langfristig gehen Schätzungen von einem erheblichen Bedarf aus, der bis zum Jahr 2035 um die 270.000 Personen²⁴ betragen könnte (vgl. Neuber-Pohl 2017: 1).

Mangel an Auszubildenden

Engpässe existieren zunehmend auch bei Auszubildenden: Zum 30. September 2017 konnten bundesweit 48.900 Ausbildungsplätze nicht besetzt werden (vgl. Burstedde/Malin/Risius 2017: 14), laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages betraf das im Durchschnitt jeden dritten Betrieb (vgl. DIHK 2018: 5). Dabei sind die regionalen Unterschiede groß; unbesetzt bleiben Stellen vor allem in ländlichen Gebieten, insbesondere in Teilen Bayerns,

24 Die Projektion des Instituts der deutschen Wirtschaft geht allein in der Altenpflege von einem zusätzlichen Bedarf von 130.000 bis 150.000 Arbeitskräften bis 2035 aus (vgl. Flake et al. 2018: 21).

Thüringens und Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. BIBB 2018: 17–19). Dieser Trend liegt jedoch nicht nur in der demografischen Entwicklung begründet, sondern auch in einem *Mismatch* zwischen den Präferenzen und Fähigkeiten interessierter Bewerber und Bewerberinnen und den größten branchenspezifischen Bedarfsfeldern. So fanden im Jahr 2017 insgesamt 27.300 Ausbildungsinteressierte keine Stelle (vgl. Burstedde/Malin/Risius 2017: 14). Während der Anteil der Betriebe, die gar keine Bewerbungen erhielten, 2012 bundesweit noch bei ca. 8 Prozent lag, betrug er 2017 bereits 26 Prozent (vgl. DIHK 2018: 6) – ein Trend, der sich angesichts der demografischen Entwicklung voraussichtlich fortsetzen wird. Von den größten Engpässen auf dem Ausbildungsmarkt betroffen sind die Wirtschaftssektoren der Lebensmittelindustrie, der Gastronomie sowie einige technisch-handwerkliche Berufe, z. B. im Bereich der Hörgeräteakustik oder des Betonfertigbaus (vgl. BIBB 2018: 20–24; DIHK 2017: 13–16). Zu dieser Entwicklung trägt nicht zuletzt die Fokussierung auf die Hochschulausbildung mit vorangegangenen Abitur bei, welche die betriebliche Ausbildung weniger attraktiv erscheinen lässt und das Bewerberpotenzial reduziert hat (vgl. BIBB 2018: 80–81).

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige wurden in den letzten Jahren besonders für Hochqualifizierte und beruflich qualifizierte Fachkräfte (in Mangelberufen) sukzessive ausgebaut. Für gering- bis mittelqualifizierte Personen bleibt die Möglichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung in Deutschland dagegen weiterhin stark begrenzt. Neben der nationalen Steuerungsebene spielen auch europarechtliche Vorgaben eine Rolle (Info-Box 3). Im Folgenden wird auf die zuwanderungsrechtlichen Bestimmungen aus Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und Beschäftigungsverordnung (BeschV) eingegangen. Dabei werden die Zugangsmöglichkeiten für Hochqualifizierte

(Blaue Karte EU, Sonderregelungen für Forschende, unternehmensinterne Arbeitskräfte) ausgespart und der Fokus auf die Bestimmungen gelegt, die für gering- bis mittelqualifizierte Zuwandernde relevant sind.

3.2.1 Zugang zum Ausbildungssystem

Für die Aufnahme einer fachschulischen oder beruflichen Ausbildung existiert keine eigene Rechtsgrundlage. Mit dem Referentenentwurf für das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollen die rechtlichen Regelungen zur Aufnahme einer Berufsausbildung in einer Norm zusammengefasst werden.²⁵ Bisher wird die Möglichkeit der Ausbildungsaufnahme im Rahmen der Sammelbestimmungen der § 16 Abs. 5 AufenthG (§ 16b Abs. 1 AufenthG neu) und § 17 AufenthG (sonstige Ausbildungszwecke) eröffnet. § 16b Abs. 1 AufenthG neu umfasst drei Teilbereiche: Sprachkurse, Schulbesuche sowie die schulische Berufsausbildung, worunter etwa die Ausbildung zum Erzieher oder zur Physiotherapeutin fallen. Dem Wortlaut gemäß ist die Aufenthaltserlaubnis für den Schulbesuch jedoch nur „in Ausnahmefällen“ zu gewähren. Bei betrieblichen Ausbildungen ist für ihre Erteilung die Zustimmung der BA notwendig (§ 17 Abs. 1 AufenthG), womit eine Prüfung der Arbeitsbedingungen und eine Vorrangprüfung verbunden ist. Sie entfällt nur, wenn eine zwischenstaatliche Vereinbarung existiert oder die Person eine deutsche Auslandsschule absolviert hat (§ 17 Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 7 BeschV). Mit der Vorrangprüfung soll sichergestellt werden, dass „für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen“ (§ 39 Abs. 2 Nr. 1b AufenthG). Allerdings soll die Vorrangprüfung mit dem zukünftigen Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Grundsatz entfallen (vgl. Bundesregierung 2018 sowie Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz; s. Fn. 4).

25 S. Fn. 4. In die Gesetzesbegründung wird neben dem Ziel der Stärkung des Wissensstandortes Deutschland auch der (potenzielle) Wissenstransfer durch eine deutsche Berufsausbildung in andere Staaten als Beitrag zu deren Entwicklung angeführt; vgl. Kapitel 5.1 zur Abstimmung unterschiedlicher migrationspolitischer Ziele.

Info-Box 3 Die EU als erwerbsmigrationsrechtliche Gesetzgeberin

Der nationale Steuerungsanspruch in der Zuwanderungspolitik wird zunehmend durch die europäische Ebene eingeschränkt. Doch während die Vergemeinschaftung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie im Bereich der Familienzusammenführung weit vorangeschritten ist, hat die europäische Politik deutlich weniger Einfluss auf die nationale Gestaltung der Zuwanderung in Erwerb und Ausbildung (vgl. SVR 2018b: 32–36). Gemäß Artikel 79 AEUV bleibt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, darüber zu entscheiden, wie viele Drittstaatsangehörige zu Erwerbs- oder Bildungszwecken einreisen dürfen. Aufgrund der Widerstände²⁶ der Mitgliedstaaten, Souveränitätsrechte an die europäische Ebene abzutreten, beschränkt sich das Regelwerk in der Erwerbs- und Bildungsmigration auf spezifische Kategorien von Zuwanderergruppen: Mit der Saisonarbeiter-²⁷, der ICT-²⁸, der REST-²⁹ und der Rahmenrichtlinie³⁰ werden grundlegende Bedingungen und Standards für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgelegt (vgl. Martín/di Bartolomeo/de Bruycker 2015). Auch wenn der unionsrechtliche Rahmen zur Erwerbsmigration eher schwach ausgeprägt ist und große Umsetzungsspielräume bestehen, machen die Richtlinien den Mitgliedstaaten dennoch im Einzelfall sehr konkrete Vorgaben, die sie nicht einfachgesetzlich verändern können. Am dynamischsten gestaltet sich der Austausch zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene bei der Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG)³¹, die sich für Deutschland zu einer „Premiumkategorie“ der Erwerbsmigration entwickelt hat (vgl. SVR 2018a: 42). Der deutsche Gesetzgeber ging bei der Umsetzung der Richtlinie³² sogar über die europarechtlichen Vorgaben hinaus, indem er auf die Nutzung der Begrenzungs- und Ausnahmeklauseln verzichtete (vgl. Thym 2012). Zugleich zeigt sich in der Debatte um die Reform der Blauen Karte EU seit 2016 (COM(2016)378 final) erneut, wie spannungsgeladen sich die Beziehung zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten gestaltet. Deutschland ist daran gelegen, den Richtlinien-Vorschlag für die Blaue Karte EU nicht zum Einfallstor für eine weitergehende Vergemeinschaftung in der Erwerbsmigration werden zu lassen, und besteht daher darauf, seine nationalen Einreisebestimmungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten parallel zu europäischen Vorgaben beizubehalten (vgl. BT-Drs. 19/750: 2).

26 Besonders deutlich wurde dieser Widerstand gegenüber dem Vorschlag der Europäischen Kommission von 2001, einheitliche Regeln für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen für den gesamten Bereich der Erwerbsmigration zu definieren (vgl. COM(2001)386 final).

27 Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeiter.

28 Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers.

29 Richtlinie 2016/801/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit.

30 Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeiter, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

31 Voraussetzung für die Erteilung einer Blauen Karte EU ist das Vorhandensein eines der Qualifikation entsprechenden Arbeitsangebots, ein anerkannter oder vergleichbarer Hochschulabschluss sowie ein Mindestgehalt (vgl. SVR 2018a: 41), das 2018 bei 52.000 Euro bzw. 40.560 Euro für Hochqualifizierte in Mangelberufen lag.

32 Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

Zuwanderungswillige Drittstaatsangehörige stoßen bei der Aufnahme einer fachschulischen oder betrieblichen Ausbildung auf einige Hürden, unter denen die Sicherung des Lebensunterhalts (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) sicherlich die größte Herausforderung darstellt. Von einer finanziellen Absicherung wird dann ausgegangen, wenn die Ausbildungsvergütung monatlich mindestens 800 Euro brutto beträgt. Dieser Beitrag kann um pauschal 150 Euro reduziert werden, wenn der Arbeitgeber weitere Kosten übernimmt oder eine Unterbringung stellt (vgl. AA 2018: 4), allerdings ist die Vergütung in vielen Ausbildungsberufen insbesondere im ersten Lehrjahr geringer. Zwar kann neben der Ausbildung eine davon unabhängige Beschäftigung im Umfang von zehn Wochenstunden aufgenommen werden (§ 17 Abs. 2 AufenthG bzw. § 16b Abs. 2 AufenthG neu), aber es ist fraglich, ob dies im Einzelfall tatsächlich zur Sicherung des Lebensunterhaltes ausreicht. Die Finanzierbarkeit stellt bei den schulischen Ausbildungen sogar ein noch größeres Problem dar, weil mit Ausnahme der Alten-, Gesundheits- und Krankenpflegeausbildung gar keine Vergütung gezahlt wird. Fördermöglichkeiten über Leistungen des Sozialgesetzbuches, wie die Berufsausbildungsbeihilfe (§ 56 SGB III), können von Drittstaatsangehörigen nicht in Anspruch genommen werden.³³ In dem geplanten Fachkräfteinwanderungsgesetz ist nun erstmals eine auf sechs Monate begrenzte Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines Ausbildungsplatzes vorgesehen. Bislang werden Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Berufsausbildung kaum erteilt, weil Ausbildungswillige in Drittstaaten und Unternehmen in Deutschland wenig Möglichkeiten haben, sich kennenzulernen und zu ‚finden‘. Das Suchvisum könnte diese vielfach bestehenden Matching-Probleme also deutlich verringern. Gleichwohl wird die Nutzung einer solchen Regelung stark von den gesetzlich festgeschriebenen Voraussetzungen im

Hinblick auf die Sicherung des Lebensunterhalts, das geforderte Sprachniveau und den Bildungshintergrund abhängen.

Neben Fragen der Finanzierbarkeit müssen Ausbildungsinteressierte im Rahmen der Visumvergabe bei den deutschen Botschaften auch ihre Ausbildungsfähigkeit nachweisen. Bewerberinnen und Bewerber sollten über grundlegende Kenntnisse und Vorstellungen zu den Inhalten der Ausbildung und über eine gewisse sprachliche Vorbildung verfügen, da mindestens Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 bzw. B1 in den reglementierten³⁴ Gesundheitsberufen erwartet werden (vgl. AA 2018: 68), die durch anerkannte Sprachzertifikate nachzuweisen sind. Diese Kriterien machen deutlich, dass zur Aufnahme einer Ausbildung in Deutschland verschiedene Voraussetzungen gegeben sein müssen, die sich als praktische Zugangshürden erweisen können.

3.2.2 Zugang zur qualifizierten Beschäftigung

Mit dem Anerkennungsgesetz von 2012 und der neuen Beschäftigungsverordnung von 2013 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für den Zuzug beruflich qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland mit abgeschlossener Berufsausbildung geschaffen (§ 18 Abs. 4 i. V. m. § 6 Abs. 2 BeschV). Vor der Reform war dies nur Personen möglich, die ihre mindestens zweijährige Berufsausbildung bereits in Deutschland absolviert hatten (vgl. Weizsäcker/Neundorf 2017: 232). Die Möglichkeit, eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zu erhalten, ist allerdings auf Berufe beschränkt, für die die BA (differenziert nach regionalen Besonderheiten) festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (§ 6 Abs. 2

33 Während das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie schon lange eine Ausweitung der Förderleistungen auf Drittstaatsangehörige fordert, stößt diese Idee auf Skepsis des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, nicht zuletzt weil ein Dominoeffekt erwartet wird, der in weiteren Forderungen wie einer Ausweitung der Berufsausbildungsbeihilfe im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAFöG) für Drittstaatsangehörige bestehen könnte, so die Aussagen eines Experten in einem Hintergrundgespräch.

34 Anders als für die Ausübung nicht reglementierter Berufe sind für die reglementierten Berufe (insg. 99) spezifische Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu beachten. Sie geben die berufliche Qualifikation vor, die für die Ausübung dieser Berufe unabdingbar ist. Beispiele für reglementierte Berufe sind Arzt oder Ärztin, Krankenpfleger oder -pflegerin, Physiotherapeut oder -therapeutin, Rechtsanwalt oder -anwältin und Lehrer oder Lehrerin (vgl. SVR 2018a: 54).

Nr. 2 BeschV) – dies wird in der Regel durch die BA über die Positivliste geprüft (vgl. BA 2018e).³⁵ Eine weitere Möglichkeit ist, dass eine Vermittlungsab-sprache zwischen der BA und der Arbeitsverwaltung des jeweiligen Herkunftslandes geschlossen wird (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV).³⁶ Die Zuzugserlaubnis ist darüber hinaus an drei weitere Kriterien geknüpft: 1) der im Ausland erworbene Abschluss muss als deutschen Standards gleichwertig anerkannt sein, 2) es muss ein Arbeitsvertrag nachgewiesen werden, 3) es darf in Bezug auf Gehalt und Arbeitsbedingungen nicht zu Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt kommen. Eine Vorrangprüfung durch die BA entfällt (§ 6 Abs. 3 BeschV). Insbesondere das erste Kriterium des Gleichwertigkeitsnachweises hat sich in der Vergangenheit als effektive Zuzugshürde erwiesen (vgl. SVR 2018a: 52). Über die Positivliste erfolgten 2017 lediglich 2.000 Zustimmungen (vgl. BA 2018a), die Zahl der tatsächlich eingereisten Personen dürfte sogar noch niedriger liegen. Gemäß den Planungen für das Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll die Beschränkung auf Mangelberufe für beruflich qualifizierte Drittstaatsangehörige künftig wegfallen. Sie können dann jede qualifizierte Beschäftigung ausüben, sofern sie einen Arbeitsvertrag sowie einen anerkannten beruflichen Abschluss vorweisen können (vgl. Bundesregierung 2018 sowie Referentenentwurf, s. Fn. 4). Ebenso wie für Ausbildungsplatzsuchende (s. Kap. 3.2.1) ist auch für diese Gruppe die Einführung einer sechsmonatigen Suchoption analog zu der bereits bestehenden

Suchmöglichkeit für akademische Fachkräfte gemäß § 18c AufenthG vorgesehen. Auch bei nicht vollständiger Anerkennung der Gleichwertigkeit des im Ausland erworbenen beruflichen Abschlusses können beruflich qualifizierte Fachkräfte nach Deutschland zuwandern. Gemäß § 17a AufenthG ist es im Zuge des Anerkennungsverfahrens möglich, für die Dauer von bis zu 18 Monaten³⁷ an einer fachlichen oder sprachlichen Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen, wenn „wesentliche Unterschiede“ zum deutschen Referenzberuf festgestellt wurden. In der Praxis wurde diese Regelung jedoch bislang kaum genutzt, da sie zu komplex und voraussetzungsvoll ist (vgl. SVR 2017a: 76; vgl. von Harbou 2017).

Für mittelqualifizierte Personen, die über Berufserfahrung, aber keinen formalen Abschluss verfügen, greifen die genannten Zuwanderungsregelungen zudem nicht, da auch § 17a AufenthG einen formalen beruflichen Abschluss fordert. Zwar wird die Berufserfahrung im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung honoriert, andere Formen der Kompetenzfeststellung³⁸ fehlen allerdings für noch nicht in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige. Nach dem Referentenentwurf (s. Fn. 4) zum geplanten Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll künftig eine Beschäftigungsaufnahme für Personen *ohne* formalen Berufsabschluss, aber mit „ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“ (mindestens fünf Jahre) möglich sein, wenn es sich um einen Mangelberuf handelt.³⁹

35 Eine andere Möglichkeit ist das baden-württembergische Pilotprojekt PuMa. Die arbeitsmarktpolitische Verantwortbarkeit wird durch die Beschränkung der Zugangsmöglichkeiten in Regionen mit robusten Arbeitsmärkten nachgewiesen, die integrationspolitische Verantwortbarkeit durch den Einsatz eines vor allem auf Sprachkenntnisse abzielenden Punktesystems (vgl. Kolb 2016).

36 Eine weitere Zuwanderungsmöglichkeit existiert darüber hinaus für „leitende Angestellte und Spezialisten“ (§ 4 BeschV). Hier kann für Personen eine Zulassung auch ohne aufwändige Gleichwertigkeitsprüfung erfolgen, die über „unternehmensspezifische Spezialkenntnisse verfügen“ (§ 4 Abs. 1 BeschV) oder die in einem „deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen“ (§ 4 Abs. 2 BeschV) beschäftigt werden. 2017 erteilte die BA für diese Zuwanderungskategorie knapp 1.800 Zustimmungen (vgl. BA 2018a).

37 Die Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen soll im Rahmen des geplanten Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (Referentenentwurf, s. Fn. 4) attraktiver gestaltet werden. Vorgesehen ist etwa, die Aufenthaltsdauer um ein halbes Jahr auf maximal zwei Jahre zu verlängern.

38 Neue Initiativen wie das gemeinsame Projekt „MySkills“ der BA und der Bertelsmann Stiftung bilden Kompetenzen durch das Testen verschiedener Handlungsfelder ab und modularisieren dadurch die Berufsausbildung. Das Projekt steht allerdings nur Personen offen, die bereits in Deutschland leben und bei der Agentur für Arbeit gemeldet sind (für weitere Informationen siehe <https://www.arbeitsagentur.de/myskills>, 07.11.2018).

39 Allerdings soll die Regelung an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. So soll gemäß Referentenentwurf (s. Fn. 4) der Arbeitgeber im Bereich der Mangelberufe (mit Ausnahme der Berufe in der Informationstechnologie) stärker in die Pflicht genommen werden: Er muss sich bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses für bis zu zwölf Monate zur Übernahme sämtlicher Kosten verpflichten, die bis zu einer Abschiebung entstehen können. Damit bliebe fraglich, inwieweit Arbeitgeber mit Blick auf die möglichen Kosten von dieser ansonsten voraussetzungsarmen neuen Zuwanderungsoption auch tatsächlich Gebrauch machen würden.

3.2.3 Zugang zur unqualifizierten Beschäftigung

Die Zuwanderung von Personen ohne qualifizierte Berufsausbildung ist im deutschen Zuwanderungsrecht grundsätzlich nur in sehr begrenztem Maße vorgesehen (§ 18 Abs. 3 AufenthG). Ausnahmen von dieser Regelung bestehen immer dann, wenn ergänzende Bestimmungen der Beschäftigungsverordnung dies zulassen oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung existiert.

