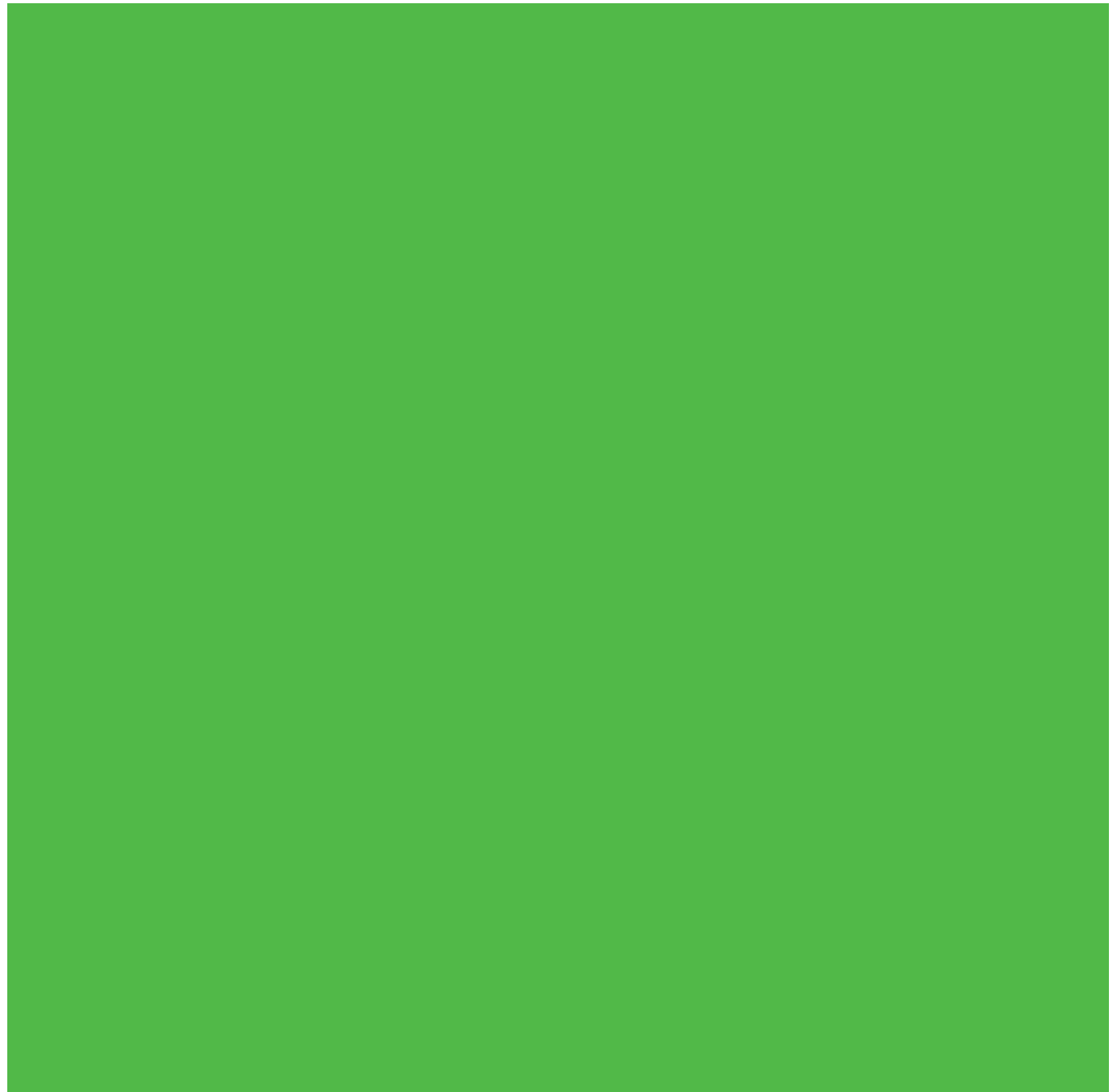




## Legale Wege nach Europa

Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen  
ohne Schutzperspektive



Studie des SVR-Forschungsbereichs 2019-2

Studie des SVR-Forschungsbereichs in Kooperation mit dem Migration Policy  
Institute Europe, 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)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) 2019: Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive, Berlin.



## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	5
<b>1 Politische Rahmenbedingungen für die legale Migration: Lösungsansätze für aktuelle Herausforderungen in Europa</b> .....	8
1.1 Forschungsvorhaben und Forschungsfragen .....	9
1.2 Methodischer Ansatz .....	11
<b>2 Motivlagen für eine Politik der legalen Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien – und die EU</b> .....	13
2.1 Inländischen Arbeitskräftebedarf decken .....	13
2.2 Irreguläre Migration verringern und Asylsysteme schützen .....	15
2.3 Beiträge zu außenpolitischen Zielen und internationaler Zusammenarbeit leisten .....	17
2.4 Rechte von Migrantinnen und Migranten schützen .....	17
2.5 Andere Faktoren und Variablen .....	18
<b>3 Rolle der EU in der internen und auswärtigen Migrationspolitik</b> .....	18
3.1 Interne Zuständigkeiten der EU für Migration zu Erwerbszwecken .....	19
3.2 Außenpolitische Kompetenz der EU für legale Migration .....	22
3.3 Bisherige Bemühungen der EU zur Ausweitung legaler Migration .....	24
<b>4 Zulassung gering- und mittelqualifizierter Drittstaatsangehöriger: Gestaltungsansätze und Instrumente</b> .....	27
4.1 Arbeitgeberorientierte Ansätze: das Beispiel Schwedens .....	31
4.2 Staatlich gelenkte Ansätze: Gestaltungsinstrumente für Erwerbsmigration in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien .....	34
<b>5 Migrationskooperationen mit Herkunftsländern: die Rolle von Partnerschaften und koordinierten Projekten</b> .....	43
5.1 Bilaterale Abkommen zu Arbeitsmigration und Migrationssteuerung .....	43
5.2 Koordinierte Projekte zur legalen Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken .....	47
<b>6 Defizite in der Umsetzung: Wo liegen die Herausforderungen?</b> .....	51
6.1 Praktische Herausforderungen in der Umsetzung .....	52
6.2 Auswirkungen anderer migrationspolitischer Maßnahmen auf die Neuzuwanderung gering- und mittelqualifizierter Drittstaatsangehöriger .....	61
<b>7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen</b> .....	64
7.1 Gestaltung und Umsetzung von Zulassungspolitiken für gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte .....	66
7.2 Erweiterung länderspezifischer Zusammenarbeit bei der erwerbs- und ausbildungsbezogenen Migration .....	69
<b>Literatur</b> .....	73
<b>Anhang</b> .....	80
Tabellen .....	80
Abbildungsverzeichnis .....	81
Tabellenverzeichnis .....	81
Verzeichnis der Info-Boxen .....	81

## Das Wichtigste in Kürze

- Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten wollen die Migration nach Europa besser steuern. Dabei betonen sie, legale Migrationswege eröffnen zu wollen, um damit irreguläre Zuwanderung zu begrenzen.
- Die Mehrzahl derjenigen, die aus Drittstaaten irregulär zuwandern, hat nur ein geringes oder mittleres Qualifikationsniveau. Für diese Gruppe bestehen in den fünf hier untersuchten Ländern Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien in der Praxis allerdings nur wenige Möglichkeiten, legal zu Arbeits- oder Ausbildungszwecken zuzuwandern.
- Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure bei der Steuerung von Erwerbsmigration. Ihre unterschiedlichen Ansätze – teils arbeitgeberorientiert, teils stärker staatlich gelenkt – weisen jeweils Vor- und Nachteile auf. Sie unterscheiden sich außerdem darin, wie stark sie sich auf Abkommen mit Herkunftsländern stützen.
- Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten bei der Entscheidung, ob sie legale Wege zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken erweitern, arbeitsmarkt-, innen-, außen- und entwicklungspolitische Ziele besser als bisher miteinander in Einklang bringen.
- Neben einer effizienten Erfassung des Arbeitskräftebedarfs im gering- und mittelqualifizierten Bereich sollten sie ihre Verfahren vereinfachen, sich stärker mit Herkunftsländern vernetzen und Wege in die berufliche Bildung ausbauen.

## Zusammenfassung

**Einwanderungspolitik wird oftmals mit dem Ziel verbunden, den Bedarf des heimischen Arbeitsmarkts zu decken und gleichzeitig negativen demografischen Veränderungen entgegenzuwirken. Zunehmend werden legale Migrationswege aber auch als Möglichkeit in Betracht gezogen, die irreguläre Migration zu begrenzen, auch wenn es bislang kaum Belege für einen solchen Effekt gibt.** Damit sollen Alternativen für diejenigen geschaffen werden, die andernfalls irregulär zuwandern oder ohne Schutzperspektive Asyl beantragen würden. Die legalen Migrationswege auszuweiten ist daher eine Schlüsselkomponente in aktuellen Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, auf gemischte Wanderungen nach Europa zu reagieren. Die EU hat ihre Mitgliedstaaten hierzu aufgefordert sowie den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern mehr legale Migrationsoptionen zugesagt.

Allerdings hat die europäische Politik ihre Versprechen, legale Migrationsoptionen für Drittstaatsangehörige auszuweiten, bis jetzt nur selten eingehalten. Dies hatte verschiedene Gründe: In ihrer auswärtigen Migrationspolitik setzt die EU auf legale Migrationsoptionen als Anreiz, um Drittstaaten zu einer engeren Zusammenarbeit bei der Migrationskontrolle und bei Rückübernahmen zu bewegen. Intern aber ist der politische Handlungsspielraum der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich Migration in den letzten Jahren geschrumpft, denn die Öffentlichkeit vieler europäischer Länder sieht die Migration und ihre Auswirkungen zunehmend skeptisch. Eine weitere Herausforderung ist, dass die bestehenden legalen Zugangswege nach Europa nicht zu den Qualifikationsmerkmalen derjenigen passen, die irregulär zuwandern: Die Zugangswege sind vor allem auf hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten zugeschnitten, die irregulär Zuwandernden verfügen dagegen selten über die notwendigen sekundären oder tertiären Qualifikationen, um sie nutzen zu können.

**Der erste Schritt, um die Möglichkeiten auszuweiten, wie sich die legalen Migrationswege nach Europa ausweiten lassen, ist die Bestandsaufnahme und Beurteilung der bisherigen politischen Maßnahmen zur Zulassung gering- und mittelqualifizierter Migrantinnen und Migranten ohne Schutzperspektive.**

Die vorliegende Studie untersucht die diesbezüglichen politischen Maßnahmen der EU und ausgewählter Mitgliedstaaten und ihre bisherige Umsetzung. Dazu zieht sie Fallstudien aus Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien heran. Diese Länder sind in den letzten Jahren Ziel großer gemischter Wanderungen geworden, gleichzeitig sind ihre Volkswirtschaften auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen.

**Arbeitsmarktpolitische Faktoren spielen in den Zulassungssystemen dieser fünf Mitgliedstaaten daher eine Schlüsselrolle. Die Länder unterscheiden sich aber darin, wie stark die staatliche Seite die Erwerbsmigration steuert.** Schweden überlässt es weitgehend den Arbeitgeberinnen und -gebern, die von ihnen benötigten Arbeitskräfte auszuwählen, wobei die Regierung den Rahmen für Vergütung und Arbeitsbedingungen absteckt. Die anderen vier Länder haben sich für einen stärker steuernden Ansatz entschieden und nutzen eine Kombination aus Arbeitsmarktprüfung, Listen an Mangelberufen und Kontingenten, um Größenordnung und Qualifikationsmerkmale der Erwerbsmigration zu gestalten. Die fünf Länder unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Zusammenarbeit mit Drittländern: Während Schweden einen länderunabhängigen Ansatz verfolgt, gewähren die anderen Länder ausgewählten Drittstaaten gewisse Vorzugsbehandlungen, entweder über bilaterale Abkommen bzw. gesonderte Projekte, die Ausbildungs- oder Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, oder über einen länderspezifischen Zugangsweg wie Deutschlands Westbalkan-Regelung. Während alle fünf Länder Regelungen für Drittstaatsangehörige getroffen haben, die ein Hochschulstudium aufnehmen möchten, hebt Deutschland sich durch zusätzliche Zuwanderungsoptionen zur beruflichen Bildung ab; das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz führt bei Inkrafttreten im März 2020 außerdem Visa zur Suche einer Arbeits- oder Ausbildungsstelle ein.

**Die unterschiedlichen Ansätze der Länder, ihre Politik der legalen Migration zum Zweck von Ausbildung und Erwerbstätigkeit zu gestalten, haben jeweils Vor- und Nachteile.** Schwedens Politik ermöglicht es den Arbeitgeberinnen und -gebern, schnell auf ihren Arbeitskräftebedarf zu reagieren. Dadurch hat die Regierung aber nur begrenzt Einfluss auf Größen-

ordnung und Qualifikationsmerkmale der Erwerbsmigration. Staatliche Stellen überprüfen z. B. nicht, ob tatsächlich Engpässe in bestimmten Berufsfeldern existieren – oder ob Arbeitgeberinnen und -geber schlicht ‚billigere‘ ausländische Arbeitskräfte bevorzugen. Im Vergleich dazu bietet ein stärker steuernder Ansatz, wie Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien ihn anwenden, mehr Kontrolle. Die verschiedenen Steuerungsinstrumente anzuwenden und regelmäßig zu aktualisieren, erfordert allerdings den Einsatz erheblicher Ressourcen.

Durch länderspezifische Regelungen können Regierungen den Arbeitskräftebedarf decken und parallel dazu außen- und entwicklungspolitische Ziele verfolgen. Diese Programme können dabei auch Anreize für die Zusammenarbeit der Partnerländer bei der Migrationssteuerung und bei Rückführungen setzen. Allerdings wird die Migrationspolitik unübersichtlich, wenn für die unterschiedlichen Herkunftsländer jeweils eigene Regelungen gelten – und das oft nur für eine vergleichsweise kleine Zahl an Zuwandernden. Besteht das vorrangige Ziel darin, den Arbeits- oder Fachkräftebedarf zu decken, ist ein länderspezifischer Ansatz nicht effektiv genug.

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und politischen Kontroversen um die gegenwärtige Migrationspolitik Europas und der EU-Mitgliedstaaten kommt diese Studie zu dem Schluss, dass politische Entscheidungsträgerinnen und -träger nicht bei Null anfangen müssen, um legale Migrationswege zu erweitern. Vielmehr können sie bereits Fortschritte erzielen, indem sie auf bestehenden Initiativen für die Zulassung von gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten aufbauen. Die Studie gibt folgende Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Umsetzung von legalen Migrationswegen für gering- und mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten:

**Arbeitskräftebedarf adäquat erfassen.** Für die meisten Systeme zur Steuerung der Erwerbsmigration sind Arbeitsmarktbedarfsanalysen und -prognosen ein notwendiges Instrument, aber auch eine große Herausforderung, da meist keine umfassenden Daten über offene Stellen vorliegen und Bedarfsanalysen schnell veralten. Diese Systeme lassen sich verbessern, indem sich zuständige Stellen – auch länderübergreifend – über bewährte Methoden und Datenquellen austauschen. Regierungen sollten zudem einen

Schwerpunkt auf Beratungen mit relevanten Interessenvertretungen legen, z. B. durch entsprechende Konsultationsgremien oder andere praktische Wege, mit denen die arbeitsmarktrelevanten regionalen und lokalen Akteurinnen und Akteure einbezogen werden können.

**Zulassungsverfahren effizienter und zuverlässiger gestalten.** Langwierige und aufwendige Verfahren vor der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte können dazu führen, dass Arbeitgeberinnen und -geber sich nicht regelkonform verhalten und ihre Arbeitskräfte stattdessen informell anwerben und beschäftigen. Um Zulassungsverfahren zu verbessern, sollten die Regierungen die jeweiligen Nadelöhre in ihren Verfahren identifizieren und beseitigen. Möglichkeiten, die Verfahren zu beschleunigen, ergeben sich durch die Einführung digitalisierter Anträge, indem Arbeitskräfte in Mangelberufen bevorzugt behandelt werden oder durch eine Zertifizierung bewährter Betriebe. Zudem sollten Regierungen ihre Verfahren regelmäßig an den sich ändernden Bedarf am Arbeitsmarkt anpassen.

**Die Rechte von Erwerbsmigrantinnen und -migranten besser schützen,** mit ausdrücklichem Fokus auf Saisonarbeitskräfte, die besonders von Ausbeutung bedroht sind. Unter bestimmten Voraussetzungen sollte Erwerbsmigrantinnen und -migranten der Arbeitgeberwechsel erlaubt bzw. erleichtert werden. Regierungen sollten darin investieren, die Frequenz von Arbeitsplatzbegehungen in den betroffenen Sektoren zu erhöhen. Ferner können sie die Arbeitsbedingungen in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen überwachen und Migrantinnen und Migranten Mittel und Informationen zur Verfügung stellen, um gegen Rechtsverletzungen vorzugehen. Neben Sanktionen für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die gegen die Regeln verstoßen, können Regierungen auch Positivanreize setzen, z. B. vorbildlichen Betrieben eine Zertifizierung oder schnellere Anwerbeverfahren in Aussicht stellen.

Angesichts der gegenwärtigen Bemühungen der EU, in Zusammenarbeit mit Drittländern neue Pilotprojekte zur legalen Migration zu lancieren, schlägt die Studie folgende Schritte vor, um länderspezifische Zuwanderungsoptionen bestmöglich zu gestalten:

**Kapazitäten erhöhen, um in Drittstaaten anzuwerben.** Zunächst müssen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sich mit den ausländischen Arbeitsmärkten vertraut



machen. Hierfür können Regierungen z. B. Informationsveranstaltungen organisieren, die den Weg zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse erklären, oder Betriebe dabei unterstützen, Netzwerke in Herkunftsländern aufzubauen, z. B. durch Besuche vor Ort oder Diaspora-Netzwerke. Regierungen können auch den Kapazitätsaufbau in den Institutionen der Herkunftsländer unterstützen, insbesondere zur Erfassung und Auswahl von Arbeitskräften, oder Möglichkeiten erarbeiten, transnationale Matching-Systeme zu schaffen.

**Befristete Aufenthalte zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken ausloten.** Mobilitätsprojekte zur temporären Beschäftigung oder Ausbildung sind darauf ausgerichtet, den Arbeitskraftbedarf in einem bestimmten Sektor durch Erwerbszuwanderung aus den beteiligten Ländern zu decken. Bisher waren die tatsächlichen Zuzugszahlen im Rahmen dieser Projekte allerdings in der Regel äußerst niedrig. Um solche Initiativen ausweiten zu können, muss der konkrete Bedarf am Arbeitsmarkt richtig eingeschätzt und passgenau gedeckt werden. Außerdem müssen die beteiligten Akteurinnen und Akteure die Projektfinanzierung nachhaltiger gestalten.

Letztlich darf die Politik der regulären Zuzugskanäle für gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte nicht mit Erwartungen überfrachtet werden: Insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit gemischten Wanderungen ist fraglich, was sie tatsächlich erreichen kann. Bisher gibt es keine ausreichenden Belege für die Annahme, solche Migrationswege könnten die irreguläre Migration wirksam begrenzen. Die Forschung betont die vielfältigen Motivationen, die einer konkreten persönlichen Migrationsentscheidung zugrunde liegen können. Die verfügbaren Migrationswege nach Europa sind überwiegend auf Hochqualifizierte ausgerichtet und stehen daher den Menschen, die auf irregulären Routen zuwandern, selten offen. Dennoch sollte die Idee, Migrationswege auszuweiten oder neue Mobilitätsoptionen einzuführen, nicht gänzlich verworfen werden: Sie ist auch eine Möglichkeit, anderen Schwerpunkten der EU- und mitgliedstaatlichen Politik gerecht zu werden, beispielsweise um das Wirtschaftswachstum in Europa zu unterstützen, den Bedarf am Arbeitsmarkt in allen Qualifikationsstufen zu decken, diplomatische Beziehungen und insbesondere die bilaterale Zusammenarbeit in Fragen der Migrationssteuerung zu verbessern und zu besseren Entwicklungsergebnissen in Drittländern beizutragen.

## 1 Politische Rahmenbedingungen für die legale Migration: Lösungsansätze für aktuelle Herausforderungen in Europa<sup>1</sup>

Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten sehen sich mit einem komplexen Geflecht aus migrationsbedingten Herausforderungen konfrontiert. Die große Zahl ungeplanter Zuzüge über die Außengrenzen der EU hat die Diskussion um das Thema Migration seit 2015 stark verändert. Noch vor einem Jahrzehnt lag der Fokus der Migrationspolitik der EU darauf, qualifizierte Fachkräfte anzuwerben, die developmentpolitischen Vorteile von Migration zu maximieren und zugleich das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu stärken. Heute dagegen steht der Umgang mit gemischten Wanderungen im Vordergrund.<sup>2</sup> Sie setzen sich größtenteils aus Flüchtlingen zusammen, aber auch aus Personen ohne Schutzperspektive, die aus anderen – meist sozioökonomischen – Gründen auswandern und auf der Suche nach Arbeit oder Ausbildung nach Europa kommen. In den Jahren 2015/16 reagierte die Politik auf den steigenden Druck durch die hohen Zuwanderungszahlen oft wenig planvoll und mit einer Vielzahl von

Krisenbewältigungsmaßnahmen (vgl. Collett/Le Coz 2018). Das Ziel, die Ankunftsahlen zu reduzieren, hat Tendenzen wie Versicherheitlichung (*securitization*; vgl. Hintjens 2019), Renationalisierung (vgl. Brekke/Staver 2018) und die weitere Externalisierung von Zugangskontrollen verstärkt (vgl. Niemann/Zaun 2018). Dennoch waren nicht alle neueren politischen Ideen auf Verschärfungen gerichtet: Die legale Zuwanderung wird mittlerweile nicht mehr nur als Mittel verstanden, auf den Bedarf des Arbeitsmarkts zu reagieren und die Effekte des demografischen Abschwungs abzumildern, sondern auch als Werkzeug, die irreguläre Migration in den Griff zu bekommen, indem denen, die nicht als schutzbedürftig gelten, eine realisierbare legale Alternative geboten wird.<sup>3</sup>

Obgleich sowohl die irreguläre Zuwanderung als auch die Zahl der Asylanträge auf das Niveau von vor der ‚Krise‘ gefallen sind,<sup>4</sup> haben die hohen Zuzugszahlen des Jahres 2015 den migrationspolitischen Diskurs bleibend geprägt. Zwar wird, wenn es um gemischte Wanderungen geht, immer wieder gefordert, insbesondere im gering- bis mittelqualifizierten Bereich mehr legalen Migrationsoptionen zu schaffen,<sup>5</sup> aber

- 
- 1 Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Projekts „Legale Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Mobilitätsoptionen nach Europa für Personen ohne Schutzperspektive“ des SVR-Forschungsbereichs in Kooperation mit dem Migration Policy Institute Europe (MPI Europe), gefördert durch die Stiftung Mercator. Sie wurde begleitet durch Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), und Natalia Banulescu-Bogdan, Stellvertretende Direktorin des Internationalen Programms am Migration Policy Institute. Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Das Projektteam vom SVR-Forschungsbereich und vom MPI Europe dankt Sarah Barasa, Alexandra Embiricos, Malte Götte, Holger Kolb, Timo Schmidt und Jonathan Slagter für ihre Unterstützung. Besonderer Dank gilt den Autorinnen und Autoren der Länderfallstudien (s. Fußnote 11), auf die sich diese vergleichende Studie maßgeblich stützt.
  - 2 Als gemischte Wanderungen (vgl. Angenendt/Kipp/Meier 2017; Carling/Gallagher/Horwood 2015; Sharpe 2018; van Hear 2011) werden irreguläre Zuwanderungsbewegungen bezeichnet, bei denen Menschen mit unterschiedlichen und sich teilweise überlappenden Motiven ähnliche Reiserouten und -mittel nutzen, wodurch die Grenze zwischen asylsuchender und wirtschaftlich motivierter Migration verwischt (Triandafyllidou/Bartolini/Guidi 2019: 3). Die aktuelle Migrationswirklichkeit ist von hohen Risiken geprägt: Sowohl Flüchtlinge als auch Migrantinnen und Migranten begeben sich unter großen Gefahren auf irreguläre Routen oder nehmen die Dienste von Schmugglern in Anspruch. So kamen 2018 beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, geschätzt 2.275 Menschen ums Leben. Laut Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) hat sich die Sterberate im Mittelmeer sogar erhöht, obwohl sich die Zahl der Flüchtlinge und Zuwanderinnen und Zuwanderer über diese Route 2018 verringert hat (UNHCR 2019: 5). Auch Migrantinnen und Migranten, die in Europa ankommen, bleiben gefährdet, besonders wenn sie ohne Aufenthaltsstatus arbeiten und so leicht in ausbeuterische und herabwürdigende Arbeitsbedingungen geraten; zudem tragen sie zu Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt wie etwa Lohndumping bei.
  - 3 S. hierzu z. B. das Stockholmer Programm (2010–14), bei dem der Fokus auf der Rolle der temporären und zirkulären Migration zur Abmilderung des demografischen Wandels liegt (vgl. Europäischer Rat 2010), im Vergleich zur Ansprache zur Lage der Union von 2018, in der legale Wege Mittel betont werden, um irreguläre Migration zu begrenzen (vgl. Europäische Kommission 2018).
  - 4 Frontex, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, registrierte für das Jahr 2018 149.036 irreguläre Überquerungen der Außengrenzen der EU, ein deutlicher Rückgang nach dem Höchstwert von 1,8 Millionen (2015) und den Werten der Folgejahre von 511.047 (2016) und 204.654 (2017). Die Zahl der Asylerstanträge, die 2018 in den EU-Mitgliedstaaten gestellt wurden, belief sich auf 586.235, nachdem sie kontinuierlich von 1,3 Millionen Anträgen im Jahr 2015 gesunken war (vgl. Eurostat 2019a).
  - 5 S. hierzu beispielweise den Valletta-Aktionsplan von 2015, der als eine von fünf Prioritäten festlegt, legale Migrations- und Mobilitätswege zwischen Afrika und Europa zu fördern (s. [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf), 27.08.2019).



bisher haben sich diese Möglichkeiten für Personen aus Herkunftsländern, von denen die gemischten Wanderungen nach Europa ausgehen, keineswegs verbessert. Im Gegenteil, für Staatsangehörige aus den 20 afrikanischen Staaten mit den meisten Asylanträgen in der EU zeigen die Daten des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) sogar einen Rückgang: Die Zahl der erstmalig vergebenen Aufenthaltserlaubnisse zur Aufnahme einer Beschäftigung in der EU sank von über 104.000 im Jahr 2008 auf 33.700 im Jahr 2017.<sup>6</sup>

Viele EU-Mitgliedstaaten haben noch immer keinen strategischen Umgang mit Migration gefunden, obwohl sie nicht zuletzt benötigt wird, um dem akuten Bedarf in bestimmten Berufsfeldern entgegenzuwirken (vgl. EMN 2015a)<sup>7</sup> und den prognostizierten Bevölkerungsrückgang von Personen im arbeitsfähigen Alter abzumildern.<sup>8</sup> Obwohl die wirtschaftliche Notwendigkeit der Migration allgemein anerkannt wird, müssen sich viele Regierungen mit wachsenden politischen Befindlichkeiten im Hinblick auf die Migrationsthematik auseinandersetzen. Offenbar hat der große Maßstab der irregulären Migration das öffentliche Vertrauen in die Migrationssysteme sowie in die Fähigkeiten der Regierungen, die Kontrolle über die Außengrenzen zu behalten, empfindlich getrübt. Die wachsende Ablehnung von Migration und die Unterstützung populistischer Parteien, die sich mit dieser Ablehnung profilieren, haben den Spielraum für politische Handlungen im Bereich der Migration eingeschränkt.

## 1.1 Forschungsvorhaben und Forschungsfragen

Vor dem Hintergrund des großen Maßstabs der gemischten Wanderungsbewegungen nach Europa wurde auch der Ruf lauter, die legalen Migrationswege

auszubauen. In diese Maßnahme werden große Hoffnungen gesetzt – und sie ist seitdem zu einer politischen Priorität geworden. **Bisher gibt es allerdings nur unzureichende Untersuchungen und erst wenige konkrete Vorschläge, wie neue oder alternative legale Migrationswege nach Europa in der Praxis aussehen könnten. Die vorliegende Studie möchte diese Lücke schließen, indem sie eine Bestandsaufnahme macht und auf der Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten die Rahmenbedingungen für legale Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken beschreibt.** Diese Bedingungen werden in ihrer Gestaltung, Umsetzung und Auswirkungen kritisch hinterfragt, zugleich werden Ideen und Möglichkeiten für die zukünftige Entwicklung legaler Migrationsoptionen diskutiert. Ziel ist es, fundierte und konkrete politische Optionen für legale Migration nach Europa aufzuzeigen. Da ein Großteil der in jüngster Zeit irregulär Zugewanderten nicht das Bildungsniveau und die Qualifikationen mitbringt, die den Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen oder zu Arbeitsstellen als Fachkraft eröffnen würden, beschäftigt sich diese Studie mit den politischen Implikationen und gesetzlichen Kategorien, die gering- und mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten betreffen (Info-Box 1). Die Konzentration liegt also auf legalen Migrationsmöglichkeiten für jene, die nicht schutzbedürftig sind und zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken nach Europa zuwandern möchten, jedoch nicht über die beruflichen Erfahrungen oder Bildungsqualifikationen verfügen, um die Zulassungswege für Hochqualifizierte wie beispielsweise die Blaue Karte EU zu nutzen.

Die vorliegende Studie stützt sich in erster Linie auf **fünf Fallstudien zu Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien** sowie auf Forschungsergebnisse zur EU-Politik. Die folgenden zentralen Forschungsfragen liegen sowohl dieser Studie als auch den einzelnen Fallstudien zugrunde:

<sup>6</sup> S. Eurostat 2019a, 2019c.

<sup>7</sup> Eine aktuelle Studie für Deutschland stellt fest, dass zwischen 2018 und 2060 eine jährliche Nettozuwanderung von 146.000 Personen aus Nicht-EU-Ländern nötig wäre, um den prognostizierten Bedarf am Arbeitsmarkt zu decken (vgl. Fuchs/Kubis/Schneider 2019).