Eine Möglichkeit der zeitlich befristeten Arbeitsaufnahme für Personen ohne Berufsausbildung besteht im Rahmen von Werkverträgen (§ 29 Abs. 1 BeschV). Dieses Instrument wurde vor der EU-Osterweiterung vor allem mit süd- und osteuropäischen Staaten wie Ungarn oder Polen angewandt, um auch nach dem Anwerbestopp von 1973 ausländische Arbeitskräfte insbesondere im Bausektor beschäftigen zu können (vgl. Schneider/Parusel 2011: 42–43). Werkvertragsabkommen existieren derzeit noch mit Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Serbien und der Türkei. Darin sind Kontingente für die Arbeitsaufnahme von bis zu zwei Jahren vereinbart, die jeweils zum Jahresende überprüft und bei Bedarf angepasst werden (vgl. BA 2017b).

Eine weitere Möglichkeit der temporären Arbeitsaufnahme bietet – zumindest auf dem Papier – der Zugangskanal über die Saisonarbeit (§ 15a BeschV). Bei vorhandenem Arbeitsvertrag kann eine maximal sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis⁴⁰ für Tätigkeiten in der Land- und Fortwirtschaft, im Gartenbau sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe erteilt werden.⁴¹ Allerdings ist dafür eine Vermittlungsabsprache der BA mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes notwendig. Seit dem Auslaufen der Absprachen mit den ehemaligen EU-Beitrittskandidaten wurden jedoch bislang keine weiteren Vereinbarungen getroffen, sodass die Regelung momentan ungenutzt bleibt.

Saisonarbeit als ehemals bedeutender Zuzugskanal für Drittstaatsangehörige

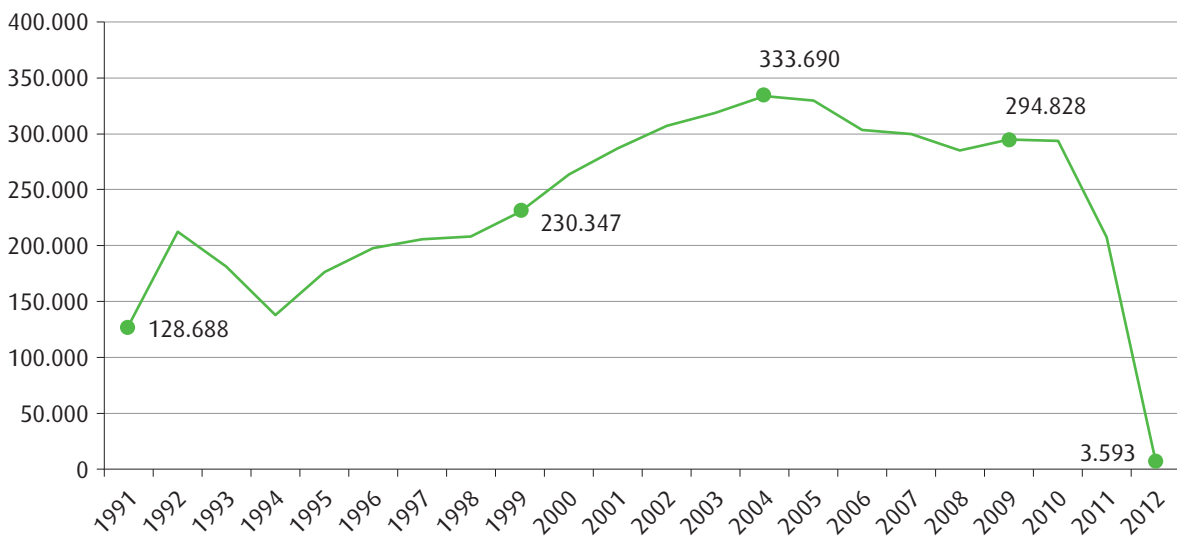
Vor der EU-Osterweiterung galten Saisonarbeitnehmerabkommen mit Polen, Rumänien, Ungarn, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Kroatien, Slowenien und Bulgarien (vgl. Offer/Mävers 2016: 134). Insbesondere in der Landwirtschaft machten polnische Staatsbürgerinnen und -bürger den Großteil an Saisonarbeitskräften aus, doch sank die Zahl der erteilten Zustimmungen von noch knapp 325.000 im Jahr 2004 auf knapp 280.000 2009 (vgl. BT-Drs. 17/2645: 2). Die Gründe für diesen Rückgang liegen einerseits in den stabileren sozioökonomischen Bedingungen in Polen selbst, andererseits in den vielfältigeren und besseren Beschäftigungsmöglichkeiten in den übrigen EU-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig nahm die Beschäftigung rumänischer und bulgarischer Saisonarbeitskräfte zu. Mit dem Beitritt der osteuropäischen Staaten galten zunächst Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Saisonarbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien sind seit 2012 von der Arbeitserlaubnispflicht befreit, kroatische Saisonarbeitskräfte seit 2013. Seit 2010 nahm daher die Anzahl der Genehmigungen für Saisonarbeitskräfte deutlich ab, von 300.000 auf unter 4.000 im Jahr 2012 (Abb. 3). Diese Abnahme bedeutet jedoch keine reale Reduktion an Saisonarbeitskräften, nur kann ihre Zahl nicht mehr statistisch erfasst werden (vgl. Späth et al. 2018: 11–12).

Seit kroatische Staatsangehörige keine Arbeitserlaubnis mehr einholen müssen, entfallen auch Kontrollen über die Anzahl der Zulassungen und die Einhaltung der Beschäftigungsbedingungen. Die Absprachen hatten Mindeststandards garantiert, welche regelmäßig überprüft wurden, etwa die Anwendung von Tarifverträgen, die Bereitstellung einer Unterkunft durch den Betrieb oder die Formulierung der Arbeitsverträge in der jeweiligen Landessprache (vgl. BT-Drs. 17/2645: 1). Nun gelten für Saisonarbeitskräfte aus

40 Im „Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12.05.2017“ wurden die Vorgaben verschiedener EU-Richtlinien in das deutsche Recht transferiert (vgl. BT-Drs. 18/11136). Mit der Umsetzung der Saisonarbeiter-Richtlinie (2014/36/EU) wird kein Aufenthaltstitel mehr benötigt, wenn eine Arbeitserlaubnis vorliegt (§ 4 Abs. 3 Satz 3 AufenthG). Zudem kann Saisonarbeitskräften bei ungleichen Arbeitsbedingungen die Zustimmung zur Beschäftigung entzogen werden (§ 41 AufenthG). Diese Änderungen haben jedoch keine praktische Relevanz, solange keine neuen Vermittlungsabsprachen mit Herkunftsländern geschlossen werden.

41 Zudem ist eine Zulassung zur Beschäftigung auch als Schaustellergehilfin oder -gehilfe (§ 15b BeschV) bis zu neun Monaten bzw. bis zu drei Jahren für Haushaltshilfen möglich, wenn „die betreffenden Personen auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren und die Auswahl vermittelt worden sind“ (§ 15c BeschV).

Abb. 3 Erteilte Zustimmungen zur Beschäftigungsaufnahme als Saisonarbeitskraft, Schaustellergehilfin oder -gehilfe



Quelle: BAMF 2016c: 37; eigene Darstellung

anderen EU-Staaten dieselben Regelungen des deutschen Arbeitsrechts wie für inländische Arbeitskräfte; seit dem 1. Januar 2015 greift zudem der gesetzliche Mindestlohn (zu den Konsequenzen für die Saisonarbeit vgl. Späth et al. 2018).

3.3 Sonderfall Westbalkan-Regelung

Seit 2016 hat die Erwerbsmigration nach Deutschland deutlich zugenommen, was auf die im Oktober 2015 eingeführte Westbalkan-Regelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) zurückzuführen ist. Mit dieser Regelung, die zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten und bis zum 31. Dezember 2020 befristet ist, können Menschen aus den sechs Balkanstaaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien für jede Art der Beschäftigung⁴² eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland erhalten.⁴³ Die Regelung ist vergleichsweise voraussetzungsarm, da weder Qualifi-

kationen noch deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden müssen. Ausreichend sind der Nachweis eines konkreten Jobangebots sowie die Zustimmung zur Beschäftigung durch die BA, womit eine Vorrangprüfung und eine Prüfung der Arbeitsbedingungen verbunden ist. Allerdings handelt es sich hierbei oftmals um eine Zustimmungsfiktion: In vielen Fällen findet keine Prüfung statt, weil die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme als erteilt gilt, wenn die BA innerhalb einer Frist von zwei Wochen nicht aktiv widerspricht (§ 36 Abs. 2 BeschV).

Der Entstehungskontext: die Westbalkan-Regelung als Kompensation zu restriktiven asylpolitischen Maßnahmen

Damit die Westbalkan-Regelung Anwendung finden kann, müssen Antragstellende verschiedene Bedingungen erfüllen: Sie benötigen neben einem Arbeitsplatzangebot die Zustimmung der BA und dürfen in den letzten 24 Monaten keine Asylbewerberleistungen

42 Ausgenommen ist lediglich eine Beschäftigungsausübung im Rahmen von Leiharbeit (BA 2018f).

43 Prinzipiell erweitert die Regelung lediglich temporär den älteren § 26 Abs. 1 BeschV, der Staatsangehörige folgender Länder primär aus wirtschafts- bzw. handelspolitischen Erwägungen privilegiert: Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, San Marino, Südkorea und der Vereinigten Staaten. Zugleich werden aus diesen Herkunftsländern wegen ihrer Größe, ihrer geografischen Entfernung sowie ihrer beschäftigungspolitischen Entwicklung keine großen Zuwandererzahlen erwartet (Offer/Mävers 2016: 221).

bezogen haben. Von dieser Regelung waren allerdings diejenigen ausgenommen, die zwischen Januar und Ende Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt hatten und nach dem Stichtag des 24. Oktober 2015 ausge-reist waren (§ 26 Abs. 2 Satz 3 BeschV). Sofern sie die anderen beiden Kriterien erfüllten (Arbeitsvertrag, Prüfung durch die BA), konnten sie ab dem 1. Januar 2016 legal wieder einreisen. Damit war die klare Intention verbunden, schnell und kurzfristig zu einer Entlastung des Asylsystems beizutragen und gleichzeitig für die betroffenen Personen kompensatorische Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme zu setzen (vgl. BR.-Drs. 447/15: 11). Die Frage, ob und inwieweit dies gelungen ist, steht jedoch nicht nur im Zusammenhang mit der Regelung selbst, sondern auch im Kontext des Bündels an restriktiven Maßnahmen der Jahre 2014, 2015 und 2016, die in enger Kooperation mit den Westbalkanstaaten umgesetzt wurden (s. Kap. 4.1). Im Oktober 2015 sowie März 2016 wurden zudem die Asylpakete I und II beschlossen, die eine Beschleunigung der Asylverfahren zum Ziel hatten (vgl. BR.-Drs. 447/15: 11). Außerdem sollten „Fehlanreize“ (Bundesregierung 2015) für Personen ohne Bleibeperspektive vermieden werden, indem in Erstaufnahmeeinrichtungen vermehrt Sach- statt Geldleistungen ausgegeben wurden. Das Asylpaket II enthielt darüber hinaus die Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug für subsidiär Schutzbedürftige sowie Maßnahmen zur vereinfachten Abschiebung von abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern (vgl. BMI 2016). Zentraler Bestandteil dieser restriktiven Maßnahmen war nicht zuletzt die Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsländer (§ 29a AsylG) um die sechs Westbalkanstaaten. Den Staatsangehörigen dieser Länder sollte damit nicht zuletzt signalisiert werden, dass ihre Asylanträge in Deutschland keine Aussicht auf Erfolg haben würden (vgl. SVR 2017a: 77). Bundesrat und Bundestag stimmten 2014 der Aufnahme von Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina in die Liste zu. 2015 sollten Albanien, der Kosovo und Montenegro folgen, doch diese Forderung führte zusammen mit den Einschränkungen des Asylpakets I und dem kurz

darauffolgenden Asylpaket II zu heftigem Widerstand der Oppositionsparteien, die der Regierung Symbolpolitik vorwarfen (vgl. Süddeutsche Zeitung 2015). Für die Zustimmung im Bundesrat musste mindestens die Unterstützung eines von den Grünen mitregierten Bundeslandes gegeben sein. Auch in den Reihen der an der Regierungskoalition beteiligten SPD regte sich Widerstand, und es wurden Forderungen laut, den verschärften Asylbestimmungen eine liberale Regelung entgegenzusetzen (vgl. Bither/Ziebarth 2018: 15f.). Die Westbalkan-Regelung fungierte in diesem Zusammenhang somit als politisches ‚Kompensationsgeschäft‘, da sie den Kritikerinnen und Kritikern von Bündnis 90/die Grünen und der SPD einen Ausgleich für die Verabschiedung der Asylpakete bot.

Quantitative Nutzung der Westbalkan-Regelung

Im Vergleich zu anderen Zuzugsmöglichkeiten der Erwerbsmigration fällt die Westbalkan-Regelung derzeit zahlenmäßig am stärksten ins Gewicht. So erteilte die BA 2017 74.577 Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung über § 26 Abs. 2 BeschV, was ca. einem Viertel⁴⁴ aller Genehmigungen zur Beschäftigungsaufnahme entspricht. Damit gab die BA fast 80 Prozent der 2017 gestellten Anträge statt und lehnte lediglich 19.703 ab (vgl. BA 2018a). Als Ablehnungsgründe werden u. a. nicht eingehaltene Voraussetzungen, falsche Angaben über den Arbeitsvertrag, der Bezug von Asylbewerberleistungen, Einreisesperren oder die fehlende finanzielle Absicherung durch einen zu geringen Lohn genannt (BT-Drs. 18/11124: 3). Die Zustimmungsquoten variieren nach Bundesland: die meisten Genehmigungen wurden für Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erteilt, deren Arbeitsmarkt über eine hohe Absorptionsfähigkeit verfügt (vgl. Burkert/Haase 2017: 3).

Arbeitsmarktpolitische Kompatibilität nicht eindeutig geklärt

Die Möglichkeit einer Zuwanderungsoption ohne Qualifikationsnachweis zieht die Frage nach sich, inwieweit die Westbalkan-Regelung den in Kapitel 2.1

44 Dieser Anteil ist noch wesentlich höher, wenn man von den knapp 280.000 erteilten Zustimmungen insgesamt die über 100.000 Zustimmungen für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung (§ 32 BeschV) abzieht (vgl. BA 2018a).

geschilderten arbeitsmarktspezifischen Gegebenheiten Deutschlands entspricht. Die wichtigsten Branchen, in denen 2017 Zustimmungen zur Beschäftigung erteilt wurden, waren der Bausektor (42 %), die Gastronomie (16 %) sowie das Gesundheits- und Sozialwesen (10 %; vgl. BT-Drs. 19/2018: 24, eigene Berechnung), also Sektoren, in denen bereits ein Mangel an qualifizierten Fachkräften herrscht. Mehr als die Hälfte der Zustimmungen (39.512) entfielen auf Tätigkeiten mit dem Anforderungsniveau 1 („Helfer“) und 44 Prozent (33.114) auf das Anforderungsniveau 2 („Fachkräfte“; vgl. BT-Drs. 19/2018: 15). Dies legt nahe, dass die Westbalkan-Regelung den Arbeitsmarkt nicht nur unqualifizierten, sondern auch mittelqualifizierten Personen geöffnet hat. Dafür spricht auch die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Tätigkeiten auf Fachkraft-Niveau: Zwischen März 2015 und März 2017 stieg ihr Anteil um rund 45 Prozent (vgl. Geis-Thöne 2018: 26). Es ist eher unwahrscheinlich, dass die seit der Westbalkan-Regelung nach Deutschland gekommenen „Fachkräfte“ auch dem zuwanderungsrechtlichen Verständnis des Begriffs entsprechen, also einer Person mit mindestens zweijähriger abgeschlossener Berufsausbildung (Info-Box 1). Vielmehr bezieht sich die Zuschreibung auf den Komplexitätsgrad der ausgeübten Tätigkeit gemäß der Klassifizierung der Berufe (vgl. Fn. 23). Damit können unter „Fachkräfte“ sowohl Personen mit qualifizierendem Berufsabschluss als auch Personen mit Berufserfahrung (aber ohne formalen Abschluss) fallen. Über ihr genaues Qualifikationsprofil lassen sich also keine Aussagen treffen; die Kategorisierung speist sich vorrangig aus den im jeweiligen Jobprofil hinterlegten Anforderungen an den Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin – nicht aus deren zertifizierter Qualifikation oder gar positiv abgeschlossener Gleichwertigkeitsprüfung. Offen bleibt indes, in welchem Maße deutsche Arbeitgeber unterhalb des eigentlichen Qualifikationsniveaus eingestellt haben, da es keine Nachweispflicht über die Qualifikation gibt

(vgl. Brücker/Burkert 2017). Hier sollte die laufende Evaluation der Regelung Aufklärung bringen, die vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) bis Ende des Jahres 2019 durchgeführt wird.⁴⁵

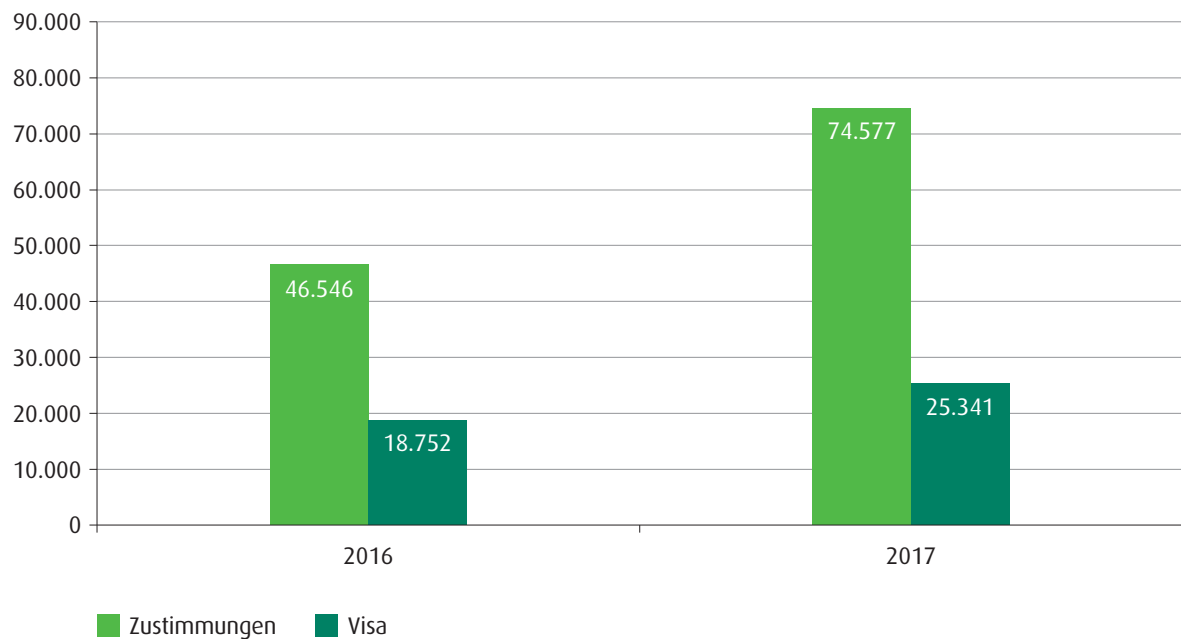
Bearbeitungsstau in den Auslandsvertretungen

In den Jahren 2016 und 2017 erteilte die BA rund 117.000 Zustimmungen zur Beschäftigung nach § 26 Abs. 2 BeschV (vgl. BT-Drs. 19/2018: 12–15). Im selben Zeitraum erhielten jedoch nur knapp 44.000 Personen aus den sechs Westbalkanstaaten ein Einreisevisum (Abb. 4). Damit wurde nur 38 Prozent der Personen mit eingeholter Zustimmung auch ein Visum ausgestellt.

Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass auf Antrag des Arbeitgebers viele der Zustimmungen vorab erteilt wurden (vgl. Geis-Thöne 2018: 20). Damit wurde das Ziel verfolgt, die Visumvergabe zu beschleunigen, was allerdings an den langen Wartezeiten in den Auslandsvertretungen scheiterte. Da die Zustimmung der Vorab-Prüfung nur sechs Monate Gültigkeit hatte (vgl. BT-Drs. 19/2018: 4), war sie oft bereits zum Zeitpunkt des Vorsprechens bei der Visastelle verfallen und musste erneut eingeholt werden. Aus diesem Grund wurde das System der Vorab-Zustimmung zum 1. November 2017 eingestellt.⁴⁶ Trotz Personalaufstockungen in den Auslandsvertretungen betragen die Wartezeiten für Visaanträge weiterhin mehrere Wochen bis zu einem Jahr. Wie aus der Analyse des German Marshall Fund (Bither/Ziebarth 2018: 25) sowie aus den für diese Studie geführten Hintergrundgesprächen mit politischen Akteuren hervorgeht, ist die kapazitive Überlastung der Botschaften vor allem auf konzeptionelle Fehlplanungen zurückzuführen: Zum einen waren die Botschaften nicht ausreichend auf den plötzlichen Anstieg an Antragsstellungen vorbereitet und bereits von den üblichen Anträgen stark beansprucht (z. B. Familiennachzug), zum anderen ergab sich für sie von einem Tag auf den anderen ein erheblicher Mehrauf-

45 Vgl. Forschungsdatenzentrum des IAB 2018: Evaluation der Westbalkan-Regelung (<https://fdz.iab.de/292/section.aspx/Projekt/k180109310>, 23.11.2018).

46 Der Wegfall der Vorab-Zustimmungen hat auch zur Konsequenz, dass nun aus der Statistik nicht mehr herauszulesen ist, ob Genehmigungen der BA auch tatsächlich zur Ausstellung von Visa geführt haben. Dadurch ist die Entscheidungspraxis weniger transparent geworden (vgl. Brücker/Burkert 2017).

Abb. 4 Erteilte Zustimmungen und Visa zur Westbalkan-Regelung 2016 und 2017

Quelle: Brücker/Burkert 2017 für das Jahr 2016; BT-Drs. 19/2018 für das Jahr 2017; eigene Darstellung

wand durch ihre Rolle als quasi-arbeitsmarktpolitische Prüfinstanzen. Dagegen beschränkte sich die Prüfung durch die BA auf Formalia und war vielfach das Ergebnis einer Zustimmungsfiktion.

Weniger Asylanträge durch die Westbalkan-Regelung?

Aufgrund von fehlenden empirischen Daten kann nicht überprüft werden, ob die Westbalkan-Regelung zu einer Umlenkung der Asyl- in die Erwerbsmigration geführt hat. Festzustellen ist, dass die Anzahl der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten seit Einführung der Rechtsnorm drastisch zurückgegangen ist: Bereits 2016 reduzierte sie sich auf ca. ein Drittel (34.360), 2017 sogar auf nur noch ca. 10 Prozent (10.915) im Vergleich zu 2015 (Tab. 1). Die Asylerstanträge aus den Westbalkanstaaten machen damit nur noch 5 Prozent aller Erstanträge aus (vgl. BAMF 2018b). Zwei Indizien sprechen indes dafür, dass die Westbalkan-Regelung tatsächlich einen Umlenkungseffekt erzielt haben könnte: 1) Die Regelung hat zu einer nennenswerten Steigerung der Erwerbsmigration von gering- bis mittelqualifizierten Personen beigetragen, 2) die sonstige, also über die

Regelung hinausgehende Zuwanderung über den Erwerbskanal (z. B. qualifizierte Beschäftigung, Blaue Karte EU) aus den Westbalkanstaaten blieb auch nach Einführung der Regelung konstant.

Dies legt nahe, dass die Regelung vor allem von Personen in Anspruch genommen wird, für die es zuvor keinen legalen Zuwanderungsweg gegeben hatte oder für die die vorhandenen Möglichkeiten nicht nutzbar gewesen waren (vgl. Burkert/Haase 2017: 3). In einer jüngsten Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) wird davon ausgegangen, dass von der Westbalkan-Regelung vor allem „Fachkräfte“ profitiert hätten. Allein aufgrund der Qualifikationsstruktur der Personen könne es sich nicht um einstige Asylbewerber und Asylbewerberinnen handeln. Argumentiert wird, dass die Menschen, die bis 2015 Asyl in Deutschland suchten, mehrheitlich „Mitglieder der ethnischen Minderheit der Roma“ waren, die ein „viel niedrigeres Bildungsniveau erreich[en] als die Mehrheitsbevölkerung“ (Geis-Thöne 2018: 7), d. h. sie besitzen laut „SoKo“-Daten („Soziale Komponente“ des BAMF) oft nur eine elementare Schulbildung (vgl. Rich 2016). Die Daten stehen jedoch „unter dem Vorbe-

halt eingeschränkter Aussagekraft“ (Rich 2016: 1), da es sich um freiwillige und damit nicht repräsentative Befragungen handelt. Wie in der Studie des IW richtig angemerkt wird, ist offen, wie groß der Anteil der früheren Asylsuchenden an den Erwerbsmigrantinnen und -migranten ist. Unklar ist zudem, über welche beruflichen Fähigkeiten sie verfügen, da der schulische Bildungsstand nicht mit der beruflichen Qualifikation gleichzusetzen ist. Die seit Einführung der Westbalkan-Regelung kommenden Personen verfügen in vielen Fällen über berufliche Qualifikationen und werden auch für Tätigkeiten auf Fachkraft-Niveau eingestellt. Inwieweit es sich hierbei jedoch um Personen mit Berufsabschluss handelt, ist völlig offen. Bei der Interpretation derartiger Zusammenhänge ist also äußerste Vorsicht geboten und es sind weitere Daten nötig, um feststellen zu können, ob die Personen, die 2015 ausgereist sind, dieselben sind, die ab 2016 legal wieder einreisen. Es ist nicht auszuschließen, dass dies in Teilen der Fall ist, allerdings dürften für viele abgelehnte Asylantragsstellende der erforderliche Arbeitsvertrag und die langen Wartezeiten bei der Visumvergabe unüberwindbare Hürden gewesen sein.

4 Die Kooperation mit Herkunftsländern: Potenziale und Hürden von länderspezifischen Maßnahmen

Mit der Westbalkan-Regelung wurde zum ersten Mal eine länderspezifische Zuwanderungsoption rechtlich kodifiziert, mit der explizit der Anspruch einer Entflechtung von Flucht- und Migrationsbewegungen verbunden war und die in signifikantem Maße genutzt wird. Länderspezifische Maßnahmen und Kooperationsformate sind allerdings auch schon früher als Weg zur Gestaltung von Zuwanderungspolitik angewendet worden. Solche Formate erlauben es, neben migrations(außen)politischen auch die bilateralen Beziehungen in angrenzenden Politikbereichen zu adressieren (z. B. Außen- oder Handelspolitik) sowie auf die Arbeitsmarktstruktur von Ziel- und Herkunftsland einzugehen.

In diesem Abschnitt steht daher die Kooperation mit Herkunftsstaaten im Mittelpunkt, die es zu gestalten gilt. Im Hinblick auf Zielrichtung und Intensitätsgrad kann diese Kooperation unterschiedliche Formen annehmen. Am Beispiel der Westbalkan-Regelung wird allerdings zu zeigen sein, dass die Einbeziehung auch misslingen kann (Kap. 4.1). Ein anderer Ansatz ist die direkte Vermittlung von Arbeitskräften im Rahmen koordinierter Erwerbs- und Bildungsmigrationsprogramme, bei denen länderspezifische Besonderheiten und Interessenlagen berücksichtigt werden, etwa in entsprechenden Abkommen (Kap. 4.2). Schließlich werden die wichtigsten europäischen Initiativen im Bereich der Förderung legaler Migration aus Drittstaaten analysiert, in die sich Deutschland eingebracht hat; ihre bisherigen Ergebnisse stehen allerdings deutlich hinter den Versprechen zurück (Kap. 4.3).

4.1 Strategiemängel der Westbalkan-Regelung: fehlender Einbezug der Herkunftsländer und inkohärentes Migrationsmanagement

Der konkrete Beitrag der Westbalkan-Regelung zur Reduktion der irregulären Migration ist nur schwer zu bestimmen (s. Kap. 3.3). Für einen erheblichen Teil des Rückgangs der Antragszahlen und des Anstiegs an freiwilligen Ausreisen nach negativem Asylbescheid dürften vor allem die restriktiven Maßnahmen der Jahre 2014 und 2015 verantwortlich zeichnen, die unter Einbezug der sechs Westbalkanstaaten getroffen wurden: So fanden seit Frühjahr 2014 Gespräche zwischen dem Bundesinnenministerium und den Regierungen Albaniens, des Kosovos und Serbiens statt (vgl. Bither/Ziebarth 2018: 13). Ziel der Zusammenarbeit war es, abgelehnte Asylantragsstellende verstärkt rückzuführen und insbesondere die freiwillige Ausreise zu fördern. Zudem wurden Wiedereinreiseperrren verhängt und Informationskampagnen lanciert, die vor den Risiken einer irregulären Einreise warnten und auf die schlechten Aussichten aufmerksam machten, in Deutschland einen Schutzstatus zu erlangen (vgl. BT-Drs. 19/2018: 2). Die Durchführung dieser Maßnahmen hing entscheidend von der

Kooperationsbereitschaft⁴⁷ der Balkanstaaten ab. Als Teil der Aufklärungskampagne wurde beispielsweise ein Kurzfilm⁴⁸ der Bundespolizei in den jeweiligen Landessprachen ausgestrahlt, zudem schaltete das BAMF Anzeigen auf Facebook und in den öffentlichen Landesmedien wurde vor der unbegründeten Einreise nach Deutschland gewarnt (vgl. BAMF 2016d: 65).

Im Gegensatz zu diesen Maßnahmen war die Einführung der Westbalkan-Regelung überraschenderweise nicht Teil der deutschen Kommunikationsstrategie gegenüber den Herkunftsländern. Die Regelung war in Regierungskreisen der sechs Balkanstaaten nur teilweise oder gar nicht bekannt und wurde daher auch nicht aktiv beworben (Bither/Ziebarth 2018: 29). Dies ist umso erstaunlicher, als die Befürworterinnen und Befürworter der Westbalkan-Regelung in der Diskussion um die Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten legale Zuwanderungswege als Alternative zum Asylantrag für Menschen aus dem Westbalkan eingefordert hatten (s. Kap. 3.3).⁴⁹

Einbeziehung der Herkunftsländer durch Migrationsberatungszentren?

Ein weiterer Bestandteil im Migrationsmanagement mit den Westbalkanstaaten war die Schaffung sog. Deutscher Informationspunkte für Migration, Ausbildung und Karriere (DIMAK), besser bekannt als ‚Migrationsberatungszentren‘. Die Zentren wurden sukzessive erst in den drei großen Westbalkanstaaten Kosovo,

Albanien und Serbien eröffnet und dann auf Tunesien, Marokko, Senegal, Ghana und den Irak übertragen (vgl. BT-Drs. 19/476). Das Zentrum in Nigeria befindet sich aktuell im Aufbau, Eröffnungen in Afghanistan und Ägypten stehen noch aus. Auch wenn die Beratung zu legalen Migrationsoptionen Teil des Portfolios der Zentren im Kosovo, in Albanien und Serbien ist, wurden sie nicht im Sinne einer umfassenden Kommunikationsstrategie zur Umsetzung der Westbalkan-Regelung genutzt.⁵⁰ Zwar wird dort auch auf die Regelung hingewiesen, die Beratung zu legalen Migrationsoptionen nach Deutschland richtet sich aber primär an beruflich und akademisch qualifizierte Fachkräfte. Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt ist die Beratung über berufliche Fördermaßnahmen zur Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit vor Ort, um „Bleibeperspektiven im Herkunftsland“ (BT-Drs. 19/476: 5) aufzuzeigen. Dies geschieht auch durch den Verweis auf Förderprogramme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Kritische Stimmen bemängeln daher, dass die Beratung über legale Zugangswege nach Deutschland dem Ziel der Reintegration von Rückkehrenden untergeordnet wird und damit den Interessen der Herkunftsländer⁵¹ nur in unzureichendem Maße entspricht (vgl. TAZ 2018; vgl. BT-Drs. 19/476). Dies wird besonders deutlich, wenn man die öffentlichen Darstellungen beider Seiten vergleicht: Bei der Eröffnung des Zentrums in Marokko fand zum Beispiel die Rückkehrberatung in der lokalen Berichterstattung keine

47 Alle sechs Staaten streben einen EU-Beitritt an. Dementsprechend hoch ist ihre Kooperationsbereitschaft auch im migrationspolitischen Bereich (vgl. Alscher/Obergfell/Roos 2015). So haben Mazedonien und Serbien bereits 2011 bzw. 2012 strafrechtliche Maßnahmen für ihre Staatsangehörigen eingeführt, wenn sie nachweislich das Asylrecht in einem anderen Staat missbraucht oder Dritten dabei geholfen haben. Die Bemühungen, Asylmissbrauch zu verhindern, stehen auch im Zusammenhang mit der 2009 bzw. 2010 eingeführten Visafreiheit für kurzfristige Aufenthalte im Schengen-Raum, mit der die Kooperation bei der Rückübernahme von abgewiesenen Asylantragsstellern verstärkt wurde. Allerdings brachten die von den Balkanstaaten bis 2014 getroffenen Maßnahmen wenig Erfolg, sodass im Zuge des besonders starken Anstiegs an Asylgesuchen aus den sechs Balkanstaaten weitere Maßnahmen als zwingend notwendig angesehen wurden (vgl. Alscher/Obergfell/Roos 2015).

48 Der Film ist auf der Webseite des Innenministeriums abrufbar: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/videos/DE/themen/migration/rueckkehr-rueckfuehrung/rueckfuehrung-westbalkan-deutsch.html> (07.11.2018).

49 Diese Argumentationsstruktur findet sich auch in der aktuellen Diskussion um eine erneute Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um Marokko, Tunesien, Algerien sowie Georgien. Diesen Ländern müssten im Gegenzug für eine stärkere Kooperation bei der Rückführung „legale Einwanderungswege“ sowie „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ angeboten werden (so z. B. Roderich Kiesewetter in: Cicero 2018).

50 So die Aussagen mehrerer Interviewpartnerinnen und -partner in den Hintergrundgesprächen.

51 Als gescheitertes Projekt gilt in diesem Zusammenhang das bereits 2008 von der EU im malischen Bamako errichtete Migrationsberatungszentrum CIGEM (Centre d'Information et de Gestion des Migrations). Es sollte rückkehrende Migrantinnen und Migranten unterstützen und über die Risiken irregulärer Migration und legale Migrationsmöglichkeiten informieren. „Letzteres hat nie funktioniert, entsprechend dürfte es nicht erstaunlich sein, dass CIGEM bereits seit längerem de facto funktionsuntüchtig ist“, so Alassane Dicko, Öffentlichkeitsreferent der Assoziation der Abgeschobenen Malis (AME) sowie Mitglied der malischen Sektion von Afrique-Europe-Interact in einer Stellungnahme an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestags (Ausschuss-Drs. 18(19)069 e – neu). Das CIGEM hat 2014 seine Tätigkeiten inklusive Internetpräsenz eingestellt.

Tab. 3 Auswahl an bilateralen Vermittlungsprogrammen mit einzelnen Herkunftsländern

Name	Herkunftsland	Sektor	Zeitraum	Art der Anstellung	Umfang	beteiligte Akteure in Deutschland
Strengthening the development potential of the EU Mobility Partnership in Georgia through targeted circular migration and Diaspora mobilization	Georgien	Krankenpflege/ Hotel- und Gaststättengewerbe	2013–2016	Praktikum	ca. 40	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), EU
Transformationspartnerschaft im Gesundheitswesen (TAPIG)	Tunesien	Krankenpflege	2012	Ausbildung	150 (25 teilgenommen)	Auswärtiges Amt (AA), Asklepios Klinik
Pilotvorhaben zur Förderung der legalen Mobilität von hochqualifizierten Fachkräften aus Tunesien	Tunesien	Ingenieurwesen	2012–2016	Praktikum	ca. 100	AA, GIZ, ZAV
Triple Win	Serbien, Bosnien-Herzegowina, Philippinen, Tunesien	Kranken- und Altenpflege	seit 2013	Arbeitsaufnahme	ca. 2.400 vermittelt (ca. 1.600 eingereist)	ZAV, GIZ International Services (InS)
nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegefachkräften aus China	China	Pflege	2013–2018	Arbeitsaufnahme	150	ZAV, Arbeitgeberverband Pflege e. V. (AGVP), CareFlex Recruiting Experts GmbH
Ausbildung von Arbeitskräften aus Vietnam zu Pflegefachkräften	Vietnam	Altenpflege	2012–2016	Ausbildung	ca. 200	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), GIZ, ZAV, Vivantes
Modellvorhaben zur Gewinnung von Arbeitskräften aus Vietnam zur Ausbildung in der Krankenpflege in Deutschland (Folgeprojekt)	Vietnam	Krankenpflege	2016–2019	Ausbildung	ca. 100	BMWi, GIZ, ZAV
deutsch-marokkanische Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung	Marokko	Hotel- und Gaststättengewerbe	2016–2017	Ausbildung	ca. 100	GIZ (InS), Deutscher Hotel- und Gaststättenverband, Weltbank
Skills Partnership for Circular Migration	Kosovo	Baugewerbe	2017–2020	Ausbildung	ca. 30	BMZ, GIZ, Landesverband Bayerischer Bauinnungen

Anmerkung: Die Aufstellung basiert auf öffentlich zugänglichen Informationen. Die Datenlage zu Projekten der koordinierten Arbeitskräftemigration ist begrenzt, da Informationen über den Verlauf und Umfang einzelner Programme oft unvollständig sind.

Quelle: eigene Zusammenstellung, Stand: November 2018

Erwähnung (vgl. TAZ 2018; vgl. Médias 24 2017). Dass der Fokus der Zentren nicht auf der Beratung zu legaler Migration, sondern vielmehr auf der Integration rückkehrender Migrantinnen und Migranten liegt, ist zum einen auf ihren Entstehungskontext⁵² und zum anderen auf die aktuelle Finanzierungsstruktur⁵³ durch das Rückkehr-Programm „Perspektive Heimat“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zurückzuführen.

An den Beratungszentren ist positiv zu bewerten, dass sie die Möglichkeit der direkten und individuellen Betreuung im Herkunftsland bieten und ihr Angebot somit über das der reinen Informationsvermittlung über Portale hinausgeht, die ebenfalls Informationen zur Arbeitsaufnahme in Deutschland anbieten (z. B. die Internetseite „Make it in Germany“ oder das Informationsportal zur Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen). Zu hinterfragen ist allerdings, was die Zentren insbesondere in den Ländern leisten können, für die keine niedrighwelligen Zuwanderungsoptionen wie für die Westbalkanstaaten bestehen. Der Verweis auf Zugangsmöglichkeiten wie die Blaue Karte EU wird in Ländern wie dem Senegal, Ghana oder Nigeria wohl kaum den Qualifikationsmustern junger Migrationswilliger entsprechen.⁵⁴

4.2 Partnerschaftlich vermitteln: koordinierte Programme der Arbeitsmigration mit Herkunftsländern

Eine weitere Kooperationsmöglichkeit mit Herkunftsländern ist die bilaterale Vermittlung in Erwerb oder

Ausbildung. Bislang wird sie vorwiegend in Pilotprojekten praktiziert (Übersicht Tab. 3), die von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und/oder der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA zusammen mit der Arbeitsverwaltung des jeweiligen Herkunftslandes koordiniert und umgesetzt werden. Aufgrund des hohen Aufwands, der bei der individuellen Auswahl, Vorbereitung und Betreuung der Teilnehmenden anfällt, sowie fehlender Finanzierungsmöglichkeiten sind die meisten dieser Projekte in ihrer Teilnehmerzahl stark begrenzt (durchschnittlich zwischen 50 bis 100 Personen) und können über die Pilotphase hinaus oft nicht fortgeführt werden. Einen wesentlich größeren Umfang hat nur das Projekt Triple Win, durch das zwischen 2013 und Mitte 2018 etwa 1.400 Fachkräfte aus Serbien, Bosnien-Herzegowina, Tunesien und von den Philippinen ihre Arbeit in Deutschland aufgenommen haben. Während sich dieses Projekt um die Vermittlung von bereits ausgebildeten Fachkräften bemüht, die sich ihre Ausbildung in Deutschland anerkennen lassen müssen (vgl. Gruber 2017), haben andere Programme die Förderung von zeitlich befristeter Migration zum Ziel, vorrangig durch Praktika oder die Aufnahme einer Berufsausbildung in Deutschland.

Obwohl sich die Programme im Einzelnen voneinander unterscheiden, lassen sich Gemeinsamkeiten identifizieren, etwa im Ablauf und in der Ausgestaltung. So folgen die Projekte einem bewährten Ablaufschema, das in vier Etappen gegliedert werden kann: (1) Das Auswahlverfahren im Herkunftsland: Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der GIZ, der ZAV sowie der jeweiligen Arbeitsverwaltung entscheiden

52 Deutsche entwicklungspolitische Akteure nahmen in den Westbalkanstaaten 2014 und 2015 zunehmend wahr, dass Falschinformationen und Gerüchte über Asylnöglichkeiten in Deutschland gestreut wurden, was insbesondere im Kosovo und in Albanien zu unrealistischen Erwartungen führte. Dieser Desinformation sollten verlässliche Fakten über Gefahren und Grenzen der irregulären Einreise nach Deutschland entgegengesetzt werden. Ziel war es, vor der Aussichtslosigkeit eines Asylantrags in Deutschland zu warnen und Angebote vor Ort für die Reintegration von freiwilligen Rückkehrern zu machen (vgl. BT-Drs. 19/476: 2).

53 Die Migrationsberatungszentren werden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert und sind Teil des Globalvorhabens „Programm Migration für Entwicklung“ (PME), das vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), einer Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV/BA) umgesetzt wird (vgl. GIZ 2018). Seit Anfang 2017 wurde das Vorhaben um ein zweites Modul – „Informierte Rückkehr und Reintegration“ – erweitert und ist Teil des Rückkehr-Programms „Perspektive Heimat“ (vgl. BMZ 2018). Am kosovarischen DIMAK findet zudem eine systematische Zusammenarbeit mit dem schon länger existierenden Reintegrationsprojekt „URA“ statt, das vom BAMF und einigen Bundesländern finanziert wird. Überschneidungsmöglichkeiten können sich im Bereich der Arbeitsmarktberatung der DIMAK bzw. der Jobvermittlung für Rückkehrer und Rückkehrerinnen bei URA ergeben (so die Aussage des BAMF, persönliche Kommunikation).

54 So die Einschätzungen von Expertinnen und Experten im Rahmen der geführten Hintergrundgespräche.

gemeinsam über die Bewerberinnen und Bewerber. Parallel dazu werden deutsche Arbeitgeber bzw. Ausbildungsbetriebe mit Interesse am Projekt identifiziert. Diese können auch über Branchenverbände angesprochen werden, die gegebenenfalls als offizieller Kooperationspartner am Projekt beteiligt sind (z. B. bei der Ausbildungspartnerschaft mit Marokko und dem Kosovo).

- (2) Die Qualifizierungsphase: Die Teilnehmenden durchlaufen Sprachkurse, in denen sie auch ihre fachsprachlichen Kompetenzen ausbauen. Zudem werden sie für die deutsche Kultur und Arbeitswelt sensibilisiert, indem etwa das System der dualen Ausbildung erklärt wird.
- (3) Die Ankommensphase: Die Teilnehmenden werden bei der Aufnahme der Beschäftigung bzw. Ausbildung in Deutschland zunächst begleitet. Bei der Ausbildungspartnerschaft mit Vietnam sind etwa „Behördengänge, Einkäufe oder die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel“ (BMWi 2014: 21) Teil des Programms.
- (4) Eine mögliche vierte Phase ist die der Rückkehr in das Herkunftsland bei einem zeitlich begrenzten Aufenthalt in Deutschland.

Vermittlungsabkommen mit Herkunftsländern bieten mehrere Vorteile: aus arbeitsmarktpolitischer Sicht die Möglichkeit, die Arbeitskräftemigration stärker an spezifischen Sektoren und Qualifikationserfordernissen auszurichten; aus Sicht der Unternehmen die geringe Abbruchquote und die Erleichterung des Berufseinstiegs durch die fachliche und sprachliche Vorbereitung in den Programmen, die den Teilnehmenden ein realistisches Bild der deutschen Arbeits- und Lebenswelt vermitteln. Außerdem kann aus entwicklungspolitischer Sicht durch die gezielte Steuerung von Arbeits- und Bildungsmigration auf die Interessen der Herkunftsländer eingegangen werden, indem ihre Engpässe nicht noch weiter verschärft werden (potenzieller ‚Braindrain‘ wird vermieden), sondern ihr Überangebot an Arbeitskräften verringert wird (z. B. für Bosnien und Herzegowina vgl. Gruber 2017: 167).

Entwicklungseffekte können sich darüber hinaus aus dem Migrationsprozess selbst ergeben, etwa durch soziale und finanzielle Transfers durch Rücküberweisungen oder Rückkehr ins Herkunftsland (‚Brain-gains‘; vgl. Gruber 2017: 162).

Der letzte Punkt, die Rückkehr ins Herkunftsland, offenbart zugleich mögliche Ambivalenzen und Zielkonflikte zwischen entwicklungs- und arbeitsmarktpolitischen Sichtweisen auf die Arbeits- und Bildungsmigration. Erfolgt die Rückkehr auf freiwilliger Basis und ist mit ihr ein Zugewinn an Fähigkeiten und Arbeitsmöglichkeiten im Herkunftsland verbunden, kann der Einsatz im Ausland sein volles Entwicklungspotenzial entfalten. Ist die Arbeitsmigration jedoch von vornherein als zirkulärer (dazu ausführlich Schneider/Parusel 2011) und damit zeitlich befristeter Aufenthalt vorgesehen, ist das nicht immer im Interesse der Migrantinnen und Migranten selbst, die oft nach einer langfristigen Entwicklungsperspektive suchen. Die Ausbildung oder Weiterqualifizierung im Ausland bewahrt nicht unbedingt vor Arbeitslosigkeit und schlechten Lebensbedingungen nach der Rückkehr in das Herkunftsland. Außerdem lässt sich die Rückkehr in der Regel nicht erzwingen, was aus Sicht deutscher Arbeitgeber auch nicht sinnvoll wäre. Um strukturelle Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu beheben, ist den meisten Unternehmen an einer langfristigen Integration von Arbeitskräften gelegen (vgl. SVR 2011: 18).

Vor dem Hintergrund dieser Vor- und Nachteile stellt sich daher die Frage, inwieweit einzelne Initiativen und Projekte auf andere Branchen und Länder übertragen werden könnten. Folgende Stellschrauben und Hürden sind dabei zu berücksichtigen:

Die Auswahl der Kooperationsländer

Bei der Auswahl potenzieller Kooperationsländer für Vorhaben z. B. in der Gesundheitsbranche muss der Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation (WHO)⁵⁵ eingehalten werden, mit dem ein ‚Brain-drain‘ vermieden und die medizinische Versorgung in den Herkunftsländern gesichert werden soll (vgl. GIZ/

55 Artikel 5.1 des WHO-Kodex untersagt die „Anwerbung von Gesundheitsfachkräften aus Entwicklungsländern mit einem entsprechenden Personalnotstand. [...] Aktive Anwerbung setzt dabei voraus, dass gezielt Gesundheitspersonal aus einem Entwicklungsland mit kritischem Personalmangel angesprochen wird, um es aus dem Herkunftsland abzuwerben“ (BT-Drs. 17/14716: 7).

BA 2016: 3).⁵⁶ Allerdings stellt sich das Problem des ‚Braindrains‘ auch in anderen Sektoren und Staaten, in denen bereits Projekte durchgeführt werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn ausgebildete Fachkräfte nach Deutschland vermittelt werden, deren Ausbildungskosten vom Herkunftsland getragen wurden. Eigentlich sollten nur Staatsangehörige aus Ländern mit einem Überangebot an Fachkräften bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit ausgewählt werden. Das Beispiel Tunesien im Projekt Triple Win zur Fachkräftemigration von Altenpflegekräften zeigt allerdings, dass diese nach ihrer Emigration durchaus am einstigen Arbeitsort fehlen können (vgl. Spiegel Online 2018).

Am tunesischen Beispiel wird auch deutlich, dass die ausgebildeten Fachkräfte nicht immer arbeitslos sind, sondern vielfach auch nach einer Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven suchen. Mit Blick auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vor Ort wäre also genau zu analysieren, wie sich die Abwanderung qualifizierter Fachkräfte tatsächlich auswirkt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Vermittlung in ein Ausbildungsverhältnis in Deutschland insgesamt vielversprechender (vgl. Weizsäcker/Neundorf 2017: 245), womit jungen Menschen, die in ihrem Herkunftsland keine oder lediglich eine prekäre Beschäftigung finden würden, langfristige Entwicklungs- und Professionalisierungsmöglichkeiten geboten werden.⁵⁷ Ein weiterer Vorteil dabei ist, dass sich die Integrationsmöglichkeiten durch den Besuch der Berufsschule verbessern. Gleichzeitig kann während der Ausbildung im Betrieb

ein stärkeres Vertrauensverhältnis aufgebaut werden als dies bei bereits ausgebildeten Fachkräften der Fall ist.⁵⁸

Darüber hinaus eignet sich nicht jedes Land für jede Branche bzw. Art der Migration. Neben dem allgemeinen Bildungsstand und einem ausreichenden Arbeitskräftepotenzial spielen auch kulturelle Muster eine Rolle. Für den Pflegebereich wird beispielsweise die besondere Wertschätzung von älteren Menschen in der vietnamesischen Kultur sehr positiv hervorgehoben (vgl. Merda et al. 2012: 34), wohingegen kulturelle Unterschiede auch als begrenzende Faktoren wahrgenommen werden können, wenn z. B. religiöse Vorbehalte die Pflege älterer Menschen des anderen Geschlechts verhindern würden. So wird beispielsweise dem Vorschlag, weitere Ausbildungspartnerschaften im Pflegebereich mit nordafrikanischen Ländern zu schließen, mit einiger Skepsis begegnet.

Finanzierung der Mehrkosten

Ein zentrales Hemmnis für neue Programme und Initiativen ist ihre Finanzierung. Aufwendig konzipierte Programme sind teuer, denn Mehrkosten fallen nicht nur für die Auswahl der Teilnehmenden im Herkunftsland an, sondern auch für ihre fachliche und sprachliche Vorbereitung sowie Integrations- und Unterstützungsmaßnahmen in Deutschland. Insgesamt ist die Bandbreite an Finanzierungsmöglichkeiten groß; sie reicht von staatlich geförderten Programmen (z. B. das vom BMWi finanzierte Ausbildungsprojekt mit Vietnam) über teilfinanzierte Programme (z. B. das ge-

56 An dieser Vorgabe scheiterten bereits Versuche, Projekte in Indien oder Sri Lanka zu lancieren, wie in den für diese Studie geführten Hintergrundinterviews berichtet wurde. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie die Bundesagentur für Arbeit stellen die Aussagekraft der Liste jedoch infrage: „Die zugrundeliegende Statistik stammt aus 2006 (veraltete Zahlen). [...] Aus diesem Grund haben BA/ZAV und BMAS im April 2018 eine Abstimmung mit den beteiligten Ressorts zum veränderten Umgang mit der WHO-Liste und einer Aktivierung von § 38 BeschV initiiert, um eine Rekrutierung und Vermittlung von Gesundheitspersonal durch die BA unter Beachtung eines entsprechenden Kriterienkatalogs zur Wahrung der Interessen der Herkunftsländer zu ermöglichen. Der abgestimmte Kriterienkatalog wird an die WHO übermittelt und die Geschäftspolitik auch künftig weiterhin an den Grundsätzen der WHO ausgerichtet“ (BA 2018g: 9–10).

57 Langfristige Entwicklungsmöglichkeiten sind auch das Ziel der von Michael Clemens vorgeschlagenen „Global Skill Partnerships“ (vgl. Clemens 2014). Die Ausgangsidee ist hier, die wesentlich kostengünstigere Ausbildung in den Herkunftsländern stärker an den fachlichen und formellen Standards der Zielländer auszurichten und durch eine Migrationskomponente zu ergänzen. Über einen „home“ und „away track“ soll sowohl für Herkunftsländer als auch für Zielländer mit spezifischen Engpässen ausgebildet werden. Der „away track“ beinhaltet neben dem fachlichen Curriculum auch die sprachliche und interkulturelle Vorbereitung. Bislang steckt die Umsetzung dieser Idee allerdings noch in den Kinderschuhen, wenngleich sie im entwicklungspolitischen Kontext rege diskutiert wird.

58 Gleichzeitig dürfen jedoch auch bestimmte Risiken einer Vermittlung von jungen, möglicherweise noch nicht volljährigen Drittstaatsangehörigen nicht aus dem Blick geraten; so zeigte das Beispiel MobiPro-EU, dass selbst die innerkontinentale Migration junger Menschen aus Südeuropa nach Deutschland oft mit erheblichen Schwierigkeiten beim Ankommen und Wohlfühlen verbunden war (vgl. BT-Drs. 18/7164).

scheiterte Projekt „Transformationspartnerschaft im Gesundheitswesen“ TAPiG⁵⁹ mit Tunesien, das vom Auswärtigen Amt teilfinanziert wurde) bis hin zu drittmittelfinanzierten Programmen (wie die „Deutsch-marokkanische Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung“, finanziert durch einen Weltbank-Fonds). Ob Projekte öffentlich finanziert werden können, hängt nicht zuletzt von der gesellschaftlichen Relevanz der Branche ab: Die politische Akzeptanz ist für die Finanzierung zentraler wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, wie etwa die Versorgung von kranken und alten Menschen, wesentlich größer als zum Beispiel im Hotel- und Gaststättengewerbe.⁶⁰ Hinzu kommt, dass viele Unternehmen nicht bereit sind, die Mehrkosten, die durch die Auswahl und Vorbereitung der Teilnehmenden entstehen, zu übernehmen. In der Tat können diese mehrere Tausend Euro⁶¹ betragen, was insbesondere kleine und mittlere Betriebe belasten kann. Wie das Beispiel der Ausbildungspartnerschaft mit Vietnam zeigt, ist die Übernahme von Strukturen und Kosten eines etablierten Programms für große Pflegedienstleister hingegen kein Problem: So führt der große kommunale Klinikbetrieb Vivantes seit 2015 das zunächst vom BMWi geförderte und erprobte Projektmodell eigenständig weiter⁶² (vgl. Vivantes 2015).

Allgemeine Risiken und Herausforderungen

Die Übertragbarkeit von Ansätzen und Projekten auf weitere Länder und Branchen ist auch deshalb begrenzt, weil stets interessierte Unternehmen gefunden werden müssen und das Matching zwischen Unternehmen und Auszubildenden gelingen muss. Nicht alle Betriebe verfügen über Erfahrungen mit ausländischen Arbeitskräften oder Auszubildenden. Oft herr-

schen Skepsis und Unsicherheit über den Prozess der Anwerbung, die Verweildauer der Beschäftigten und ihre sprachlichen und fachlichen Fähigkeiten. Dass diese Sorgen nicht ganz unbegründet sind, zeigt das Beispiel des Programms „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“ (MobiPro-EU).⁶³ Viele Teilnehmende brachen vorzeitig ab, wofür es verschiedene Gründe gab, etwa Eingewöhnungsschwierigkeiten in die deutsche Lebens- und Arbeitskultur oder mangelnde fachliche oder sprachliche Eignung (s. Fn. 58).

Von den Unternehmen werden mitunter auch innerbetriebliche Spannungen befürchtet, wenn in der übrigen Belegschaft der Eindruck entsteht, die internationalen Arbeitskräfte erhielten eine kostenlose Unterkunft oder andere Vergünstigungen (vgl. Peters et al. 2016: 4). Vor diesem Hintergrund bietet sich die Kooperation mit Dritten an, etwa mit der GIZ oder ZAV: Als neutrale, vermittelnde Akteure können sie mit den Unternehmen über mögliche Vorbehalte sprechen, aber auch über die Probleme, die sich durch die Integration ausländischer Arbeitskräfte ergeben können.

4.3 Begrenzte Bedeutung für Deutschland: europäische Versprechen der Mobilitätsförderung

Zumindest dem programmatischen Anspruch nach sollen legale Migration und Mobilität auch eine wichtige Rolle in der Kooperation der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit migrationspolitisch relevanten Herkunftsländern spielen, nicht zuletzt, um irreguläre Migration

59 Bei dem Projekt, das mit der privaten Asklepios Klinik GmbH in Hamburg bzw. der Hamburger Unternehmensberatung „Tristan“, der tunesischen Regierung und dem Auswärtigen Amt in Form einer Public Private Partnership konzipiert wurde, kam es zu „nicht mehr zu vereinbarenden Erwartungen von Teilnehmern und Ausbildungsleitung, die erst im Rahmen der Ausbildung offenbar wurden“ (BT-Drs. 17/14821: 10). Dahinter verbargen sich Folgekosten für die Teilnehmenden, die nicht klar kommuniziert worden waren und die sich pro Person auf über 19.000 Euro beliefen (vgl. TAZ 2013).

60 So die Aussagen eines entwicklungspolitischen Experten im Rahmen eines Hintergrundgesprächs.

61 Die Teilnahme für einen Arbeitgeber am Projekt Triple Win kostet z. B. 4.000 Euro (vgl. GIZ/BA 2016).

62 Allerdings ausschließlich im Rahmen einer verkürzten Ausbildung von zwei Jahren, da die Teilnehmenden des Programms bereits über einen vietnamesischen Hochschulabschluss verfügen. Die Verkürzung wird im Rahmen der Evaluation des BMWi-Projekts „Fachkräftegewinnung für die Pflegewirtschaft“ mit Blick auf die Integrationsfähigkeit der Teilnehmenden allerdings kritisch beurteilt, da die vorgesehene Zeit nicht ausreicht, um sie sprachlich und fachlich vollständig auf die spätere Ausübung des Berufs vorzubereiten (vgl. BMWi 2016: 8).