<sup>8</sup> Mit durchschnittlich 1,59 Lebendgeburten pro Frau im Jahr 2017 (das Spektrum reicht von 1,26 auf Malta bis 1,90 in Frankreich) stagniert die Fertilitätsrate in der EU deutlich unter dem Wert von 2,1, der als Ersatzniveau der Fertilität gilt (Eurostat 2019d). Obwohl Bestandserhaltungsmigration (die internationale Migration, die ein Staat theoretisch braucht, um den Bevölkerungsrückgang und das Altern der Bevölkerung auszugleichen) keine realistische Option ist, erkennen die meisten Mitgliedstaaten an, dass aus wirtschaftlicher und demografischer Sicht die Zuwanderung aus Drittstaaten einen Beitrag zum Ausgleich dieses Missverhältnisses leisten kann.

## Info-Box 1 „Geringqualifizierte“ und „mittelqualifizierte“ Migrantinnen und Migranten – eine Definition

Im Rahmen dieser Studie werden die Begriffe „geringqualifiziert“ und „mittelqualifiziert“ verwendet, um das erworbene Wissen und die Fähigkeiten von Drittstaatsangehörigen zu beschreiben, die keine postsekundäre Bildung erhalten haben. Hierzu wurden die Internationale Standardklassifikation im Bildungswesen (*ISCED – International Standard Classification of Education*) und die Internationale Standardqualifikation der Berufe (*ISCO – International Standard Classification of Occupations*) als Referenz herangezogen. Innerhalb dieser Klassifizierung entspricht das Bildungsniveau „geringqualifizierter“ und „mittelqualifizierter“ Migrantinnen und Migranten den Ebenen 1 bis 4 der ISCED-Kategorien (Grundbildung bis hin zu beruflicher, nicht tertiärer Bildung). In Bezug auf Berufe entspricht „geringqualifiziert“ der Gruppe 9 nach ISCO (Grundbildung/Primarstufe), während „mittelqualifiziert“ die ISCO-Gruppen 4 bis 8 umfasst, für die grundlegende bis mittlere Qualifikationen vorausgesetzt werden (Sekundarbildung/Grundberufsbildung) (ILO 2012: 12 ff.).

Diese Kategorisierung hat jedoch ihre Grenzen. So ordnen die Mitgliedstaaten die Fähigkeiten noch immer unterschiedlich ein und wenden auch nicht zwingend die internationalen Klassifizierungen an, wenn sie über Aufenthaltstitel und Gesetze entscheiden (s. z. B. die in Deutschland geführte Diskussion über mittelqualifizierte Arbeitskräfte; Fallstudie DE: 7). Außerdem sollte die Konzentration auf formale Qualifikationen nicht darüber hinwegtäuschen, dass selbst in geringqualifizierten Berufen (häufig durch die Arbeit selbst erworbene) Erfahrungen benötigt werden, und dass gerade Drittstaatsangehörige oft über Fähigkeiten verfügen, die sich nicht in Qualifikationsschemata ausdrücken lassen oder von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in den Zielstaaten anerkannt werden.

- Welche Gesetzgebungen, politischen Maßnahmen und konkreten Programme zur legalen Migration in der EU sowie den oben genannten fünf Mitgliedstaaten beziehen sich auf gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige, die nicht als international schutzbedürftig gelten, und welche Logik steht hinter ihrer Ausgestaltung?
  - Wie wurden diese Gesetze, Maßnahmen und Programme in die Praxis umgesetzt? Welche Stärken und Schwächen weisen sie auf? Haben sie die Mobilität von gering- und mittelqualifizierten Drittstaatsangehörigen erleichtert?
  - Welche Lehren lassen sich aus diesen Maßnahmen und ihrer Umsetzung ziehen und welche der Ansätze eignen sich auch für andere Mitgliedstaaten?
- In Bezug auf diese fünf EU-Mitgliedstaaten, die jeweils eine große Anzahl an regulären und irregulären Migrantinnen und Migranten aufgenommen haben (s. auch Kap. 1.2 zu den Auswahlkriterien der Länderfallstudien), bestand das Ziel darin, die institutionellen und regulierenden Rahmenbedingungen abzubilden, die Migrations- und Mobilitätsoptionen für die entsprechenden Zielgruppen ermöglichen. Dabei wurden temporäre, zirkuläre und saisonale Zulassungswege<sup>9</sup> ebenso berücksichtigt wie Programme für die Berufsausbildung oder andere berufliche Qualifikationen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Zirkuläre Migration ist eine Form temporärer Migration, also eine zeitlich begrenzte Zuwanderung, welche die Rückkehr in das Herkunftsland vorsieht. Migration ist dann zirkulär, wenn es sich um eine „wiederholte legale Migration derselben Person zwischen zwei oder mehr Ländern“ handelt (EMN 2019, Übersetzung: SVR-Forschungsbereich; [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/circular-migration-0\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/circular-migration-0_en), 27.08.2019).

<sup>10</sup> Folgende Themen wurde im Rahmen der Studie nicht untersucht: (1) Migration zwischen EU-Mitgliedstaaten (beispielsweise Gesetzgebungen, Vereinbarungen, Programme und Initiativen, die sich auf die Freizügigkeit von EU-Bürgerinnen und -Bürgern beziehen), (2) die Zulassungskategorien für Hochqualifizierte (z. B. politische Maßnahmen, Gesetzgebungen, Vereinbarungen, Programme und Initiativen, die sich auf die Mobilität hochqualifizierter Fachkräfte beziehen, also auf Kandidatinnen und Kandidaten für die Blaue Karte EU, Studierende in der Sekundar- und Hochschulausbildung, unternehmensinterne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) und (3) die schutzrelevanten Wege, beispielsweise Asyl und andere Formen der Flüchtlingsaufnahme wie Resettlement oder private Sponsorenprogramme (vgl. zu diesem Themenbereich Kumin 2015; Newland 2016; Long/Rosengaertner 2016; Fratzke 2017; Beirens/Fratzke 2017; SVR-Forschungsbereich 2018).



### *Vorbehalte und Einschränkungen*

Die vorliegende Studie zieht eine Bilanz der legalen Migrationsoptionen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken für gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten und innerhalb des politischen Rahmens der EU. Dabei werden die wichtigsten Herausforderungen bei der Einrichtung und Umsetzung der jeweiligen Systeme sowie die diesen Systemen zugrundeliegenden Motive untersucht. Die Studie beabsichtigt jedoch nicht, die Frage zu beantworten, ob die Verfügbarkeit legaler Migrationsoptionen effektiv irreguläre Zuwanderung oder unbegründete Asylanträge reduziert. Die laufende Forschung zu dieser Thematik nutzt in erster Linie einen strukturell-quantitativen Ansatz, bei dem die Daten über mehrere Jahre hinweg erhoben und ausgewertet werden (für einen kurzen Überblick s. Kap. 2.2). Um die Frage zu beantworten, ob und unter welchen Umständen legale Optionen irreguläre Migrationswege unattraktiv machen können, ist weitere empirische Forschung nötig, z. B. eine qualitative Studie zu einem ausgewählten Herkunftsland. Auch ist es nicht das Anliegen dieser Studie, den Bedarf an gering- bis mittelqualifizierten ausländischen Arbeitskräften in den fünf untersuchten Ländern im Detail zu beschreiben oder zu vergleichen. Da sich diese Studie auf die Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit politischer Maßnahmen konzentriert, welche die Zulassung bestimmter Qualifikationskategorien fördern (oder verhindern), wären Analysen von sektor- und qualifikationsspezifischen Arbeitskräftebedarfen in den EU-Mitgliedstaaten eine sinnvolle Ergänzung.

## 1.2 Methodischer Ansatz

Die Studie bedient sich unterschiedlicher methodischer Zugänge und folgt einem Ansatz, der die rechtliche, politische und administrative Perspektive einbezieht. Als unverzichtbar erwies sich eine Analyse auf Länderebene, da sowohl die Kompetenzen für die legale Mi-

gration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken als auch die letztendliche Entscheidung über den Umfang von Zulassungen überwiegend bei den Mitgliedstaaten liegen. Die hier untersuchten Länder sind **Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden** und **Spanien** (s. u. zu den Auswahlkriterien für die Länderfallstudien). Für jedes der fünf Länder wurde eine Fallstudie in Auftrag gegeben. Auf Grundlage eines vorgegebenen Schemas führten die jeweiligen Expertinnen und Experten Sekundärerhebungen und Hintergrundgespräche zu nationalen Gesetzgebungen, politischen Maßnahmen und Programmen mit Bezug zur Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken sowie Expertenworkshops durch.<sup>11</sup> Die Analyse bezieht nationale und europäische Gesetzgebungen ebenso ein wie formelle und informelle Vereinbarungen und Initiativen. Diese können das Ergebnis bilateraler oder multilateraler Bestrebungen sein (z. B. Absichtserklärungen, politische Dialoge, Kooperationsforen und Partnerschaften) oder (Pilot-)Programme und andere (Finanzierungs-)Pläne (z. B. für staatlich anerkannte Ausbildungen oder Weiterbildungen), mit besonderem Fokus auf den Interaktionen zwischen nationaler und europäischer Seite bei der Gestaltung politischer Maßnahmen. Neben einer Literatur- und Datenrecherche zu den Kernthemen dieser Studie (irreguläre Migration, legale Migrationsoptionen und Arbeitsmarktmobilität von Drittstaatsangehörigen in die EU) wurden Hintergrundgespräche geführt, die den EU-Rahmen für legale Migration, relevante Aspekte der EU-Migrationsaußenpolitik und die Möglichkeiten, legale Migrationsoptionen auf EU-Ebene weiterzuentwickeln, zum Thema hatten.

### *Auswahlprozess der Länderfallstudien*

Die EU konnte in den letzten 20 Jahren viele migrationspolitischen Bereiche harmonisieren (z. B. Asyl, Visa, Grenzsicherung und Freizügigkeit). Deutlich weniger Fortschritte gab es dagegen bei der Harmonisierung der migrationspolitischen Steuerungssysteme für gering- und mittelqualifizierte (nicht-saisonale) Zuwanderung. Vor diesem Hintergrund wurden für die

11 Für Deutschland: Jeanette Süß und Jan Schneider (SVR-Forschungsbereich); für Frankreich: Yves Pascouau (European Migration Law) und Christophe Pouly (Sciences Po); für Italien: Roberta Perna und Ferruccio Pastore (FIERI); für Schweden: Bernd Parusel (Schwedisches Migrationsamt *Migrationsverket*); für Spanien: Kate Hooper (MPI). Die Fallstudien sind im Literaturverzeichnis aufgeführt und werden wie folgt zitiert: Deutschland: Fallstudie DE; Frankreich: Fallstudie FR; Italien: Fallstudie IT; Schweden: Fallstudie SE; Spanien: Fallstudie ES. Alle Fallstudien können hier heruntergeladen werden: [https://www.svr-migration.de/publikationen/Mobilitätsoptionen\\_nach\\_Europa](https://www.svr-migration.de/publikationen/Mobilitätsoptionen_nach_Europa).

vorliegende Studie fünf Mitgliedstaaten ausgewählt, die wichtige Zielländer für Migration sind, um anhand dieser Fallbeispiele unterschiedliche nationale migrationspolitische Steuerungssysteme beschreiben zu können.

Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien waren in den letzten Jahren von signifikanten gemischten Wanderungsbewegungen betroffen. Gleichzeitig sind sie darauf angewiesen, ihren Fach- und Arbeitskräftebedarf durch Zuwanderung zu decken.<sup>12</sup> Ihre Erfahrungen als Grenzstaaten, in denen die Zuwandernden zunächst ankommen, oder als Zielländer mit der Aufgabe, eine große Zahl an Zugewanderten zu integrieren, bieten wichtige Einblicke in die migrationspolitischen Herausforderungen sowie insbesondere in die Zuwanderungsmöglichkeiten, die gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten offenstehen. Das Kernkriterium für die Auswahl der Länderfallstudien folgt dem System der „größtmöglichen Unterschiede“ (vgl. Mills/Durepos/Wiebe 2010). Über die gängige vereinfachende Unterscheidung zwischen angebots- und nachfrageorientierten Systemen hinaus (Chaloff/Lemaitre 2009: 17) war es auch ein Ziel, die Komplexität der genutzten Steuerungsmechanismen abzubilden.

Während sich alle fünf Länder auf den Bedarf der Arbeitgeber und Arbeitsgeberinnen stützen, wenn es um die Auswahl der Erwerbsmigrantinnen und -migranten geht, liegen ihren migrationspolitischen Steuerungssystemen unterschiedliche Ansätze zugrunde. Schweden hat sich für einen höchst liberalen Ansatz entschieden, in der die Unternehmen die tragende Rolle bei der Steuerung der Erwerbsmigration spielen; in den anderen vier Ländern ist die Regierung die stärkere Akteurin. Um die Erwerbsmigration zu gestalten, nutzt jedes Land eine Reihe von politischen Instrumenten: Diese reichen von Kontingenten über Listen an Mangelberufen bis hin zu Arbeitsmarktprüfungen. Ein weiterer Unterschied liegt in der Rolle der bilateralen Beziehungen: Manche Länder bevorzugen Bewerberinnen und Bewerber aus bestimmten Partnerländern, andere folgen einem länderunabhängigen Ansatz. Die unterschiedlichen Einwanderungstraditionen

und Arbeitsmarkeigenschaften der Länder prägen auch die Schwerpunkte, die für die Erwerbsmigration gesetzt werden. Jedes Land hat migrationspolitische Steuerungssysteme entwickelt, um die wichtigsten Wirtschaftssektoren zu bedienen, aber auch, um anderen politischen, wirtschaftlichen oder sozialpolitischen Prioritäten nachzukommen (z. B. informelle Beschäftigung einzudämmen).

Für die Auswahl der Länder waren zwei weitere Faktoren relevant. Erstens ist der Einfluss der EU-Politik auf die nationale Politikgestaltung unterschiedlich groß: Während in einigen Ländern die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der EU Auslöser für migrationspolitische Reformen waren, war das in anderen nicht der Fall. Auch unterscheiden sich die Länder hinsichtlich ihrer Beteiligung an anderen Initiativen, etwa den Mobilitätspartnerschaften (s. Kap. 3.2). Zweitens sind weder die Wirtschaftsmodelle noch die Arbeitsmarktmerkmale der ausgewählten Länder einheitlich, was sich z. B. an der Beziehung zwischen Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungssektor oder der Bedeutung informeller Beschäftigung ablesen lässt. Auch die Wirtschaftskrise, die 2008 begann, betraf die ausgewählten Länder unterschiedlich stark. Alle fünf Länder sind auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, um Engpässe abzufedern, dennoch unterscheidet sich ihre Arbeitsmarktstruktur stark voneinander, und das Werben für legale Migrationsoptionen wird nicht überall als politisch zweckdienlich aufgefasst. Dieser letzte Aspekt ist insbesondere für die südeuropäischen Länder Italien und Spanien entscheidend, da hier der große informelle Sektor die irreguläre Migration fördert. Die Länder unterscheiden sich darüber hinaus in ihren historischen bzw. kolonialen Beziehungen zu Drittstaaten, z. B. werden Migrationswege und -gemeinschaften in Deutschland und Frankreich noch immer durch die ‚Gastarbeiterpolitik‘ der Vergangenheit beeinflusst.

#### *Struktur der Studie*

Ogleich die Studie vergleichend angelegt ist, verfolgt sie nicht das Ziel, eine Rangfolge der Länder anhand externer Kriterien zu erstellen. Stattdessen sollen die

12 Die fünf Mitgliedstaaten, die für die vorliegende Studie ausgewählt wurden, haben alle eine zunehmend diverse Bevölkerung, von der 2018 zwischen 7 und 13 Prozent in Drittländern geboren wurden (Eurostat 2019e). Außerdem gehörten sie in den letzten Jahren zu den zehn wichtigsten EU-Zielländern für international Schutzbedürftige.

politischen Maßnahmen der untersuchten Länder einen Pool bilden, um Lehren aus bewährten Praktiken, Hindernissen und Defiziten zu ziehen, die hier systematisiert und ausgewertet werden. Die Studie zieht darüber hinaus eine Bilanz der Initiativen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu den Möglichkeiten der legalen Migration für gering- und mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten. Kap. 2 bietet folglich einen Überblick über die politische Argumentation für eine legale Migration, die der Politik in den fünf EU-Staaten als auch auf EU-Ebene zugrunde liegt. In Kap. 3 geht es um Entwicklungen und Initiativen auf EU-Ebene, um die Rolle der EU und ihre Erfolge bei legaler Migration und um die Kooperation mit Drittstaaten. Auf der Grundlage der jeweiligen Gesetzgebung, politischen Maßnahmen und konkreten Programme in den fünf Ländern beschäftigt sich Kap. 4 mit den politischen Gestaltungsmöglichkeiten für legale Migrationswege zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken. Kap. 5 untersucht die bilaterale bzw. durch die EU koordinierte Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten bei der legalen Migration. In Kap. 6 werden die praktische Umsetzung und die Wirkung von Gesetzen, politischen Maßnahmen und konkreten Programmen in den fünf Ländern analysiert. Zuletzt zieht Kap. 7 Schlussfolgerungen und spricht eine Reihe von Handlungsempfehlungen aus, die sich sowohl an die EU als auch an ihre Mitgliedstaaten richten.

## 2 Motivlagen für eine Politik der legalen Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien – und die EU

Legale Migration gilt als Teil einer umfassenden Migrationspolitik, was durch eine Reihe von regionalen und globalen Erklärungen und Maßnahmen bestätigt wird, wie in jüngster Zeit die Europäische Migrationsagenda (s. Kap. 3) und der „Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ (Info-Box 2). Im Rahmen der internationalen Bestimmungen obliegt es den einzelnen Staaten, über den Zuzug und das Bleiberecht für Ausländerinnen und Ausländer in ihrem Land zu verfügen. Die Unterscheidung zwischen erlaubter und unerlaubter Einreise in ein Land ist die

Konsequenz dieser Befugnis und die Basis für das Migrationssystem eines Landes. Die Befähigung, Aufenthaltsbedingungen zu regeln, ist Teil der Staatspflicht, für Sicherheit zu sorgen, Grenzen zu sichern und Gesetze durchzusetzen. Sie ist auch ein entscheidender Faktor dafür, öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheitswesen, Bildung, Wohnungsbau und Infrastruktur zu planen und bereitzustellen.

Darüber hinaus können Maßnahmen zur legalen Migration eine Reihe unterschiedlicher Ziele verfolgen. Vier Beweggründe, die dieser Politik normalerweise zugrunde liegen (vgl. hierzu auch Newland/Riester 2018), werden im Folgenden beleuchtet. Aufgrund des historischen Kontextes, ökonomischer Strukturen und anderer länderspezifischer Faktoren, die die jeweiligen Motive beeinflussen, haben sich in den untersuchten Ländern unterschiedliche legale Migrationsoptionen entwickelt; gleichzeitig sind aber auch Gemeinsamkeiten zu erkennen.

### 2.1 Inländischen Arbeitskräftebedarf decken

Die Politik zur legalen Erwerbs- und Ausbildungsmigration beruht häufig auf Analysen und Prognosen, welche Kompetenzen und welche Arbeitskräfte der inländische Arbeitsmarkt benötigt. Lässt sich dieser Bedarf nicht durch vorhandene Arbeitskräfte decken, kann ein Staat Maßnahmen ergreifen, um die legale Zuwanderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und/oder bestimmter Berufsgruppen aus anderen Ländern zu erleichtern. Auf diese Weise kann die Politik versuchen, auf vorübergehende Schwankungen und strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren, wobei Überlegungen zur allgemeinen demografischen Entwicklung und zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls relevant sind. Während die Maßnahmen darauf ausgerichtet sind, dem Bedarf am Arbeitsmarkt und den Anforderungen der Wirtschaft gerecht zu werden, ist es Regierungen in der Regel auch ein Anliegen, inländische Arbeitskräfte vor Wettbewerb zu schützen und die geltenden Arbeitsmarktstandards aufrechtzuerhalten.

In allen fünf untersuchten Ländern basiert die Politik für legale Zuwanderung weitgehend oder ausschließlich auf dem jeweiligen Bedarf am Arbeits-

## Info-Box 2 Referenzpunkte für die Förderung legaler Migration in EU- und internationalen Dokumenten

Die Bedeutung legaler Migrationswege zur Eindämmung irregulärer Migration wird oft in politischen Rahmenwerken, Programmen und Strategiepapieren betont, und zwar sowohl auf internationaler als auch auf der Ebene der Europäischen Union (EU).

Auf EU-Ebene:

- Säule I (von IV) des Europäischen Gesamtansatzes für Migration und Mobilität von 2011 (GAMM) bezieht sich auf die „Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität“ (KOM(2011)743 endg.).
- Ausgehend vom GAMM gibt die Europäische Migrationsagenda (2015) eine „neue Politik für legale Migration“ als vierte Säule der Agenda vor (COM(2015)240 final).
- Der Valletta-Aktionsplan definiert „legale Migrations- und Mobilitätswege“ als einen von fünf Schwerpunktbereichen in der Zusammenarbeit von EU und afrikanischen Staaten (European Council 2015).
- Im neuen Migrationspartnerschaftsrahmen (2016) wird die „Eindämmung der irregulären Migrationsströme bei gleichzeitiger Eröffnung legaler Migrationswege“ als eine von vier vorrangigen und unverzüglichen Maßnahmen aufgelistet (COM(2016)385 final).

Auf internationaler Ebene:

- Die Förderung legaler Migration ist Bestandteil der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (UN). Ziel 10.7 verpflichtet die Staaten dazu, eine „geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen [zu] erleichtern, u. a. durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“ (vgl. UN-Generalversammlung 2015, Übersetzung: SVR-Forschungsbereich).
- Der „Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ spricht sich unter Ziel 5 für die „Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilität der Wege für eine reguläre Migration“ aus (vgl. UN-Generalversammlung 2018).

markt. In den meisten Ländern werden hochqualifizierte gegenüber gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräften bevorzugt (Cerna/Czaika 2016: 22). Dennoch variieren die genauen politischen Schwerpunkte je nach Länderkontext. In **Schweden** sieht das arbeitgeber- und nachfrageorientierte Zuwanderungssystem keine Priorisierung bestimmter Qualifikationen oder Berufsgruppen vor. Hintergrund dieses 2008 eingeführten Systems war der ausdrückliche Wunsch, die erwerbsbedingte Migration aus Drittländern zu erhöhen und den bürokratischen Aufwand für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen zu reduzieren. Da keinerlei quantitative (z. B. Kontingente), qualitative (z. B. bestimmte Qualifikationsnachweise) oder geografische Einschränkungen (z. B. Bevorzugung von Staatsangehörigen bestimmter Drittländer) gemacht werden, bedeutet dies theoretisch, dass Unternehmen beliebig viele Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen jedweder Qualifikation aus jedem beliebigen Land anstellen

können. Einzige Voraussetzung ist, dass auf dem Arbeitsmarkt Bedarf besteht und die Arbeitsbedingungen nach schwedischem Recht eingehalten werden.

Im Unterschied dazu werden in Deutschland und Frankreich bei der legalen Zuwanderung zu Erwerbszwecken qualifizierte Arbeits- und Fachkräfte bevorzugt, was sich auch in der Wirtschaftsstruktur beider Länder widerspiegelt. Die deutsche Politik zur legalen Migration legt großen Wert darauf, nationale Ausbildungs- und Zertifizierungsstandards und die Wettbewerbsfähigkeit von Schlüsselsektoren aufrechtzuerhalten sowie Konkurrenz zu geringqualifizierten inländischen Arbeitskräften zu vermeiden (vgl. Fallstudie DE). In **Deutschland** ist der gesetzliche und politische Rahmen für die Zulassung hochqualifizierter Fachkräfte mit Hochschulabschluss im EU-Vergleich mit am weitesten gesteckt – dagegen haben potenzielle gering- und mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten kaum Optionen, auch wenn das neue Fach-

kräfteeinwanderungsgesetz<sup>13</sup> den Zugang zum Arbeitsmarkt zumindest Personen mit Berufsausbildung erleichtert (SVR 2018: 41ff.). In **Frankreich** führten Arbeitskraftengpässe in einigen Bereichen zu einer schrittweisen, selektiven Öffnung des Arbeitsmarkts für Migrantinnen und Migranten, seit Anfang der 2000er Jahre jedoch vorrangig für Hochqualifizierte. Tatsächlich steckte hinter den Reformen das explizite Anliegen, die Zuwanderung von (hochqualifizierten) Arbeitskräften und Studierenden zu fördern und dabei gleichzeitig die Migration aus familiären und humanitären Gründen einzuschränken (vgl. Fallstudie FR: 10). Dennoch haben auch in Deutschland und Frankreich soziale und demografische Veränderungen zu Engpässen in bestimmten anderen Bereichen wie z. B. in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe oder in der Pflege geführt, was den Bedarf an gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten erhöht hat.

In **Italien** und **Spanien** hat die Nachfrage des großen Agrarsektors, an Haushaltsdienstleistungen sowie des Hotel- und Baugewerbes die Konzepte für die Erwerbsmigration geformt. Inländische Arbeitskräfte streben zunehmend bessere Arbeitsbedingungen, höhere Bezahlung oder qualifiziertere Tätigkeiten an, während die Bevölkerung altert und die Geburtenraten niedrig sind. Dies erhöht die Nachfrage nach gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten weiter. Auch konjunkturelle Auf- und Abschwünge wirkten sich spürbar auf den Kurs der spanischen und italienischen Politik zur Anhebung oder Absenkung der Kontingente für Erwerbsmigration aus (Finotelli/Echeverría 2017: 47).

## 2.2 Irreguläre Migration verringern und Asylsysteme schützen

Die Öffnung legaler Wege ist oft durch den Wunsch motiviert, die irreguläre Zuwanderung zu reduzieren. Hierbei wird davon ausgegangen, dass gemäß dem Prinzip kommunizierender Röhren die Nutzung irregulärer Migrationsrouten, einschließlich der Hilfe von Schleusern, vermindert oder sogar verhindert werden kann, wenn legale Migrationswege ausgeweitet werden (SVR 2017: 74 ff.; s. COM(2015)453 final). Allerdings ist der Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit legaler Wege und dem Rückgang irregulärer Migration hochkomplex und empirisch kaum nachweisbar. Nicht zuletzt kraft der Ausweitung des Mandats und der Kompetenzen von Frontex (nun Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache) ‚bekämpft‘ die EU die irreguläre Migration hauptsächlich mit Durchsetzungsmaßnahmen, Rückübernahmeabkommen der Mitgliedstaaten<sup>14</sup> und alternativen Migrationswegen (s. Kap. 3). Die Motivationen für Migration, einschließlich irregulärer Migration, sind vielschichtig, wohingegen legale Pfade in der Regel eng und zweckgebunden sind (Hooper 2019: 4; Collett/Ahad 2017: 25), weswegen die Optionen legaler Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken nicht notwendigerweise zu den Qualifikationsmerkmalen potenzieller irregulärer Migrantinnen und Migranten passen.<sup>15</sup> Außerdem sind die verfügbaren Migrationsoptionen für Personen, die aus Drittländern einwandern möchten, aus finanziellen Gründen oder aufgrund komplexer bürokratischer Verfahren (z. B. Beantragung

13 BGBl. I, S. 1307.

14 Sowohl in der Europäischen Migrationsagenda (COM(2015)240 final) als auch in der Europäischen Sicherheitsagenda (COM(2015)185 final) hat die Bekämpfung der Schleuserkriminalität hohe Priorität. Im Mai 2015 verabschiedete die Kommission in einer gesonderten Mitteilung (COM(2015)285 final) einen zusätzlichen Aktionsplan gegen das Schleusen von Migrantinnen und Migranten; 2016 wurde die „Anwendung für integriertes Rückkehrmanagement“ (IRMA) eingeführt. Als System für den Informationsaustausch mit begrenztem Zugang für Expertinnen und Experten aus Mitgliedstaaten soll IRMA die Planung, Organisation und Durchführung von Rückführung und Rückübernahme erleichtern (COM(2017)200 final: 9; Rat der Europäischen Union Dok. 5202/18).

15 Beispielsweise legen Daten aus der *Displacement Tracking Matrix* der Internationalen Organisation für Migration (IOM) nahe, dass der Großteil der mit dem Ziel Europa in Libyen einreisenden irregulären Migrantinnen und Migranten nicht studiert hat. Rund 45 Prozent der Befragten aus Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten und Sudan haben eine höhere Schulbildung, aber nur rund 1 Prozent hat eine Hochschulausbildung abgeschlossen (IOM 2018). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Befragung, die in einem italienischen Ankunftszentrum unter 1.000 Zugewanderten durchgeführt wurde, von denen zwei Drittel westafrikanische und ein Fünftel Staatsbürgerschaften aus dem Mittleren Osten oder aus Asien besaßen: 20,1 Prozent hatten keine abgeschlossene Schulbildung und 29,4 Prozent hatten die Grundschule abgeschlossen; 24,7 Prozent hatten die Mittlere Reife und 15,7 Prozent die Hochschulreife erlangt, während lediglich 3,2 Prozent der Befragten über einen Universitätsabschluss verfügten (IOM 2016: 33). Obgleich diese Angaben statistisch nicht repräsentativ sind und das Qualifikations- und Bildungsniveau je nach Nationalität sehr unterschiedlich sein kann, sind sie doch ein guter Hinweis auf das Bildungsniveau der Personen, die nach Europa kommen. Wenn also neue Wege eine funktionierende Alternative zur irregulären Migration in ihrer jetzigen Form schaffen sollen, müssen sie für gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige zugänglich sein.

von Visa) oft nicht ohne Weiteres zugänglich. Letztlich entspricht das Angebot schlicht nicht der Nachfrage an regulären Migrationsmöglichkeiten. Doch während es schwierig ist, einen Zusammenhang zwischen der Einrichtung legaler Wege und dem Rückgang irregulärer Migration nachzuweisen,<sup>16</sup> kann eine Einschränkung legaler Zuwanderungsoptionen irreguläre Migration indirekt fördern: Wo flexible und zirkuläre Mobilitätsbewegungen gehemmt werden, kann das Migrantinnen und Migranten dazu veranlassen, sich für den Verbleib in einer irregulären Situation zu entscheiden, um den Zugang nicht vollends zu riskieren (de Haas et al. 2018: 39–40).<sup>17</sup>

Der Druck, irreguläre Migration zu bekämpfen, war ein wichtiges Motiv in Italiens Politik zur legalen Migration. Ein stark fragmentierter Arbeitsmarkt und ein großer informeller Sektor – insbesondere in der Landwirtschaft, im Bau- und Gastgewerbe und bei Haushaltsdienstleistungen – begünstigten lange Zeit die irreguläre Zuwanderung und Beschäftigung. In den 1990er Jahren wurde die politische Entwicklung von zwei Seiten angetrieben: einerseits von der öffentlichen Besorgnis über die irreguläre Migration aus den westlichen Balkanstaaten, andererseits von dem Druck der EU auf Italien, die Außengrenzen der EU in der Umsetzungsabsicht des Schengener Abkommens und des Dubliner Übereinkommens zu sichern. Die italienische Politik reagierte darauf u. a. mit dem Versuch, die Einwanderung durch Regularisierungskampagnen und bilaterale Partnerschaften mit Drittländern in geordnete Bahnen zu lenken (Pastore/Villosio 2011: 15).