63 Bei der Konzeption des Programms spielte die Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa eine zentrale Rolle, da zum einen der Bedarf an Auszubildenden in Deutschland gedeckt, zum anderen die hohe Jugendarbeitslosigkeit in einigen südeuropäischen Staaten verringert werden sollte (vgl. Bericht des bundesweiten Vernetzungstreffens zu MobiPro-EU: https://minor-kontor.de/wp-content/uploads/2018/04/Minor_MPV_Bundesweites-Vernetzungstreffen-MobiPro-EU-2016_2016.pdf, 23.11.2018).

zu reduzieren. Die fortschreitende Europäisierung hat die nationale Steuerungskompetenz Deutschlands in der Migrationspolitik erheblich begrenzt, wengleich der Einfluss der europäischen Normsetzung in der Zuwanderungspolitik – im Vergleich zur Asylpolitik – noch gering ausfällt (Info-Box 3). Auf EU-Ebene wurden legale Migration und Mobilität daher bislang weniger zuwanderungspolitisch, sondern vielmehr als Teil einer Migrationsaußenpolitik definiert. Dabei ist die deutsche Politik in „die europäische Gesamtstrategie eingebettet, an deren Gestaltung die Bundesregierung engagiert mitwirkt“ (Bundesregierung 2016: 3) und die so auch im nationalstaatlichen Interesse liegt. Im Folgenden wird gefragt, welche Auswirkungen die europäischen Initiativen und Programme der Migrationsaußenpolitik auf Deutschland haben.

Klar im deutschen Interesse: europäische Migrationssteuerung durch Visumpolitik

Für die Mitgliedstaaten ist das Verhandlungsmandat der EU⁶⁴ für Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen mit Drittstaaten sicherlich das vielversprechendste Instrument⁶⁵ der europäischen Migrationsaußenpolitik. Die EU setzt auf eine Hebelwirkung mit Blick auf die Kooperationsbereitschaft von Herkunftsländern im Kampf gegen irreguläre Migration, wenn sie Mobilität durch Visaerleichterung in Aussicht stellt. Für die Mitgliedstaaten verspricht das gemeinsame Agieren eine höhere Durchschlagskraft

als bilaterale Verhandlungen mit Herkunftsländern. Im Rahmen von Visaerleichterungsabkommen können je nach Regelungsgegenstand sowohl Kurzzeitvisa von bis zu 90 Tagen als auch ein- und mehrjährige Visa beantragt werden.⁶⁶ Antragsstellende profitieren dabei von vereinfachten Vorschriften bei der Vorlage offizieller Dokumente (vgl. Parusel/Schneider 2012: 26). Die Visabestimmungen sind jedoch nicht für dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse⁶⁷ vorgesehen, sondern erleichtern die Mobilität für spezifische Personengruppen (z. B. Studierende oder Forschende) und Aufenthaltsw Zwecke (z. B. für eine medizinische Behandlung).

Europa ‚à la carte‘: programmatische Konzepte und Initiativen ohne rechtliche Bindung

Neben der primärrechtlichen Kompetenz im Bereich der Visumpolitik entwickelt die EU ihre auswärtige Migrationspolitik vor allem durch rechtlich nicht bindende programmatische Konzepte und Leitlinien weiter. Damit bleibt die Entscheidungskompetenz, ob sie sich an einer Initiative beteiligen, bei den Mitgliedstaaten. Seit dem Gesamtansatz zur Migrationsfrage (GAM)⁶⁸ von 2005, der 2012 zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)⁶⁹ weiterentwickelt wurde, gehört legale Migration zu den vier⁷⁰ thematischen Säulen der Migrationsaußenpolitik der EU.

Zentrale Bausteine dieser Säule sind die Mobilitätspartnerschaften⁷¹, die in den letzten Jahren im

64 Nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam ermächtigte der Rat der EU auf seiner Tagung vom 27. und 28.05.1999 die Kommission, im Einklang mit Art. 300 EG Vertrag (218 AEUV) und in geeigneten Fällen mit Drittländern über Rückübernahmeabkommen (EU-RÜA) zu verhandeln. Da die Aushandlung von EU-RÜA nur schleppend voranging, beschloss der Rat 2004 (COM(2004)4002: 12), der EU-Kommission auch die Kompetenzen bei der Aushandlung von Visaerleichterungsabkommen mit Drittstaaten zu übertragen, um diesen stärkere Kooperationsanreize zu bieten (vgl. Trauner/Kruse 2008: 363). Die Visaerleichterungsabkommen sind für alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks, des Vereinigten Königreichs und Irlands verbindlich.

65 Zu den weiteren Instrumenten zählen regionale Prozesse, wie der Khartum- oder Rabat-Prozess, die strategische EU-Afrika-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung sowie Maßnahmen des Außengrenzschutzes, wie der Ausbau von Frontex oder operative Einsätze (eine Übersicht hierzu findet sich in Kipp/Koch 2018: 11–24).

66 Siehe beispielweise das Visa-Abkommen mit der Ukraine vom 18.12.2017, Amtsblatt der Europäischen Union L 332/69.

67 Für längerfristige Aufenthalte in Deutschland werden D-Visa ausgestellt (vgl. Parusel/Schneider 2012: 4).

68 Rat der Europäischen Union, Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Tagung vom 15.–16. Dezember 2005 in Brüssel, Dok. 15914/1/05 REV 1, Brüssel, 30.01.2006.

69 KOM/2011/0743 endg.

70 Die drei anderen Säulen umfassen die Verhinderung von irregulärer Migration und Menschenhandel, die Wahrung des internationalen Schutzes im Rahmen von Asyl sowie die Förderung von Entwicklungseffekten durch Migration (vgl. KOM(2011)743).

71 Sie galten seit dem ersten GAM als das wichtigste Kooperationsinstrument an der Schnittstelle von auswärtiger Migrationspolitik und wurden in einer ersten Pilotphase mit Ländern der östlichen Partnerschaft erprobt (vgl. Angenendt 2012). Zu den Ländern der östlichen Partnerschaft zählen Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine (vgl. <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/>, 07.11.2018). Nicht alle diese Länder haben eine Mobilitätspartnerschaft mit der EU (Tab. 4). Das Modell wurde nach der Neuausrichtung des GAM(M) auf weitere Länder Afrikas und des Nahen Ostens übertragen.

Tab. 4 Übersicht der Mobilitätspartnerschaften der EU

Partnerland	Jahr	Beteiligung Deutschlands (6/9)	Visaerleichterungsabkommen/ Rückübernahmeabkommen
Moldau	2008	✓	✓
Georgien	2008	✓	✓
Cabo Verde	2008		✓
Marokko	2013	✓	
Armenien	2014	✓	✓
Aserbaidshan	2014		✓
Tunesien	2014	✓	
Jordanien	2014	✓	
Weißrussland	2016		

Quelle: BT-Drs. 18/6868; eigene Zusammenstellung

Rahmen der Nachbarschaftspolitik⁷² zwischen der EU und neun Partnerländern geschlossen wurden. Sie sind rechtlich nicht bindend, sondern als Absichtserklärungen der EU, der freiwillig teilnehmenden Mitgliedstaaten und des Partnerlandes zu verstehen. Deutschland beteiligt sich derzeit an sechs dieser Partnerschaften (Tab. 4).

Die Förderung legaler Migration und Mobilität innerhalb der Mobilitätspartnerschaften wird auf zwei Ebenen betrieben: Auf hochrangiger diplomatischer Ebene sollen ins Stocken geratene Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen neuen Auftrieb erhalten,

indem sie stärker an Visaerleichterungsabkommen gekoppelt werden;⁷³ auf operativer Ebene sind mit ihnen konkrete Initiativen und Projekte der Mobilitätsförderung⁷⁴ verbunden. Konkret bedeutet dies, dass die einzelnen Projekte von teilnehmenden Mitgliedstaaten bzw. ihren entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen unter einen gemeinsamen Schirm gestellt werden und sich mehrere Mitgliedstaaten an einem Projekt beteiligen können – aber nicht müssen. Welche Projekte die Partnerschaft jeweils enthält, ist allerdings nur schwer nachvollziehbar, da eine solche Übersicht (sog. Scoreboard) bislang lediglich für die

72 Mit weiter entfernt gelegenen Ländern verabschiedete die EU Gemeinsame Agenden zu Migration und Mobilität (Common Agendas on Migration and Mobility, CAMM), bislang mit Äthiopien, Indien und Nigeria (vgl. Kipp 2018: 9).

73 Indem Visaerleichterung und Rückübernahme aneinandergesetzt werden, erfolgt zugleich eine Konditionalisierung der Kooperationsbeziehungen (vgl. Angenendt 2012: 19). Für die afrikanischen Staaten ist diese Strategie bislang jedoch nur mit Cabo Verde aufgegangen (vgl. Barros-Varela/Lima 2017), woran Deutschland allerdings nicht beteiligt war. Die anderen Mobilitätspartnerschaften mit afrikanischen Staaten, die auch von Deutschland unterstützt wurden (Marokko, Tunesien und Jordanien), haben bislang nicht zu einem Abschluss von Visaerleichterungs- bzw. Rückführungsabkommen geführt, denn die Interessenlagen sind sehr unterschiedlich: Während Deutschland und die an den Partnerschaften beteiligten EU-Länder Interesse an der Rückführung von den jeweiligen Staatsangehörigen und von Transitmigrantinnen und -migranten haben, steht für die Herkunftsländer eine über ihre eigenen Staatsangehörigen hinausgehende Rücknahme nicht zur Debatte (vgl. z. B. ausführlich zu den langwierigen Verhandlungen mit Marokko Carrera et al. 2016). Zudem ist für die Verhandlungen ausschlaggebend, wer zuerst ‚zum Zug kommt‘: Während aus Sicht der Herkunftsländer die Aushandlung eines Visaerleichterungsabkommens vor oder zumindest parallel zu einem Rückübernahmeabkommen steht, ist dies aus Sicht der Mitgliedstaaten der EU nachrangig (ausführlich für Marokko vgl. El Qadim 2018; vgl. Werenfels 2018: 34).

74 Dies umfasst gemäß des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität „Maßnahmen, mit denen gewährleistet werden kann, dass die Migration und die Mobilität, einschließlich der Möglichkeiten für eine größere Arbeitskräftemobilität, sowohl der EU als auch ihren Partnern von Nutzen sind“ (KOM/2011/0743 endg.: 12).

Partnerschaft mit der Republik Moldau⁷⁵ veröffentlicht wurde (vgl. Reslow 2017: 158). Die Mehrheit der Initiativen betrifft den Kapazitätsausbau der Arbeitsverwaltungen in den Partnerländern durch Schulungen von Verwaltungsfachkräften, um so zur Modernisierung der Verwaltung und zu einem besseren Informationsmanagement beizutragen (vgl. den Hertog/Tittel-Mosser 2017: 98).

Die deutsche Beteiligung war bislang bei den Mobilitätspartnerschaften mit Moldau, Georgien und Marokko am größten: So wurde beispielsweise mit Georgien ein Pilotprojekt zur Fachkräftemigration im Pflege-, Hotel- und Gaststättenbereich durchgeführt. Neben der Vermittlung und sprachlichen sowie interkulturellen Vorbereitung der etwa 40 Teilnehmenden stand hier die Idee der zirkulären Migration im Vordergrund, sodass auch Maßnahmen der Reintegration der Arbeitskräfte im Herkunftsland nach dem befristeten Aufenthalt in Deutschland vorgesehen waren (vgl. CIM 2016). Wenngleich die migrationspolitische Kooperation mit Georgien als vorbildlich und unproblematisch einzustufen ist, zeigten sich an diesem konkreten Projekt auch die Grenzen des Konzepts der zeitlich befristeten Migration, insbesondere als es nach Ablauf des Projektes um die Rückkehr nach Georgien ging, die für viele der Teilnehmenden nicht die gewünschte Option war (s. Kap. 4.2).

Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit Marokko tauschten sich die ZAV und die marokkanische Arbeitsverwaltung ANAPEC 2016 und 2017 über die Vermittlung von Arbeitskräften ins Ausland aus, mit dem Ergebnis, dass gemeinsame Schlüsselbranchen identifiziert und eine Vermittlungsabsprache für die Arbeitsfelder Software- und Webentwicklung, IT-Consulting sowie Gastronomie getroffen wurde (vgl. ANAPEC

2017; El Gass 2016). Der *europäische* Bezug dieses und ähnlicher Projekte ergibt sich aber nur mittelbar, soll er doch durch den Erfahrungsaustausch der einzelnen, jeweils bilateral durchgeführten Initiativen realisiert werden. Die Projekte und Initiativen werden nicht durch die europäische Ebene angestoßen, sondern lediglich kofinanziert. Insgesamt stellen konkrete Mobilitätsoptionen in den Partnerschaften jedoch die Ausnahme dar, sodass die *Mobilitätspartnerschaften* nur bedingt Mobilität enthalten (vgl. den Hertog/Tittel-Mosser 2017).

Im Kontext der beträchtlichen Fluchtbewegungen des Jahres 2015 rief die Europäische Kommission mit der Europäischen Migrationsagenda⁷⁶ sowie 2016 mit dem Migrationspartnerschaftsrahmen⁷⁷ ein weiteres Strategiepapier bzw. Instrument der auswärtigen Migrationspolitik ins Leben. Der Migrationspartnerschaftsrahmen enthält „Migrationspakete“, die bislang mit Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal ausgehandelt wurden. Damit wurde der Fokus auf die Migrationssteuerung und das Grenzmanagement verschoben, um irreguläre Migration und nicht zuletzt die hohen Opferzahlen zu reduzieren.⁷⁸ Am Partnerschaftsrahmen wird jedoch kritisiert, dass er den Fokus einseitig auf Rückübernahme und Prävention irregulärer Migration lege und die Interessen der Herkunftsländer nicht ausreichend berücksichtige (vgl. Bendel 2016: 8; Angenendt/Bendel 2017: 9). Dies steht nicht zuletzt im Kontrast zur Idee der afrikanischen Binnenmobilität, die de jure im Rahmen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS besteht (vgl. Gabrielli 2016: 32).

Die Europäische Migrationsagenda wie auch der Partnerschaftsrahmen haben den Herkunftsländern von Anfang an auch legale Migrationsmöglichkeiten in Aussicht gestellt, um die Kooperationsbereitschaft⁷⁹

75 Einzelne Projekte mit der Republik Moldau können über die offizielle Seite der Mobilitätspartnerschaft eingesehen werden: <http://scoreboard.mfa.gov.md/> (07.11.2018).

76 COM(2015)240 final.

77 COM(2016)385 final.

78 Dies wird auch bei dem 2015 geschaffenen Treuhandfonds für Afrika (EUTF) deutlich. Er soll nach Einschätzungen politischer Akteure auf europäischer Ebene „die Kooperation von Drittstaaten sichern [...], wenn es darum geht, Flucht und irreguläre Migration zu reduzieren und irreguläre Migranten zurückzunehmen. Ein Beispiel ist der Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, den die Europäische Kommission im März 2018 veröffentlichte. Darin führt sie den Rückgang der Ankunfts zahlen in Europa unter anderem auf Maßnahmen des EUTF im Bereich Migrationsmanagement und Sicherheitspolitik zurück. Eine Bilanz des entwicklungspolitischen Engagements bleibt dagegen weitgehend aus“ (Kipp 2018: 11; vgl. BT-Drs. 18/13640).

79 Dabei gibt es drei Gruppen an Ländern, mit denen die Kooperation ausgebaut werden könnte: 1) Tunesien, Marokko und Ägypten, mit denen bereits gute Migrationsbeziehungen existieren und die für ihr Engagement belohnt werden sollten, 2) Guinea, Gambia, Niger und Äthiopien, mit denen zwar Kooperation stattfindet, die aber noch verbessert und auf eine breitere Basis gestellt werden sollte, 3) Senegal, Ghana und Nigeria, mit denen die Kooperationsbeziehungen noch schwach sind und wo legale Migrationsoptionen das Startsignal zur Kooperation geben sollen (ICMPD 2018: 1).

beim Grenzschutz sowie bei der Rückübernahme von abgelehnten Asylbewerbern und Asylbewerberinnen zu erhöhen. Als die Europäische Kommission (2017) Pilotprojekte zu legaler Migration vorschlug, stieß sie damit aber auf äußerste Zurückhaltung bei den Mitgliedstaaten. Auch der konkrete Beitrag Deutschlands ist in diesem Zusammenhang noch offen. Angesichts der ausbleibenden Angebote für legale Migration und Mobilität erhalten Herkunfts- und Transitländer nun vermehrt finanzielle Kooperationsanreize (vgl. Kipp/Koch 2018: 12).

Festzuhalten ist, dass die Initiativen der auswärtigen Migrationspolitik der EU für legale Migration bislang wenig konkret und weiterhin primär von den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten geprägt sind: Statt neue Projekte und Angebote auf europäischer Ebene zu realisieren, werden die bereits vorhandenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter einen gemeinsamen Schirm gestellt („relabelling“). In der Regel werden keine konkreten Vereinbarungen für mehr Mobilität etwa von Auszubildenden oder Arbeitskräften getroffen, sodass das Versprechen der Förderung legaler Migration im Rahmen gemeinsamer Initiativen der EU bislang weitestgehend ohne Substanz geblieben ist.

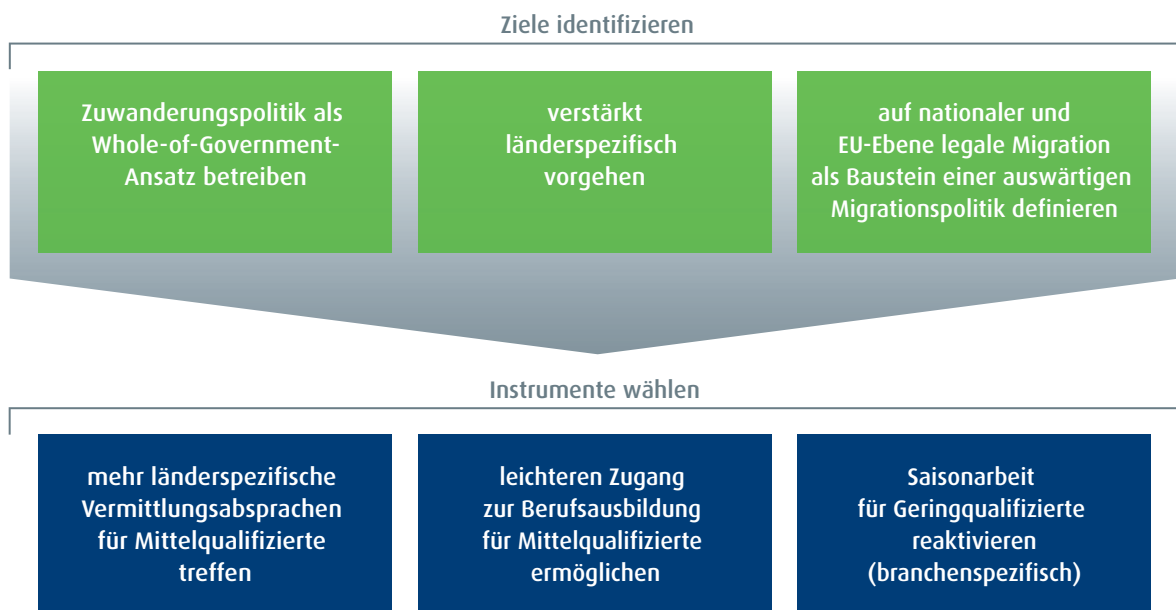
5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Legale Migration kann auf unterschiedlichen Wegen ermöglicht und gesteuert werden – wie diese allerdings zu gestalten sind, hängt von diversen Rahmenbedingungen und „Stellschrauben“ ab. Ein limitierender Faktor ist derzeit zweifellos das allgemeine Klima in großen Teilen von Politik und Öffentlichkeit, das (in Deutschland wie in der EU) von aufstrebenden populistischen Parteien geprägt ist und einer weiteren Zuwanderung von gering- und mittelqualifizierten Drittstaatsangehörigen eher entgegensteht. Unabhängig davon bleibt festzuhalten, dass das Asylsystem mit einer signifikanten Anzahl an Anträgen von Personen konfrontiert ist, die keine Schutzgründe geltend machen können (s. Kap. 2.1). **Während die bis 2016 überdurchschnittlich hohe Zahl an Asylanträgen von Personen aus den Westbalkanstaaten durch verschiedene Maßnahmen reduziert und vermutlich in Teilen in Erwerbsmigration „umgelenkt“ werden**

konnte, bleibt die irreguläre Migration aus einigen afrikanischen Ländern auf hohem Niveau. Aus diesen Ländern findet zugleich kaum legale Migration in Erwerb oder Ausbildung statt, doch nehmen viele Zuwandernde aus diesen Ländern noch während ihres laufenden Asylverfahrens oder nach Erteilung einer Duldung in Deutschland eine Arbeit auf (s. Kap. 2.2). Insbesondere aus dieser Perspektive stellt sich die Frage, ob es nicht pragmatischer wäre, diesen Menschen von vornherein legale Migrationswege zu eröffnen.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist die Erweiterung bestehender oder die Eröffnung neuer Zuwanderungsoptionen unterhalb des Niveaus qualifizierter Fachkräfte nicht unproblematisch, doch in bestimmten Branchen und Beschäftigungsarten besteht offenbar ein Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften, wenngleich hier genauere Prognosen nötig sind (s. Kap. 3.1). **Dies spricht eher für eine sektor- und herkunftslandspezifische als für eine generelle Öffnung der Zuzugswege.** Die rechtlichen Schranken für Menschen ohne formalen Berufsabschluss – selbst wenn sie über weitreichende berufspraktische Erfahrungen verfügen – stehen jedoch in der Regel einer legalen Migration im Wege (s. Kap. 3.2). Mit der Westbalkan-Regelung wurde wiederum für sechs Herkunftsstaaten zuwanderungspolitisches Neuland betreten, indem auf Qualifikationsnachweise gänzlich verzichtet wurde (s. Kap. 3.3 und 4.1). Allerdings wurden die von der Regelung betroffenen Länder nicht systematisch einbezogen, und es fehlte an einer eindeutigen politischen Zielrichtung genauso wie an einer kohärenten Kommunikation. Handlungsleitend waren weniger arbeitsmarktpolitische Erwägungen als vielmehr asyl- und innenpolitische Triebkräfte. Für andere Herkunftsländer könnten hingegen konkrete migrationsaußenpolitische Motivlagen für passgenaue Programme sprechen – etwa wenn damit die Entwicklung dieser Staaten durch die Erwerbsmigration für Gering- bis Mittelqualifizierte gefördert oder die Kooperationsbereitschaft bei der Rücknahme von Ausreisepflichtigen verbessert werden kann. Einige der für diese Gruppen bestehenden Zuwanderungshürden – mangelnde Sprachkenntnisse und unzureichendes fachliches Wissen, *Mismatch* zwischen Zuwandernden und deutschen Unternehmen sowie Herausforderungen bei der

Abb. 5 Legale Migrationswege für Drittstaatsangehörige ermöglichen und steuern – Handlungsempfehlungen



Quelle: SVR-Forschungsbereich/KALUZA+SCHMID Studio GmbH

Sicherung des Lebensunterhalts – ließen sich durch gezielte Förderprogramme überwinden, wie z. B. durch koordinierte Arbeitsmigration in direkter Kooperation mit den Herkunftsländern (s. Kap. 4.2). Andere Hürden (z. B. die unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen in den Herkunftsländern) sind struktureller Natur und entziehen sich weitgehend der zugewanderungspolitischen Steuerung.

Ohne im rechtlichen Sinne normsetzungskompetent zu sein, untermauert die Europäische Union in Fragen der auswärtigen Migrationspolitik seit mehreren Jahren einen potenziell nützlichen Steuerungsanspruch, etwa im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität, in den die Aktivitäten der Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten eingebettet werden sollen. Der Einfluss der europäischen Initiativen auf die Gestaltung von Mobilität und Zuwanderung in Erwerb und Ausbildung nach Deutschland ist bislang jedoch äußerst beschränkt geblieben (s. Kap. 4.3).

5.1 Zielkorridore von Zuwanderungspolitik definieren

Die Zuwanderungspolitik folgte in den letzten Jahrzehnten primär wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Überlegungen: Ziel war und ist es, Engpässe mit entsprechend qualifizierten Fachkräften zu beseitigen. Dies wird durch die aktuelle Diskussion um ein zukünftiges Fachkräfteeinwanderungsgesetz abermals deutlich. Wie das Beispiel der Westbalkan-Regelung dokumentiert, können neben arbeitsmarkt- aber auch ordnungspolitische Motive für die Konzeption von Zugangswegen ausschlaggebend sein – ohne dass sie in diesem Fall explizit gemacht worden wären. **Die Einigung auf eine Stoßrichtung und die genaue Formulierung von Zielvorstellungen (Abb. 5) sind jedoch zentral, um die daraus abgeleiteten Instrumente gegenüber Drittstaaten, potenziellen Migrantinnen und Migranten und der breiten Öffentlichkeit kohärent kommunizieren zu können.**

5.1.1 Whole-of-Government durch Migrationskabinett umsetzen

Grundsätzlich sind bei der Gestaltung von Zuwanderungspolitik größtmögliche Schnittmengen zwischen den verschiedenen Politikfeldern auf Bundesebene zu suchen – in Bezug auf die in der vorliegenden Studie behandelte Thematik vorrangig zwischen arbeitsmarkt-, ordnungs-, außen- und entwicklungspolitischen Interessen. Hierfür ist es erforderlich, die relevanten Bundesministerien einzubeziehen. Bisherige Ansätze und Formate der Ressortkoordination haben sich jedoch nicht als nachhaltig erwiesen;⁸⁰ und auch konzeptionell-strategische Überlegungen, die unterschiedliche Ressortinteressen integrieren, liegen bislang im Bereich der Migrationspolitik kaum vor.⁸¹ Im Hinblick auf die wachsende Bedeutung migrationspolitischer Fragen in den auswärtigen Beziehungen, die nicht ohne das Spektrum innen- und arbeitsmarktpolitischer Interessen verhandelt werden können, **sollte die Einrichtung eines regelmäßig tagenden Migrationskabinetts unter der Leitung des Bundeskanzleramts erwogen werden.** Analog zum jüngst etablierten „Digitalkabinett“⁸² würde ein solcher Kabinettsausschuss der gewachsenen Bedeutung des Themas allein schon deklamatorisch Rechnung tragen. **In diesem Kabinett könnte auch der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftestrategie der Bundesregierung in Abgleich mit weiteren Zielen anderer Politikfelder diskutiert werden. Ständige Mitglieder sollten das Auswärtige Amt sowie die Ressorts des Innern, für Bau und Heimat, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Arbeit und Soziales sowie für**

Wirtschaft und Energie sein. Anlassbezogen könnten weitere Bundesministerien (z. B. das Umweltministerium, wenn es um Fragen der klimabedingten Migration geht) beteiligt werden. Die Kernaufgabe des Migrationskabinetts bestünde darin, Fragen der (auswärtigen) Migrationspolitik umfassend zu diskutieren, die teilweise divergierenden Ressortinteressen im Sinne einer gemeinsamen und kohärenten Strategie auszugleichen und die Zielrichtung politischer Maßnahmen klar zu definieren.⁸³ Dadurch könnte die Bundesregierung auch nach außen – also gegenüber Drittstaaten bzw. innerhalb der EU – einheitlicher auftreten und stärker als strategisch und abgestimmt handelnd wahrgenommen werden. Eine kohärente Migrationsaußenpolitik ließe sich zudem gegenüber der deutschen Bevölkerung überzeugend und ausgewogen kommunizieren, was nicht zuletzt Verzerrungen im politischen Diskurs entgegenwirken würde. Auch im Deutschen Bundestag könnte der domänenübergreifende Charakter der Migrationspolitik stärker nachvollzogen werden, etwa indem die einschlägigen Parlamentsausschüsse zu einzelnen Dossiers oder bei der Anhörung von Sachverständigen gemeinsam tagen (vgl. dazu etwa die gemeinsame Anhörung der Ausschüsse für Inneres und für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Integrationsgesetzes am 20. Juni 2016) oder einen (temporären) Unterausschuss bilden, in den Mitglieder verschiedener Ausschüsse entsandt werden.

Für einen funktionierenden Whole-of-Government-Ansatz müsste sich zudem die Zusammenarbeit der mit Migrationspolitik befassten nachgeordneten Behörden verbessern, damit rechtliche Zuwanderungsoptionen nicht durch administrative Hürden und Prozesse

80 Im Rückblick auf die Beratung migrationspolitischer Fragen auf Bundesebene dominierten in Deutschland interministerielle Arbeitsgruppen, Kommissionen und Bund-Länder-Gremien auf Zeit (vgl. Schneider 2010). Die am 15.10.2014 eingesetzte Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ sollte über zwei Jahre tätig sein und berichten (vgl. BT-Drs. 18/3361 und 18/3419), wurde jedoch im Zuge der notwendigen Ad-hoc-Koordination während der sog. Flüchtlingskrise ohne offizielles Ergebnis aufgelöst.

81 Vor diesem Hintergrund hat der SVR bereits zu Beginn der 18. Legislaturperiode die Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans Migration (NAM) als migrationspolitische Gesamtstrategie vorgeschlagen (SVR 2013). Erste Konzepte und nachhaltig koordinierte Kooperationen unter Beteiligung von jeweils zwei bzw. drei Bundesressorts sind seitdem bei der Entwicklung einer „Strategie für Migration und Entwicklung“ zwischen AA, BMZ und BMI (vgl. Bundesregierung 2016) ebenso zu verzeichnen wie bei der ebenfalls 2016 entwickelten gemeinsamen Rückkehrinitiative von BMI und BMZ. Auch für das aktuell verhandelte Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde eine Staatssekretärs-Arbeitsgruppe gegründet.

82 Vgl. BT-Drs. 19/409.

83 Vgl. dazu insbesondere den etablierten „Gesamtregierungsansatz“ zur Migrationsaußenpolitik der Schweiz (Ohliger/Mesghena 2017: 31–33) sowie die Überlegungen bei Angenendt und Bendel (2017). Die breite Ressortbeteiligung könnte auch gewährleisten, dass die in deutschen Koalitionsregierungen typischerweise auftretenden parteipolitischen Differenzen bereits ex ante zu einem besseren Ausgleich kommen.

ausgebremst werden. Wie am Beispiel der administrativen Umsetzung der Westbalkan-Regelung deutlich wird, sollte insbesondere die Zusammenarbeit der BA und der Auslandsvertretungen optimiert werden. Hierzu müsste vorab jedoch eine Koordinierung der entsprechenden Ressorts erfolgen; geschieht dies nicht, werden auch neue zugewanderungspolitische Regelungen ohne gesamtstrategische Ausrichtung bleiben.

5.1.2 In länderspezifischen Zuwanderungsoptionen denken

Im Sinne einer umfassenden Migrationspolitik sollte erwogen werden, mehr länder- und regionenspezifische Zuwanderungsoptionen einzuführen. Nicht zuletzt wurde mit der Westbalkan-Regelung der Anspruch eines ‚generischen Zuwanderungsrechts‘ klar durchbrochen. Grund für diesen Paradigmenwechsel ist der steuerungspolitische Anspruch, verflochtene Flucht- und Migrationsbewegungen und Motive stärker zu entflechten. Mit der Westbalkan-Regelung wurde diese ordnungspolitische Motivation in Form einer *reaktiven* Maßnahme verfolgt. **Sollte der Wunsch, Migrationsbewegungen aus bestimmten Herkunftsländern und -regionen effizient zu steuern, fortbestehen, könnten weitere länderspezifische Maßnahmen eine gezielte und proaktive Migrationssteuerung gewährleisten. Diese passgenauen Programme und Initiativen würden als ergänzender Baustein einer ganzheitlichen Migrationspolitik neben die bestehenden generellen rechtlich eröffneten Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige treten, die bestimmte Kriterien erfüllen (z. B. ein Arbeitsplatzangebot haben und bestimmten Qualifikationserfordernissen entsprechen).** Der naheliegende Vorwurf, dadurch entstehe ein diskriminierendes Zuwanderungsrecht, kann vor allem dadurch entkräftet werden, dass es sich bei solchen Regelungen um singuläre Besserstellungen im Sinne einer Meistbegünstigung (und nicht um ausschlossorientiertes ‚Downgrading‘) bestimmter Staatsangehöriger handelt. **Spezifische Regelungen, die Angehörige bestimmter Staaten den Vorrang geben, wären somit Ausdruck einer pragmatischen Migrationspolitik, die sich von dem vielfach vertretenen Ansatz prinzipiell chancengleicher Zugangsmöglichkeiten für Dritt-**

staatsangehörige notwendig verabschieden müsste. Solche länderspezifischen Zuwanderungsoptionen sind im Übrigen in der deutschen Erwerbsmigrationsgeschichte nicht neu und bereits jetzt im deutschen Recht angelegt (s. Kap. 5.2.2).

5.1.3 Legale Migration und Mobilität als eigenständigen Baustein in der Migrationsaußenpolitik stärken

Sowohl bilaterale als auch von der EU verantwortete **legale Migrationsangebote sollten** nicht lediglich als taktische (nachgeordnete, optionale) Bargaining Chips eingesetzt werden (vgl. Strik 2018), sondern vielmehr **zentraler Bestandteil einer umfassenden migrationsaußenpolitischen Beziehung zu Drittstaaten sein**, auch um deren legitimen Interessen zu entsprechen und ihre Kooperationsbereitschaft in angrenzenden Bereichen zu erhöhen. Auf europäischer Ebene wird legale Migration spätestens seit dem ersten Gesamtansatz für Migrationsfragen von 2005 vor allem gegenüber afrikanischen Staaten in immer neuen Formaten und Leitpapieren in Aussicht gestellt. Von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, haben diese Initiativen einschließlich der neuesten Europäischen Migrationsagenda jedoch kaum Früchte getragen (vgl. Collett/Ahad 2017: 38). Angesichts der Vielzahl dieser Bekundungen, die einen gewissen Aktionismus insbesondere der Kommission dokumentieren, **stellt sich in der Tat die Frage nach der Substanz europäischer Initiativen und dem Gewinn, den die Einbeziehung der europäischen Ebene bringt. Hier ist es an der EU, ihre Initiativen besser aufeinander abzustimmen und den Mehrwert für die Mitgliedstaaten herauszustellen.**

Gleichzeitig ist die Diskrepanz zwischen den immer wieder angekündigten Maßnahmen zur Förderung legaler Migrationsangebote für Drittstaatsangehörige und ihrem ausbleibendem Erfolg nicht zuletzt auf den fortwährenden Widerstand der Mitgliedstaaten, und damit auch Deutschlands, zurückzuführen. **Wenn sich Deutschland an verschiedenen Formaten der europäischen Migrationsaußenpolitik beteiligt, sollte diese Beteiligung auch mit konkretem Engagement unterlegt werden.** Beispielsweise könnte im Rahmen der angekündigten Pilotprojekte für legale Migration

eine systematische Auswertung bereits durchgeführter Initiativen der koordinierten Arbeitsmigration (s. Kap. 4.2) stattfinden, um so neue Initiativen auszuloten oder bestehende Projekte in ihrem quantitativ bislang stark begrenzten Umfang durch europäische Kofinanzierung deutlich auszuweiten.

5.2 Instrumente der zugewanderungsrechtlichen Steuerung wählen

Sind die Zielkorridore von Zuwanderungspolitik abgesteckt, können sich politisch Handelnde leichter auf konkrete Instrumente einigen, die zur Verfolgung dieser Ziele dienen. Für die Zuwanderungs- und Mobilitätsoptionen für gering- bis mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive steht aktuell vor allem die Ausweitung der Westbalkan-Regelung auf andere Länder zur Diskussion. Dabei ist der 2015 eingeführte § 26 Abs. 2 BeschV nicht das einzige verfügbare zugewanderungsrechtliche Instrument. Im Folgenden werden Handlungsansätze aus dem zugewanderungsrechtlichen ‚Instrumentenkasten‘ identifiziert, mit denen die in Kapitel 5.1 skizzierten Ziele verfolgt werden können.

5.2.1 Die Westbalkan-Regelung nicht zur Blaupause erklären

Aus den Erfahrungen mit dem politischen Experiment der Westbalkan-Regelung sollten die richtigen Lehren gezogen werden, indem die spezifische Situation dieser Staatengruppe bei der Frage nach der Übertragbarkeit berücksichtigt wird (vgl. SVR 2018c). Es bietet sich an, hier auch die Schlussfolgerungen aus der derzeit laufenden Evaluation der Maßnahme einzubeziehen. Als aktuelle ‚Transferkandidaten‘ stehen vor allem Georgien und die Maghreb-Länder Marokko, Tunesien

und Algerien zur Diskussion, die nach einem aktuellen Gesetzesentwurf⁸⁴ zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden sollen. Dabei sind jedoch die teils stark differierenden Kontextbedingungen zu berücksichtigen:

- In Deutschland existieren Diaspora-Netzwerke von Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten, auf die Neuzuwandernde zurückgreifen können. Solche Netzwerke sind für das Job-Matching, also die effektive Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse, entscheidend, fehlen aber beispielsweise für die nordafrikanischen Staaten weitgehend. Der Rückgriff auf eine rein arbeitgeber- und marktorientierte Zuwanderungsoption wie beim § 26 Abs. 2 BeschV würde daher für andere Staatengruppen keine wirkliche Alternative zu einer irregulären Einreise bieten, da schlichtweg die Vermittlungsstrukturen fehlen, um vom Herkunftsland aus eine Stellenzusage zu erhalten.
- Mit den Westbalkanstaaten waren bereits vor Einführung der Regelung vielfältige und gut funktionierende migrationspolitische Kooperationsbeziehungen etabliert. Die Staaten kooperierten insbesondere bei der Rückführung. Der ‚Weg über das Asyl‘ ist jedoch umso attraktiver, je größer die Rückführungshemmnisse sind. Obwohl bereits über erste Verbesserungen berichtet wurde,⁸⁵ müssten diese Hemmnisse seitens der Maghreb-Staaten beseitigt werden. Andernfalls könnte die neue Option der Erwerbsmigration nicht attraktiver als der Asylantrag erscheinen.

Darüber hinaus zeigen die Daten über die Nutzung der Westbalkan-Regelung, dass nicht nur Zuwanderung von *Geringqualifizierten*, sondern auch von *Fachkräften* stattfindet, also von beruflich qualifizierten Migrantinnen und Migranten bzw. Personen mit Berufserfahrung, die offenbar aufgrund aufenthaltsrechtlicher Hürden (z. B. fehlendem Gleichwertigkeitsnachweis oder fehlender Ausbildung in einem Mangelberuf) zu-

84 Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten vom 29.10.2018 (BT-Drs. 19/5314). Darüber hinaus deutete Bundeskanzlerin Angela Merkel zuletzt an, dass die Westbalkan-Regelung für Arbeitsmigrantinnen und -migranten „prototypisch für Vereinbarungen mit anderen Ländern sein“ könne (Spiegel Online 2018: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fachkraeften-einwanderungsgesetz-hubertus-heil-will-schnupper-visa-a-1219574.html>, 07.11.2018).