Ähnlich wurden auch Spaniens Maßnahmen zur legalen Erwerbsmigration durch den Wunsch motiviert, irreguläre Migration und informelle Beschäftigung zu senken. Um die EU-Beitrittsanforderungen zu erfüllen, wurde 1985 zum ersten Mal ein umfassendes Einwanderungsgesetz verabschiedet. In den Folgejahren

setzte das Land eine schrittweise Verschärfung des Migrationsregimes um. So wurden u. a. visumfreie Einreisemöglichkeiten aufgehoben (was die Ausstellung oder Verlängerung von Arbeiterlaubnissen erschwerte), der Familiennachzug eingeschränkt und Grenzkontrollen verstärkt. Gleichzeitig sorgte das Wirtschaftswachstum für Bedarf an gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräften, insbesondere im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, im Tourismus und für Haushaltsdienstleistungen. Durch diese gegenläufige Dynamik stieg die Zahl der Zugewanderten ohne gültige Aufenthaltspapiere, die ihre Arbeiterlaubnis nicht verlängern konnten oder ihr Visum überschritten, weil sie befürchteten, dass ihnen aufgrund der neuen Regelungen die Wiedereinreise verweigert würde. Viele fanden Arbeit im informellen Sektor. Infolgedessen führte Spanien zwischen 1986 und 2005 eine Reihe von Regularisierungskampagnen durch, bevor die Einzelfallentscheidung als dauerhafter Regulierungsmechanismus etabliert wurde. In Spanien wurden zudem die Richtlinien für die Erwerbsmigration reformiert, um den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Anstellung benötigter einzelner Arbeitskräfte oder, in bestimmten Bereichen, ganzer Gruppen von Arbeitskräften für einen befristeten Zeitraum (z. B. Saisonarbeit in der Landwirtschaft) zu erleichtern. Der Anstieg der Migration auf dem Seeweg über die Straße von Gibraltar in den späten 1990er Jahren und auf die Kanarischen Inseln in den frühen 2000er Jahren führte in Fragen der Zuwanderungssteuerung zu einer engeren Kooperation mit den Herkunfts- oder Transitländern in Nord- und Subsahara-Afrika.

Findet irreguläre Migration in großem Umfang statt, steigen häufig die Asylantragszahlen. Wenn sich ein erheblicher Teil dieser Anträge als unbegründet erweist, wird dies im innenpolitischen Diskurs oft als ‚Missbrauch des Asylsystems‘ bezeichnet (vgl. Kirch-

16 Eine langfristige Analyse der Wanderungsbewegungen zwischen den USA und Mexiko legt nahe, dass die Öffnung legaler Wege (insbesondere durch Arbeitsvisa) in Kombination mit der strikten Durchsetzung von Grenzkontrollen tatsächlich die irreguläre Migration eindämmt (Clemens/Gough 2018). Die ökonometrische Analyse eines mehrjährigen Datensatzes zu erstmals erteilten Aufenthaltsgenehmigungen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken in der EU und irregulären Ankünften an den Seegrenzen der EU ergab, dass die „Zunahme der erteilten Genehmigungen [...] negativ mit illegalen Grenzüberschreitungen korreliert, selbst unter Kontrolle mehrerer anderer Variablen“ (Barslund/Di Salvo/Ludolph 2019: 6; Übersetzung: SVR-Forschungsbereich).

17 Theoretische und empirische migrationswissenschaftliche Arbeiten haben die Auswirkungen von Mobilitätsbeschränkungen wie die Einführung oder Aufhebung von Visaverpflichtungen auf die Zirkularität oder Dauerhaftigkeit von Migrationsbewegungen (vgl. Czaika/de Haas 2017) untersucht. Auch wurde analysiert, wie sich Einschränkungen im Asylrecht auf den Umfang irregulärer Zuwanderung auswirken. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass auf eine verschärfte Asylpolitik eine erhebliche „Umlenkung in die Irregularität“ folgt (vgl. Czaika/Hobolth 2016; Übersetzung: SVR-Forschungsbereich).



hoff/Lorenz 2018; Mayblin 2019). Das führt zu dem Schluss, dass legale Migrationsoptionen für Personen ohne Schutzperspektive auch deshalb verfügbar sein müssen, um das Asylsystem für Personen mit Schutzperspektive aufrechtzuerhalten. In den letzten Jahren stand **Deutschland** als wichtigstes europäisches Zielland für Schutzsuchende unter besonderem Druck, die Integrität und Funktionalität des bestehenden Asylsystems zu wahren. 2014 und 2015, als besonders viele Flüchtlinge in Deutschland eintrafen, stieg die Zahl der Asylanträge von Personen aus den Westbalkanländern stark an. Die Anerkennungsquote für diese Gruppe war jedoch sehr niedrig. Aus Sorge über die große Anzahl unbegründeter Asylanträge und ihre Auswirkungen auf ein bereits überlastetes Asylsystem wurden sechs Westbalkanstaaten<sup>18</sup> als sichere Herkunftsstaaten deklariert und eine spezielle ‚Ausgleichsregelung‘ verabschiedet. Diese Westbalkan-Regelung zielt darauf ab, irreguläre Migration und unbegründete Asylanträge auf Grundlage eines Arbeitsvertrags in einen regulären Kanal umzuleiten und schafft somit eine neuartige legale Mobilitätsoption für geringqualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus diesen sechs Ländern (Info-Box 6).

### 2.3 Beiträge zu außenpolitischen Zielen und internationaler Zusammenarbeit leisten

Staatsangehörigen eines anderen Landes die Einreise zu erleichtern, ist auch ein Instrument internationaler Diplomatie, um die Beziehungen und den Austausch zwischen Ländern zu vertiefen oder historische und kulturelle Bindungen zu stärken. Insbesondere können internationale Kooperationsbemühungen und Verhandlungen über Migration sowie verwandte Felder eine Politik der legalen Migration mitbegründen: In der Entwicklungszusammenarbeit werden legale Migrationswege mitunter mit Blick auf mögliche Vorteile für die Herkunftsstaaten wie finanzielle Rücküberweisungen oder Wissenstransfer verhandelt. Im EU-Kontext dient das Thema legale Migration als Verhandlungsmasse: Nicht selbst im Vordergrund stehend, werden

legale Zuwanderungsoptionen angeboten, z. B. Visaerleichterungen, um Anreize für die Zusammenarbeit zu schaffen und Zugeständnisse in anderen Bereichen, z. B. bei Rückführungen, zu erzielen (vgl. ESI 2018; 2019), – die auf lange Sicht irreguläre Migration verringern können. Von Relevanz ist dies vor allem in asymmetrischen Migrationsszenarien, in denen eine Partei ein größeres Interesse an der legalen Zuwanderung in einen anderen Staat hat als umgekehrt, so wie es häufig zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern der Fall ist (Weinar 2017: 90–91).

Außenpolitische Gründe haben insbesondere in der französischen, italienischen und spanischen Politik der legalen Migration eine große Rolle gespielt. Alle drei Staaten unterhalten enge historische und manchmal auch sprachliche Beziehungen zu Herkunftsstaaten. So hat **Frankreich** eine Reihe von bilateralen Migrationsabkommen mit Partnerstaaten abgeschlossen, insbesondere mit dem frankophonen Afrika. Auch **Italien** unterhält Abkommen zur Erwerbsmigration und Migrationssteuerung mit einer Reihe von Ländern, insbesondere in Nordafrika und Asien. **Spanien** hat hauptsächlich mit nordafrikanischen und subsaharischen Ländern Abkommen zur Migrationssteuerung ausgehandelt. Außen- und entwicklungspolitische Motive kennzeichnen auch einige der bilateralen Kooperationsprogramme Deutschlands zur Erleichterung der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken. Im Gegensatz dazu verfolgt **Schweden** einen länderunabhängigen Ansatz zur legalen Migration, hat also keine Partnerschaften oder bilateralen Abkommen abgeschlossen, die die legale Migration aus bestimmten Drittländern erleichtern könnten.

### 2.4 Rechte von Migrantinnen und Migranten schützen

Ein weiteres Motiv für eine Politik der legalen Migration ist der Schutz der Menschen- und Arbeitsrechte von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Auf den irregulären Routen sind sie großen Risiken, etwa Schleuserkriminalität und Menschenhandel, ausgesetzt. Auch

18 Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

der Aufenthalt und die Arbeit ohne Aufenthaltsstatus können zu Ausbeutung und eingeschränktem Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung oder schulischer Bildung für Kinder führen. Umgekehrt wird argumentiert, dass legale Migration die Zuwanderinnen und Zuwanderer mit Informationen, Rechten und effektiven Schutzmaßnahmen ausstattet, die eine sichere und produktive Migrationserfahrung ermöglichen.

Wenig deutet darauf hin, dass der Schutz der Menschenrechte explizit zu den Motiven für die Strategien der fünf analysierten Ländern zählt. Dennoch erscheint das Motiv der Menschenrechte mitunter auf diskursiver Ebene, insbesondere in bilateralen Initiativen, Pilotprogrammen und regionalen wie interregionalen Dialogen zur Migrationssteuerung. Auf EU-Ebene dagegen haben die Themen der Verletzlichkeit und des Schutzes für die politischen Entscheidungen eine größere Rolle gespielt, z. B. veranlassten sie die Kommission zur Festlegung gemeinsamer Standards für Gruppen wie Saisonkräfte (s. Kap. 3.1).

### 2.5 Andere Faktoren und Variablen

Neben diesen Motiven bestimmen weitere Faktoren, wie und warum bestimmte Ansätze zustande kommen. Dazu gehören der institutionelle Aufbau und die Entscheidungsstruktur eines Landes, z. B. welches Ministerium für Migration zuständig ist, oder die Rolle der EU als Impulsgeberin für politische Entwicklungen. Darüber hinaus können – mehr oder weniger vorhersehbare – Ereignisse und exogene Schocks erhebliche Auswirkungen haben. So hatte die Wirtschaftskrise 2007/08 in **Italien** und **Spanien** Effekte auf die Politik zur legalen Migration und führte zu einer Verringerung der Kontingente und anderer Zuwanderungsoptionen für Gering- und Mittelqualifizierte. Ähnlich dominierte der starke Anstieg der irregulären Zuwanderung und der Asylanträge im Jahr 2015 die politische Agenda der EU als Gesamtheit und insbesondere **Italiens**, **Deutschlands** und **Schwedens**, was eine Reihe politischer Veränderungen hervorrief.

Ein weiterer entscheidender Faktor, der die politischen Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene erklärt, ist die öffentliche Wahrnehmung. Durch die intensive öffentliche Debatte und

vor allem durch die populistischen Kräfte, die in den letzten Jahren an Einfluss gewonnen haben, ist der Gestaltungsspielraum der Regierungen zur Erweiterung legaler Migrationsoptionen deutlich enger geworden. Die Politisierung von Migrationsfragen wird zum Beispiel in Italien sichtbar. Hier gab es immer wieder Versuche, die Maßnahmen zur legalen Zuwanderung zu reformieren. Die politische Zusammensetzung der wechselnden Regierungen und deren Einstellung pro oder contra Migration beeinflussen diese Maßnahmen jedoch erheblich. Die Wahrnehmung, die Regierung habe bei der Zuwanderung ‚die Kontrolle verloren‘ und Migrations- und Asylsysteme seien nicht funktionsfähig oder ‚unfair‘, kann die öffentliche Unterstützung für die Migration insgesamt untergraben (vgl. MIDEM 2018; Georgiou/Zaborowski 2017). Es bedarf weiterer Forschung, um nachzuweisen, ob es umgekehrt auch zutrifft, dass Gesellschaften offener für Zuwanderung sind, wenn ihre Regierungen den Eindruck von Kontrolle vermitteln und Migration auf geordneten und regulären Wegen stattfindet – was potenziell als Argument für eine proaktivere Politik der legalen Migration dienen könnte (vgl. ODI 2017).

### 3 Rolle der EU in der internen und auswärtigen Migrationspolitik

Obwohl sich die Institutionen der Europäischen Union (EU) seit Langem um eine gemeinsame Migrationspolitik bemühen (vgl. Luettke 2018), zögern die Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der legalen Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken, ihre Befugnisse an die EU abzugeben. Daher versucht die EU nun graduell, die Zuwanderungspolitik ihrer Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Gleichzeitig sind ihre Befugnisse auf außenpolitischer Ebene nur grob umrissen. Die EU verfügt über eigene Zuständigkeiten im Bereich der außenpolitischen Migrationspolitik, die sich sowohl auf die Begrenzung irregulärer Migration als auch auf Entwicklungskooperationen mit Drittstaaten beziehen. Jedoch gibt es signifikante Überschneidungen zwischen den Aktivitäten der EU und denen ihrer Mitgliedstaaten, wobei die EU nicht immer über die Druckmittel und Ressourcen verfügt, um die Kooperationen mit Drittstaaten in Bezug auf Migrationsfragen zu intensivieren. Insgesamt weichen die rhetorischen Absichtserklärungen

### Info-Box 3 EU-Zuständigkeiten bei der legalen Migration

Nach Art. 79 Abs. 2 des AEUV ist die EU zuständig für:

- die Definition der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie der Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten;
- die Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen;
- die illegale Einwanderung und den illegalen Aufenthalt, einschließlich der Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten;
- die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern.

Art. 79 Abs. 1 legt weitere Ziele fest und erklärt: „Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.“

Art. 79 Abs. 5 unterstreicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen. In der Praxis folgt daraus allerdings, dass es die Mitgliedstaaten sind, die über die Visavergabe und die Anzahl an Migrantinnen und Migranten entscheiden, die zu Erwerbszwecken zugelassen werden; ferner bestimmen sie die Bedingungen, wonach Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse vergeben werden, wenn keine EU-weiten Regeln verabschiedet wurden.

gen der EU, legale Migration zu einem der Kernpunkte einer umfassenden Migrationspolitik zu machen – wie in einer Vielzahl von politischen Dokumenten und Initiativen bekräftigt wird – von ihrer tatsächlichen Fähigkeit ab, legale Migrationswege zu entwerfen und zu realisieren (vgl. SVR-Forschungsbereich 2019). Legale Migration für Hochqualifizierte aus Drittstaaten gehört zu den höchsten Prioritäten der EU, die Blaue Karte EU dient hierfür als Aushängeschild. Deutlich weniger Fortschritt wurde hingegen bei der Koordination legaler Migrationswege – über eng begrenzte Kategorien wie beispielsweise Saisonarbeit hinaus – für gering- und mittelqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erzielt (SVR 2018: 25).

Dieses Kapitel skizziert die Kompetenzen der EU für die interne Migrationspolitik (s. Kap. 3.1) und für die externe Migrationspolitik, insbesondere die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern (s. Kap. 3.2). Untersucht werden die Bemühungen der europäischen Institutionen in den letzten zwei Jahrzehnten, ihre Kompetenzen auszuweiten, sowie der Verhandlungsverlauf mit Mitgliedstaaten, der das nur schrittweise Vorgehen der EU im Bereich der legalen Migration erklärt. Zuletzt werden frühere und aktuelle

Initiativen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bewertet, indem gefragt wird, ob sie legale Migration erleichtert und so zur Verbesserung der Migrationspolitik allgemein beigetragen haben (s. Kap. 3.3).

### 3.1 Interne Zuständigkeiten der EU für Migration zu Erwerbszwecken

Obwohl die Zuständigkeiten für die Migration zu Erwerbszwecken zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten aufgeteilt sind (s. Art. 2 Abs. 2) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV), ist dieses Thema ein Problembereich der europäischen Integration (vgl. Bendel 2011). Die EU ist befugt, die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige zu bestimmen und deren Rechte in der EU zu definieren (Info-Box 3). Allerdings zögern die Mitgliedstaaten, ihre Autorität etwa in Bezug auf die Zulassung zum Arbeitsmarkt, die sehr eng mit der nationalen Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik verknüpft ist, aus der Hand zu geben. Die Staaten haben das letzte Wort, wenn es darum geht, welche Drittstaatsangehörigen ihre Hoheitsgebiete betreten dürfen und

wie viele Migrantinnen und Migranten zu Erwerbszwecken zugelassen werden.<sup>19</sup>

Nach der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam 1997 forderte die EU, eine gemeinsame Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik zu entwickeln, ein Aufruf, der auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates in Tampere 1999 noch einmal bekräftigt wurde. Auf dem Gipfel wurde festgelegt, welche konkreten Schritte die Europäische Kommission umsetzen sollte, darunter die Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Partnerschaften mit Herkunftsländern, der Schutz der Rechte aller legalen Migrantinnen und Migranten und die Steuerung von Migration (einschließlich einer gemeinsamen Visapolitik, der Bekämpfung illegaler Einwanderung und der Zusammenarbeit bei der Grenzsicherung und Rückführung) (vgl. Europäisches Parlament 1999). Daraufhin unterbreitete die Kommission 2001 einen umfassenden Vorschlag für gemeinsame Migrationsstrategien bei der Beschäftigung und Selbstständigkeit von Drittstaatsangehörigen in Europa. Dieser Vorschlag rief zur Harmonisierung der unterschiedlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten auf. Hierzu sollte eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis eingeführt werden, die nur noch einen Antrag erforderlich machen würde, für den ebenfalls gemeinsame Definitionen, Kriterien und Abläufe gelten sollten. Darüber hinaus wurde ein offener Mechanismus als Mittel für Mitgliedstaaten vorgeschlagen, um die jeweiligen nationalen Maßnahmen zu koordinieren (vgl. KOM(2001)0386 endg.).

#### *Ein sektorabhängiger und schrittweiser Ansatz zur Harmonisierung*

Dieser ehrgeizige Vorschlag entwickelte jedoch nicht genug Zugkraft und wurde schließlich 2005 zurückgezogen (vgl. KOM(2005)462 endg.). Auch wenn sich die Mitgliedstaaten über die Vorteile einer besser koordinierten Migrationspolitik für Drittstaatsangehörige einig waren (z. B. zur Verhinderung von Wettbewerb untereinander), fürchteten besonders die nord- und

westeuropäischen Staaten, die Kontrollmacht über ihren Arbeitsmarkt oder ihre sozialen Sicherungssysteme zu verlieren, etwa die Möglichkeit, die Erwerbsmigration auf ihren wirtschaftlichen Bedarf abzustimmen (Bertozzi 2007: 6–7).

Nach der Zurücknahme des Vorschlags von 2001 erarbeitete die Kommission im Jahr 2005 ein Grünbuch mit verschiedenen Optionen für die weitere Zusammenarbeit im Bereich der legalen Migration (vgl. COM(2004)0811 endg.). Die Vorschläge lauteten nun:

- entweder die Inhalte des Vorschlags von 2001 wieder aufzugreifen und einen „horizontalen“ Ansatz zu verfolgen, durch den die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige harmonisiert werden würden,
- oder die Bemühungen um die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens zurückzustellen und stattdessen einzelne Gesetzgebungen für spezifische Erwerbsmigrantengruppen zu entwickeln
- oder aber ein beschleunigtes Verfahren für Migrantinnen und Migranten zu schaffen, um den Bedarf am Arbeitsmarkt zu decken und dem Mangel an Fachkräften zu begegnen.

Letztendlich entschied sich die EU für die zweite Option: einen schrittweisen Ansatz, der die Harmonisierung in ausgewählten Sektoren zum Ziel hatte. In einer begleitenden öffentlichen Befragung zum Grünbuch wurden spezifische Kategorien von Erwerbsmigrantinnen und -migranten ermittelt, die von der Harmonisierung der EU profitieren könnten. Die Kommission stellte im Dezember 2005 einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung vor, der sowohl vier sektorenabhängige Richtlinien für Hochqualifizierte und Saisonkräfte, unternehmensinterne Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie bezahlte Auszubildende beinhaltete, als auch eine allgemeine Rahmenrichtlinie<sup>20</sup>, in der die Rechte der Erwerbsmigrantinnen und Migranten innerhalb der EU dargestellt wurden. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) ist es formal (wenn auch nicht politisch) einfacher geworden, migrati-

19 Für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich gelten Ausnahmeregelungen bei den gemeinsamen EU-Vorschriften in den Bereichen Zuwanderung, Visa- und Asylpolitik, sog. Opt-out-Klauseln.

20 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 Drittstaatsarbeitnehmerinnen und arbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

onspolitische Beschlüsse zu fassen, da nur noch eine qualifizierte Mehrheit (Art. 79 Abs. 2 AEUV) anstelle der einstimmigen Unterstützung aller Mitgliedstaaten vonnöten ist. Die im strategischen Plan von 2005 festgelegten Richtlinien wurden zwischen 2009 und 2016 verabschiedet, wobei die EU sich entschied, (bezahlte und unbezahlte) Auszubildende in einer weitreichenderen Richtlinie von 2016 zu verhandeln, in der die „Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit“ festgelegt wurden (vgl. Richtlinie (EU) 2016/801).

#### *Saisonarbeitnehmerrichtlinie*

Der harmonisierte EU-Ansatz für Saisonarbeitskräfte ist hier von besonderem Interesse, da der Fokus dieser Studie auf gering- und mittelqualifizierter Erwerbsmigration liegt (vgl. Hooper/Le Coz 2019). Die Kommission schlug die Saisonarbeitnehmerrichtlinie mit den Zielen vor, die saisonale Arbeitskräftenachfrage in den Mitgliedstaaten zu befriedigen, die Zugangshürden für geringqualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu senken, die Rechte der Saisonkräfte zu schützen und die irreguläre Migration durch gemeinsame Regelungen zu begrenzen (vgl. KOM(2010)379 endg.). Die Verhandlungen über diese Richtlinie begannen erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (die Notwendigkeit einer einstimmigen Entscheidung entfiel somit) und dauerten dreieinhalb Jahre. Die Kommission konzentrierte sich auf die Harmonisierungsstandards und darauf, gemeinsame Regelungen zu schaffen, das Europäische Parlament wollte dagegen vor allem die Arbeitnehmerrechte schützen, während die Mitgliedstaaten darauf bedacht waren, ihre Kompetenz zu wahren, selbst über Zulassungen zu entscheiden und die zusätzlichen Vorgaben für diesen Prozess auf ein Minimum zu reduzieren (Fudge/Herzfeld Olsson 2014: 447–448). Die Bemühungen der Kommission, die zirkuläre Migration durch eine Mehrfach-Aufenthaltserlaubnis für Saisonarbeitskräfte

zu fördern, wurde von den Mitgliedstaaten abgelehnt, die einen Einschnitt in ihre Befugnis befürchteten, die Zahl der jährlich zugelassenen Erwerbsmigrantinnen und -migranten zu regulieren. Die vorgeschlagenen Regelungen zu dieser Mehrfach-Aufenthaltserlaubnis wurden schließlich gelockert, wodurch die Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen entscheiden konnten, ob und wie wiederholte Einstellungen von Arbeitskräften zu handhaben seien (Fudge/Herzfeld Olsson 2014: 456–457). Obwohl die Richtlinie eigentlich die Gleichbehandlung der Saisonkräfte festlegt, sind sie weiterhin von Familiennachzug, Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit sowie Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen ausgeschlossen (vgl. Zoetewij-Turhan 2017).

2014 wurde die Richtlinie schließlich verabschiedet. Sie definiert erstmals gemeinsame Regeln für die Zulassung, den Aufenthalt und die Rechte von Saisonkräften aus Drittstaaten. Zu den Bedingungen gehört beispielsweise, dass der Aufenthalt auf fünf bis neun Monate jährlich beschränkt und Familiennachzug ausgeschlossen ist. Dagegen ist es Saisonarbeitskräften gestattet, ihren Arbeitgeber bzw. ihre Arbeitgeberin zu wechseln. Wiederholte Aufenthalte und Wiedereinstellungen werden gefördert, wenn die Bedingungen der Arbeits- und Aufenthaltstitel erfüllt sind.<sup>21</sup> Die Mitgliedstaaten sind jedoch weiterhin dafür verantwortlich, das Zulassungsvolumen festzulegen und den Bedarf an Saisonarbeitskräften zu ermitteln. Darüber hinaus besteht eine gewisse Flexibilität bei der Implementierung der gemeinsamen Regeln in die jeweiligen nationalen Programme (s. als Beispiel hierfür auch die Diskussion um die Richtlinie der Blauen Karte EU in Info-Box 4) – etwa wenn es um die Dauer der Zulassung von Saisonarbeitskräften geht oder darum, ob wiederholte Einstellungen durch das Angebot eines bevorzugten Einstellungsprozesses (wie z. B. in Spanien) sinnvoll sind oder aber die Ausstellung einer Mehrfach-Aufenthaltserlaubnis für Saisonarbeitskräfte (wie z. B. in Frankreich).

Selbst der sektorabhängige und schrittweise Ansatz (anstelle einer breiten, horizontalen Harmonisierung) schafft es nicht immer, die politischen Prioritäten von EU und Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Zum einen

21 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 Saisonarbeitnehmer.

## Info-Box 4 Verhandlungen über die Blaue Karte EU

Die schwierigen Verhandlungen über die Richtlinie Blaue Karte EU<sup>22</sup> für hochqualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen aus Drittstaaten veranschaulichen sehr gut die Spannungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, die in Bezug auf die Gesetzgebungen zur Erwerbsmigration herrschen. Die Blaue Karte EU fußt auf der Richtlinie von 2009 und fungiert als ein EU-weiter Zulassungsweg für Hochqualifizierte, denen aufgrund eines vergüteten Beschäftigungsangebots für Hochqualifizierte mit einem wettbewerbsfähigen Gehalt (normalerweise ungefähr das 1,5-fache Jahresgehalt für vergleichbare Positionen) eine Arbeitserlaubnis erteilt wird. Die nur lose umrissenen Anforderungen führten jedoch dazu, dass jeder Mitgliedstaat (ausgenommen Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich) sein eigenes Blaue Karte EU-System mit leicht variierenden Konditionen entwickelte (z. B. in Bezug auf die Länge der erteilten Aufenthaltstitel) (vgl. Desiderio 2016). Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, dass das System Blaue Karte EU die nationalen Zulassungsregelungen nicht ersetzt, sondern parallel dazu läuft. Dadurch wird die Blaue Karte EU nur begrenzt genutzt, was die Frage aufwirft, welchen Mehrwert dieser EU-weite Migrationsweg erbringt.

2016 schlug die Europäische Kommission Reformen der Blauen Karte EU vor. Ziel war es einerseits, die unterschiedlichen nationalen Programme in einem EU-weiten System aufgehen zu lassen, andererseits nationale und miteinander konkurrierende Kanäle bei der Zulassung von Hochqualifizierten abzuschaffen. Darüber hinaus sollten laut Antrag auch die Zulassungskriterien auf Fachkräfte ohne akademische Qualifikationen, aber mit relevanter Berufserfahrung ausgeweitet werden.<sup>23</sup> Bislang konnten diese Vorschläge noch keine Einigung der Mitgliedstaaten im Rat erzielen (vgl. COM(2018)635 final). Neben dem lang etablierten Widerstand der Mitgliedstaaten, der EU in diesen Fragen weitere Befugnisse zu erteilen, zögern diese außerdem, ihre bewährten Verfahren zur Zulassung von hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten durch ein EU-weites System zu ersetzen (vgl. Desiderio 2016).

sind die Staaten darauf bedacht, größtmögliche nationale Kontrolle über ihre Politik zur legalen Migration zu behalten; zum anderen ist der tatsächliche Mehrwert der Harmonisierung auf EU-Ebene nicht immer nachvollziehbar. Zwar empfiehlt der 2019 fertiggestellte *Fitness-Check* des Rechtsrahmens für legale Migration der EU Maßnahmen, die Verfahren zu vereinfachen und die Umsetzung bestehender Richtlinien zu überwachen und voranzutreiben (vgl. SWD(2019)1056 final). Aber über die Saisonarbeitnehmerrichtlinie und die Bemühungen der Harmonisierung von Zulassungsverfahren im Allgemeinen hinaus wird die Zulassung von gering- und mittelqualifizierten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen auch auf lange Sicht Teil nationaler Maßnahmen bleiben.

## 3.2 Außenpolitische Kompetenz der EU für legale Migration

Sowohl die interne als auch die auswärtige Politik der EU im Bereich der legalen Migration besteht aus einem komplexen Geflecht von Strategien und Instrumenten, die wiederum eng mit der Politik der Mitgliedstaaten verzahnt sind. Allerdings stehen die Spielräume der EU, in migrationsaußenpolitischen Fragen aktiv zu werden, immer wieder zur Debatte. Einerseits besitzt die EU vertragliche Kompetenzen, um mit einem oder mehreren Drittländern (die Mitgliedstaaten bindende) Übereinkünfte zu schließen, wenn dies den Zielen im Primärrecht dient oder qua Sekundärrecht vorgesehen ist (Art. 216 Abs. 1 AEUV), also z. B. Rückübernahme-

22 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.

23 In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die deutsche Bundesregierung, auch wenn sie nicht prinzipiell gegen eine Anerkennung von (mindestens fünfjähriger) einschlägiger Berufserfahrung als vergleichbar mit einem Hochschulabschluss sei, dass es bisher keine Kriterien und Verfahren zur Prüfung der Äquivalenz von formalen und durch Berufserfahrung erworbenen Qualifikationen gebe (BT-Drs. 19/750: 3).



oder Visaerleichterungsabkommen. Andererseits sind einige der außenpolitischen Kompetenzen nur implizit vorhanden, vor allem Folge der Umsetzung interner migrationspolitischer Kompetenzen, wie sie in den Verträgen festgelegt worden sind.<sup>24</sup> Z. B. könnte das innenpolitische Ziel, dass die EU eine „gemeinsame Einwanderungspolitik [entwickelt], die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme [gewährleisten soll]“ (Art. 79 Abs. 1 AEUV), außenpolitisches Handeln wie etwa internationale Vereinbarungen mit Drittstaaten erfordern (García Andrade 2013: 265–266). Die Verhandlung von Visaerleichterungsabkommen ist der augenscheinlichste Aspekt der auswärtigen Migrationspolitik der EU. Die Mobilitäts erleichterung gilt jedoch nur für Kurzzeit-Schengen-Visa und ausgewählte Kategorien von Drittstaatsangehörigen, beispielsweise Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Studierende und Diplomatinen und Diplomaten (Trauner/Kruse 2008: 17; zu einer Untersuchung, wie unterschiedlich Drittstaaten in den Verhandlungen mit der EU über Visaerleichterungen behandelt wurden, vgl. Laube 2019). Infolgedessen können die meisten Migrations- und Mobilitätsoptionen, die tatsächlich einen legalen Aufenthalt in Erwerbstätigkeit zur Folge haben, nur durch die Mitgliedstaaten geschaffen werden, die für die Vergabe von nationalen Visa zu Ausbildungs- oder Erwerbszwecke verantwortlich zeichnen.

Durch diese Einschränkungen ist die EU hauptsächlich auf Gespräche und ‚weiche‘, nicht rechtsverbindliche politische Instrumente angewiesen, um eine gemeinsame Migrationsaußenpolitik zu verfolgen, z. B. Mobilitätspartnerschaften oder den unten näher beschriebenen Migrationspartnerschaftsrahmen. 2015, genau wie 2011 und 2005, ging der Impuls für die Weiterentwicklung einer gemeinsamen Migrationsaußenpolitik und die Stärkung von Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern von den steigenden irregulären Zuzügen über europäische Grenzen aus. Die neueste Initiative, der Migrationspartnerschaftsrahmen, wurde 2016 ins Leben gerufen. Wie auch bei

früheren Versuchen wurden legale Migrationswege als Hebel in den Verhandlungen über Rückführungs politik, Rückübernahmeabkommen und verstärkte Grenzsicherung mit Drittländern genutzt. Dabei handelt es sich um heikles Terrain am Schnittpunkt zwischen Migrations- und Außenpolitik, zweier Bereiche also, in denen die Mitgliedstaaten nur ungern ihre Befugnisse teilen (Reslow 2013: 223). In der Praxis sind die Aktivitäten der EU in Migrationsfragen häufig Teil ihrer entwicklungspolitischen Kooperationen oder Nachbarschaftshilfeabkommen. Die EU verwaltet beispielsweise den Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF), jedoch können auch hier die Mitgliedstaaten im Ausschuss mitbestimmen und steuern so indirekt einen Teil des Budgets, von dem Projekte der nationalen Entwicklungsagenturen umgesetzt werden (zu dem Wettbewerb zwischen diesen Agenturen s. Koch/Weber/Werewolf 2018: 13).

Im letzten Jahrzehnt haben die Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst und die Mitgliedstaaten immer wieder für engere Partnerschaften mit Drittländern geworben, besonders mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern in direkter Nachbarschaft Europas sowie in Subsahara-Afrika. Die EU hat eine Vielzahl von Instrumenten eingesetzt, um ihre Mitgliedstaaten in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu unterstützen. Diese reichten von rechtlichen Maßnahmen (z. B. Visaerleichterung, Rückübernahmeabkommen und Richtlinien) über politische Dialoge (z. B. Rabat-Prozess, Khartoum-Prozess, Mobilitätspartnerschaften) und nicht rechtsverbindlichen Stellungnahmen, Erklärungen und Initiativen (z. B. Valletta-Aktionsplan) bis hin zu operativer Unterstützung (z. B. durch EU-Agenturen oder Projekte innerhalb des EUTF). Diese Instrumente werden entweder einzeln genutzt oder miteinander kombiniert, beispielsweise im Rahmen der Migrationspartnerschaften der EU oder der Pakte, die innerhalb des Migrationspartnerschaftsrahmens vereinbart wurden. Viele dieser Instrumente haben jedoch nicht in nennenswertem Maße zu konkreten Mobilitäts- oder Migrationsoptionen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken beigetragen.

24 Folglich wird zwar die Kompetenz der EU zur Schließung von Rückübernahmeabkommen in den Verträgen explizit genannt (Art. 79 Abs. 3 des AEUV), nicht aber die zur Einräumung von Visaerleichterungen (García Andrade 2013: 265).

### 3.3 Bisherige Bemühungen der EU zur Ausweitung legaler Migration

Der Europäische Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (vgl. KOM(2011)743 endg.) fügte dem vorherigen Gesamtansatz zur Migrationsfrage (GAM) 2011 eine neue Mobilitätskomponente hinzu.<sup>25</sup> Ziel war es, eine bessere Vereinbarkeit mit anderen Maßnahmen der EU-Außen- und Entwicklungspolitik zu schaffen. Hierzu gehörten u. a. die Mobilitäts- und Visumangelegenheiten (z. B. die gemeinsame EU-Zulassung für kurzfristige Aufenthalte und die Regelungen der Mitgliedstaaten für langfristige Aufenthalte). Die Logik des GAMM sah vor, ‚mehr für mehr‘ anzubieten, also Drittstaaten, die in der Migrationskontrolle verstärkt mit der EU zusammenarbeiteten, mit Visaerleichterungen und anderen Vorteilen zu ‚belohnen‘ (Strik 2017: 310).

Zur selben Zeit begannen die EU-Institutionen, das Konzept der Mobilitätspartnerschaften auf EU-Ebene zu propagieren (vgl. KOM(2007)248 endg.), während die Mitgliedstaaten auf bilateraler Ebene bereits auf diese Ansätze zurückgriffen (s. Kap. 5). Mobilitätspartnerschaften bieten eine Vorlage für die engere Zusammenarbeit zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und Drittländern. Darin werden zwei Ebenen abgedeckt: (1) hochrangige politische Dialoge zur Förderung oder Wiederaufnahme von Rückübernahmeabkommen und (2) die operative Zusammenarbeit bei konkreten Projekten, mit dem Ziel, guten Willen zu zeigen und die institutionellen Rahmenbedingungen und Kapazitäten in den Drittländern zu verbessern. Die Mobilitätspartnerschaften sind auf jedes einzelne Partnerland zugeschnitten und von verschiedenen Faktoren abhängig: von der Art der Beziehungen zwischen der EU und dem

jeweiligen Staat, der Migrationssituation dort und dem Interesse des Partnerlandes an einer Zusammenarbeit beim Thema irreguläre Migration. 2011 entwickelte die Kommission die sog. Gemeinsamen Agenden für Migration und Mobilität (*Common Agendas on Migration and Mobility*, CAMM), die ähnliche Ziele verfolgten wie die Mobilitätspartnerschaften, aber auf Länder zugeschnitten war, mit denen die migrationspolitische Zusammenarbeit bislang kaum entwickelt war.<sup>26</sup>

#### *Begrenzte Ergebnisse und fehlender Mehrwert für Mitglied- und Drittstaaten*

Da es weder Mobilitätspartnerschaften noch CAMM gelungen ist, neue, effektive legale Migrationswege zu öffnen, stellt sich die Frage, wie hoch ihr tatsächlicher Mehrwert im Vergleich zu traditionellen bilateralen Abkommen zwischen Mitglied- und Drittstaaten einzuschätzen ist. Zuletzt hatte die EU versucht, sie als Instrument für die Zusammenarbeit mit arabischen Staaten infolge der arabischen Revolutionen neu zu beleben (vgl. den Hertog/Tittel-Mosser 2017). Dabei bewarb sie auch die zirkuläre Migration als wichtigen Bestandteil der Mobilitätspartnerschaften, die als bestmögliche Win-win-Strategie angepriesen wurden: Mobilitätspartnerschaften sollten demnach auf einen Schlag den Arbeitskräftebedarf in den europäischen Ländern decken, zur lokalen Entwicklung in den Herkunftsländern beitragen und Braindrain verhindern (vgl. Chou/Gibert 2012; COM(2011)303 final).

Die Forschung der letzten Jahre hat jedoch gezeigt, dass die legalen Migrationsprojekte in Umfang und Anzahl sehr begrenzt geblieben sind – trotz der laut propagierten Ziele zu umfassenden Ansätzen und zirkulärer Migration (vgl. Reslow 2013; García Andrade/Martín/Mananashvili 2015; den Hertog/Tittel-Mosser

25 Europäischer Rat, 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.

26 Die beiden Hauptunterschiede zwischen Mobilitätspartnerschaften und den CAMM sind: (1) um eine Mobilitätspartnerschaft einzurichten, müssen auch Visaerleichterungen und Rückführungs-Abkommen verhandelt werden, was das bei CAMM nicht der Fall ist, (2) eine Mobilitätspartnerschaft wird in den meisten Fällen mit Nachbarschaftsländern der EU vereinbart. Die EU hat neun Mobilitätspartnerschaften, und zwar mit Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Cabo Verde, Georgien, Jordanien, Marokko, die Republik Moldau und Tunesien sowie drei CAMM mit Äthiopien, Indien und Nigeria abgeschlossen. Allgemein wird eine CAMM eher mit Ländern vereinbart, mit denen bis dato nur wenig Zusammenarbeit bestand. S. auch Europäische Kommission: Gesamtansatz für Migration und Mobilität, letztes Update 17.04.2019 ([https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en), 27.08.2019); und Europäischer Rat: Erklärung einer Gemeinsamen Agenda für Migration und Mobilität zwischen Indien, der EU und ihren Mitgliedstaaten 2016 (<https://www.consilium.europa.eu/media/23674/20160329-joint-declaration-camm.pdf>, 27.08.2019).



2017). Beispielsweise konzentrierten sich die meisten Projekte innerhalb der Mobilitätspartnerschaft mit Cabo Verde, Marokko und Republik Moldau auf die irreguläre Migration und hier vor allem darauf, Rückkehrerinnen und Rückkehrer wieder einzugliedern – während die Schaffung neuer legaler Wege vernachlässigt wurde (den Hertog/Tittel-Mosser 2017: 89). Auch wenn die Kommission versucht hat, eine koordinierende Rolle zu spielen, blieb der Kritikpunkt, dass die Mobilitätspartnerschaften nicht über eine Ansammlung von bestehenden oder geplanten Initiativen und Projekten einzelner Mitgliedstaaten hinausgingen. In den Fällen, in denen Mobilitätspartnerschaften überhaupt Projekte zur legalen Migration vorsahen, verbreiteten sie hauptsächlich Informationen über bereits existierende legale Migrationsoptionen und das Risiko irregulärer Migration (vgl. Reslow 2013).

Eine der Hauptschwächen der Mobilitätspartnerschaften und der CAMM ist, dass sie vollständig vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängen. Sie sind nicht rechtsverbindlich, sondern bieten lediglich einen politischen Rahmen zur freiwilligen Beteiligung. Daher ist die EU bei jedem Schritt darauf angewiesen, dass Mitgliedstaaten zustimmen oder die Führung übernehmen – von den Verhandlungen über die Erteilung von Visa bis zur Umsetzung der Mobilitätspartnerschaften. Eine Reihe an Mitgliedstaaten hat sogar darauf bestanden, dass sich die Mobilitätspartnerschaften im Bereich der legalen Migration zurückhalten sollten, da dieser zu den nationalen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gehöre (SVR-Forschungsbereich 2019: 5).

Letztendlich ist den Mitgliedstaaten der Mehrwert einer Mobilitätspartnerschaft im Vergleich zu einem bilateralen Abkommen häufig unklar, insbesondere dann, wenn bereits Vereinbarungen mit Drittstaaten zu Erwerbsmigrationszwecken getroffen wurden. So erhoffte sich die EU beispielsweise von Frankreich Hilfe bei den Verhandlungen mit Senegal, doch Paris war nie besonders an einer Mobilitätspartnerschaft mit Senegal interessiert, da die französischen Interessen besser durch verschiedene bilaterale Abkommen vertreten wurden, die sie direkt mit Dakar verhandeln konnten. Letzten Endes verhielt sich Frankreich bei den Bemühungen, eine Mobilitätspartnerschaft mit Senegal abzuschließen, passiv, woran die Verhandlungen schließlich scheiterten (vgl. Chou/Gibert 2012). Auch die Drittstaaten bevorzugten mitunter bilaterale

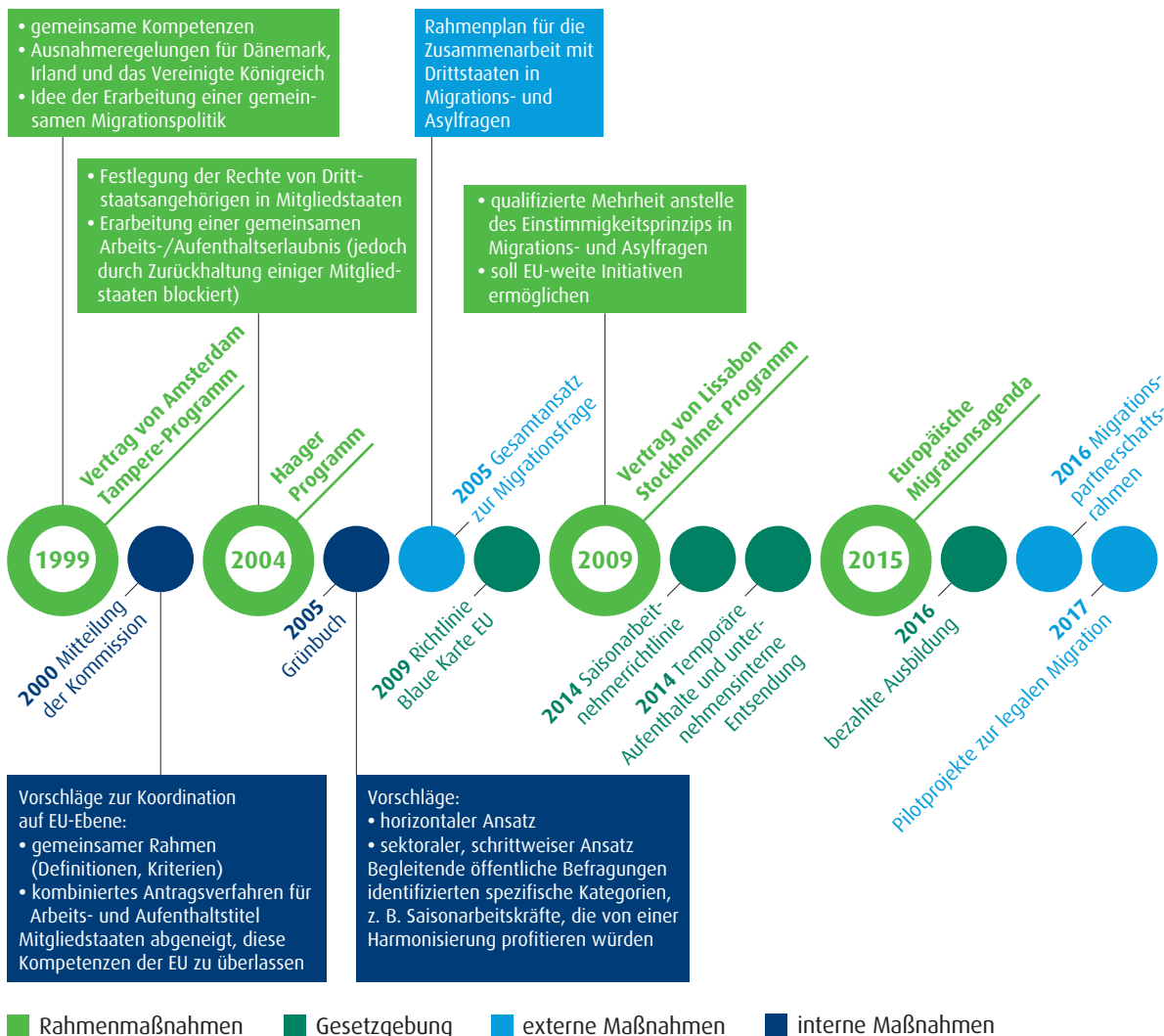
Abkommen, da sie auch ihnen mehr Einfluss darauf ermöglichen, günstige Vereinbarungen mit einem Mitgliedstaat zu verhandeln und so mehr Hilfen oder einen besseren Zugang zu Arbeits- oder Ausbildungsvisa zu erhalten (Chou/Gibert 2012: 419). So wurden beispielsweise über viele Jahre Verhandlungsversuche mit Marokko unternommen, doch verweigerte sich Rabat dauerhaft der Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens mit der EU, da es bereits bilaterale Abkommen über Rückübernahmen mit mehreren Mitgliedstaaten gab (vgl. Martin 2012).

Zusammengefasst erlauben Instrumente wie Mobilitätspartnerschaften neben Politikrahmen wie GAM oder GAMM der EU, eine Koordinations- und Führungsrolle einzunehmen. Gleichzeitig zeigen sie aber auch, dass die EU ihren Mehrwert in diesem Bereich erst noch unter Beweis stellen muss, insbesondere da legale Migration und Außenpolitik in den Augen vieler Mitgliedstaaten zu den nationalen Hoheitsrechten gehören. Durch die Europäische Migrationsagenda und den Migrationspartnerschaftsrahmen versucht die EU, diese Beschränkungen zu beseitigen und zu zeigen, welche Vorteile ein gemeinsamer Ansatz haben könnte.

#### *Fokus auf die Begrenzung irregulärer Migration: die Europäische Migrationsagenda und der Migrationspartnerschaftsrahmen*

Als der GAMM an Schwung verlor, initiierte die Kommission einen neuen umfassenden Ansatz: die Europäische Migrationsagenda. Im Mai 2015 verabschiedet, besteht sie aus vier Säulen, die die Ziele des GAMM widerspiegeln: (1) die Anreize für irreguläre Migration reduzieren, (2) Menschenleben retten und Außengrenzen sichern, (3) eine starke gemeinsame Asylpolitik und (4) eine neue Politik für legale Migration (COM(2015)240 final). Eines der Hauptziele der EU-Politik der legalen Migration lag darin, hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten zu gewinnen, beispielsweise Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Geschäftsleute und zukünftige Studierende. Dies entsprach den ökonomischen Prioritäten der Mitgliedstaaten, die u. a. inländische geringqualifizierte Arbeitskräften vor Wettbewerb schützen wollten. Allerdings wurde der Aspekt der legalen Migration rasch aus den Augen verloren, besonders als die irreguläre Migration nach Europa im Verlauf des Sommers 2015

Abb. 1 Im Kontext dieser Studie relevante Meilensteine der EU-Migrationspolitik



Quelle: SVR-Forschungsbereich/MPI Europe/KALUZA+SCHMID Studio

zunahm und die Mitgliedstaaten den Schwerpunkt auf verschärfte Grenzkontrollen und die Unterstützung der Asylsysteme statt auf die Schaffung neuer oder breiterer legaler Migrationswege setzten. Erst im September 2017 übernahm die Kommission wieder die Führungsrolle für das Thema und stellte Pilotprojekte für die legale Migration mit Herkunfts- und Transitländern in Afrika vor (s. Kap. 5.2).

Im Juni 2016, zur selben Zeit als die EU die Europäische Migrationsagenda vorstellte, wurde auch der Migrationspartnerschaftsrahmen eingeführt (COM(2016)385 final). Dies war der Versuch, die Arbeit des GAMM fortzusetzen und die Migration vollständig

in die Außenpolitik der EU zu integrieren. Dabei sollten die Beziehungen zu bestimmten Herkunfts- und Transitstaaten in Afrika gestärkt werden, die als Schlüsselstaaten gelten (Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal). Wie vorhergehende Initiativen ist der Migrationspartnerschaftsrahmen ebenfalls nicht rechtsverbindlich. Dennoch hat er eine größere Dynamik entwickelt, da er einerseits mit höheren Fördermitteln ausgestattet war (u. a. durch den EUTF; Collett/Ahad 2017: 9), andererseits verstärkte Unterstützung durch die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu bieten hatte, in die sich die EU-Agenturen in den Partnerländern einbrachten, insbesondere Frontex und



Europol.<sup>27</sup> Dennoch lassen sich die Ergebnisse nach zwei Jahren Laufzeit bestenfalls als gemischt beschreiben, insbesondere in Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen EU und Partnerstaaten in Fragen der legalen Migration. Mitgliedstaaten übernehmen weiterhin die Führungsrolle in Verhandlungen mit Drittstaaten – und manche Länder, wie Frankreich und Spanien, haben bisher gezögert, ihr seit Langem existierendes diplomatisches Kapital mit den anderen EU-Ländern zu teilen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die EU-Institutionen eine zunehmend aktive Rolle bei der grundlegenden Koordination und Harmonisierung der legalen Migrationspolitik eingenommen haben, obwohl ihre Kompetenz in diesem Feld sehr begrenzt ist (für einen Überblick, s. Abb. 1). Dasselbe gilt für ihre Mitwirkung an Partnerschaftsabkommen mit Drittländern, die u. a. den legalen Zugang nach Europa zu erleichtern, auch wenn die Migration von Gering- und Mittelqualifizierten bislang nicht im Fokus gestanden hat. Mobilitätspartnerschaften und andere Formen der Zusammenarbeit sind daran gescheitert, effektive, legale Migrationswege für Drittstaatsangehörige zu schaffen, obwohl die Rahmenvereinbarungen für die mögliche Erweiterung legaler Migrationsoptionen bestehen. Ob in dieser Frage in näherer Zukunft Fortschritte erzielt werden können, wird davon abhängen, ob es der EU gelingt, ihre Koordinationsrolle zu intensivieren und den Mehrwert dieser Bestrebungen zu vermitteln.

#### 4 Zulassung gering- und mittelqualifizierter Drittstaatsangehöriger: Gestaltungsansätze und Instrumente

In diesem Kapitel werden die legalen Zulassungswegen für gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten näher beleuchtet, die von den fünf hier untersuchten Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien) bereitgestellt werden. Allerdings sind nur wenige Zulassungsoptionen explizit auf diese Qualifikationsstufen zugeschnitten – mit der

wichtigen Ausnahme der Saisonarbeit. Inwieweit auch Optionen für einen Weg in die berufliche Bildung<sup>28</sup> zur Verfügung stehen, variiert von Land zu Land, doch ist dieser Pfad generell wenig entwickelt – und wo er vorgesehen ist, wird er kaum genutzt (Info-Box 5).

##### *Unterschiedliche staatliche Steuerungsansätze in der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften*

Bei der Definition von Auswahlkriterien für Migrantinnen und Migranten müssen die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger mindestens zwei Prioritäten abwägen: Einerseits müssen sie ein reaktionsfähiges System schaffen, mit dem ausländische Arbeitskräfte (einschließlich gering- und mittelqualifizierter) angeworben werden können, um schnell auf die Bedarfe des Arbeitsmarkts zu reagieren und inländische Arbeitskräfte zu schützen; andererseits sind gerade in den letzten Jahren Maßnahmen besonders wichtig geworden, welche die Chancengleichheit für inländische Arbeitskräfte garantieren. In Anbetracht der gestiegenen öffentlichen Skepsis gegenüber Migration und des starken Zulaufs zu politischen Parteien mit migrationsfeindlicher Agenda sind diese Maßnahmen in allen untersuchten Ländern inzwischen unerlässlich. Regierungen stehen unter dem Druck zu gewährleisten, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sich bei der Besetzung offener Stellen tatsächlich um die Einstellung inländischer Arbeitskräfte bemühen. Hierzu muss genau untersucht werden, ob der Einsatz von inländischen Arbeitskräften durch Lohnanhebung oder angemessenere Arbeitsbedingungen optimiert und Lohndumping verhindert werden könnte. Gleichzeitig, und unter Berücksichtigung des aktuellen politischen Diskurses, müssen die Zulassungssysteme so angelegt werden, dass sie mit den Strategien zur Arbeitsmarktintegration von benachteiligten Arbeitskräften aller Art in Einklang stehen, etwa mit der Integration kürzlich angekommener Flüchtlinge, neu Zugewanderter aber auch Langzeitarbeitsloser. Um diesen unterschiedlichen Zielen gerecht zu werden, muss die Politik festlegen, wieviel Einfluss von staatlicher Seite auf die Einstellungsentscheidungen von Unternehmen genommen werden soll.

27 Der Europäische Auswärtige Dienst war auch aktiver an den Verhandlungen mit Drittstaaten beteiligt und entwickelte einen Ansatz mit anderen Generaldirektionen und Mitgliedstaaten, der besser koordiniert war als zuvor.

28 Dies umfasst berufliche bzw. technische Ausbildungen sowie berufliche Qualifikationsmaßnahmen für geringqualifizierte Personen.

## Info-Box 5 Legale Migrationsoptionen zu Ausbildungszwecken

Die fünf analysierten Länder stellen zwar Visa zu Studienzwecken aus, schränken aber die Zulassung für nicht-akademische Berufsausbildungen und Lehrgänge jeweils stark ein. Dies kann u. a. an der geringen Nachfrage der Migrantinnen und Migranten, Betriebe und Berufsschulen liegen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zögern zudem, in die Ausbildung von ausländischen Staatsangehörigen zu investieren, wenn die Garantie fehlt, dass diese nach dem Abschluss im Land bleiben. Auch der Kostenfaktor spielt eine wichtige Rolle und kann ein zentrales Hindernis für die Migration zu Ausbildungszwecken im gering- und mittelqualifizierten Bereich sein. Migrantinnen und Migranten können unter Umständen nicht selbst für die Ausbildungsgebühren und die Kosten von erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen (z. B. Sprachkursen) aufkommen und haben als ausländische Staatsangehörige selten Zugang zu Stipendien und Fördermitteln, um diese Ausgaben zu decken. Einige Regelungen, die für Drittstaatsangehörige auf der Suche nach Ausbildungsmöglichkeiten in Europa gelten, wurden als potenziell relevant identifiziert. Die folgende Liste gibt diese Regelungen ohne Anspruch auf Vollständigkeit wieder:

- In **Frankreich** haben Personen mit einer gültigen Aufenthaltserlaubnis Zugang zu beruflichen Bildungsmöglichkeiten und Berufsbildungslehrgängen (Fallstudie FR: 27).<sup>29</sup> Beispielsweise können Drittstaatsangehörige, denen aus familiären Gründen oder zu Studienzwecken eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist, eine Berufsausbildung in einer französischen Firma (*apprentissage*) aufnehmen.<sup>30</sup> Weitere Ausbildungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige werden durch Programme für *young professionals* geboten, die Teil bilateraler Vereinbarungen mit einer begrenzten Anzahl von Staaten sind. Diese Programme ermöglichen es *young professionals* (im Alter von 18 bis 35 oder 40 Jahren) aus diesen Staaten, in verschiedenen Sektoren wie dem Gesundheitswesen, der Landwirtschaft, der Industrie oder auch in handwerklichen und sozialen Beschäftigungsfeldern Berufserfahrung zu sammeln.
- In **Deutschland** wird Drittstaatsangehörigen der Zugang zur beruflichen oder schulischen Ausbildung<sup>31</sup> von der Bundesagentur für Arbeit (BA) bewilligt, wenn durch die Arbeitsmarktprüfung festgestellt wurde, dass keine inländischen Bewerberinnen oder Bewerber zur Verfügung stehen und sowohl die Ausbildungsbedingungen als auch die Vergütung überprüft worden sind. Die Bewerberinnen und Bewerber müssen für die Dauer der Ausbildung (zwei bis drei Jahre) selbst für ihren Lebensunterhalt (ca. 800 Euro im Monat) aufkommen und mindestens grundlegende (A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) oder manchmal sogar fortgeschrittene (B1) Deutschkenntnisse nachweisen. Diese Voraussetzungen bilden eine beträchtliche Hürde, wie auch die geringen Zulassungszahlen nahelegen: Etwas weniger als 3.600 Migrantinnen und Migranten wurde 2018 eine Aufenthaltserlaubnis für betriebliche Ausbildungszwecke erteilt (im Vergleich zu etwa 36.400 erstmalig erteilten Aufenthaltsgenehmigungen zu Studienzwecken, einschließlich der Studienvorbereitungskurse; BAMF 2019: 16; SVR 2019b: 25–27).<sup>32</sup> Zudem gestaltet sich auch das Matching von ausbildungsinteressierten Drittstaatsangehörigen und offenen Ausbildungsplätzen schwierig, nicht zuletzt aufgrund sprachlicher Barrieren und der Besonderheiten des dualen Ausbildungssystems in Deutschland. Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz (das am 1. März 2020 in Kraft tritt und das Aufenthaltsgesetz, das die Grundlage für Erwerbsmigration nach Deutschland bildet, deutlich erweitert) führt ein sechsmonatiges Suchvisum für Auszubildende unter 25 Jahren mit Hochschulzugangsberechtigung ein, das bei Vorlage eines Ausbildungsvertrags in eine Aufenthaltsgenehmigung umgewandelt werden kann.<sup>33</sup>

29 Art. L. 5221-5 des französischen Arbeitsgesetzbuches.

30 Für einen Überblick über die zu erfüllenden Voraussetzungen für die Ausbildungsaufnahme in Frankreich s. <https://www.cidj.com/etudes-formations-alternance/alternance/apprentissage-acces-aux-jeunes-etrangers>, 27.08.2019.

31 § 16b Abs. 1 und § 17 Abs. 1 AufenthG. In Deutschland gibt es zwei Arten der Berufsausbildung: die schulische Ausbildung, die normalerweise nicht oder kaum vergütet wird, und die duale Ausbildung, bei der der Betrieb eine Ausbildungsvergütung zahlt. Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz fasst diese beiden Zweige zusammen.

32 Allerdings kommen zu dieser Zahl die Aufenthaltserlaubnisse zur schulischen Ausbildung noch hinzu, die derzeit nicht statistisch erfasst werden. Dies ändert sich mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das die alte Unterteilung der Berufsausbildungen aufhebt.

33 § 17(1) des AufenthG in geänderter Fassung. Dennoch hängt die Verwendung dieser Regelung stark von anderen gesetzlichen Vorgaben, wie z. B. der Sicherung des Lebensunterhalts, genügenden Sprachkenntnissen (B2-Niveau) und dem allgemeinen Bildungshintergrund (SVR 2019a: 5) ab.

- In **Italien** ist der Zugang zur betrieblichen oder schulischen Ausbildung über ein Einreisevisum zu Studienzwecken vorgesehen.<sup>34</sup> In der Theorie steht sie Drittstaatsangehörigen mit mittlerem Qualifikationsniveau oder einem gewissen Grad an Vorbildung offen. Für die Zuwanderung zu Ausbildungszwecken gibt es eine durch interministeriellen Erlass festgelegte Obergrenze. Insgesamt wird dieser Zuwanderungsweg kaum genutzt: Zwischen 2014 und 2016 wurden insgesamt nur 4.524 von 15.000 möglichen Zulassungen erteilt.<sup>35</sup> Im Rahmen von Partnerschaften mit Drittstaaten verknüpft Italien die Zuwanderung mit sprachlicher und beruflicher Vorbereitung vor der Einreise. Dafür erhalten Interessentinnen und Interessenten schon in ihren Herkunftsländern die Möglichkeit, an speziellen Programmen teilzunehmen, die von regionalen und lokalen Behörden in Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und weiteren Involvierten organisiert werden. Hier durchlaufen die Migrantinnen und Migranten Italienischkurse und berufsbezogenen Unterricht, bevor sie in italienischen Betrieben eingesetzt werden. Die Bilanz solcher Programme mit der Republik Moldau, Sri Lanka und Ägypten ist gemischt: Zwar gewährleistete die Programmkomponente vor der Ausreise eine präzise Vorbereitung, sorgte aber auch für lange Wartezeiten für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.
- **Spanien** vergibt eine Aufenthaltsgenehmigung zu Studienzwecken, die eine Vielzahl an Bildungswegen abdeckt: Vollzeitstudiengänge, die zu einem Abschluss oder Diplom führen, Forschungsvorhaben, Ausbildungen, studentische Austauschprogramme, Freiwilligendienste sowie unbezahlte Praktika in Firmen oder anerkannten beruflichen Bildungszentren.<sup>36</sup> Die Antragstellerinnen und -steller müssen nachweisen, dass sie für die Kosten ihres Aufenthalts aufkommen können und im Anschluss in ihr Herkunftsland zurückkehren.<sup>37</sup> Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können eine Arbeitserlaubnis für die Aufenthaltsdauer (üblicherweise ein Jahr, außer bei Programmen, die zu einem Abschluss führen) beantragen. Spanien hat zudem Vereinbarungen mit Australien, Japan, Kanada und Neuseeland abgeschlossen, die es *young professionals* (zwischen 18 und 30 bzw. 35 Jahren)<sup>38</sup> erlauben, bis zu einem Jahr in Spanien zu arbeiten, zu studieren oder zu reisen.
- In **Schweden** kann eine Aufenthaltserlaubnis für „andere Studienarten“ zu Ausbildungszwecken außerhalb anerkannter Hochschuleinrichtungen erteilt werden, wie z. B. für Sekundarschulen (die in Schweden auch einen Berufsausbildungsweig anbieten), Berufsschulen und konfessionelle Schulen. Die Antragstellerinnen und -steller müssen in der Lage sein, für die Dauer des Schulbesuches für ihre Lebenshaltungskosten aufzukommen. Dieses Zulassungsverfahren ist mit 500 bis 600 Zulassungen pro Jahr im Vergleich zu den mehreren Tausend Zulassungen für Universitäts- und Promotionsstudiengänge recht begrenzt (Schwedisches Migrationsamt 2019b). Hauptsächlich profitieren Staatsangehörige aus den Vereinigten Staaten, Irak, Japan, der Islamischen Republik Iran und China von dieser Aufenthaltserlaubnis für „andere Studienarten“. Für Bewerberinnen und Bewerber aus einigen anderen Ländern, beispielsweise aus Albanien, Kamerun und Pakistan, ist die Ablehnungsquote für diese „anderen Studienarten“ bemerkenswert hoch (Fallstudie SE). Alles in allem bleibt die Zulassungsrate auf diesem Wege sehr niedrig. Daher stellt die Berufsausbildung als Einreiseoption nach Schweden ein eher marginales Phänomen dar, und nach Ansicht von Sachverständigen, die für die Länderfallstudie Schweden befragt worden sind, wird sich dies aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ändern. Diese Einreiseoption ist relativ unbekannt, und bisher sind keine Vorschläge gemacht worden, sie auszuweiten (Fallstudie SE).

34 Art. 27f. des Gesetzes von 1998.

35 Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Italien, Erlass vom 24.07.2017 ([www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/09/09/17A06259/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/09/09/17A06259/sg), 27.08.2019).

36 S. Art. 25(f) des spanischen Grundgesetzes (*Ley Orgánica*) 4/2000 und Art. 37 bis 44 des königlichen Dekrets (*Decreto Real*) 557/2011. Da die offizielle spanische Statistik keine Aufschlüsselung der von Drittstaatsangehörigen belegten Studiengänge vorsieht, ist es nicht möglich, die Anzahl der Zulassungen für berufliche Bildung nachzuverfolgen.

37 Für einen Überblick über die Voraussetzungen s. [http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/InformacionInteres/FolletosInformativos/archivos/triptico\\_estudiantes\\_eng.pdf](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/InformacionInteres/FolletosInformativos/archivos/triptico_estudiantes_eng.pdf), 27.08.2019.

38 Für einen Überblick über diese Vereinbarungen s. Spanisches Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Kooperation (*Ministerio de Asuntos de Exteriores y de Cooperación*) 2018: Convenios internacionales ([http://www.mitramiss.gob.es/movilidadinternacional/es/menu\\_principal/aunclit/convenios/index.htm](http://www.mitramiss.gob.es/movilidadinternacional/es/menu_principal/aunclit/convenios/index.htm), 27.08.2019).

Abb. 2 Instrumente zur Steuerung der Erwerbsmigration von gering- und mittelqualifizierten Drittstaatsangehörigen



Anmerkung: GZV = Gruppenzulassungsverfahren \* Einführung im März 2020 im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes \*\* entfällt in Deutschland im März 2020 unter dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz \*\*\* ausgenommen befristete Zulassung für mehr als neun Monate

Quelle: SVR-Forschungsbereich/MPI Europe

Erwerbsmigrationswege, die gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten offenstehen, sind in der Regel stark an der Nachfrage orientiert. Das bedeutet, dass für alle in den fünf Ländern untersuchten Zuwanderungswege zu Erwerbszwecken ein Stellenangebot vorliegen muss, mit der einzigen Ausnahme von zeitlich befristeten Visa für die Arbeitsplatzsuche. Die Rolle der Regierung bei der Steuerung

dieser Erwerbsmigrationssysteme variiert von Land zu Land. Schweden ist das einzige Beispiel unter den Länderfallstudien, wo die Regierung einen intervenionsarmen arbeitgeberorientierten Ansatz verfolgt. Schwedische Arbeitgeberinnen und -geber genießen erhebliche Ermessensfreiheit bei der Anstellung von Migrantinnen und Migranten aus Drittländern, und zwar für jeden Beruf und jedes Qualifikations-

niveau; Bedingung ist allerdings, dass die Vergütung dem Tarifvertrag für den jeweiligen Beruf entspricht (s. Kap. 4.1).<sup>39</sup> Dieser marktgesteuerte Ansatz lässt der Regierung relativ wenig Spielraum, den Zulassungsumfang zu kontrollieren oder Zuwandernde nach bestimmten Merkmalen auszuwählen. Im Unterschied dazu verfolgen die anderen untersuchten Länder, auch wenn sie ebenfalls nachfrageorientiert vorgehen, einen stärker steuernden, staatlich gelenkten Ansatz, um die Erwerbsmigration zu gestalten und festzulegen, wer zu welchen Bedingungen einreisen darf. Wie die meisten Länder mit hohem Einkommensniveau stützen sie sich auf eine Reihe von Instrumenten, um die Zulassung von Arbeitskräften zu regulieren, z. B. Arbeitsmarktprüfungen (s. Kap. 4.2.1), Listen von Mangelberufen (s. Kap. 4.2.2), Kontingente (s. Kap. 4.2.3), Zulassungen für kurzfristige Aufenthalte (s. Kap. 4.2.4) und Auswahl aufgrund von Kooperationsvereinbarungen mit Drittländern (s. Kap. 4.2.5). Diese Instrumente werden üblicherweise nicht isoliert angewandt, sondern miteinander kombiniert (Abb. 2). Jedes dieser Instrumente hat Vorteile, erfordert aber auch Abwägungen und Kompromisse, wie aus den fünf Länderfallstudien hervorgeht.

#### 4.1 Arbeitgeberorientierte Ansätze: das Beispiel Schwedens

Ein arbeitgeberorientierter Ansatz zur Migrationssteuerung wie in Schweden ermöglicht es den Unternehmen, Arbeitskräften nach Bedarf direkt anzuwerben, und zwar unabhängig vom Anforderungsprofil und mit nur wenig staatlicher Intervention (vgl. Chaloff/Lemaître 2009). Dieses Modell beruht darauf, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in die Lage zu versetzen, Personal nach ihrem eigenen Bedarf einzustellen. Können Unternehmen diesen Prozess selbst steuern, verläuft die Anwerbung schneller und erfolgreicher, und die konkreten Lücken beim Personal lassen sich besser

schließen. Aus dieser nachfrageorientierten Logik heraus gibt der Staat weder eine zahlenmäßige Beschränkung noch bestimmte Qualifikationsmerkmale für Erwerbsmigrantinnen und Migranten vor. Visa oder Aufenthaltsgenehmigungen werden auf der Basis von konkreten Stellenangeboten oder unterzeichneten Arbeitsverträgen erteilt. Dieses System richtet sich nicht in erster Linie an gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte, ist aber für diese durchlässig, solange auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes eine entsprechende Nachfrage besteht.

Schweden gilt als Prototyp für diesen Ansatz, es verfügt unter allen Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) über das offenste Migrationssystem (OECD 2011). In Deutschland besteht neben den regulären Zuzugswegen, für die der Staat eine aktivere Rolle bei der Auswahl spielt, auch eine zeitlich befristete arbeitgeberorientierte Zuzugsmöglichkeit für Arbeitskräfte aus den Westbalkanländern (Info-Box 6).

Beim schwedischen Modell beschränkt sich die Rolle des Staates auf die Gewährleistung einiger grundlegender Garantien zu Gehalts- und Arbeitsbedingungen. Er nimmt wenig Einfluss darauf, wie und wo Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihre Arbeitskräfte anwerben. Die eingeschränkte staatliche Kontrolle über Umfang oder Qualifikationsmerkmale der Erwerbsmigration erklärt jedoch auch, warum dieser Ansatz andernorts kaum Anwendung findet.

Zum besseren Verständnis der Vor- und Nachteile eines arbeitgeberorientierten, interventionsarmen Ansatzes sollen die Auswirkungen in Schweden genauer analysiert werden. Bis zur Reform 2008 war auch das schwedische System relativ reguliert. Erst das neue Gesetz hob quantitative, qualitative und geografische Einschränkungen bei der Arbeitsmigration auf, einschließlich der bis dahin strengen Arbeitsmarktprüfungen,<sup>40</sup> und fasste die bestehenden Zulassungsprogramme zu einem Rahmenwerk zusammen (Schwedische Kanzlei der Ministerien (*Regeringskansliet*) 2008).

39 In den Fällen, in denen kein offizieller Tarifvertrag mit der zuständigen Gewerkschaft erzielt wurde, müssen die Arbeits- und Gehaltsbedingungen mit den für den jeweiligen Beruf oder die jeweilige Branche üblichen Konditionen übereinstimmen.

40 Gemäß des EU-Prinzips der „Gemeinschaftspräferenz“ müssen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber offene Stellen über die nationale Arbeitsagentur (*Arbetsförmedlingen*) und über das europäische Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) ausschreiben. Jedoch wird keine strenge Arbeitsmarktprüfung durchgeführt, da die Betriebe nicht in der Nachweispflicht sind, innerhalb Schwedens oder der EU geeignete Kandidaten gefunden zu haben; vielmehr können sie Drittstaatsangehörige direkt anstellen (Fallstudie SE). Daher ist die Vorrangprüfung reine Formsache (SVR 2015: 37).

## Info-Box 6 Selektive Liberalisierung oder: Wie Deutschland das schwedische Modell für die Westbalkanstaaten adaptiert

Vergleichbar zum schwedischen Ansatz gibt es auch einen niedrigschwelligen, arbeitgeberorientierten legalen Erwerbsmigrationsweg nach Deutschland: Die auf fünf Jahre befristete Westbalkan-Regelung (2015–2020) richtet sich an Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien (§ 26 Abs. 2 der BeschV). Sie bildet eine wichtige Ausnahme vom allgemeinen deutschen Zulassungssystem, das sehr voraussetzungsvoll ist, verlangt es doch neben einem konkreten Stellenangebot auch den Nachweis eines Hochschulabschlusses und ein bestimmtes Mindestgehalt (für die Blaue Karte EU) oder eine berufliche Qualifikation, die deutschen Standards in spezifischen (Mangel)Berufen entspricht (wobei das Kriterium der Mangelberufe im neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz entfällt; s. Kap. 4.2.2; Info-Box 7). Im Unterschied zum schwedischen Modell zielt die Westbalkan-Regelung darauf ab, irreguläre Migration und unberechtigte Asylanträge in geordnete Bahnen umzuleiten (s. Kap. 5.1 für den Zusammenhang mit Migrationskontrolle). Nach diesem Rahmenbeschluss müssen Erwerbsmigrantinnen und -migranten weder Sprachkenntnisse noch formale Fähigkeiten oder Qualifikationen nachweisen, um ein Visum zu Erwerbszwecken zu erhalten. Die wesentliche Voraussetzung<sup>41</sup> ist ein gültiges Stellenangebot von einem deutschen Betrieb. Anschließend muss die BA eine Genehmigung erteilen, was eine Vorrangprüfung und die Überprüfung der im Arbeitsvertrag genannten Arbeitsbedingungen einschließt. Das bedeutet jedoch nicht zwingend, dass tatsächlich stets eine vollständige Arbeitsmarktprüfung durchgeführt wird: Solange die vollständigen Unterlagen der Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber vorliegen, gilt die Zustimmung als erteilt, wenn die BA den Antrag nicht innerhalb von zwei Wochen ablehnt (BeschV § 36 Abs. 2).<sup>42</sup>

Der Anteil ungelernter Arbeitskräfte an der Erwerbszuwanderung nach Deutschland ist nach der Einführung der Westbalkan-Regelung deutlich gestiegen. Von den Migrantinnen und Migranten, die 2018 zum ersten Mal zu Erwerbszwecken nach Deutschland einreisten, haben fast ebenso viele einen Aufenthaltstitel für ungelernete Beschäftigungen (ca. 17.000) erhalten wie für qualifizierte Arbeit (ca. 17.400). 2018 erteilte die BA in 46.118 Fällen eine Arbeitserlaubnis an Staatsangehörige der sechs Länder, die unter die neue Regelung fallen. Nahezu 60 Prozent betrafen geringqualifizierte Beschäftigungen (26.412), und ungefähr 40 Prozent qualifizierte Arbeit (18.642).<sup>43</sup> Doch im selben Jahr wurde nur in der Hälfte der Fälle ein Visum erteilt (21.078) (BT-Drs. 19/8229: 3), was auf eine Reihe von anderen Hindernissen hinweist.<sup>44</sup>

41 Mit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 01.03.2020 wird eine zusätzliche Voraussetzung eingeführt: Ab diesem Datum müssen ausländische Beschäftigte, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, ein Mindestgehalt oder eine angemessene Altersvorsorge nachweisen (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes).

42 Zusätzlich zu den oben erwähnten Zulassungskriterien sind Personen, die in den letzten 24 Monaten Asylbewerberleistungen des deutschen Staates erhalten haben, von diesem Migrationsweg ausgeschlossen. Davon befreit sind nur jene, die ihren Asylantrag zwischen Januar und Ende Oktober 2015 gestellt und das Land vor dem Stichtag 24.10.2015 verlassen haben. Diese besonderen Bedingungen machen die Absicht der Regelung deutlich, irreguläre Migration in reguläre Kanäle umzuleiten. So dürfen, wenn die beiden anderen Kriterien ebenfalls erfüllt sind (gültiger Arbeitsvertrag und Zustimmung durch die BA), diese ehemaligen Asylbewerberinnen und Asylbewerber wieder nach Deutschland einreisen (seit Inkrafttreten der Regelung im Januar 2016).

43 Der Begriff „qualifizierter Arbeitnehmender“ bezieht sich laut Definition der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen (ISCED) auf den Grad der Komplexität der ausgeführten Arbeit bzw. Tätigkeit und nicht auf das Qualifikationsniveau der einzelnen Migrantinnen und Migranten, das im deutschen Zuwanderungsgesetz sonst Voraussetzung ist (Info-Box 7).

44 Gründe für die Ablehnung des Antrags sind u. a. das Nichterfüllen der notwendigen Bedingungen, falsche Angaben zum Arbeitsvertrag, der Bezug von Asylbewerberleistungen, Einreiseverbote oder mangelnde finanzielle Sicherheit aufgrund potenziell zu niedriger Löhne (BT-Drs. 18/11124: 3).



Vor 2008 wurden in Schweden drei Hauptarten von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen für die Erwerbsmigration aus Drittländern erteilt: (1) Arbeitserlaubnisse für zeitlich befristete Engpässe, die auf eine bestimmte Tätigkeit und eine bestimmte Arbeitgeberin oder einen bestimmten Arbeitgeber beschränkt und 18 Monate lang gültig waren (obgleich sie verlängert werden konnten), (2) Arbeitserlaubnisse für „internationalen Austausch“, die an eine bestimmte Tätigkeit und eine bestimmte Arbeitgeberin oder einen bestimmten Arbeitgeber gebunden waren und sich normalerweise auf Beschäftigungen in internationalen Firmen oder im Kulturbereich, in der Bildung, Forschung oder im Sport bezogen, (3) Arbeitserlaubnisse für Saisonarbeit einschließlich der Beerenernte. Nach Kritik aus der Privatwirtschaft (u. a. des schwedischen Arbeitgeberverbandes *Svenskt Näringsliv*) an der Umständlichkeit des rechtlichen Rahmens, der die ökonomischen und demografischen Entwicklungen nicht berücksichtigt, leitete die Regierung die Reform des Systems ein (vgl. Skodo 2018).<sup>45</sup>

Das neue System ist flexibler angelegt und spiegelt die Marktkräfte besser wider. Der Grundgedanke dabei ist, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber selbst am besten dazu in der Lage sind, ihren Bedarf zu ermitteln und zeitnah ausländische Arbeitskräfte auszuwählen (Schwedische Regierung/Schwedisches Justizministerium (*Regeringskansliet/Justitiedepartementet*) 2017). Man ging davon aus, dass Regierungsbehörden weder über die Instrumente noch über die Flexibilität verfügen, sich in Echtzeit an wirtschaftliche Trends und neu entstehende Sektoren anzupassen. Einer der erkennbaren Vorteile dieses Ansatzes ist die Tatsache, dass nur Migrantinnen und Migranten mit einer garantierten Arbeitsstelle in Schweden eine Arbeitserlaubnis für die Dauer ihres Arbeitsvertrags erhalten und so bei ihrer Ankunft sofort in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass das System auf Phasen des Wirtschaftswachstums oder des -abswungs reagieren (und sich selbst korrigieren) kann, wobei Arbeitgeberinnen und

Arbeitgeber in der Lage sind, ihren Bedarf an ausländischen Arbeitskräften umgehend anzupassen. Für Unternehmen liegt der Reiz dieses Systems auch in den fehlenden geografischen Einschränkungen, was ihnen ermöglicht, ausländische Arbeitskräfte von überall her anzuwerben und von ihren bestehenden Netzwerken und Geschäftsinteressen in Übersee zu profitieren, wenn die Firma z. B. bereits im Ausland vertreten ist. Für kleinere Unternehmen, die über kein bestehendes internationales Netzwerk verfügen, ist die Kehrseite, dass sie sich bei der Besetzung offener Stellen mit passenden und interessierten ausländischen Arbeitskräften auf keine institutionelle Infrastruktur oder Matching-Mechanismen stützen können.

Der offensichtliche Nachteil dieses Ansatzes besteht darin, dass die Regierung kaum noch ein Mitspracherecht über die Qualifikationsmerkmale und die Größenordnung der jährlich zugelassenen ausländischen Arbeitskräfte hat. In Deutschland hat gerade diese fehlende Kontrolle zu einiger Kritik an der 2015 eingeführten Westbalkan-Regelung geführt. In einigen Bereichen der Politik, insbesondere den innen- und sicherpolitischen Ressorts, wurde die Öffnung eines Migrationswegs ohne Qualifikationsanforderungen, der sich zu einem der beliebtesten Zugangspfade in den deutschen Arbeitsmarkt entwickelt hat (Info-Box 6), skeptisch gesehen.<sup>46</sup> Auch das schwedische System hat gewisse Nachteile, obwohl es weniger politischem Druck standhalten musste. Da die Regierung insgesamt weniger Einfluss hat, wird es schwieriger, die Rechte der Migrantinnen und Migranten zu stärken. Trotzdem sind seit Verabschiedung des Gesetzes eine Reihe von Anpassungen (s. Kap. 6.1.4) durchgeführt worden, wodurch das System an Unterstützung gewonnen hat. Nach einem Jahrzehnt stellt Schwedens Gesetz tatsächlich ein seltenes Beispiel für politischen Konsens im Bereich der Migration dar. Erwerbsmigration und das Anwerben gering- und mittelqualifizierter Arbeitskräfte im Ausland waren keine Diskussionsschwerpunkte im schwedischen Wahlkampf 2018, obwohl Migrations- und Asylpolitik auch in Schweden strittige Themen sind.

45 Zuerst setzte die Mitte-Links-Regierung 2004 einen parlamentarischen Sonderuntersuchungsausschuss ein, um Empfehlungen für mögliche Reformen des Erwerbsmigrationssystems auszuarbeiten. Dieser lieferte 2006 seinen Bericht. 2008 führte die neue Mitte-Rechts-Regierung ein Gesetz zur Reform des Systems ein: Anstatt bestehende Systeme zu konsolidieren, wurden jedoch die Abschaffung jeglicher Arbeitsmarktprüfungen und die Schaffung eines rein arbeitgeberorientierten Systems beschlossen, das alle Arten von Erwerbsmigration abdeckt.

46 Angaben von Personen, die für die Länderfallstudie Deutschland befragt wurden.

## 4.2 Staatlich gelenkte Ansätze: Gestaltungsinstrumente für Erwerbsmigration in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien

Im Gegensatz zu Schweden haben sich die anderen Länder in dieser Studie dafür entschieden, den Zulassungsprozess stärker zu steuern. Durch den Einsatz verschiedener politischer Instrumente stellen sie sicher, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nur dann Personen aus Drittstaaten einstellen, wenn sie im Inland oder in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) keine passenden Arbeitskräfte finden können.

### 4.2.1 Die Begünstigung lokaler Arbeitskräfte durch Arbeitsmarktprüfung

Die meisten Länder mit hohem Einkommensniveau (einschließlich Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens) nutzen Arbeitsmarktprüfungen, um sicherzustellen, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber offene Stellen nicht mit lokalen Arbeitskräften haben besetzen können. Hierdurch behalten sie die Kontrolle über den Zulassungsprozess von ausländischen Arbeitskräften. Durch diese Prüfungen werden zudem inländische Arbeitskräfte vor übermäßigem Wettbewerb hinsichtlich der Gehalts- und Arbeitsbedingungen geschützt.<sup>47</sup> Die Arbeitsmarktprüfung wird üblicherweise in Kombination mit anderen Steuerungsmechanismen durchgeführt, die im Verlauf dieses Kapitels beschrieben werden.<sup>48</sup>

Arbeitsmarktprüfungen sehen vor, dass jedes Stellenangebot öffentlich ausgeschrieben wird. In der Ausschreibung müssen die Stellen- und Qualifikationsanforderungen, mitunter auch das Gehalt, angegeben werden, um nachzuweisen, dass keine lokale Arbeitskraft diese Kriterien erfüllen kann. Arbeitgeberinnen

und Arbeitgeber müssen das Stellenangebot üblicherweise über die nationalen, regionalen und lokalen Arbeitsagenturen sowie auf dem Europäischen Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) veröffentlichen. Eventuell müssen sie sich auch anderer Kanäle wie lokaler Zeitungen oder spezialisierten Internetseiten bedienen, die in vielen Ländern kostenpflichtig sind.<sup>49</sup> Je nach Vorgaben wird eine Stelle einige Tage bis Monate lang ausgeschrieben.<sup>50</sup> Der Staat überwacht die lokalen Anwerbemaßnahmen und führt mitunter zusätzliche Prüfungen durch, z. B. indem die Unternehmen gefragt werden, warum sie keine lokalen Kandidatinnen und Kandidaten ausgewählt haben, oder indem nachvollzogen wird, wie weit die lokale Suche ausgedehnt wurde. Auch die Behörden führen ihre eigene Arbeitsmarktbeurteilung durch, wie beispielsweise in Frankreich (vgl. OECD 2017).

Einige Länder haben Wege geschaffen, um die Arbeitsmarktprüfung zu umgehen, z. B. Italien für Zulassungen innerhalb des Kontingentsystems. In **Frankreich** werden Arbeitsmarktprüfungen nicht auf alle Beschäftigungsfelder angewandt (s. Kap. 4.2.2). Wo dies jedoch der Fall ist, müssen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber nachweisen, dass sie nach der Anzeigenschaltung bei der öffentlichen Arbeitsagentur nicht in der Lage waren, lokal anzuwerben. Sie müssen alle Bewerbungen sammeln und begründen, warum keine einzige erfolgreich war. Anschließend überprüft die regionale Arbeitsagentur für ausländische Arbeitskräfte (*Service de la Main d'Oeuvre Etrangère*), die dem französischen Ministerium für Arbeit unterstellt ist, die Unterlagen. Zudem führt sie eine Prüfung durch, die auf statistischen Analysen zur Art der Arbeit und den wirtschaftlichen Bedingungen in der Region basiert, in der das Unternehmen ansässig ist. Dabei werden Indikatoren herangezogen, z. B. die sog. Durchlässigkeitsrate (Anteil der Arbeitssuchenden, die einen Arbeitsplatz gefunden haben, im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Arbeitssuchenden), die

47 Die EU definiert die Arbeitsmarktprüfungen als „Mechanismus, der darauf abzielt, sicherzustellen, dass Migrantinnen und Migranten nur dann eingestellt werden, wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vergeblich nach inländischen Arbeitskräften, EU-Bürgern und -Bürgerinnen (in EU-Mitgliedstaaten meint dies auch EWR-Arbeitskräfte) oder bereits im Land lebende Drittstaatsangehörige mit Arbeitserlaubnis gesucht haben“ ([https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/france\\_en](https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/france_en), 27.08.2019, Übersetzung: SVR-Forschungsbereich).

48 Beispielsweise eine Liste an Mangelberufen in Frankreich oder Quoten in Italien.

49 S. hierzu z. B. die Anforderungen für die Arbeitsmarktprüfung im Vereinigten Königreich (<https://workpermit.com/immigration/united-kingdom/tier-2-resident-labour-market-test>, 27.08.2019) oder Australien (<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing>, 27.08.2019).

50 Um Erfolg zu haben, müssen die Stellenausschreibungen in den Börsen erfolgen, die Arbeitssuchende tatsächlich nutzen, ferner muss ihnen genügend Zeit für die Bewerbung zur Verfügung stehen (vgl. Ruhs 2014).

## Info-Box 7 Deutschland: herausragende Bedeutung anerkannter Qualifikationen

Für Drittstaatsangehörige hängt der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt in besonders hohem Maße davon ab, ob sie die spezifischen Anforderungen an Qualifikation und Beruf erfüllen. Bislang sah die Regelung vor, dass die BA die Positivliste für Mangelberufe halbjährlich<sup>51</sup> aktualisiert. Diese Liste war für Drittstaatsangehörige von entscheidender Bedeutung, konnten sie doch nur dann eine qualifizierte Beschäftigung aufnehmen, für die der Abschluss einer mindestens zweijährigen Ausbildung vorausgesetzt wird, wenn sich ihr Beruf auf der Positivliste befand. Dieses Instrument entfällt mit Inkrafttreten des neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 1. März 2020: Zulassungen sind dann weder auf Engpassberufe beschränkt, noch hängen sie von einer Arbeitsmarktprüfung ab. Jedoch ist fraglich, ob dies die größte Zugangshürde für ausländische Arbeitskräfte aus dem Weg räumt, da ihr im Ausland erworbener Berufsabschluss weiterhin als gleichwertig mit dem deutschen Referenzberuf anerkannt werden muss (sog. Gleichwertigkeitsfeststellung; SVR 2018: 52).<sup>52</sup> Dies kann bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu einem systematischen Problem führen: Für das deutsche duale Ausbildungssystem mit seinen hohen Standards und der einzigartigen betrieblichen Komponente gibt es in anderen Ländern kein Äquivalent. Dadurch werden ausländische Berufsabschlüsse in Deutschland nur selten vollständig anerkannt. Das neue Gesetz erleichtert zwar die Anpassung von Qualifikationen und die betriebliche Weiterbildung (§ 16d AufenthG in geänderter Fassung), aber diese Option ist nur Migrantinnen und Migranten mit einem formalen Abschluss zugänglich (BA 2018a: 9).

Anzahl an gemeldeten offenen Stellen und der Grad der Arbeitszufriedenheit. Von diesen Ergebnissen ausgehend, können die Arbeitsagenturen für ausländische Arbeitskräfte und die Präfektur (*Préfet*) der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber die Genehmigung erteilen, eine ausländische Arbeitskraft anzustellen.

Das französische System ist anspruchsvoller als die Arbeitsmarktprüfungen, die in Deutschland von der BA oder in Spanien im Allgemeinen Zulassungsverfahren (*Régimen General*) durchgeführt werden. In **Spanien** müssen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, die ausländische Arbeitskräfte anwerben möchten, die Stellen zunächst für eine Dauer von 25 Tagen über die öffentliche Arbeitsverwaltung ausschreiben lassen und danach über das Ergebnis des Anwerbeverfahrens informieren. Ist es negativ, bescheinigt die

Arbeitsverwaltung, dass keine lokalen Arbeitskräfte mit den notwendigen Qualifikationen zur Erfüllung der Stellenanforderungen zur Verfügung stehen, allerdings vorbehaltlich einer abschließenden Prüfung durch das Staatssekretariat für Migration (*Secretaría de Estado de Migraciones*). In **Deutschland** benötigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die meisten Tätigkeiten die Zustimmung durch die BA,<sup>53</sup> die aus zwei Teilen besteht: Als erstes findet eine Vorrangprüfung statt, mit der ausgeschlossen wird, dass inländische Bewerberinnen oder Bewerber, andere EU-Bürgerinnen und -Bürger oder anerkannte Flüchtlinge die Stelle besetzen könnten. Im neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz entfällt dieser erste Teil jedoch für die meisten Kategorien, so auch für (nichtakademische) qualifizierte Arbeitskräfte mit einem dem deutschen gleichwer-

51 S. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Footer/Top-Produkte/Fachkraefteengpassanalyse-Nav.html>, 27.08.2019.

52 Dieses Kriterium fällt, anders als die bereits erwähnte Positivliste und die Vorrangprüfung, mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz nicht weg – abgesehen von einer kleinen Ausnahme: Genehmigungen für die Informations- und Kommunikationstechnologie-Branche können auch ohne anerkannten Ausbildungsabschluss erteilt werden, sofern andere Kriterien (wie dreijährige Berufserfahrung, ausreichende Deutschkenntnisse und ein Mindestgehalt) erfüllt sind (§ 6 BeschV mit Inkrafttreten der letzten Änderung am 01.03.2020).

53 Nach der derzeit gültigen Beschäftigungsverordnung wird für hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten wie Forscherinnen und Forscher, Personen, die an internationalen Austauschprogrammen teilnehmen, oder Inhaberinnen und Inhaber der Blauen Karte EU auf diese Bewilligung verzichtet.

tigen Abschluss (Info-Box 7).<sup>54</sup> Als zweites wird der Arbeitsvertrag im Hinblick auf die Übereinstimmung des Arbeitsentgelts und der Arbeitsbedingungen mit dem geltenden Tarifvertrag (sofern anwendbar), dem Branchenmindestlohn oder dem ortsüblichen Durchschnittslohn überprüft (BA 2017: 17).

Zusätzlich zur Arbeitsmarktprüfung bemühen sich Regierungen auch darum, dass zukünftige Migrantinnen und Migranten über die nötigen Fähigkeiten und Erfahrungen zur Ausübung der jeweiligen Tätigkeit verfügen, und ferner, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber keine überqualifizierten Arbeitskräfte einstellen. Dies ist in Frankreich der Fall, wo die Arbeitsagentur für ausländische Arbeitskräfte seit 2016 überprüfen muss, ob ausländische Kandidatinnen und Kandidaten über die geeigneten Qualifikationen und Erfahrungen für eine Stelle verfügen. Auf Grundlage dieser Bewertung kann die Arbeitsagentur für ausländische Arbeitskräfte die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ablehnen (OECD 2017: 239).

Die Durchführung von Arbeitsmarktprüfungen ist zeit- und ressourcenintensiv und kann die Verfahren für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber verkomplizieren. Daher wenden die meisten Länder sie nicht auf alle Formen der Erwerbsmigration an. Stattdessen schaffen sie meist mehrere davon ausgenommene Kategorien und/oder nutzen Arbeitsmarktprüfungen als Ergänzung zu Listen an Mangelberufen (s. Kap. 4.2.2), Kontingenten (s. Kap. 4.3.3) und anderen Maßnahmen.

Eine Arbeitsmarktprüfung kann bei gering- und mittelqualifizierter Migration angewandt werden, um inländische Arbeitskräfte in den betreffenden Sekto-

ren zu schützen, insbesondere wenn der Wettbewerb um Arbeitsplätze und das Risiko eines Lohnrückgangs ausgeprägt sind (vgl. Ruhs 2014). Saisonarbeit bildet eine Ausnahme im gering- und mittelqualifizierten Bereich: Da die Nachfrage am Markt oft drängend und zeitsensibel ist, kann es für Saisonarbeitskräfte einfacher sein, die Arbeitsmarktprüfung zu bestehen, z. B. beim spanischen Gruppenzulassungsverfahren (*Gestión colectiva de contrataciones en origen*) oder in Frankreich, wo die Überprüfung für Saisonarbeitskräfte entgegenkommender gestaltet ist (OECD 2017: 271). Ausnahmen gelten üblicherweise auch für Hochqualifizierte.<sup>55</sup>

#### 4.2.2 Deckung spezifischen Arbeitskräftebedarfs durch Listen an Mangelberufen

Damit Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aus bestimmten Branchen leichter ausländische Arbeitskräfte einstellen können, werden Listen mit Mangelberufen geführt. Sie dienen dazu, besonders nachgefragte Berufe zu definieren und sie aus dem System der komplexen Arbeitsmarktprüfungen auszunehmen (oder, im Falle eines Punktesystems, Migrantinnen und Migranten, die für eine Beschäftigung in einem Mangelberuf qualifiziert sind, bevorzugt einzustellen).<sup>56</sup> Die Listen an Mangelberufen, die in den analysierten Ländern genutzt werden, umfassen sowohl hoch- also auch mittelqualifizierte Berufe, etwa in **Frankreich**, wo z. B. IT-Fachkräfte (hochqualifiziert) gesucht werden, aber auch Fachkräfte für die Bauleitung, im Management oder in technischen Berufen (mittelqualifiziert).

54 Nachdem Deutschland 2005 begonnen hatte, das Einwanderungsgesetz zu liberalisieren, wurden immer mehr Kategorien von der Vorrangprüfung ausgenommen, so auch die qualifizierten Arbeitskräfte mit einer anerkannten Berufsausbildung in Mangelberufen (am 01.07.2013) (s. Kap. 4.2.2; SVR 2014: 72 ff.). Doch wurde 2019 im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens mehrfach erklärt, dass bei einer Veränderung der Arbeitsmarktsituation die Vorrangprüfung jederzeit wieder eingeführt werden könne (BT-Drs. 19/10714: 4). Die vollständige Arbeitsmarktprüfung bleibt jedoch vorerst verpflichtend für die Berufsausbildung (§ 16a AufenthG in der geänderten Fassung), für hochqualifizierte Arbeit (mit Hochschulabschluss) unterhalb der erforderlichen Gehaltsgrenze für die Blaue Karte EU (§ 18b AufenthG in der geänderten Fassung) und für Einreisen im Rahmen der Westbalkan-Regelung (§ 26 BeschV in der geänderten Fassung; s. Info-Box 6), um nur die wichtigsten Kategorien zu nennen.

55 Ausnahmen gelten häufig für spezialisierte Fachkräfte und andere Berufsgruppen wie Kunstschaffende, Profisportler und -sportlerinnen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und in bestimmten Fällen auch für Angestellte von Kirchen und Glaubensgemeinschaften. In ungefähr der Hälfte der für eine Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) untersuchten Länder sind Hochqualifizierte von der Arbeitsmarktprüfung befreit, so auch in Frankreich, Italien und Spanien (EMN 2015a: 21–22). Außerdem werden Ausnahmen gemacht, die nicht auf wirtschaftlichen Kriterien basieren; so kann es z. B. strategisch wichtig sein, aus kulturellen, sozialen oder diplomatischen Gründen bestimmte Migrantengruppen zu favorisieren.

56 Schwedens Liste an Mangelberufen dient nicht als Zulassungsinstrument für ausländische Arbeitskräfte; allerdings erlaubt sie Drittstaatsangehörigen, die sich bereits im Land aufhalten und denen eine Stelle in einem Mangelberuf angeboten wird, eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung im Land selbst zu beantragen (statt wie sonst üblich in einer schwedischen Botschaft bzw. Visastelle im Ausland) (Fallstudie SE). Die schwedische Liste an Mangelberufen umfasst auch gering- und mittelqualifizierte Berufe, z. B. im Back- oder Friseurhandwerk, im Transport (Bus- oder Taxifahrerinnen und -fahrer) und in der Gebäudereinigung.

Solche Listen können sich auf landesweite oder regionale Engpässe beziehen. So setzte Frankreich z. B. im Januar 2008<sup>57</sup> eine Liste an Mangelberufen auf, die im gesamten Land und in bestimmten Regionen knapp waren. **Spanien** erließ 2004 per Königlichem Dekret (*Real Decreto*) eine Liste (*Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura*), die Mangelberufe auf der Ebene der autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) und Provinzen katalogisierte.

In Frankreich und Spanien brauchen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die in diesen Berufen Personal anstellen möchten, keine Arbeitsmarktprüfung zu durchlaufen. Sie können deshalb schneller Arbeitskräfte anwerben. **Spanien** führte die Liste an Mangelberufen ein, um den Anwerbeprozess nach dem Allgemeinen Zulassungsverfahren zu beschleunigen (z. B. im Gesundheitswesen). Mit diesem Ansatz behält der Staat den Überblick und die Kontrolle über die Qualifikationsmerkmale der Erwerbsmigrantinnen und -migranten. In Deutschland ist die Handhabung der Positivliste ein vielschichtiger Prozess, da die Anerkennung von Qualifikationen eine zentrale Rolle bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen spielt (Info-Box 7).

In die Entscheidung, welche Berufe auf die Liste kommen, werden sowohl quantitative als auch qualitative Daten einbezogen (z. B. Arbeitsmarktdaten und Angaben von Unternehmen und Sozialpartnern). Als z. B. **Frankreich** 2008 seine Liste an Mangelberufen einführte, wurden dafür Daten über Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, offene Stellen, Arbeitsplatzprognosen sowie Angaben der Französischen Arbeitsagentur (*Pôle Emploi*), von Berufsverbänden und anderen Sozialpartnern verwendet (EMN 2015b: 29). Alle der 30 für die Liste ausgewählten Berufe<sup>58</sup> weisen eine hohe „Stellen-Bewerber-Relation“ auf – eine Kennziffer, die gemeldete offene Stellen mit der Anzahl an Bewerbungen vergleicht. Frankreichs Liste sollte bei Bedarf und nach Beratungen zwischen Regierung und Sozialpartnern aktualisiert werden, was in der Praxis aber nicht umgesetzt worden ist (Fallstudie FR).

Im Gegensatz dazu wird **Spaniens** Liste an Mangelberufen quartalsweise durch die Arbeitsmarktpolitische Kommission für Migration (*Comisión Laboral*

*Tripartita de Inmigración*) aktualisiert. Bei diesem Ausschuss handelt es sich um ein dreigliedriges Gremium zur Beratung des Ministeriums für Arbeit, Migration und Soziale Sicherung (*Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*). Bestehend aus Delegierten von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und aus dem Ministerium selbst, beurteilt es die nationale Beschäftigungssituation, indem es auf Statistiken zurückgreift, insbesondere auf die Erwerbstätigkeits- und Erwerbslosigkeitsstatistiken der Arbeitsagenturen der autonomen Gemeinschaften Spaniens. Mit diesen Daten überprüft es den Entwurf für die aktualisierte Liste an Mangelberufen, der von der öffentlichen Arbeitsverwaltung vorgelegt wird. Im Laufe der Jahre fanden sowohl hoch- als auch mittelqualifizierte Berufe (z. B. ärztliches Fachpersonal, Pflegefachkräfte und Ingenieursberufe) Eingang in die Liste.

Listen mit Mangelberufen können dazu dienen, Arbeitsmigrationssysteme verändertem Bedarf am Arbeitsmarkt anzupassen. In **Spanien** z. B. wurde die Liste an Mangelberufen aufgrund sinkender Nachfrage an ausländischen Arbeitskräften infolge der Rezession gekürzt – von 488 Berufen Anfang 2008 auf 98 Ende 2009 (EMN 2009: 20). Damit die Listen die aktuellen Prioritäten eines sich schnell ändernden Arbeitsmarkts widerspiegeln können, müssen sie regelmäßig auf dem neuesten Stand gebracht werden. Dieser Prozess ist aufwendig, da er eine tiefgehende Analyse der Arbeitsmarktstatistiken sowie der Informationen von unterschiedlichen Interessenvertretungen voraussetzt. Spaniens Praxis der regelmäßigen Beratung durch die Arbeitsmarktpolitische Kommission für Migration ist ein vielversprechender Ansatz, der es ermöglicht, die Liste bis zu vier Mal pro Jahr zu aktualisieren. Eine weitere Herausforderung liegt darin, sicherzustellen, dass diese Listen nach einer Methode erstellt werden, die aktuelle und zukünftige Bedarfe des Arbeitsmarkts aufnimmt (s. Kap. 6.1.1). Es gibt jedoch auch Zweifel, ob Listen mit Mangelberufen überhaupt geeignet sind, zukünftige Arbeitskräftebedarf mit einiger Exaktheit vorauszusagen, unabhängig davon, wie viel in die Methode investiert wird (vgl. Sumption 2011; s. auch Kap. 6.1.1).

57 Nach Gesetzesänderung vom 24.07.2006.

58 In seinen bilateralen Abkommen (s. Kap. 5.1) weitet Frankreich die Anzahl an gelisteten Berufen aus, die individuell mit jedem Land verhandelt werden. Diese bilateralen Listen werden jedoch nicht regelmäßig aktualisiert.

### 4.2.3 Regulierung der Zulassung durch Kontingente

Zahlenmäßige Begrenzungen für bestimmte Sektoren, Zulassungswege oder Erwerbsmigrationssysteme als Ganzes können für größere Kontrolle über Anzahl und Qualifikationsmerkmale der jährlich ankommenden Erwerbsmigrantinnen und -migranten sorgen. Eine wichtige Frage lautet jedoch, ob Kontingente als strikte Obergrenze oder als Ziel dienen – und was passiert, wenn die Nachfrage das festgelegte Kontingent übersteigt. Wenn schon die Prognose von Arbeitskraft- oder Qualifikationsengpässen anspruchsvoll ist, gestaltet sich die Aufgabe, angemessene Kontingente festzulegen, noch schwieriger.

In einigen Ländern begrenzen Kontingente die Zahl der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse für ausländische Arbeitskräfte, die nicht aus der EU stammen. Ein Beispiel ist **Italien** (Gesetz von 1998 und seine Änderungen), wo die Regierung ein migrationspolitisches Dreijahresprogramm (*Documento Programmatico Triennale*) erstellt; dazu beraten sich das Ministerium für Inneres (*Ministero dell'Interno*) und das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*) mit regionalen und lokalen Behörden, Gewerkschaften und anderen Institutionen (Fallstudie IT). Im Anschluss daran legen die beiden Ministerien eine jährliche Obergrenze für die Einreise von ausländischen Arbeitskräften aus Drittstaaten fest. Diese umfasst unterschiedliche Kontingente für Saisonarbeit, saisonunabhängige Beschäftigung und selbständige Tätigkeit. Die vorhandenen Plätze werden nach dem *First Come First Served*-Prinzip vergeben. Ein wachsender Anteil an Einreisegenehmigungen wird zudem für die Umwandlung in andere Genehmigungen vorgehalten (z. B. von einer Aufenthaltsgenehmigung zu Studienzwecken oder für Saisonarbeit in eine Genehmigung für saisonunabhängige oder selbständige Tätigkeit). Die Regierung kann außerdem Kontingente für bestimmte Berufe festlegen. Zwischen 2005 und 2010 wurde z. B. eine wachsende Anzahl an Genehmigungen für die saisonunabhängige Beschäftigung für Arbeitskräfte in Haushaltsdienstleistungen oder in der Pflege vorgehalten, auch für Arbeitskräfte in der Fischereiwirtschaft (2006) und im Baugewerbe (2007) wurden Sonderkontingente eingeführt. Ein Anteil des

jährlichen Kontingents ist darüber hinaus für die Länder reserviert, mit denen Italien bilaterale Abkommen zur Migrationssteuerung unterzeichnet hat (s. Kap. 5.1). Zudem wurden Sonderkontingente für Nachfahren italienischer Staatsangehöriger, die in Argentinien, Brasilien, Uruguay und Venezuela leben, geschaffen.

In anderen Ländern dienen Kontingente eher als Ziel denn als Grenze (wie es z. B. in Australien, Kanada oder Neuseeland der Fall ist) oder sie werden nur teilweise auf die Zulassungen zur Erwerbsmigration angewandt. **Spanien** hat beispielsweise Kontingente festgelegt, die nur beim Gruppenzulassungsverfahren Anwendung finden. In diesem Verfahren, das zusätzlich zum Allgemeinen Zulassungsverfahren gilt, können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit zehn oder mehr Beschäftigten für bestimmte Berufe Gruppen von Arbeitskräften temporär einstellen. Diese werden aus Ländern rekrutiert, mit denen Spanien bilaterale Abkommen geschlossen hat. Das Gruppenzulassungsverfahren sieht drei Kategorien vor: (1) zeitlich befristete Tätigkeiten bis zu neun Monaten innerhalb eines Jahres (z. B. saisonale Tätigkeiten in der Landwirtschaft), im Anschluss daran müssen die Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer zurückkehren, (2) ‚feste‘ Anstellungen in bestimmten Berufsfeldern (z. B. im Bau- oder Gastgewerbe) für mindestens ein Jahr, bei denen die Arbeitserlaubnis verlängert werden kann, und (3) dreimonatige Visa zur Erwerbssuche für die Kinder und Enkelkinder spanischer Staatsangehöriger und für Personen auf Arbeitssuche in bestimmten Berufsfeldern oder Regionen, in denen Engpässe bestehen. Kontingente für die beiden letztgenannten Kategorien (und für qualifizierte Beschäftigung) werden durch jährliche Ministerialerlasse durch das Ministerium für Arbeit, Migration und Soziale Sicherung festgelegt und können im Laufe des Jahres an den Bedarf des Arbeitsmarkts angepasst werden.<sup>59</sup> Die sinkende Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften infolge der Rezession führte 2012 dazu, dass diese beiden Wege ausgesetzt wurden.

Sowohl Italien als auch Spanien stützen sich bei der Festsetzung jährlicher Kontingente auf eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Daten. Bevor in Spanien der jährliche Ministerialerlass ergeht, konsultiert das Staatssekretariat für Migration die Beschäftigungs- und Arbeitslosenstatistiken der öffent-

59 Art. 169 des Königlichen Dekrets 557/2011.

lichen Arbeitsagenturen und bezieht dabei Angaben aus den autonomen Gemeinschaften (einschließlich der Anfragen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und Gewerkschaften) mit ein. Die Arbeitsmarktpolitische Kommission für Migration trägt ebenfalls zu dem Entwurf bei. In Italien werden die Kontingente dagegen jährlich festgelegt. Dazu werden Daten zu Arbeitsmarktengpässen aus verschiedenen Quellen herangezogen (z. B. Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitstatistiken, geschätzte Arbeitskraftbedarfe anhand einer vom Handelskammerverband (*Unioncamere*) durchgeführten ad hoc-Befragung und Angaben von regionalen und lokalen Behörden, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften). Dieser Prozess stützt sich auch auf die Angaben zu den Integrationskapazitäten der Gemeinden, sowohl in Bezug auf den Bedarf an Arbeitskräften als auch auf die lokale Verfügbarkeit sozialer Dienstleistungen.

Kontingente ermöglichen im Prinzip eine stärkere Steuerung der Erwerbsmigration, da mit ihnen die Anzahl und die Qualifikationsmerkmale der Zuwandernden kontrolliert werden können. Gleichzeitig bieten sie die Möglichkeit, eine Reihe von einschlägigen Interessenvertretungen in den Austausch zu Arbeitsmarkterfordernissen einzubeziehen. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass sie einen unerwartet hohen Zuzug ausländischer Arbeitskräfte vermeiden helfen und inländische Arbeitskräfte vor übermäßigem Wettbewerb schützen. Jedoch kann es in der Praxis schwierig sein, eine angemessene Zahl zu definieren, wenn man die Herausforderung bedenkt, den zukünftigen Arbeitskräftebedarf zu prognostizieren.

Wie auch im Fall der Listen mit Mangelberufen (s. Kap. 4.2.2) hängt die Wirksamkeit von Kontingenten davon ab, wie genau sie die Nachfrage am Arbeitsmarkt abbilden. In Italien z. B. basieren die Kontingente auf einer ad hoc-Befragung durch den Handelskammerverband, der in den Bereichen Industrie und Dienstleistungen die Bereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, ausländische Arbeitskräfte einzustellen, und die gesuchten Fähigkeiten ermittelt. Allerdings lässt die Umfrage andere Sektoren wie Landwirtschaft, Haushaltsdienstleistungen oder

Pflege außer Acht, in denen gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige arbeiten. Das Kontingentsystem erfordert zudem etliche bürokratische Schritte: Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber müssen zunächst einen Antrag stellen (der nach dem *First Come First Served*-Prinzip bearbeitet wird und Berechtigungs- und Arbeitsmarktprüfungen nach sich zieht). Nachdem die Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern ein Visum beantragt haben, müssen die Unternehmen bei Ankunft zusätzlich eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen. Dies kann den Prozess verzögern und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber davon abhalten, auf das Kontingentsystem zurückzugreifen (Fallstudie IT: 25–26). Ist das System zu kompliziert, besteht die Gefahr, dass die Unternehmen zur informellen Anwerbung übergehen (s. Kap. 6.2).

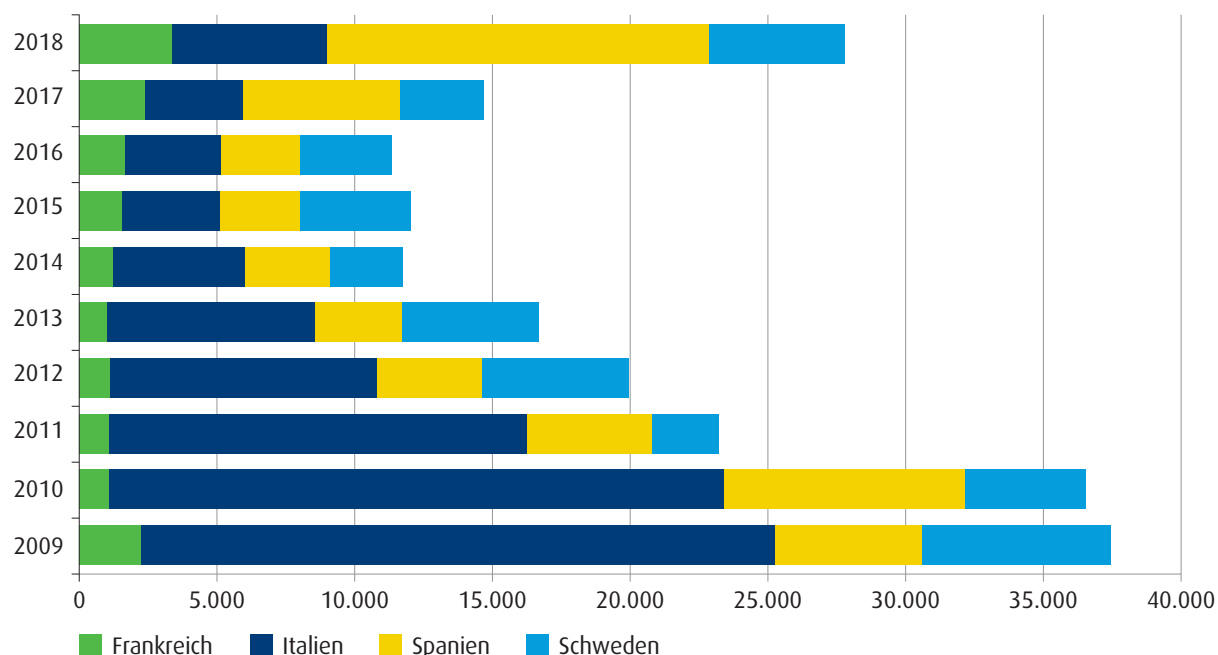
#### 4.2.4 Zeitliche Zulassungsbeschränkungen: Saisonarbeits als ein Hauptzuwanderungsweg für geringqualifizierte Migrantinnen und Migranten

Zusätzlich zu den Maßnahmen, die den Umfang und die Qualifikationsmerkmale der Erwerbsmigration gestalten, gewähren Regierungen bestimmten Arbeitskräften Zugang für kurze oder wiederholte, aber immer streng befristete, Zeiträume. Alle untersuchten Länder lassen auf zeitlich befristeter Basis gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte zu, die üblicherweise keine Aussicht auf einen längerfristigen Aufenthaltstitel haben. Dieser Ansatz wird bei Arbeitskräften angewandt, die wegen kurzfristiger, saisonbedingter Tätigkeiten benötigt werden, z. B. in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, Gartenbau, Gastgewerbe und Tourismus.

Alle fünf analysierten Länder verfügen zwar über Regelungen zur Gewinnung von Drittstaatsangehörigen zur Saisonarbeits, aber **Deutschland** nutzt sie gegenwärtig nicht. Obwohl die Saisonarbeits lange ein bedeutender Zuwanderungsweg für gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte nach Deutschland gewesen ist, hat sich die Lage seit dem EU-Beitritt der meisten Herkunftsländer verändert – die Nachfrage nach Saisonarbeitskräften kann nun über die Freizügigkeit bedient werden (Fallstudie DE: 21).<sup>60</sup> Auch

<sup>60</sup> In der Vergangenheit traf Deutschland Vermittlungsabsprachen zur Saisonarbeits mit Polen, Rumänien, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Kroatien, Slowenien und Bulgarien (Offer/Mävers 2016: 134). Vor dem EU-Beitritt wurden jährlich ca. 300.000 Arbeitsgenehmigungen für Saisonarbeitskräfte aus diesen Ländern erteilt. Die gegenwärtige Zahl an Saisonarbeitskräften, die im Rahmen der EU-Freizügigkeit einreisen, kann statistisch nicht erfasst werden (Späth et al. 2018: 11–12).

Abb. 3 Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für Saisonarbeit, 2009–2018



Anmerkung: in Deutschland keine Zulassung von Drittstaatsangehörigen für Saisonarbeit; s. Tab. 1 im Anhang  
 Quelle: Eurostat 2019b

in den anderen Ländern zählen EU-Staatsangehörige zu den Saisonarbeitskräften, aber nicht überall lässt sich der Bedarf mit ihnen decken. **Frankreich, Italien, Schweden** und **Spanien** sind stark auf Drittstaatsangehörige angewiesen, um der saisonalen Nachfrage in der Landwirtschaft, besonders bei der Ernte, nachzukommen. Dennoch ist im Zuge des wirtschaftlichen Abschwungs insbesondere in Südeuropa die Zuwanderung über diesen Migrationsweg deutlich zurückgegangen, wie die Daten von Eurostat zeigen (Abb. 3).

Die Länder gestalten ihre Programme zur Saisonarbeit auf unterschiedliche Weise, je nach ihren Beziehungen zu Drittstaaten, dem Bedarf auf ihrem Arbeitsmarkt und ihren sonstigen Migrationssteuerungssystemen. So wirbt **Spanien** Saisonarbeitskräfte vornehmlich über das Gruppenzulassungsverfahren an, d. h. aus Ländern, mit denen Spanien ein bilaterales

Abkommen zur Steuerung von Migration zu Erwerbszwecken unterzeichnet hat (z. B. Marokko). Dieses System erlaubt es den autonomen Gemeinschaften, ihre Programme dem lokalen Bedarf anzupassen. Nachdem Spanien das festgelegte Kontingent seit der Wirtschaftskrise drastisch reduziert hatte,<sup>61</sup> ist die saisonale Zuwanderung aufgrund der verbesserten Wirtschaftslage, auch in der Landwirtschaft, in letzter Zeit wieder gestiegen.<sup>62</sup> Dies belegt die Flexibilität des spanischen Systems, das auf die fluktuierende Nachfrage der Wirtschaft reagieren kann. In **Frankreich** funktioniert das System ähnlich. Es stützt sich auf gut etablierte Kooperationen mit Marokko und Tunesien, den Hauptherkunftsländern für Saisonarbeitskräfte (OECD 2017: 264), und die französischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können auf solide Netzwerke mit diesen Staaten aufbauen. In **Italien** legt die

61 Die Kontingente für Festanstellung und Visa zur Erwerbssuche wurden ausgesetzt (s. Kap. 4.2.3). Das Kontingent für saisonunabhängige Arbeitskräfte sank von ca. 16.000 im Jahr 2008 auf ca. 900 im Jahr 2009 (Fallstudie ES: 21).

62 2016 wurden lediglich ca. 5.500 Genehmigungen erteilt, während 2017 die Zuwanderung um das Dreifache auf ca. 17.400 anstieg (EMN 2017: 9). Diese Zahlen weichen aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden von den Eurostat-Daten ab. Mitgliedstaaten müssen Daten zu Saisonarbeitskräften nun anhand gemeinsamer Richtlinien melden. Dadurch sollte sich die Vergleichbarkeit von Daten zum Beschäftigungsniveau von gering- und mittelqualifizierten Zugewanderten in diesem wichtigen Sektor deutlich verbessern.



## Info-Box 8 Migrationskorridore für Saisonarbeitskräfte: Beerenernte in Schweden

Während der Sommermonate findet in Schweden die Beerenernte statt, die stark von Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten – vor allem aus Thailand – abhängig ist (Fallstudie SE). In den 1980er Jahren startete eine in Schweden lebende Thailänderin eine private Initiative, indem sie Verwandte zur Arbeit in der Beerensaison einlud. Daraus entwickelte sich ein heute etablierter Migrationskorridor zwischen den beiden Ländern – was auf die Bedeutung von Migrantennetzwerken, insbesondere im Bereich der geringqualifizierten Beschäftigung, hinweist. 2017 wurden insgesamt 3.043 Arbeitserlaubnisse für das Beerenspflücken und -pflanzen erteilt, und fast alle diese Arbeitskräfte kamen aus Thailand (2.933) oder der Ukraine (99). Obwohl diese Zahlen im Vergleich zu 2015 einen leichten Rückgang darstellen, hat sich der Trend seitdem wieder umgedreht: 2018 wuchs die Anzahl an thailändischen Beerenspflückerinnen und -pflückern wieder auf fast 5.000 an, was der gestiegenen Nachfrage nach Beeren auf dem Weltmarkt geschuldet ist (Hedberg/Axelsson/Abella 2019: 14).<sup>63</sup>

Als Antwort auf Kritik zu schlechten Arbeitsbedingungen und Löhnen wurden Vorgaben für die Beschäftigung von Saisonkräften in der Beerenernte eingeführt (s. Herzfeld Olsson 2018). Eine schwedische Gewerkschaft übernahm die Zuständigkeit für diese Arbeitskräfte und legte einen Tarifvertrag zu ihren Lohn- und Arbeitsbedingungen vor. Obwohl Schwedens Migrationssystem nur einen einzigen Pfad für die Erwerbsmigration vorsieht (s. Kap. 4.1), hat das Land nachträglich und unter Berücksichtigung der EU-Saisonarbeitnehmerrichtlinie eine Saisonarbeitserlaubnis eingeführt. Sie findet nur bei Saisonarbeitskräften Anwendung, die von schwedischen Firmen angestellt werden. In der Praxis werden jedoch die meisten Saisonarbeitskräfte in der Beerenernte von thailändischen Agenturen beschäftigt und wandern so über das reguläre Erwerbsmigrationssystem zu (Fallstudie SE). Laut einer kürzlich veröffentlichten empirischen Studie, die auf 165 Interviews basiert, zahlen Beerenspflückerinnen und Beerenspflücker durchschnittlich 4.000 US-Dollar, um für ca. 70 Tage in Schweden zu arbeiten. Das bedeutet, dass sie bereits für die Deckung dieser Kosten 1,6 Monate lang arbeiten müssen; gegenwärtig beträgt das Einkommen, das übrig bleibt, pro Saison ca. 2.000 US-Dollar – knapp dreimal so viel, wie eine Arbeitskraft im selben Zeitraum durchschnittlich in Thailand verdienen kann (Hedberg/Axelsson/Abella 2019: V).

Regierung Kontingente für Saisonarbeitskräfte fest und kooperiert mit ausgewählten Partnerländern,<sup>64</sup> macht aber keine Angaben über die genaue Anzahl der jedem Partner erteilten Visa (Fallstudie IT). Auch in Italien führte der wirtschaftliche Abschwung zu massiven Einschnitten bei den Kontingenten: von 80.000 möglichen Zulassungen im Jahr 2007 auf 17.000 im Jahr 2017 (ca. –80 Prozent). Diese Zahl ist auch hinsichtlich der offensichtlichen Diskrepanz zwischen geplanten Kontingenten einerseits und den tatsächlichen Zulassungen andererseits bemerkenswert (ca.

3.000 im Jahr 2017; Abb. 3 zu den Aufenthaltstiteln für Saisonarbeitskräfte). **Schweden** hingegen nutzt keine bilateralen Abkommen; stattdessen haben persönliche Netzwerke und etablierte Beziehungen zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Schweden und Arbeitsvermittlungsagenturen in Thailand faktisch zu einem Migrationskorridor zur Beerenernte zwischen Schweden und Thailand geführt (Info-Box 8).

Wie in Kap. 3 skizziert, gehören Saisonarbeitskräfte zu den wenigen Arbeitskräften, die einer EU-Richtlinie (Richtlinie 2014/36/EU) unterliegen, welche

63 Allerdings sind genauere Vergleiche zu den Vorjahren methodisch problematisch, da die statistische Einordnung von Saisonarbeitskräften für die Beerenernte 2015 geändert wurde (Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*) 2019a).

64 Mit Stand von 2018 waren folgende Länder Partnerländer für saisonale Migration: Ägypten, Albanien, Algerien, Äthiopien, Bosnien und Herzegowina, Côte d'Ivoire, El Salvador, Gambia, Ghana, Indien, Japan, die Republik Korea, Kosovo, Mali, Marokko, Mauritius, die Republik Moldau, Montenegro, Niger, Nigeria, Nordmazedonien, Pakistan, die Philippinen, Senegal, Serbien, Sri Lanka, Sudan, Tunesien und Ukraine (D.P.C.M. 15.12.2017: [https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/DPCM\\_15\\_dicembre\\_2017.pdf](https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/DPCM_15_dicembre_2017.pdf); 27.08.2019).

gemeinsame Standards für Einreise, Aufenthalt und Schutz setzt (vgl. Hooper/Le Coz 2019). Diese Richtlinie definiert als maximale Aufenthaltsdauer fünf bis neun Monate innerhalb eines Jahres (die genauere Definition obliegt den Mitgliedstaaten) und schließt Saisonarbeitskräfte vom Recht auf Familiennachzug aus. In Deutschland, Frankreich und Schweden gelten sechs Monate als maximale Aufenthaltsdauer, in Spanien neun. Die Saisonarbeitnehmerrichtlinie betont den temporären Charakter dieser Beschäftigungsart, obwohl den Arbeitskräften zugestanden wird, ihren Vertrag zu verlängern, die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber zu wechseln oder wieder einzureisen, wenn sie schon einmal in den letzten fünf Jahren zugewandert sind und die Aufenthaltsbedingungen erfüllt haben. In **Spanien** z. B. kann ein Unternehmen dieselben Saisonarbeitskräfte wieder einstellen und damit den Anwerbeprozess über das Gruppenzulassungsverfahren abkürzen. Einige Länder haben sich dafür entschieden, Mehrfach-Aufenthaltsvisa auszustellen, um den Prozess zu vereinfachen. Allerdings müssen die Arbeitskräfte, deren Arbeitsgenehmigungen auch weiterhin befristet sind, zwischendurch in ihre Herkunftsländer zurückkehren. 2007 führte Frankreich einen Aufenthaltstitel für Saisonarbeitskräfte ein, der für einen Zeitraum von drei Jahren erteilt werden kann (und verlängerbar ist), wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer einen Arbeitsvertrag über mindestens drei Monate nachweisen und sich verpflichten, danach in ihr Herkunftsland zurückzukehren. In **Italien**, wo es Drittstaatsangehörigen im Allgemeinen erlaubt ist, nach der Einreise die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber zu wechseln, sind Saisonarbeitskräfte von dieser Regel ausgeschlossen (Fallstudie IT: 13). Mit der Ausnahme von Deutschland, das Saisonarbeitskräfte nur aus anderen EU-Mitgliedstaaten anwirbt, nutzen alle hier analysierten Länder diesen speziellen Erwerbsmigrationsweg insbesondere zur Anwerbung gering- und mittelqualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten.

#### 4.2.5 Mobilitätsbegünstigung durch länderspezifisches Vorgehen

Eine weitere Möglichkeit zur Gestaltung der Erwerbsmigration sind länderspezifische Vorgehensweisen. Wie bereits erläutert, werden diese oft mit anderen Instrumenten kombiniert, z. B. indem Kontingente anteilig für Staatsangehörige bestimmter Herkunftsländer vorgehalten werden oder durch vereinfachte Einreisebedingungen innerhalb der bestehenden Regelungen. Wie in Kap. 2 diskutiert, kann dieser länderspezifische Ansatz durch eine Mischung aus historischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Verbindungen motiviert oder durch aktuelle außen- oder wirtschaftspolitische Prioritäten und Fragen der Migrationssteuerung geprägt sein.

Bis auf Schweden haben sich alle analysierten Länder auf die eine oder andere Art für diesen Ansatz entschieden. Sie treffen entweder direkte Abkommen mit Partnerländern (**Frankreich, Italien, Spanien**) oder ziehen Staatsangehörige bestimmter Drittländer durch primäre oder sekundäre Gesetzgebung vor (**Deutschland**). Im Unterschied dazu verfolgt **Schweden** einen länderunabhängigen Ansatz, der auf der Annahme beruht, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihre Arbeitskräfte da anwerben sollen, wo es für sie am effektivsten und bequemsten ist. Dieses Prinzip lässt den Unternehmen viel Freiraum und vereinfacht das System: Da alle ausländischen Staatsangehörigen unter denselben Bedingungen einreisen, ist die Handhabung leichter als bei einer Vielzahl von länderspezifischen Rahmenwerken. Wenngleich Deutschlands Erwerbsmigrationsystem im Prinzip einen universellen Ansatz ohne Bevorzugung von Staatsangehörigen bestimmter Drittländer verfolgt, gewährt es doch einige Ausnahmen, z. B. die Westbalkan-Regelung (Info-Box 6) und eine Reihe von kleinen Pilotprojekten mit Drittstaaten.<sup>65</sup>

65 Seit vielen Jahren ist Deutschland in Bezug auf eine Reihe von Drittstaaten nach der Meistbegünstigungsklausel verfahren und hat Mobilität (durch die Aufhebung der Visumpflicht, § 41 AufenthG) und Beschäftigung gefördert (durch die Genehmigung jeder Form von Beschäftigung aufgrund von Arbeitsmarktprüfungen, § 26 Abs. 1 BeschV). Erleichterten Arbeitsmarktzugang haben Staatsangehörige aus Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, die Republik Korea, Monaco, Neuseeland, San Marino und den Vereinigten Staaten. Jedoch kommt aus diesen Ländern keine signifikante Anzahl von gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten.

## 5 Migrationskooperationen mit Herkunftsländern: die Rolle von Partnerschaften und koordinierten Projekten

Partnerschaften zur Steuerung von Migration haben sowohl auf der Ebene der Europäischen Union (EU) als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten einen hohen Stellenwert. Dabei muss die Wahl des Partnerlandes nicht unbedingt von den oben genannten Zielen bestimmt werden, zu denen z. B. die Migrationskontrolle gehört. Vielmehr geben oft Faktoren wie die Kenntnis von und das Vertrauen in die Institutionen und Fähigkeiten von Drittländern den Ausschlag, da die Regierungen verlässliche Kooperationen und effiziente Verfahren sicherstellen möchten. Bestehende Beziehungen, historische Verbindungen oder eine gemeinsame Sprache können die Wahl ebenso beeinflussen wie die Erwartung, dass das Land die operative Umsetzung eines bilateralen Abkommens oder eines Migrationsprojekts bewältigen kann. Die verschiedenen Logiken, die den Kooperationsmechanismen zugrunde liegen, sollen im Folgenden untersucht werden, erstens aus der Perspektive der Migrationssteuerung (s. Kap. 5.1) und zweitens durch die Analyse von koordinierten Projekten zur legalen Migration mit arbeitsmarkt- und entwicklungspolitischen Zielen (s. Kap. 5.2).

### 5.1 Bilaterale Abkommen zu Arbeitsmigration und Migrationssteuerung

Im EU-Kontext herrscht seit dem ersten Gesamtansatz zur Migrationsfrage (GAM) und der Einführung von Mobilitätspartnerschaften (s. Kap. 3.3) die Idee vor, die Zusammenarbeit mit Partnerländern in den Bereichen der legalen Migration und Entwicklung an die Bekämpfung irregulärer Migration zu knüpfen. Diese Idee ist in den von **Frankreich**, **Italien** und **Spanien** abgeschlossenen bilateralen Abkommen erkennbar, die

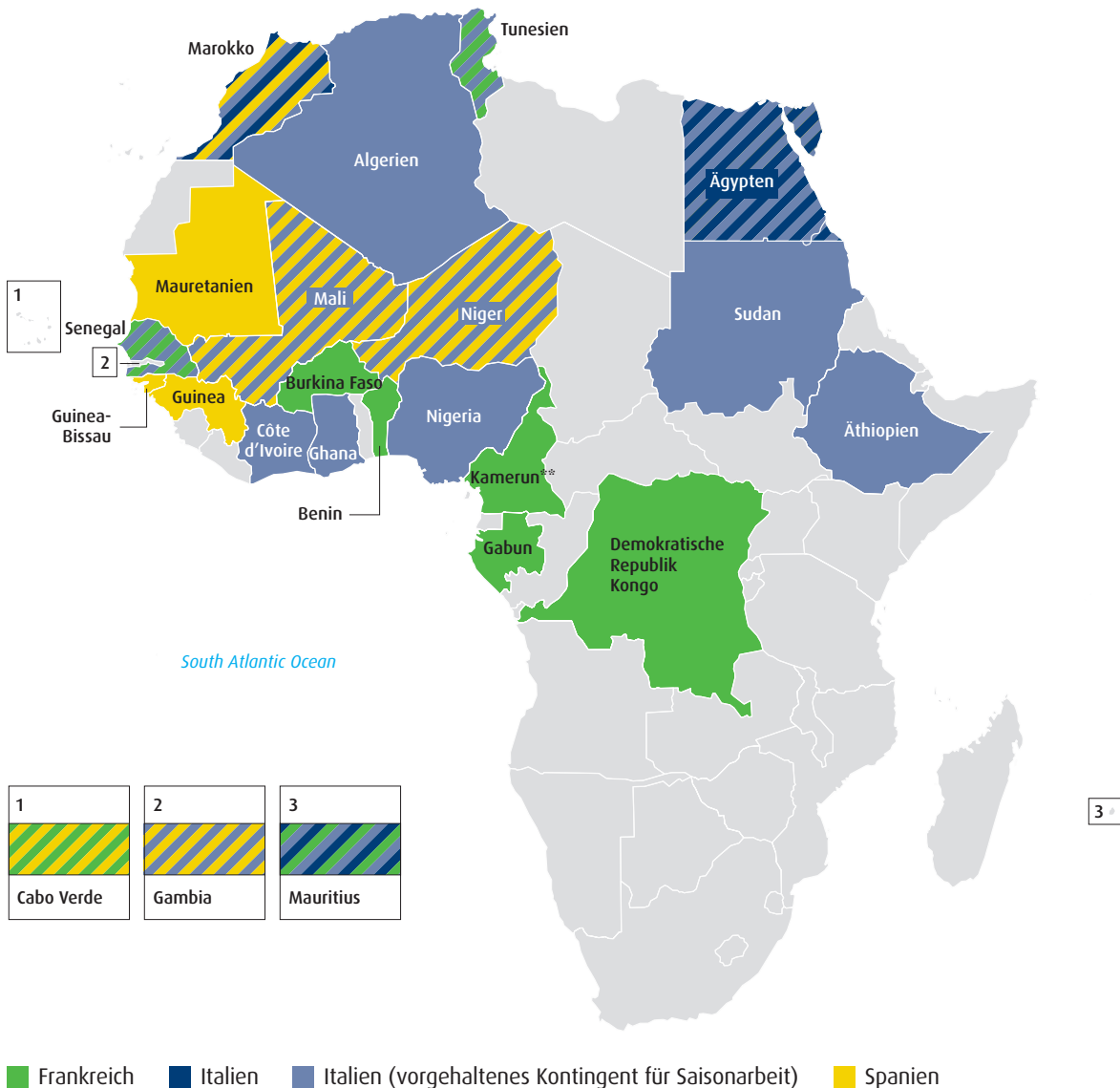
den partnerschaftlichen Ansatz besonders betonen. Dagegen wird **Deutschlands** Westbalkan-Regelung eher unilateral und ohne enge Zusammenarbeit mit den betreffenden Ländern angewandt.

*Umfassende Migrationssteuerung: Frankreichs, Italiens und Spaniens Abkommen mit Herkunftsländern*  
Bilaterale Abkommen bieten einen formalen Rahmen für Kooperationsmaßnahmen. Üblicherweise koppeln sie eine bevorzugte Zulassung für Staatsangehörige der Partnerländer an die Mithilfe dieser Staaten bei der Eindämmung irregulärer Migration. Derartige Abkommen sind Bestandteil des spanischen Gruppenzulassungsverfahrens und des italienischen Kontingentsystems (s. Kap. 4.2.3). In Frankreich hingegen können sich Staatsangehörige von Partnerländern über das normale Zulassungssystem auf gelistete Stellen bewerben. Abb. 4 gibt einen Überblick über die bilateralen Abkommen, die Frankreich, Italien und Spanien mit afrikanischen Ländern getroffen haben und denen bei der Steuerung irregulärer und gemischter Wanderungsbewegungen eine Schlüsselrolle zugeschrieben wird.

Seit 2006 hat **Frankreich** bilaterale Abkommen mit 13 Ländern abgeschlossen, für deren Staatsangehörige Frankreich ein Hauptzielland ist (Reslow 2013: 151). Dieser Schritt<sup>66</sup> beruhte teils auf nationalen politischen Reformen, teils auf Initiativen der EU. 2006 waren die Migrationssteuerung und die Fachkräfte- und Talentsicherung der Kern der ‚selektiven Migrationspolitik‘ (*immigration choisie*) des damaligen Präsidenten Nicolas Sarkozy; nun wurde auch die Idee eines partnerschaftlichen Ansatzes im Kontext der französischen Entwicklungszusammenarbeit hervorgehoben (zur Entstehung s. Chou/Baygert 2007). Daraufhin schloss Frankreich umfassende Abkommen zur Migrationssteuerung (*Accords de Gestion Concertée des Flux Migratoires*) mit Senegal (2006), Gabun (2007), der Demokratischen Republik Kongo (2007), Benin (2007), Tunesien (2008), Cabo Verde (2008),

66 Dieser Ansatz war nicht ganz neu. Vor 2006 gab es bereits bilaterale Abkommen zwischen Frankreich und Ländern in Afrika, dem Mittleren Osten und Osteuropa, die Aufenthaltsgenehmigungen für ihre Staatsangehörigen ermöglichten, ohne dass sie die Arbeitsmarktprüfung bestehen mussten. Dazu zählten auch Abkommen mit Marokko, Tunesien und Polen zur Saisonarbeit, die den Arbeitsmarktzugang erleichterten. Das Abkommen mit Marokko wurde bereits 1987 abgeschlossen und gewährt marokkanischen Staatsangehörigen schon nach drei statt den gesetzlich vorgeschriebenen fünf Jahren einen Aufenthaltstitel (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Les-accords-bilateraux-en-matiere-de-circulation-de-sejour-et-d-emploi/L-accord-franco-marocain>, 27.08.2019).

Abb. 4 Französische, italienische und spanische Abkommen zur Migrationssteuerung\*



Anmerkung: \* Zusätzlich zu den wenigen formalen Abkommen zur legalen Migration hält Italien bestimmten Partnerländern Kontingente vor, die in den jährlichen Zuwanderungsdekreten festgelegt werden. Deutschlands Vermittlungsabkommen, die unterhalb der Regierungsebene z. B. durch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der BA getroffen wurden, sowie andere Arten koordinierter EU-Pilotprojekte werden hier nicht abgebildet (s. Kap. 5.2). \*\* Das Abkommen mit Kamerun wurde letztlich nicht ratifiziert.

Quelle: SVR-Forschungsbereich/MPI Europe/dpa/UN/KALUZA+SCHMID Studio

Burkina Faso (2009) und Kamerun (2009).<sup>67</sup> Sie alle beinhalteten Klauseln zu legaler Migration, Entwicklungshilfe und Rückkehr, aber auch zum Kampf gegen irreguläre Migration. Darüber hinaus umfassten die

meisten Abkommen spezielle Regelungen für *young professionals* zwischen 18 und 35 Jahren, die an einem befristeten Aufenthalt interessiert sind.<sup>68</sup> Mit jedem Partnerland wurde zudem eine Liste an Mangelberu-

67 Das Abkommen mit Kamerun wurde schließlich nicht ratifiziert. Die Abkommen sind verfügbar unter <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Presentation-generale-des-accords-bilateraux>, 27.08.2019.

68 Gemäß den Abkommen für *young professionals* (*Accords relatif aux échanges de jeunes professionnels*) kann Staatsangehörigen im Alter von 18 und 35 Jahren der unterzeichnenden Länder eine Arbeitserlaubnis für eine Dauer von 6 bis 18 Monaten (und höchstens 24 Monaten) erteilt werden, damit sie in Frankreich Berufserfahrung sammeln, wenn sie sich dazu verpflichten, anschließend in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Sie sind zudem von der Arbeitsmarktprüfung befreit. Die Obergrenze für *young professionals* vari-

fen verhandelt (Panizzon 2013: 89). Arbeitskräften aus dem jeweiligen Land, die eine Beschäftigung aus der Liste aufnehmen können, wird der Zugang erleichtert, da sie sich keiner Arbeitsmarktprüfung (s. Kap. 4.2.2) unterziehen müssen. Die Abkommen variieren jedoch von Land zu Land, Frankreich bot jedem Land andere Bedingungen und Vorteile. Beispielsweise sind für Senegal 108 Berufe aufgelistet, für Gabun jedoch nur neun. Allerdings haben, wie eine Evaluation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigt, die zusätzlich in den Abkommen aufgeführten Berufe die Erwerbsmigration aus diesen Ländern nicht gesteigert.<sup>69</sup> Insgesamt ist der Zuzug aufgrund der Abkommen praktisch zu vernachlässigen: Zwischen der Ratifizierung der Abkommen (2009–2010) und 2014 wurden ca. 500 Drittstaatsangehörige auf Grundlage der Abkommen zugelassen, wobei der größte Teil auf Senegal und Tunesien entfiel (mit mehr als 90 Prozent der Zulassungen). Als Grund für die geringe Wirkung der französischen Abkommen wird angeführt, dass den französischen Regierungsbehörden mitunter angemessene Entsprechungen in den Partnerländern fehlen. Darüber hinaus stimmen die aufgelisteten Berufe nicht mit dem aktuellen Arbeitskräftebedarf überein, zumal die Abkommen unter französischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ohnehin weitgehend unbekannt sind (OECD 2017: 337).

Seit den frühen 2000er Jahren unterzeichnete **Spanien** eine Reihe von Abkommen mit wichtigen Herkunfts- oder Transitländern, um die Erwerbsmigration zu begünstigen. Als die irreguläre Migration dann Mitte der 2000er Jahre zunahm, begann Spanien, die bevorzugte Zulassung an Gegenleistungen in der Migrationssteuerung zu koppeln – und diese wiederum, wie Frankreich auch, an die Entwicklungshilfe. Spaniens frühe bilaterale Abkommen umfassten

in erster Linie Verfahren zur bevorzugten Anwerbung (einschließlich Auswahl, Rechtsschutz und Rückkehrauflagen) von Staatsangehörigen aus Ländern wie Kolumbien (2001), Dominikanische Republik (2002), Ecuador (2001), Marokko (2001), Mauretanien (2007) und Ukraine (2011).<sup>70</sup> Die Abkommen mit Marokko und Mauretanien wurden von gesonderten Abkommen zu Rückführung und Rückübernahme begleitet. In Anbetracht der wachsenden Anzahl an Personen, die 2005 und 2006 versuchten, auf irregulären Wegen in spanisches Territorium in Nordafrika (Ceuta und Melilla) einzureisen, nahm Spanien mit einer Reihe von Partnerländern Abkommen der ‚zweiten Generation‘ in Angriff. Einem umfassenderen Migrationsansatz folgend, koppelten diese die Kooperation bei der Migrationssteuerung (z. B. beim Grenzmanagement und bei Rückführungen) sowohl an bevorzugte Anwerbemöglichkeiten als auch an die Entwicklungshilfe (Fallstudie ES: 13). Als Beispiele seien Abkommen mit Gambia (2006), Guinea (2007), Cabo Verde (2008), Guinea-Bissau (2009), Mali (2008) und Niger (2008) genannt.<sup>71</sup> Sie gelten als impulsgebend für die Mobilitätspartnerschaften der EU (González Enríquez et al. 2018: 15). Spaniens Gruppenzulassungsverfahren (s. Kap. 4.2.3) steht zurzeit nur Ländern offen, mit denen ein bilaterales Abkommen unterzeichnet worden ist, wobei in der Vergangenheit auch Ausnahmen gemacht worden sind, wenn offene Stellen in besonders nachgefragten Berufen nicht mit Staatsangehörigen der unterzeichnenden Länder besetzt werden konnten. Der Ablauf gestaltet sich so, dass Spaniens Staatssekretariat für Migration von spanischen Unternehmen Anfragen nach ausländischen Arbeitskräften erhält; dann nimmt das Staatssekretariat mit den Behörden im Herkunftsland Kontakt auf, um potenzielle Arbeitskräfte, die diese Stellen besetzen könnten, zu erfassen

---

iert von Abkommen zu Abkommen zwischen 100 und 1.500 Personen. Senegal, Gabun, Tunesien, Mauritius, Cabo Verde, Benin, die Russische Föderation, Nordmazedonien, Montenegro, Serbien und Libanon haben diese Art von Abkommen geschlossen (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Les-accords-bilateraux-relatifs-a-la-mobilite-professionnelle>, 27.08.2019).

69 Staatsangehörige von unterzeichnenden Drittländern machen lediglich 2 Prozent der gesamten Erwerbsmigration nach Frankreich aus (OECD 2017: 328).

70 S. Spanisches Staatssekretariat für Migration, Abkommen zur Erwerbsmigration ([http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/normativa/internacional/flujos\\_migratorios/index.html](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/normativa/internacional/flujos_migratorios/index.html), 27.08.2019); Abkommen zu Kooperationsrahmen in Migrationsangelegenheiten ([http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/normativa/internacional/marco\\_cooperacion/index.html](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/normativa/internacional/marco_cooperacion/index.html), 27.08.2019).

71 Für eine Übersicht über die spanischen Abkommen s. [http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/normativa/internacional/marco\\_cooperacion/index.html](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/normativa/internacional/marco_cooperacion/index.html), 27.08.2019.

sen und zu überprüfen. Die öffentliche Arbeitsagentur im Partnerland schreibt die Stellen aus und setzt eine Kandidatenliste auf, die von einer Auswahlkommission geprüft wird. Diese Auswahlkommission setzt sich aus Vertretern und Vertreterinnen der Arbeitsagentur des Partnerlandes, des Spanischen Ministeriums für Arbeit, Migration und Soziale Sicherung und gegebenenfalls des Betriebs bzw. des Arbeitgeberverbandes zusammen, falls letztere sich beteiligen möchten.

**Italien** verfügt ebenfalls über ausgedehnte Kooperationen mit Herkunftsländern. Spezielle Abkommen zur Erwerbsmigration wurden seit Mitte der 2000er Jahre mit Albanien, Ägypten, der Republik Moldau, Marokko, Sri Lanka, Mauritius und den Philippinen unterzeichnet.<sup>72</sup> Im Rahmen dieser Abkommen tauschen sich Italien und das jeweilige Partnerland über Angebot und Nachfrage in bestimmten Branchen aus. Die Abkommen stellen auch eine allgemeine Absichtserklärung dar, im Bereich der Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken weiter zusammenzuarbeiten. Das Abkommen mit Ägypten z. B. ermöglicht es italienischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Zusammenarbeit mit ägyptischen Behörden,<sup>73</sup> vor Ort potenzielle Arbeitskräfte auszuwählen und vor der Ausreise Vorbereitungs- und Sprachkurse durchzuführen. Dieses spezielle Anwerbeabkommen sollte jedoch nicht mit dem Kontingentsystem gleichgesetzt werden, das Teil des jährlichen Ministerialerlasses ist, der für jede Kategorie die Höchstzahl an Zulassungen von Drittstaatsangehörigen festlegt. In diesen Zuwanderungsdekreten (*Decreto Flussi*) wird ein Teil des Kontingents für Länder reserviert, die bilaterale Abkommen unterzeichnet (wie z. B. Albanien 1997) oder andere, eher informelle politische Vereinbarungen ausgehandelt haben (Ferreira 2018: 169). Diese Kontingente werden offen als Hebel eingesetzt: Sie werden erhöht, wenn kooperative Partnerländer sich dazu verpflichten, irreguläre Migration zu bekämpfen, und abgesenkt, wenn die

Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement und Rückübernahme als unbefriedigend erachtet wird. Die Anzahl der Länder, für die Kontingente vorgehalten werden, wuchs von drei (Albanien, Marokko und Tunesien) im Jahr 2000 auf 29 im Jahr 2018.<sup>74</sup>

Die bilateralen Abkommen Frankreichs, Italiens und Spaniens verknüpfen unterschiedliche migrationspolitische Themen und Ziele miteinander – eine Idee, die auch auf der Ebene der EU präsent ist. Es ist jedoch unklar, ob diese Kopplung in der Praxis funktioniert hat. Außer in Frankreich wurde nicht offiziell evaluiert, wie viele Menschen tatsächlich infolge dieser Abkommen zugewandert sind. Die spanischen Abkommen zur Migrationssteuerung werden dennoch als Beispiele guter Praxis angesehen. Sie wurden über einen langen Zeitraum entwickelt und haben zu einer wirksamen praktischen Zusammenarbeit zwischen Spanien und den Partnerländern geführt (Fallstudie ES: 25). Im Unterschied dazu haben Frankreichs und Italiens Bemühungen, was die Komponente der legalen Migration anbelangt, weniger positive Ergebnisse erzielt.

#### *Kopplung des Arbeitsmarktzugangs an Restriktionen im Asylsystem: eine ‚unilaterale Partnerschaft‘*

Auch als **Deutschland** die Westbalkan-Regelung einführte, spielte die Migrationssteuerung eine wichtige Rolle.<sup>75</sup> Vor 2015 stellten zahlreiche Personen aus den Westbalkanländern in Deutschland einen Asylantrag, wurden aber nur selten als schutzbedürftig eingestuft. Da das Asylsystem zu diesem Zeitpunkt ohnehin überlastet war, setzte das Bundesinnenministerium an diesen unbegründeten Asylanträgen an und schloss ein Abkommen mit den entsprechenden Ministerien Albaniens, Kosovos und Serbiens; damit sollte die Anzahl an Asylanträgen gesenkt und die freiwillige Rückkehr gefördert werden (Bither/Ziebarth 2018: 30). Darüber hinaus erklärte Deutschland 2014 Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien und Serbien zu sicheren

72 Für eine Übersicht über die italienischen Abkommen s. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/accordi-bilaterali/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx>, 27.08.2019.

73 S. Art. 5, 6 und 7 des italienisch-ägyptischen Abkommens (<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/accordi-bilaterali/Documents/EGAccordoBilateraleEgitto.EN.pdf>, 27.08.2019).

74 Ägypten, Albanien, Algerien, Äthiopien, Bosnien und Herzegowina, Côte d'Ivoire, El Salvador, Gambia, Ghana, Indien, Japan, die Republik Korea, Kosovo, Mali, Marokko, Mauritius, die Republik Moldau, Montenegro, Niger, Nigeria, Nordmazedonien, Pakistan, die Philippinen, Senegal, Serbien, Sri Lanka, Sudan, Tunesien und Ukraine (D.P.C.M. 15.12.2017: [https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/DPCM\\_15\\_dicembre\\_2017.pdf](https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/DPCM_15_dicembre_2017.pdf), 27.08.2019).

75 S. dazu auch Info-Box 6.

Herkunftsländern<sup>76</sup>, ein Jahr später folgten Albanien, Kosovo und Montenegro. Ende 2015 lohnte es sich für Staatsangehörige der sechs Westbalkanländer daher kaum noch, irregulär einzureisen und einen Asylantrag zu stellen.<sup>77</sup> Das Maßnahmenpaket umfasste neben Rückführungen und Programmen zur freiwilligen Rückkehr auch Wiedereinreiseverbote und Informationskampagnen, die potenzielle Migrantinnen und Migranten vor den Risiken der irregulären Einreise und der geringen Aussicht auf einen Schutzstatus in Deutschland warnten (BT-Drs. 19/2018: 2).<sup>78</sup> Es wäre anzunehmen, dass die legalen Migrationsoptionen für Staatsangehörige dieser sechs Westbalkanländer als Hebel gedacht waren, um die Länder zur Kooperation bei der Eindämmung irregulärer Migration zu bewegen. Tatsächlich war dieser ‚Deal‘, den Asylzugang zu beschränken und Wege für die Erwerbsmigration zu öffnen, nicht das Ergebnis von Verhandlungen mit den Herkunftsländern, sondern vielmehr ein politischer Kompromiss innerhalb der deutschen Regierungskoalition: Das Mitte-links-Spektrum hatte sich für die Regelung starkgemacht, um die verschärfenden Asylmaßnahmen auszugleichen (Fallstudie DE: 23). Obwohl Deutschland in Migrationsangelegenheiten mit den Westbalkanländern zusammenarbeitete, war die Einführung der Regelung nicht Teil der allgemeinen Kommunikationsstrategie gegenüber diesen sechs Ländern. Tatsächlich war die Regelung in den betroffenen Ländern zunächst kaum bekannt, nicht einmal in Regierungskreisen (Bither/Ziebarth 2018: 13).

Noch komplexer ist die Frage, ob die Westbalkan-Regelung einige der Migrantinnen und Migranten, die früher ein Asylgesuch gestellt hätten, ‚umleiten‘ konnte.<sup>79</sup> Empirische Daten dazu fehlen weitgehend.

Insbesondere zwei Indikatoren sprechen jedoch für einen solchen Umleitungseffekt der Regelung: Sie hat erstens zu einem beachtlichen Anstieg der Erwerbsmigration von gering- bis mittelqualifizierten Arbeitskräften beigetragen (Info-Box 6) und zweitens sind Zuzüge über die anderen legalen Migrationswege für Staatsangehörige dieser sechs Länder (z. B. Zugang zwecks qualifizierter Beschäftigung oder Blaue Karte EU) auch nach Einführung der Regelung stabil geblieben (Fallstudie DE: 25). Dies legt nahe, dass die Regelung vorrangig von Personen genutzt wird, die in der Vergangenheit (entweder de jure oder de facto) keinen legalen Zugang hatten (Brücker/Burkert 2017: 3).

## 5.2 Koordinierte Projekte zur legalen Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken

Koordinierte Projekte verbinden in enger bilateraler Zusammenarbeit zwei Politikziele: Erstens versuchen sie, Engpässe in besonders nachgefragten Branchen zu beheben (z. B. in der Krankenpflege, in der Landwirtschaft oder im Gastgewerbe); zweitens können sie genutzt werden, um developmentpolitische Ziele zu verfolgen, da sie sowohl auf die Interessen der Ziel- als auch der Herkunftsländer zugeschnitten sind (Hooper 2019: 2). Alle beteiligten Seiten profitieren von diesen Projekten: die Herkunftsländer von den Migrationsoptionen für ihre Staatsangehörigen, den potenziellen Rücküberweisungen und der Qualifikation von zurückkehrenden Arbeitskräften; die Zielländer von den passenden Arbeitskräften oder Auszubildenden in Branchen, in denen Fachkräftemangel herrscht, und

76 Bei Asylanträgen von Staatsangehörigen sicherer Herkunftsländer wird im Grundsatz davon ausgegangen, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung stattfinden und somit kein Asylgrund besteht. Zwar wird ein individuelles Verfahren durchgeführt, dieses wird aber u. a. durch die Verkürzung der Widerrufsfrist beschleunigt. Darin obliegt es den Antragstellenden, die behördliche Annahme zu widerlegen und entsprechende Rechtsverletzungen nachzuweisen, die einen Schutzbedarf nach sich ziehen. Während des Verfahrens dürfen die Antragstellenden nicht arbeiten, müssen aber weiterhin alle sonstigen Aufenthaltsbedingungen erfüllen.

77 Die Anzahl an Asylanträgen aus den Westbalkanländern ist seit Einführung der Regelung drastisch gesunken. Tatsächlich ging sie 2016 auf ca. ein Drittel zurück (ca. 35.000) im Vergleich zum Wert von 2015 (ca. 121.000); 2017 sank sie noch weiter, auf ca. 10 Prozent (ca. 11.000) (Fallstudie DE: 10).

78 Zur Informationskampagne gehörte u. a. ein mehrsprachiger Kurzfilm von der Bundespolizei, aber auch Maßnahmen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, das Anzeigen auf Facebook schaltete und in den öffentlichen Medien der betroffenen Länder zukünftige Migrantinnen und Migranten vor der Einreise nach Deutschland ohne begründete Schutzansprüche warnte (BAMF 2016: 65).

79 Noch liegen keine empirischen Daten darüber vor, ob und inwieweit vormalig Asylsuchende auf einen Weg der Erwerbsmigration ‚umgeleitet‘ werden können. Weitere Fragen, wie z. B. das Berufsqualifikationsniveau der Erwerbsmigrantinnen und -migranten, sind Teil einer umfangreichen Evaluation der Regelung, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Auftrag gegeben wurde. Mit den Ergebnissen wird Ende 2019 gerechnet.

die Migrantinnen und Migranten durch Weiterbildung und Berufserfahrung – eine sog. Triple-Win-Situation.

Koordinierte Projekte und bilaterale Abkommen unterscheiden sich grundlegend. Bilaterale Abkommen sind weiter gefasst und zielen auf eine umfassende Steuerung der Migration, einschließlich Rückübernahme und Bekämpfung ihrer irregulären Formen (s. Kap. 5.1). Koordinierte Projekte der Arbeits- und Ausbildungsmigration sollen dagegen ausländische Arbeitskräfte oder Auszubildende direkt bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die an diesen Programmen teilnehmen, eingesetzt werden. Da sie den Migrationsprozess genauer verfolgen, sind sie per se verbindlicher. Dennoch sind sie meist befristet und in kleinem Umfang angelegt. Besonders bei öffentlich finanzierten Projekten ist die Zahl der Teilnehmenden gering, da die vorbereitenden und begleitenden Maßnahmen oft komplex und kostspielig sind. Die Erwartung, irreguläre Migration auf diese Weise reduzieren zu können, ist also mit Vorsicht zu behandeln, auch wenn sie durch aktuelle EU-Pilotprojekte genährt wird (s. u.). Während einige Länder, wie beispielsweise Deutschland, dazu tendieren, koordinierte Programme aufzusetzen, verhalten sich andere, beispielsweise Frankreich, zögerlicher und ziehen es vor, sich auf ihre Migrationsagenturen zu verlassen, die mit Partneragenturen in den Herkunftsländern zusammenarbeiten.

*Koordinierte bilaterale Projekte auf staatlicher Ebene: Deutschland als Vorreiter*

Deutschland hat zwar keine bilateralen Abkommen abgeschlossen, dafür aber eine Reihe von innovativen Programmen gestartet. Sie zielen darauf ab, Engpässe an Arbeitskräften und Qualifikationen zu beheben und zu besseren Entwicklungsergebnissen in den Partnerländern beizutragen. Mehrere Faktoren, die nur in Deutschland, nicht aber in den anderen vier analysierten Ländern zusammenspielen, können dieses besondere Engagement erklären: (1) das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) haben diese Initiativen in den letzten Jahren aktiv gefördert, (2) in Deutschland sind die Engpässe in bestimmten Sektoren besonders groß (insbesondere in der Kranken- und Altenpflege) und (3) das Land verfügt über ein sehr spezifisches Ausbildungs- und Anerkennungssystem

(Info-Box 7), weshalb Ausbildungspartnerschaften mit sprachlicher und fachlicher Vorbereitung vor der Ausreise gut zur Arbeitsmarktstruktur passen. Mittlerweile hat Deutschland mehrere Pilotprojekte durchgeführt, die von Ausbildungspartnerschaften für junge Migrantinnen und Migranten über Fortbildungsprojekte bis hin zur betrieblichen Weiterbildung reichen. Der Großteil der Projekte richtet sich an Auszubildende und mittel- bis hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten (vgl. Bonin/Ganserer/Braeseke 2015). Diese Projekte weisen zwar gemischte Resultate, aber auch erhebliches Potenzial auf. Als besonders erfolgreich gelten das Projekt „Triple Win“ für qualifizierte Kranken- und Altenpflegekräfte aus Serbien, Bosnien und Herzegowina, den Philippinen und Tunesien, und zwei „Programme zur Ausbildung von Arbeitskräften aus Vietnam zu Pflegefachkräften“ (Fallstudie DE: 28), da durch sie Kontakte auf Arbeitsebene hergestellt werden konnten und verschiedene Interessensvertretungen beteiligt waren. „Triple Win“ richtet sich an Länder mit einem Überangebot an ausgebildeten Krankenpflegekräften, die vor Ort keine adäquate Stelle finden können und deren Qualifikationen in Deutschland – in einem beschleunigten Verfahren – anerkannt werden. Zudem werden die Kandidatinnen und Kandidaten noch im Herkunftsland sprachlich und kulturell auf den Aufenthalt vorbereitet. Während die Migrantinnen und Migranten dazu beitragen, den wachsenden Bedarf an Pflegepersonal in Deutschland zu decken, wird auch der angespannte Arbeitsmarkt in den Herkunftsländern entlastet. Darüber hinaus verdienen die Migrantinnen und Migranten ein angemessenes Gehalt und sorgen damit potenziell für Rücküberweisungen an ihre Herkunftsländer. Auch das Projekt mit Vietnam folgt dieser Logik: Es richtet sich an *young professionals* mit einem Bachelor-Abschluss in Krankenpflege, die zunächst in Vietnam Sprachunterricht erhalten und dann in Deutschland in einem verkürzten zweijährigen Programm weitergebildet werden (BMWi 2016).

In letzter Zeit ist Deutschland über die Alten- und Krankenpflege hinaus Ausbildungspartnerschaften eingegangen. Die „Deutsch-marokkanische Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung“ z. B. bietet ca. 100 jungen Marokkanerinnen und Marokkanern Ausbildungsplätze in Hotels oder Restaurants in Deutschland. Die Teilnehmenden absolvieren die übliche dreijährige duale Ausbildung und erhalten im



## Info-Box 9 Öffentlich-private Partnerschaften zur Ausbildungs- und Erwerbsmigration auf kommunaler Ebene

Das „MENTOR“-Projekt (*Mediterranean Network for Training Orientation to Regular Migration*) ist ein Beispiel für ein erfolgreiches Mobilitätsprojekt. Es ist Teil der EU-Mobilitätspartnerschaft mit Marokko und Tunesien. 2018 als Pilotprojekt in Italien gestartet, ermöglichte es zunächst 20 jungen Erwachsenen aus diesen Ländern ein dreimonatiges Praktikum in Mailand oder Turin. Vor ihrer Ausreise erhielten die Teilnehmenden ein vorbereitendes Training, nach ihrer Rückkehr wurden sie bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und in ihrer weiteren beruflichen Entwicklung unterstützt. Das Projekt hatte aber auch zum Ziel, die Zusammenarbeit in den Bereichen der Ausbildungsstrukturen, Arbeitsvermittlung und Jugendbetreuung zu stärken. Außerdem sollten Informationen über legale Möglichkeiten, zeitlich befristet oder auf zirkulärer Basis nach Italien und in die EU zuzuwandern, für tunesische und marokkanische Staatsangehörige besser zugänglich gemacht werden. Das „MENTOR“-Projekt wurde von der Stadt Mailand in Zusammenarbeit mit der Stadt Turin geleitet und von einer Reihe staatlicher und nichtstaatlicher, landesweiter und regionaler Organisationen unterstützt (Fallstudie IT: 22). Laut Abschlussbericht (Comune di Milano 2018) war das Vertrauen ein wichtiger Erfolgsfaktor, das durch die Einbindung vieler Interessenvertretungen geschaffen werden konnte (z. B. arbeiteten während des gesamten Auswahl-, Matching- und Vergabeprozesses „Lokale Beratungskomitees“ auf unterschiedlichen Ebenen mit). Im Hinblick auf mögliche Nachfolgeprojekte empfiehlt der Bericht u. a., sowohl die Anzahl der verfügbaren Plätze als auch den Zeitrahmen für die Praktika (von drei auf sechs Monate) auszuweiten.

Anschluss einen deutschen Ausbildungsnachweis. Für andere Programme wie „Triple Win“ müssen die im Ausland erworbenen Qualifikationen in Deutschland als gleichwertig anerkannt werden. Hierfür ist eine Anpassungsqualifizierung notwendig (Düvell 2019: 14). Für dieses Programm wird zwar Berufserfahrung im Hotel- und Gastronomiebereich, aber keine Ausbildung vorausgesetzt. Dadurch steht es auch gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten offen. Vor ihrem Aufenthalt werden die Teilnehmenden sechs Monate lang sprachlich, kulturell und fachlich vorbereitet, was von den involvierten Interessengruppen als sehr gewinnbringend eingestuft wird. Ein analoges Projekt wurde mit Kosovo lanciert. Es bereitet ca. 30 junge Migrantinnen und Migranten auf eine Ausbildung im Baugewerbe vor, ohne dass ihre bisherigen beruflichen Qualifikationen anerkannt werden müssen. Insgesamt ist die Zusammenarbeit mit den Westbalkan-Ländern, wie Kosovo, gut etabliert. Dadurch sind die jeweiligen Arbeitsagenturen oder Ministerien für Arbeit bei der Auswahl von potenziellen Migrantinnen und Migranten beteiligt, sie koordinieren die Vorbereitung vor der Ausreise und unterstützen gemeinsam mit örtlichen Behörden die Reintegration.

Aus diesen Gründen werden die deutschen Pilotprojekte im europäischen Kontext als Beispiele guter Praxis angeführt.

### *EU-Projekte als alternative Migrationswege?*

Die EU versucht auf Initiativen ihrer Mitgliedstaaten aufzubauen, indem sie Pilotprojekte im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften und der Europäischen Migrationsagenda mitfinanziert. Diese Kofinanzierung ist der primäre politische Hebel der EU, da sie weder auf diplomatische Beziehungen als solche zurückgreifen kann, noch über die Kompetenz verfügt, Migrationswege quantitativ auszuweiten – die Zulassung ist nach wie vor Hoheitsrecht der Mitgliedstaaten (s. Kap. 3.1). Darüber hinaus mangelt es in Partnerländern zum Teil an institutioneller Infrastruktur und an Kapazitäten, um erwerbsmigrationspolitische Prozesse umzusetzen. Deshalb konzentrieren sich viele EU-Projekte stärker auf den Aufbau neuer Kapazitäten in Arbeitsagenturen oder anderen Behörden der Herkunftsländer als darauf, konkrete Mobilitätsprojekte zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken zu schaffen. Allerdings gibt es einige Ausnahmen (Info-Box 9).

Die politischen Bemühungen, irreguläre Migration zu begrenzen, wurden u. a. durch die Europäische Migrationsagenda von 2015 forciert. Als Ergänzung dazu nahm die Europäische Kommission 2017 die Idee der Pilotprojekte zur legalen Migration wieder auf (s. Kap. 3.3). Diese Projekte, die von Mitgliedstaaten geleitet werden, bieten Drittstaatsangehörigen befristete Ausbildungs- oder Arbeitsplätze, während die Kommission (Generaldirektion Migration und Inneres) sie finanziell und koordinierend unterstützt. Zu den Zielen dieser Initiative gehört es, Drittländern zu zeigen, dass die EU es mit dem Öffnen legaler Migrationswege, auch für gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte, ernst meint (Fallstudie ES: 2). Die ersten neuen Projekte wurden 2019 zwischen Litauen und Nigeria, Belgien und Marokko, Frankreich und Ägypten, Marokko und Tunesien sowie zwischen Spanien und Marokko gestartet. Die Gestaltung und der Fokus dieser Projekte variieren stark, doch alle richten sich bisher an Fachkräfte mit Hochschulabschluss. Die litauischen und belgischen Projekte bieten befristete Arbeitsplätze, um die Teilnehmenden aus den Partnerländern in Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) fortzubilden, während das französische Projekt eine bestehende Initiative erweitert und Studierenden oder frischen Absolventinnen und Absolventen Praktikumsplätze zur Verfügung stellt. Spaniens Projekt unterstützt marokkanische Studierende durch ein Masterstudium in Spanien und bietet ihnen Karriereberatung und unternehmerische Unterstützung. Ein deutsches

und ein luxemburgisches Projekt sind jeweils noch in Planung (MPF 2019).<sup>80</sup>

Die EU präsentiert diese Pilotprojekte zwar als realistische Zugangsalternativen zum europäischen Arbeitsmarkt für Personen, die sonst womöglich irreguläre Routen in Betracht gezogen hätten, aber es erscheint unwahrscheinlich, dass diese Projekte die irreguläre Migration tatsächlich eindämmen können. Programme zu entwerfen, die irregulär Zuwandernde ansprechen, indem sie auf ihre Qualifikationsprofile zugeschnitten sind, bleibt eine schwierige Aufgabe (Hooper 2019: 4). In den bisher aufgelegten Projekten sind die Qualifikationsanforderungen sehr hoch. Ausichtsreiche Kandidatinnen und Kandidaten müssen bereits über einen Abschluss verfügen, wie etwa bei den IKT-Programmen in Belgien und Litauen. Dennoch wiesen mehrere Expertinnen und Experten in Hintergrundgesprächen darauf hin, dass diese Initiativen trotz ihrer Einschränkungen die Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern auf politischer und administrativer Ebene stärken. Dies bildet eine Grundlage für die weitere Zusammenarbeit im Bereich der legalen Migration.

#### *Großes Potenzial bei kleinem Maßstab*

Koordinierte Projekte der Arbeits- und Ausbildungs-migration waren bisher nur sehr wenigen Personen zugänglich. Ihre Gesamtbilanz fällt daher gemischt aus. Die durchschnittliche Anzahl an Teilnehmerinnen und Teilnehmern schwankt zwischen 20 (z. B. im Rah-

80 Zum Redaktionsschluss dieser Studie wurde gerade ein neues EU-finanziertes Programm gestartet, das in Aussicht stellt, Mobilität in erheblich größerem Maßstab zu fördern. Das Budget des auf vier Jahre angelegten Projekts „Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa“ (THAMM, 2019-2023) beläuft sich auf ca. 20 Millionen Euro. Es soll die legale Migration und Mobilität zwischen Nordafrika (Ägypten, Marokko und Tunesien) und Europa (Deutschland) fördern, die Lenkung der Erwerbsmigration verbessern und den Schutz ausländischer Arbeitskräfte stärken. Der Großteil des Budgets wird vom EUTF zur Verfügung gestellt (15 Millionen Euro), während das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung den übrigen Anteil beisteuert (s. Aktionspapier des EUTF: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour\\_fr](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour_fr), 27.08.2019). Die IOM, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die GIZ werden das Projekt durchführen, das in erster Linie beabsichtigt, die Mobilität von bis zu 750 jungen Erwachsenen aus den drei nordafrikanischen Staaten zu fördern, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken nach Deutschland zuwandern möchten. Das Programm soll auch denjenigen Möglichkeiten eröffnen, die üblicherweise keinen oder erschwerten Zugang zu Migrationsoptionen haben, insbesondere jungen Frauen oder Personen aus wirtschaftlichen Randgruppen. Daher ist ein Programmmodul geplant, das potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten aus diesen Bevölkerungsgruppen erfasst und geeigneten Arbeits- oder Ausbildungsstellen in Deutschland zuordnet. Weitere Module umfassen die fachliche, kulturelle und sprachliche Vorbereitung vor der Ausreise, die Vernetzung der Akteurinnen und Akteure aus den Regierungen, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zwischen Deutschland und den Herkunftsländern, die Kompetenzbildung und der Wissenstransfer. Wichtig ist, sowohl die Nachfrage nach Arbeitskräften deutscher Unternehmen als auch die Arbeitsmarktsituation in den Herkunftsländern zu berücksichtigen, um Braindrain vorzubeugen und eine Triple-Win-Situation zu schaffen (Informationen sind der Ausschreibung und den Programmbestimmungen der GIZ entnommen).

men des „MENTOR“-Projekts) und einigen Hundert.<sup>81</sup> Im Anschluss an ihren Bewilligungszeitraum verlaufen diese Projekte meist im Sande, da sowohl ausreichende Anreize zur Fortsetzung als auch das notwendige Engagement seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber fehlen.<sup>82</sup> Das deutsche Programm „Triple Win“ ist die einzige Initiative in größerem Maßstab und mit Nachhaltigkeitspotenzial, da es von den teilnehmenden Unternehmen finanziert wird: Nahezu 2.000 Fachkräfte aus Serbien, Bosnien und Herzegowina, Tunesien und den Philippinen haben seit 2013 in Deutschland eine Arbeit aufgenommen, wovon der Großteil gute Chancen auf einen langfristigen oder dauerhaften Aufenthalt hat.<sup>83</sup>

Zweifellos ist entscheidend, wie die Programme gestaltet sind. Doch selbst wenn die Qualifikationsmerkmale der Migrantinnen und Migranten den Anforderungen der Unternehmen entsprechen, bestimmen verschiedene kontextabhängige Faktoren, ob koordinierte bilaterale Projekte erfolgreich etabliert oder gar ausgeweitet werden können: Z. B. existieren in nur wenigen Herkunftsländern Arbeitsagenturen, die in der Lage wären, die Qualifikationsmerkmale der lokalen Arbeitskräfte den in den EU-Mitgliedstaaten nachgefragten Fachqualifikationen zuzuordnen. Angesichts des großen informellen Sektors in vielen Herkunftsländern verfügen Drittstaatsangehörige zwar oft über praktische Berufserfahrung, aber selten über formale Abschlüsse. Dies sorgt bei potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern für Unsicherheit. Um ein passgenaues Matching zu gewährleisten, wären zusätzliche Investitionen nötig, einschließlich Sprachunterricht und Vorbereitungsmaßnahmen durch vermittelnde Agenturen (wie die GIZ in Deutschland) oder Regierungsorgane. Daher können die hohen operativen Kosten, das Risiko mangelnden Engagements (sowohl seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch der Migrantinnen und Migranten) und die

fehlende politische Unterstützung (sowohl der Herkunfts- als auch der Zielländer) zur Belastung für diese Programme werden und ihre Ausweitung erschweren (vgl. Hooper 2019).

## 6 Defizite in der Umsetzung: Wo liegen die Herausforderungen?

Eine Policy-Analyse muss nicht nur politische Rahmenbedingungen und Motivlagen bzw. die rechtliche Ausgestaltung einbeziehen, sondern auch untersuchen, wie die Umsetzung der Politik gelingt (vgl. Dye 1976). Dabei hat die Frage, wie wirksam Migrationssysteme in der Praxis sind, sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Dimension.

Eine genaue, vergleichende Bewertung der Zulassungszahlen verschiedener Mitgliedstaaten lässt sich kaum bewerkstelligen, da die nationalen und die europäischen Statistiken stark voneinander abweichen und sich nicht für die Aufschlüsselung nach unterschiedlichen Qualifikationsniveaus, Sektoren, Arbeitsarten, Aufenthaltslängen oder Herkunftsländern für die fünf Mitgliedstaaten eignen. So stellt etwa Eurostat lediglich für Saisonarbeitskräfte und Hochqualifizierte aussagekräftige, vergleichbare Daten zur Verfügung (z. B. Inhaber und Inhaberinnen der Blauen Karte EU; zu Saisonarbeitskräften s. auch Kap. 4.2.3, Abb. 3 und Tab. 1). Gering- bis mittelqualifizierte Arbeitskräfte, die keine Saisonarbeitskräfte sind, werden unter der Kategorie „sonstige vergütete Tätigkeiten“ geführt. Diese umfasst aber auch Auszubildende, Au-Pairs und andere hochqualifizierte Arbeitskräfte, die nicht die Kriterien erfüllen, um eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Blauen Karte EU zu bekommen (Abb. 5 und Tab. 2).<sup>84</sup> Die Eurostat-Daten legen nahe, dass die Zahl der Aufenthaltstitel, die in dieser Kategorie vergeben wurden, in Schweden im Laufe der letzten zehn Jahre stabil ge-

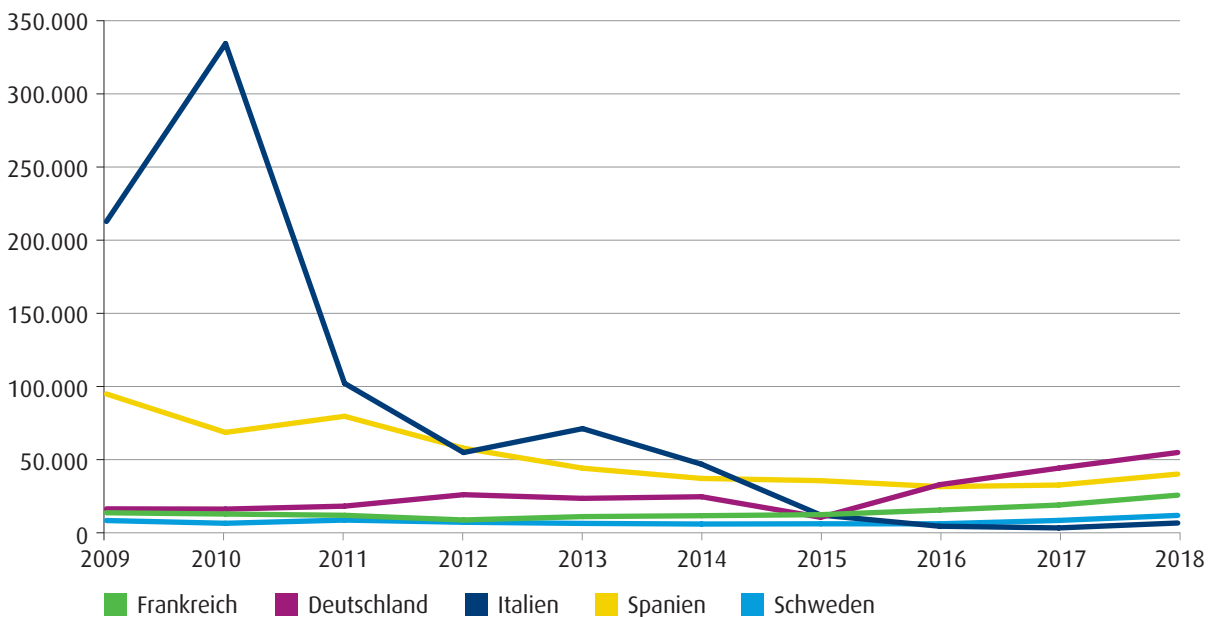
81 Beispielsweise brachten Pilotprogramme zu Ausbildungszwecken mit Vietnam in der Gesundheits- und Krankenpflege ca. 300 junge Erwachsene aus Vietnam nach Deutschland.

82 So verhalf das deutsche Pilotprojekt mit Georgien 2009 40 qualifizierten Personen zu Praktika im Hotel-, Gastronomie- und Pflegebereich, die anschließend nach Georgien zurückkehren sollten. Obwohl das Programm zur Förderung zirkulärer Migration angelegt war, fand es nur einmalig statt (<http://migration-georgia.alumniportal.com/project-components/circular-migration-between-georgia-and-germany.html>, 27.08.2019).

83 Laut Informationen der GIZ.

84 Für eine Definition der Eurostat-Kategorien s. [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr\\_res\\_esms\\_an5.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_res_esms_an5.pdf), 27.08.2019.

Abb. 5 Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für „sonstige vergütete Tätigkeiten“, 2009–2018



Quelle: Eurostat 2019b, s. Tab. 2 im Anhang

blieben ist. Ganz ähnlich ist die Lage in Frankreich, auch wenn dort seit 2016 ein geringer Anstieg an Zulassungen zu beobachten ist. Deutschland hingegen verzeichnet einen wesentlich stärkeren Zuwachs. In Italien und Spanien verläuft der Trend in umgekehrter Richtung, vermutlich eine Folge der Wirtschaftskrise.

Der Mangel an vergleichbaren (quantitativen) Daten erschwert es, die Wirkung politischer Maßnahmen angemessen zu beurteilen oder die Gründe für ihren Erfolg oder Misserfolg zu erkennen. Allerdings lassen sich auch anhand der Qualität der Zulassungsverfahren gewisse Rückschlüsse ziehen, wie erfolgreich und reaktionsfähig bestimmte Systeme sind. In der Praxis besteht die Herausforderung darin, das Gleichgewicht zwischen Effizienz und Kontrolle herzustellen: einerseits muss dem Arbeitsmarktbedarf und den Forderungen der Unternehmen zügig entsprochen werden, andererseits sollen die inländischen Arbeitsstandards geschützt und hiesige Arbeitskräfte nicht benachteiligt werden (s. Kap. 6.1; Abb. 6). Darüber hinaus darf auch das Ziel nicht aus den Augen verloren werden, Zuwanderer und Zuwanderinnen, die sich bereits im Land aufhalten, zu integrieren. Zudem sollten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber keine Anreize erhalten, die geltenden Anwerbebestimmungen zu umgehen (s. Kap. 6.2).

## 6.1 Praktische Herausforderungen in der Umsetzung

Die Herausforderungen und Erfolgsfaktoren in der Umsetzung von Erwerbsmigrationspolitik, vor allem wenn es um gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige geht, werden in verschiedenen Phasen des Zulassungsprozesses sichtbar. Die empirischen Erkenntnisse aus den fünf Länderfallstudien offenbaren häufig komplexe administrative Steuerungs- und Genehmigungsprozesse. Herausforderungen und Erfolgsfaktoren können insbesondere in den folgenden Bereichen ausgemacht werden: bei der adäquaten Einschätzung der Bedarfe am Arbeitsmarkt (s. Kap. 6.1.1), beim Einrichten schneller, verlässlicher und transparenter Zulassungsverfahren (s. Kap. 6.1.2), bei Systemen zur Übernahme der anfallenden Kosten (s. Kap. 6.1.3) und beim Schutz von Arbeitsmarktstandards und Arbeitsrechten der Migrantinnen und Migranten (s. Kap. 6.1.4).

### 6.1.1 Bestimmung der Bedarfe am Arbeitsmarkt

Den Arbeitsmarktbedarf korrekt zu erfassen ist eine Herausforderung bei der Umsetzung legaler Migrationsmaßnahmen, die allen fünf untersuchten Ländern

Abb. 6 Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung einer Politik zur legalen Migration



Quelle: SVR-Forschungsbereich/MPI Europe/KALUZA+SCHMID Studio

gemein ist. Je nach Steuerungsansatz ergeben sich aber jeweils besondere Herausforderungen. Länder, die einen staatlich gelenkten Ansatz verfolgen (s. Kap. 4) und die Erwerbsmigration eng kontrollieren, nicht zuletzt um inländische Arbeitskräfte zu schützen, sind auf eine genaue Analyse und Prognose des Arbeitsmarktbedarfs angewiesen (also Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien, nicht aber Schweden). Hierfür sind frühzeitige, objektive Analysen notwendig. Allerdings ist die Datenlage über offene Arbeitsstellen häufig unvollständig, sodass eine effektive Zusammenarbeit verschiedener Beteiligten entscheidend ist, um zu einer treffsicheren Prognose zu gelangen.

#### *Unvollständige Daten und Verzögerungen bei der Einschätzung*

Die Schwierigkeiten beginnen häufig damit, dass Unternehmen ihre offenen Stellen nicht systematisch

einer (privaten oder öffentlichen, nationalen oder lokalen) Stelle melden. Diese Problematik ist besonders in jenen Bereichen des Arbeitsmarkts zu beobachten, für die nur wenige oder gar keine beruflichen Qualifikationen erforderlich sind und in denen offene Stellen auf spontaner Basis vergeben werden. So verweigert beispielsweise die Arbeitsagentur in **Frankreich** bisweilen die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten mit der Begründung, für bestimmte Berufe ergebe sich aus dem Verhältnis von offenen Stellen zu inländischen Arbeitssuchenden kein Engpass – auch wenn die Betriebe de facto keine passenden Kandidaten oder Kandidatinnen finden können (OECD 2017: 235). Dies liegt hauptsächlich