85 Vgl. FAZ 2017: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/rueckfuehrung-von-asylbewerbern-aus-dem-maghreb-15075593.html>, zur aktuellen Kooperation mit Algerien vgl. DW 2018: <https://www.dw.com/de/algerien-sagt-ruecknahme-von-ausreisepflichtigen-zu/a-45524259> (07.11.2018).

vor nicht nach Deutschland kommen konnten (s. Kap. 3.3). **Eine einfache Übertragung der Regelung auf andere Länder würde die Vielschichtigkeit des Qualifikationsniveaus von Zuwanderungswilligen daher nicht ausreichend berücksichtigen.**

5.2.2 Mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige: Vermittlungsabsprachen ausbauen und Berufsausbildung erleichtern

Mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten sind Personen mit informellen Kompetenzen oder einem Berufsabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt wird (Info-Box 1). Für diese Gruppe sind **Vermittlungsabsprachen zwischen der ZAV und der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes** ein probates Mittel. Sie **bieten den Vorteil, dass die spezifischen Verhältnisse des Herkunftslandes Berücksichtigung finden können, also etwa das dortige Bildungssystem, ein sektorspezifisches Überangebot an Arbeitskräften oder ein Weiterbildungsbedarf in bestimmten Beschäftigungsbereichen. Gleichzeitig ermöglichen sie die Berücksichtigung legitimer Interessen Deutschlands als Zielstaat.** Hierfür wäre es sinnvoll, im Zuge der Reformen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eine einheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen, die Planungssicherheit und mehr Transparenz für künftige Vorhaben im Rahmen der koordinierten Arbeitsmigration bietet.

Ein spezifischer rechtlicher Passus, der sich für länderbezogene Regelungen eignet, ist § 29 Abs. 2 BeschV. Demnach können Drittstaatsangehörige für bis zu 18 Monate mit dem Ziel der beruflichen und sprachlichen Fortbildung beschäftigt werden, wenn eine Vereinbarung mit ihrem Herkunftsstaat getroffen wurde (Gastarbeitervereinbarung). Solche Vereinbarungen hat Deutschland ab 1990 mit einigen mittel- und osteuropäischen Ländern geschlossen, um deren Transformation zur Marktwirtschaft zu unterstützen. Heute findet die Regelung aber praktisch keine Anwendung mehr, da die meisten der ehemaligen Partnerstaaten inzwischen der EU beigetreten und

keine neuen Vereinbarungen hinzugekommen sind. Gerade aufgrund des entwicklungspolitischen Impetus⁸⁶ erscheint die Regelung jedoch geeignet, im Rahmen zukünftiger migrationspolitischer Abkommen mit wichtigen Herkunftsländern z. B. in Afrika ‚wiederbelebt‘ zu werden.

Grundsätzlich zeigt sich: Das Aufenthaltsrecht bietet ein hohes Maß an Flexibilität, um auf der Basis zwischenstaatlicher Vereinbarungen auch solche Drittstaatsangehörigen in Deutschland zu beschäftigen, die nicht über eine qualifizierte Berufsausbildung verfügen oder Fachkraft in einem Mangelberuf sind. Auch die Abkommen selbst könnten je nach Erfordernis sehr flexibel ausgestaltet werden – etwa hinsichtlich bestimmter Beschäftigungsbereiche, Altersgruppen oder maximaler Kontingente. Von dieser Flexibilität sollte auch Gebrauch gemacht werden.

Ein weiterer Weg für mittelqualifizierte Zuwanderungswillige ist die direkte **Vermittlung und Anwerbung in die Berufsausbildung.** Hier sind Verbesserungen an den zentralen ‚Stellschrauben‘ der Finanzierung und der Infrastruktur der Ausbildungsvermittlung möglich. Gleichzeitig könnten aufenthaltsrechtliche Erleichterungen erwogen werden.

Finanzierungsmöglichkeiten für die Berufsausbildung weiterentwickeln

Die Finanzierung ist für Drittstaatsangehörige die zentrale Zugangshürde zur Aufnahme einer Berufsausbildung. Nicht nur der Lebensunterhalt der Auszubildenden in Deutschland, sondern auch die Kosten der Vorbereitung des Aufenthaltes und die etwaige Sprachförderung im Herkunftsland müssen gedeckt werden. Selbst sprachlich und fachlich geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten bleibt daher der Zuzug nach Deutschland in vielen Fällen verwehrt. Aber auch Arbeitgeber müssen zusätzliche Ressourcen wie etwa Unterkünfte bereitstellen, was gerade für kleine und mittlere Betriebe zur Belastungsprobe werden kann. Dies gilt auch für die Teilnahme von Unternehmen an koordinierten Arbeitsmigrationsprogrammen, sofern diese arbeitgeberfinanziert und nicht rein staatlich

86 So heißt es in den entsprechenden Durchführungsanweisungen der BA (Stand Mai 2011): „Die Vereinbarungen sind [...] in erster Linie ein wichtiger entwicklungspolitischer Beitrag, die Umstellung der Wirtschaft in den Partnerländern zu fördern und zu unterstützen. Ihr Sinn liegt nicht darin, Beschäftigungsprobleme von Unternehmen in Deutschland zu lösen.“

finanziert sind. Vielfach scheuen sich Betriebe, die Mehrkosten für Anwerbung, Vorbereitung und Begleitung der Auszubildenden zu tragen. Allerdings ist anzunehmen, dass sich diese Bereitschaft erhöhen wird, wenn sich branchenspezifische Fachkräfteengpässe weiter verschärfen.

In Branchen mit unmittelbarer gesellschaftlicher Relevanz (z. B. im Gesundheitswesen) sollte der Ausbau staatlicher Programme erwogen werden, wobei die Evaluierung bereits durchgeführter Pilotprojekte zugrunde gelegt werden sollte. In anderen Branchen (z. B. im Hotel- und Gaststättengewerbe oder im sonstigen Dienstleistungsbereich) ist es angeraten, die Privatwirtschaft einzubeziehen, wobei geklärt werden muss, wer welchen Anteil an der Finanzierung trägt. Insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen sollte über neue Förder- und Finanzierungsinstrumente nachgedacht werden, etwa in Form von Krediten, die an andere Mittelstandsförderprogramme angelehnt sind, z. B. über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Vorhandene Vermittlungsstrukturen in die Berufsausbildung besser nutzen

Ein zweiter ‚Hebel‘ ist die **Bereitstellung einer Betreuungsarchitektur** durch zentrale Vermittlungsinstanzen und Ansprechpartner. Für viele Unternehmen ist nicht immer ersichtlich, an wen sie sich bei der Suche nach ausländischen Auszubildenden wenden können. Dasselbe gilt für die Migrantinnen und Migranten, denen in ihren Herkunftsländern kaum Anlaufstellen für die persönliche Beratung zur Verfügung stehen. Mit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA gibt es eine etablierte Einrichtung im Geflecht der zahlreichen Akteure, die in den Herkunftsländern eine stärkere Präsenz entwickeln könnte. Dies sollte im Rahmen eines **systematischen Austauschs zwischen ZAV, GIZ und Auslandshandelskammern sowie Branchen- und Arbeitgeberverbänden geschehen. Als geeignete Netzwerk-Institutionen in ausgewählten, migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsländern könnten die neuen bzw. im Aufbau befindlichen Migrationsberatungszentren der GIZ dienen.** Sie werden durch die Arbeitsgemeinschaft CIM von GIZ und ZAV gemeinsam betreut. Das Portfolio und die Ausstattung der Zentren sind bislang begrenzt – so findet keine di-

rekte Vermittlung in Erwerbstätigkeit oder Ausbildung statt, was nur durch Kräfte, die von der BA entsandt und mandatiert werden, gewährleistet werden könnte. Auch hierfür wären die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer einzubeziehen.

5.2.3 Alternativen für geringqualifizierte Drittstaatsangehörige: Reaktivierung der Saisonarbeit

Eine alternative Zugangsoption für Drittstaatsangehörige mit geringem Qualifikationsniveau könnte in der **Reaktivierung der Saisonarbeit** über § 15a BeschV bestehen. Ein entscheidender **Vorteil** gegenüber der Ausweitung des § 26 Abs. 2 BeschV **bestünde darin, dass eine stärkere staatliche Kontrolle gewährleistet wäre**, wenn mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer Vermittlungsabsprachen über Auswahl und Verfahren der Anwerbung getroffen werden. Damit könnten Verdrängungseffekte in Deutschland ebenso vermieden werden wie die Abwerbung von Arbeitskräften aus Ländern, die selbst vom Arbeitskräftemangel bedroht sind. Für eine Reaktivierung dieses Kanals sprechen die vorgebrachten arbeitsmarktspezifischen Bedarfe (s. Kap. 3.1), wenngleich es an empirischen Daten mangelt, mit denen eine differenzierte Betrachtung der branchenspezifischen und regionalen Arbeitsmarktsituation und ihrer künftigen Entwicklung im geringqualifizierten Bereich möglich wäre.

Im Vergleich zu anderen Zuwanderungskanälen fallen bei der Saisonarbeit zudem die effektiven Zugangshürden wesentlich niedriger aus. So sind die Sprachbarrieren geringer und auch finanzielle und fachliche Ausgangsvoraussetzungen sind leichter zu erfüllen als beispielsweise bei der Aufnahme einer dualen Berufsausbildung. Insofern würde sich dieser Zugangskanal für Drittstaatsangehörige mit geringem Qualifikationsniveau durchaus eignen. Gleichzeitig bestehen ernst zu nehmende Risiken: Zwar kann Saisonarbeit im Sinne einer zirkulären Migration durchaus entwicklungspolitische Potenziale entfalten, da mit ihr in der Regel Rücküberweisungen ins Herkunftsland verbunden sind (vgl. Schneider/Parusel 2011: 27–28), gleichzeitig schränken Arrangements der temporären Migration die beruflichen, familiären und persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten tendenziell ein (vgl. Castles 2006; Ruhs/Martin 2008). Hinzu kommt die

Befürchtung aus gewerkschaftsnahen Kreisen, dass neue Möglichkeiten der Erwerbsmigration in Sektoren mit eher niedrigen Qualifikationsanforderungen die Arbeitskosten – und darüber vermittelt die Löhne – ‚künstlich‘ niedrig halten könnten (vgl. Seils 2018).

Dennoch kann eine Reaktivierung in den Branchen sinnvoll sein, in denen mittel- und langfristig ein Mangel an Saisonarbeitskräften herrschen wird, wenn sie in enger Absprache mit den Sozialpartnern gestaltet wird. Mit Blick auf sicherheitspolitische Bedenken vor unkontrollierter Zuwanderung könnte dies zunächst im kleinen Rahmen erprobt werden, beispielsweise indem die BA begrenzte Kontingente (gemäß § 39 Abs. 6 Satz 3 AufenthG) etwa im Hotel- und Gaststättengewerbe mit einzelnen nordafrikanischen Staaten zur Verfügung stellen würde, was sich bei Erfolg ausbauen ließe. Von der Landwirtschaft wurden Absprachen dieser Art bereits mit der Ukraine und Weißrussland gefordert (vgl. Zeit Online 2018), die auf Basis der Erfahrungen mit Saisonarbeitskräften aus anderen osteuropäischen Staaten durch bilaterale Vermittlungsabsprachen vergleichsweise leicht und risikoarm zu realisieren wären. Denkbar wäre auch eine Zusammenarbeit mit Georgien, das laut aktuellem Gesetzentwurf auf die erweiterte Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen werden soll. Gegen die Ausweitung in den ost- und südosteuropäischen Raum spricht allerdings, dass sich das Arbeitskräftepotenzial dieser Länder aufgrund ihrer wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung ebenfalls verringern wird (s. Kap. 3.1). Daher könnten Vermittlungsabsprachen mit ausgewählten afrikanischen Ländern mit einem hohen Migrationspotenzial bzw. hoher Arbeitslosigkeit eine sinnvolle Alternative darstellen. Insbesondere die Maghreb-Staaten kommen für migrationspolitische Angebote infrage, wenn sie auf die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen werden und sich eine engere Kooperation bei der Rücknahme eigener Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bzw. von Drittstaatsangehörigen konkretisiert.

5.3 Ausblick

Die Herausforderungen in der auswärtigen Migrationspolitik werden auf nationaler und europäischer Ebene in den kommenden Jahren eher zu- als abnehmen. Das Ziel, irreguläre Migration weiter zu begrenzen – etwa durch verstärkten Grenzschutz, beschleunigte Asylverfahren und Rückführungen oder exterritoriale Maßnahmen der Migrationsverhinderung durch Drittstaaten –, hat jedoch seinen Preis, denn damit werden nicht zuletzt auch die Zugangswege von tatsächlich Schutzbedürftigen eingeschränkt. Gleichzeitig existieren weiterhin kaum legale Zugangsmöglichkeiten in Arbeit oder Ausbildung für jene Bildungsschichten, die es aufgrund von Armut, Erwerbs- und Perspektivlosigkeit häufig am stärksten zur Auswanderung drängt. Diese Gruppen werden vermutlich auch von dem derzeit diskutierten Fachkräfteeinwanderungsgesetz kaum profitieren können. Aus diesem Grund könnte der Ruf nach solchen Zuwanderungsoptionen in absehbarer Zeit lauter werden, insbesondere wenn Deutschland in Zukunft häufiger mit den Regierungen von Drittstaaten migrationspolitische *package deals* verhandelt.

Die vorliegende Studie hat sich daher vor allem mit politischen und rechtlichen Handlungsoptionen für diese ‚Leerstelle‘ deutscher Migrationspolitik befasst. Für eine nachhaltige Gestaltung empfiehlt sich ein koordiniertes, ressortübergreifendes Handeln, das vor allem die Ziele der Ordnungs-, Arbeitsmarkt-, Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit miteinander in Einklang bringt. Dabei zugleich stärker länder- bzw. regionenspezifisch vorzugehen, würde bedeuten, dass neben ein im Grundsatz universalistisches Ausländer- und Aufenthaltsrecht eine partikularistische Migrationspolitik treten würde, die vor allem auf untergesetzlicher Ebene steuert. Eine kritische Reflexion der Erfahrungen aus jüngeren politischen Experimenten wie der Westbalkan-Regelung oder entwicklungspolitisch motivierten Pilotprojekten zur Erwerbs- und Ausbildungsmigration kann hierbei den richtigen Weg weisen.

Literatur

AA – Auswärtiges Amt 2018: Visumhandbuch. 68. Ergänzungslieferung, Juli 2018, Berlin.

Alscher, Stefan/Obergfell, Johannes/Roos, Ricarda Stefanie 2015: Migrationsprofil Westbalkan. Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze. Working Paper 63 des BAMF, Nürnberg.

ANAPEC – Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences Marocaine 2017: Entreprises basées en Allemagne recrutent, Casablanca.

Angenendt, Steffen 2012: Migration, Mobilität und Entwicklung EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. SWP-Studie 25, Berlin.

Angenendt, Steffen/Bendel, Petra 2017: Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government. Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, E-Paper 4 der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 40–57.

Angenendt, Steffen/Kipp, David/Meier, Amrei 2017: Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik. Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2013: Arbeitsmarkt in Zahlen. Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008. Stichtag: 31.12.2013, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2017a: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2017b: Merkblatt 16. Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen von Werkverträgen in Deutschland. Voraussetzungen, Zulassungsverfahren. Stand November 2017, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2018a: Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen. Statistik zum Berichtsjahr 2017, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2018b: Zustimmungen für ausgewählte Staatsangehörigkeiten nach Verordnungsgrundlagen und Gesetzesgrundlagen, Sonderauswertung zum Berichtsjahr 2017, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2018c: Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 65. Jahrgang, Sondernummer 2, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2018d: Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) (Quartalszahlen). Stichtag: 31.03.2018, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2018e: Positivliste. Zuwanderung in Ausbildungsberufe, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit 2018f: Leben und Arbeiten in Deutschland. Westbalkan-Regelung. (<https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/WeitereDienststellen/ZentraleAuslandsundFachvermittlung/Arbeit/ArbeiteninDeutschland/WestbalkanRegelung/index.htm>, 06.11.2018)

BA – Bundesagentur für Arbeit 2018g: Vorschläge von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration vom 12.10.2018, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014: Asylgeschäftsstatistik 01–12/2013, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015: Asylgeschäftsstatistik 01–12/2014, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016a: Asylgeschäftsstatistik 01–12/2015, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016b: Wanderungsmonitoring. Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2015, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016c: Migrationsbericht 2014, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016d: Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017a: Asylgeschäftsstatistik 01–12/2016, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017b: Wanderungsmonitoring. Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2016, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2018a: Wanderungsmonitoring. Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2017, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2018b: Asylgeschäftsstatistik 01–12/2017, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2018c: Ersteinreisen von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Beschäftigung und Ausbildung im Jahr 2014, 2015, 2016, 2017 mit Aufenthaltsrecht zum jeweils 31.12. des Jahres, Sonderauswertung vom 29. August 2018, Nürnberg.

Barros-Varela, Odair/Lima, Wilsom Redy 2017: Foreman of the Empire? Re-Analysis of the Readmission Agreement with the European Union and the Repatriation in the Archipelago of Cape Verde. Working Paper 161 des Center for African, Asian and Latin American Studies, Praia.

Bendel, Petra 2016: EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen. Politik für Europa #2017plus, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bendel, Petra 2018: Migrations-Expertin Petra Bendel klärt auf: Mythen und Fakten zur Flüchtlingskrise. Artikel vom 06.08.2018. (<https://www.infranken.de/regional/bamberg/eine-migrations-expertin-klart-auf-mythen-und-fakten-zur-fluechtlingskrise;art212,3599822>, 06.11.2018)

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung 2018: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

Bither, Jessica/Ziebarth, Astrid 2018: Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What We Can Learn from Germany's „Western Balkan Ruling“. German Marshall Fund of the United States, Berlin.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung 2018: Glossar. Begriffe A–Z. ISCED 2011. (<http://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/G293.html>, 05.11.2018)

BMI – Bundesministerium des Inneren 2016: Asylpaket II und Verschärfung des Ausweisungsrechts treten in Kraft. Pressemitteilung vom 16.03.2016. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/03/asylpaketII-tritt-in-kraft.html>, 06.11.2018)

BMI – Bundesministerium des Inneren 2017: Erster Bericht der Bundesregierung gemäß § 29a Absatz 2a Asylgesetz zu der Überprüfung der Voraussetzungen zur Einstufung der in Anlage II zum Asylgesetz bezeichneten sicheren Herkunftsstaaten vom 23. Oktober 2017. Arbeitsgruppe Asylrecht und Asylverfahren des BMI, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014: Ausbildung junger Menschen aus Drittstaaten. Chancen zur Gewinnung künftiger Fachkräfte für die Pflegewirtschaft, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016: Handlungsempfehlungen für die Fachkräftegewinnung in der Altenpflege. Auszug aus der Studie „Begleitung des Pilotprojekts Fachkräftegewinnung für die Pflegewirtschaft“, Berlin.

BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2011: Migration. Chancen für Entwicklung nutzen. BMZ-Informationsbroschüre 4, Bonn.

BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2018: Freiwillige Rückkehr und Reintegration – mit Perspektive. Das Rückkehrer-Programm „Perspektive Heimat“, Bonn.

Brücker, Herbert/Burkert, Carola 2017: Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?, in: IAB Forum, Nürnberg.

Bundesregierung 2015: Gesetzespaket in Kraft getreten. Effektive Verfahren, frühe Integration. Beitrag vom 26.10.2015. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/effektive-verfahren-fruehe-integration-316304>, 02.11.2018)

Bundesregierung 2016: Strategie für Migration und Entwicklung. Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik, Berlin.

Bundesregierung 2018: Eckpunkte zur Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten, 02.10.2018, Berlin.

Burkert, Carola/Haase, Marianne 2017: Westbalkanregelung. Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?, WISO Direkt 02, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Burstedde, Andreas/Malin, Lydia/Risius, Paula 2017: Fachkräftengpässe in Unternehmen. Rezepte gegen den Fachkräftemangel. Internationale Fachkräfte, ältere Beschäftigte und Frauen finden und binden. Studie 4/2017 im Auftrag des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln.

- Carrera, Sergio/Cassarino, Jean-Pierre/El Qadim, Nora/Lahlou, Mehdi/den Hertog, Leonhard* 2016: EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A Model to Follow?, in: CEPS Paper in Liberty and Security in Europe 87, Brüssel.
- Castles, Stephen* 2006: Guestworkers in Europe: A Resurrection?, in: International Migration Review, 40: 4, 741-766.
- Cicero* 2018: „Wir müssen trennen zwischen Asyl und Einwanderung“. Beitrag vom 25.07.2018. (<https://www.cicero.de/innenpolitik/maghreb-staaten-sichere-herkunftsstaaten-georgien-roderich-kiesewetter-gruene-asyl-fluechtlinge>, 02.11.2018)
- CIM – Centrum für Migration und Entwicklung* 2016: Circular Migration between Georgia and Germany. (<http://migration-georgia.alumniportal.com/project-components/circular-migration-between-georgia-and-germany.html>, 06.11.2018)
- Clemens, Michael* 2014: Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World. CDG Policy Paper 40, Washington DC.
- Clemens, Michael/Gough, Kate* 2018: Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States. CDG Brief des Center for Global Development, Washington.
- Collett, Elizabeth/Ahad, Aliyyah* 2017: European Migration Partnerships: A Work in Progress. Bericht des Transatlantic Council on Migration und Migration Policy Institute Europe, Brüssel.
- Collett, Elizabeth/Clewett, Paul/Fratzke, Susan* 2016: No Way Out? Making Additional Migration Channels Work for Refugees. No Way Out? Migration Policy Institute Europe, Brüssel.
- DEHOGA – Deutscher Hotel- und Gaststättenverband* 2016: Fachkräftesicherung. Standpunkte, Berlin.
- DEHOGA Bayern – Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband* 2018: Fachkräftezuwanderung. Position, München.
- Dengler, Katharina/Matthes, Britta* 2015: Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 11/2015, Nürnberg.
- Deutschlandfunk* 2018: Erntehelfer in Brandenburg. Bau statt Spargelernte. Beitrag vom 15.05.2018. (https://www.deutschlandfunk.de/erntehelfer-in-brandenburg-bau-statt-spargelernte.769.de.html?dram:article_id=418022, 29.10.2018)
- DIHK – Deutsche Industrie- und Handelskammer* 2018: Ausbildung 2018. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung, Berlin/Brüssel.
- Düvell, Franck* 2011: Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration, in: European Journal of Migration and Law, 13: 3, 275-295.
- Europäische Kommission* 2017: Lage der Union 2017. Gewährleistung wirksamer rechtlicher Wege nach Europa. Factsheet vom 27.09.2017, Brüssel.
- Flake, Regina/Kochskämper, Susanna/Risius, Paula/Susanne/Seyda, Susanne* 2018: Fachkräfteengpass in der Altenpflege, in: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 45: 3, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 21-39.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights* 2015: Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: A Toolbox, FRA focus 2, Wien.
- Fuchs, Johann/Kubis, Alexander/Schneider, Lutz* 2017: Langfristiges Erwerbspotenzial und Zuwanderungspotenziale. Regionale Implikationen, in: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Regionale Implikationen der Zuwanderung aus dem Ausland in Deutschland. Dezembertagung der DGD-Arbeitskreise „Städte und Regionen“ und „Migration, Integration, Minderheiten“ der DGD in Kooperation mit dem BBSR am 3. und 4. Dezember 2015 in Berlin, Bonn, 77-89.
- Fuchs, Johann/Kubis, Alexander/Schneider, Lutz* 2018: Die deutsche Wirtschaft braucht künftig mehr Fachkräfte aus Drittstaaten, in: IAB Forum, Nürnberg.
- Fuchs, Johann/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte* 2017: Projektion des Erwerbspotenzials bis 2060. Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung, IAB-Kurzbericht 6/2017, Nürnberg.
- Fuchs, Johann/Weber, Brigitte* 2018: Stille Reserve und verdeckte Arbeitslosigkeit. Auf der Zuschauertribüne, in: IAB-Forum 2, 14-19, Nürnberg.
- Gabrielli, Lorenzo* 2016: Multilevel Inter-Regional Governance of Mobility between Africa and Europe: Towards a Deeper and Broader Externalisation. Grup de Recerca Interdisciplinari en Immigració, Working Paper Series 30, Barcelona.

- El Gass, Bahia* 2016: Visite d'étude Maroc-Allemagne. Rapport de Mission 26–29 Septembre 2016. Delegationsbericht des Office Français de l'immigration et de l'Intégration (OFII) im Rahmen des Projekts „SHARAKA“, Paris/Rabat.
- Geis-Thöne, Wido* 2018: Kaum noch Asylsuchende, dafür viele qualifizierte Erwerbszuwanderer. Aktuelle Zahlen zur Zuwanderung aus den Westbalkanländern, IW-Report 41, Köln.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/BA – Bundesagentur für Arbeit* 2016: Projekt Triple Win. Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland – unser nachhaltiger Ansatz, Eschborn.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* 2018: Programm Migration für Entwicklung. (<https://www.giz.de/de/weltweit/62318.html>, 06.11.2018)
- Gruber, Björn* 2017: Migration als Chance für Migranten, Herkunftsland und Zielland am Beispiel Bosnien-Herzegowina und Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 161–184.
- den Hertog, Leonhard/Tittel-Mosser Fanny* 2017: Implementing Mobility Partnerships: Delivering what?, in: Carrera, Sergio/Geddes, Andrew/Guild, Elspeth/Stefan, Marco (Hrsg.): Legal Pathways towards Legal Migration into the EU. Reappraising Concepts, Trajectories and Policies, Brüssel, 95–105.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2018: IAB-Stellenerhebung. (<https://www.iab.de/de/befragungen/stellenangebot/aktuelle-ergebnis-se.aspx>, 06.11.2018)
- ICMPD – International Centre for Migration Policy Development* 2018: Pilot Projects on Legal Migration: Call for Proposals – Application Package, Annex 1. Concept Note, Wien.
- IHK – Industrie- und Handelskammer* 2015: BIHK-Positionspapier: Bedarfsgerechte Zuwanderung von Fachkräften ermöglichen. (<https://www.wuerzburg.ihk.de/ausbildung/news/artikel/bedarfsgerechte-zuwanderung-von-fachkraeften-ermoeneglichen.html>, 05.11.2018)
- Jensen, Ulla I.* 2014: Humanitarian Visas: Option or Obligation? Studie der DG IPOL für den LIBE Ausschuss des Europäischen Parlaments, Brüssel.
- Kipp, David* 2018: Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika. SWP-Studie 21, Berlin.
- Kipp, David/Koch, Anne* 2018: Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement. SWP-Studie 3, Berlin, 9–22.
- KlDB – Klassifikation der Berufe* 2010: Klassifikation der Berufe – Band 1. Systematischer und alphabetischer Teil mit Erläuterungen, Publikation im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Kolb, Holger* 2016: Ein PUMA in Baden-Württemberg: Zur steuerungssystematischen Einordnung des „Punktorientierten Modells für ausländische Fachkräfte“, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 4, 136–139.
- Laczko, Frank* 2004: Opening up Legal Channels for Temporary Migration: A Way to Reduce Human Smuggling?, in: Journal of International Migration and Integration, 5: 3, 343–360.
- Martín, Ivan/di Bartolomeo, Anna/de Bruycker, Philippe* 2015: Exploring New Avenues for Legislation for Labour Migration to the European Union, Studie für den LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments, Brüssel.
- Médias 24* 2017: L'Anapec lance un espace d'information maroco-allemand pour la migration et l'insertion professionnelle. Beitrag vom 13.09.2017. (<https://www.medias24.com/MAROC/Quoi-de-neuf/176389-L-Anapec-lance-un-espace-d-informati-on-Maroco-Allemand-pour-la-migration-et-l-insertion-professionnelle.html>, 02.11.2018)
- Merda, Meiko/Braeseke, Grit/Dreher, Birger/Bauer, Thomas/Mennicken, Roman/Otten, Sebastian/Scheuer, Markus/Stroka, Magdalena A./Thalmann, Anna E./Braun, Helmut* 2012: Chancen für die Gewinnung von Fachkräften in der Pflegewirtschaft? Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Neuber-Pohl, Caroline* 2017: Das Pflege- und Gesundheitspersonal wird knapper, in: Zeitschrift Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), 1, 4–5.
- Offer, Bettina/Mävers, Gunther* 2016: Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München.

- Ohliger, Rainer/Mesghena, Mekonnen* 2017: „Whole of Government“ als neue migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu Kohärenz? Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 24–38.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan* 2012: Visumpolitik als Migrationskanal. Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 40 des BAMF, Nürnberg.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan* 2017: Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-Sharing and the Harmonisation of Asylum Outcomes. Delmi Report 2017/9, Stockholm.
- Peters, Verena/Hofmann, Esther/Braeseke, Grit/Keller, Katja/Stöcker, Gertrud/Schneider, Manfred/von Ozvatic, Karmen/Siebold, Angela/Siebold, Elisa* 2016: „Begleitung des Pilotprojekts Fachkräftegewinnung für die Pflegewirtschaft“. Endbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- El Qadim, Nora* 2018: The Symbolic Meaning of International Mobility: EU–Morocco Negotiations on Visa Facilitation, in: *Migration Studies* 6: 2, 279–305.
- Reslow, Natasja* 2017: Not Everything that Counts Can Be Counted: Assessing ‚Success‘ of EU External Migration Policy, in: *International Migration*, 55: 6, 156–169.
- Rich, Anna-Katharina* 2016: Asylersantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, Kurzanalyse 2 des BAMF, Nürnberg.
- Ruhs, Martin/Martin, Philip* 2008: Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs, in: *International Migration Review*, 42: 1, 249–265.
- Schneider, Jan* 2010: Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, Wiesbaden.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd* 2011: Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 35 des BAMF, Nürnberg.
- Schöpfer-Grabe, Sigrid/Vahlhaus, Isabel* 2017: Anforderungen an Helferjobs. IW-Kurzberichte 8 des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Scholz, Antonia* 2013: Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung. Forschungsbericht 19 des BAMF, Nürnberg.
- Seils, Eric* 2018: Mangel an Fachkräften oder Zahlungsbereitschaft. WSI Report 41, Düsseldorf.
- Späth, Jochen/Brändle, Tobias/Reiner, Marcel/Boockmann, Bernhard* 2018: Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e. V., Tübingen.
- Spiegel Online* 2018: Pflegenotstand in Deutschland. Mein Pfleger Mohamed. (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pflege-und-pflegenotstand-wie-altenpfleger-in-afrika-abgeworfen-werden-a-1213835.html>, 01.11.2018)
- Strik, Tineke* 2018: The Global Approach to Migration and Mobility, in: *Groningen Journal of International Law*, 5: 2, 310–328.
- Süddeutsche Zeitung*, 2015: Grüne Kompromisse. Beitrag vom 24.09.2015. (<https://www.sueddeutsche.de/politik/westbalkanstaaten-als-sichere-herkunftslaender-gruene-kompromisse-1.2661723>, 05.11.2018)
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2011: Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext. SVR-Info September 2011, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017a: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017b: ‚Spurwechsel‘ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken. Positionspapier, aktualisierte Fassung vom 18. September 2017, Berlin.



SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018a: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018b: Glossar. (<https://www.svr-migration.de/glossar/>, 02.11.2018)

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018c: SVR zur morgigen Beratung sicherer Herkunftsländer im Bundesrat: Aufnahme der Maghreb-Staaten und Georgiens durch Möglichkeiten bedarfsgerechter Erwerbszuwanderung flankieren, Pressemitteilung vom 20.08.2018. (https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/sichere_herkunfts_laender/, 02.11.2018)

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018: Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Berlin.

TAZ – Tageszeitung 2013: Die Rechnung kriegt der Azubi. Beitrag aus der Wochenendausgabe (Print) vom 07.–08.09.2013, 50–51.

TAZ – Tageszeitung 2018: Migrationsberatungszentrum in Marokko. Tausendundkeine Beratung. Beitrag vom 14.01.2018. (<http://www.taz.de/Migrationsberatungszentrum-in-Marokko/!5473408/>, 26.10.2018)

Thym, Daniel 2012: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des deutschen Bundestages am Montag, den 23. April 2012, zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs.17/8682 v. 15.02.2012), Berlin.

Thym, Daniel 2017: Einwanderungsgesetzgebung. Chancen und Illusionen (Teil 1), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 8, 297–304.

Trauner, Florian/Kruse, Imke 2008: EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New

EU Security Approach in the Neighbourhood, CASE Network Studies & Analyses 363, Center for Social and Economic Research (CASE), Warschau.

Vivantes 2015: Zweite Runde: Projekt mit vietnamesischen Azubis wird fortgesetzt. Beitrag vom 01.10.2015. (<https://www.vivantes-hauptstadtpflege.de/aktuelles/aktuelle-meldungen/news-details/meldung/zweite-runde-projekt-mit-vietnamesischen-azubis-wird-fortgesetzt/>, 26.10.2018)

Vogler-Ludwig, Kurt/Düll, Nicola/Kriechel, Ben 2016: Arbeitsmarkt 2030. Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Prognose 2016, Kurzfassung. Analyse der zukünftigen Arbeitskräftenachfrage und des -angebots in Deutschland auf Basis eines Rechenmodells. Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, München.

von Harbou, Frederik 2015: §17a AufenthG, Schattengewächs der Bleiberechtsreform. Die neue Aufenthaltserlaubnis für die Absolvierung von Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 35: 10, 343–347.

Weizsäcker, Esther/Neundorff, Kathleen 2017: Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration im deutschen Einwanderungsrecht, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 289–313.

Werenfels, Isabelle 2018: Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement. SWP-Studie 3, Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin, 23–35.

Zeit Online 2018: Erntehelfer: Wer rettet die Erdbeeren? Beitrag vom 03.06.2018. (<https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-05/erntehelfer-mangel-erdbeer-ernte-bauern-alarm>, 29.10.2018)

Tab. 5 Asylablehnungsquoten, Gesamtschutzquote und sonstige Verfahrenserledigungen, Westbalkan

Her- kunfts- land	Asylablehnungsquote in % (unbegründet/ offensichtlich unbegründet)					Gesamtschutzquote in %					sonstige Verfahrenserledigungen in %				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Albanien	70,0	81,9	87,2	79,7	63,0	7,0	2,2	0,2	0,4	1,4	23,0	15,8	12,6	19,9	35,6
Bosnien und Herze- gowina	62,1	60,5	51,4	58,4	51,8	0,5	0,3	0,2	0,7	1,5	37,4	39,2	48,4	40,9	46,7
Kosovo	56,7	49,1	87,7	78,4	61,1	1,2	1,1	0,4	0,8	2,3	42,1	49,8	11,8	20,9	36,6
Mazedo- nien	60,6	65,1	67,7	62,4	56,4	0,3	0,3	0,5	0,3	0,8	39,1	34,6	31,8	37,3	42,8
Monte- negro	51,3	74,4	80,8	80,0	55,0	2,3	k.A.	0,3	0,5	0,9	46,3	25,6	18,9	19,4	44,1
Serbien	59,3	62,7	60,9	58,7	52,0	0,2	0,2	0,1	0,3	0,6	40,5	37,1	39,0	41,0	47,3

Quelle: BAMF 2014; BAMF 2015; BAMF 2016a; BAMF 2917a; BAMF 2018b; eigene Zusammenstellung

Tab. 6 Asylablehnungsquoten, Gesamtschutzquote und sonstige Verfahrenserledigungen, ausgewählte afrikanische Länder

Her- kunfts- land	Asylablehnungsquote in % (unbegründet/ offensichtlich unbegründet)					Gesamtschutzquote in %					sonstige Verfahrenserledigungen in %				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Ägypten	47,1	30,0	26,2	64,5	57,6	26,9	16,2	42,2	17,5	17,7	26,0	53,8	31,6	18,0	24,8
Algerien	52,4	30,9	30,0	61,1	48,3	3,6	0,3	1,6	2,7	3,3	44,0	68,8	68,4	36,3	48,4
Äthio- pien	58,8	41,3	22,6	54,4	65,3	24,3	21,0	24,6	17,6	21,7	16,9	37,7	52,8	28,0	13,0
Côte d'Ivoire	36,9	20,2	8,6	36,6	44,7	2,7	2,0	2,6	4,8	8,8	60,4	77,8	88,8	58,7	46,5
Gambia	46,9	14,6	9,0	48,5	60,7	8,8	2,0	2,7	6,5	4,7	44,4	83,4	88,4	45,0	34,7
Ghana	67,6	31,3	23,5	66,8	71,4	2,5	1,7	2,3	3,4	5,1	29,9	67,0	74,3	29,8	23,5
Guinea	48,1	17,4	20,1	42,0	43,0	21,7	14,0	18,4	16,6	16,3	30,2	68,6	61,5	41,4	40,7
Kame- run	52,3	31,3	24,7	45,9	60,2	9,7	4,7	1,8	1,7	6,7	37,9	64,1	73,5	52,4	33,1
DR Kongo	67,6	45,6	65,2	57,1	45,4	18,3	23,5	18,3	17,3	33,5	14,1	30,9	16,5	25,6	21,1
Mali	38,1	33,6	17,3	39,1	54,2	2,7	1,6	4,2	5,8	7,1	59,2	64,8	78,6	55,1	38,7
Marokko	63,5	43,8	41,7	62,8	50,8	1,2	1,0	3,7	3,6	6,0	35,3	55,2	54,6	33,6	43,2
Niger	48,7	14,9	12,3	34,6	57,4	k. A.	0,6	2,8	2,7	3,0	51,3	84,5	84,9	62,8	39,7
Nigeria	49,5	18,1	15,8	47,2	54,2	11,0	8,1	6,6	9,9	17,3	39,5	73,7	77,5	42,9	28,5
Senegal	52,0	28,9	13,5	79,1	60,6	3,9	1,2	0,9	2,0	4,8	44,1	69,9	85,6	19,0	34,6
Tunesien	50,6	53,6	48,9	56,5	49,9	1,6	0,2	0,2	0,8	3,1	47,8	46,2	51,0	42,7	47,0

Quelle: BAMF 2014; BAMF 2015; BAMF 2016a; BAMF 2917a; BAMF 2018b; eigene Zusammenstellung

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Erteilte Aufenthaltstitel nach Rechtsgrundlagen im Aufenthaltsgesetz 2017	12
Abb. 2	Erteilte Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme für Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung, Westbalkan und ausgewählte afrikanische Staaten 2017.....	14
Abb. 3	Erteilte Zustimmungen zur Beschäftigungsaufnahme als Saisonarbeitskraft, Schaustellergehilfin oder -gehilfe	22
Abb. 4	Erteilte Zustimmungen und Visa zur Westbalkan-Regelung 2016 und 2017.....	25
Abb. 5	Legale Migrationswege für Drittstaatsangehörige ermöglichen und steuern – Handlungsempfehlungen	37

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Asyleranträge von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten	10
Tab. 2	Asyleranträge von Staatsangehörigen aus ausgewählten afrikanischen Staaten	11
Tab. 3	Auswahl an bilateralen Vermittlungsprogrammen mit einzelnen Herkunftsländern	28
Tab. 4	Übersicht der Mobilitätspartnerschaften der EU	34
Tab. 5	Asyablehnungsquoten, Gesamtschutzquote und sonstige Verfahrenserledigungen, Westbalkan	50
Tab. 6	Asyablehnungsquoten, Gesamtschutzquote und sonstige Verfahrenserledigungen, ausgewählte afrikanische Länder	51

Verzeichnis der Info-Boxen

Info-Box 1	Gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige – ein Definitionsansatz	7
Info-Box 2	Legale Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Mobilitätsoptionen nach Europa für Personen ohne Schutzperspektive	8
Info-Box 3	Die EU als erwerbsmigrationsrechtliche Gesetzgeberin	18

Impressum

Studie des SVR-Forschungsbereichs 2018-2

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

Druck:

KÖNIGSDRUCK Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2018

ISSN 2363-734X

Die Autorin und der Autor

Jeanette Süß

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

Dr. Jan Schneider

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich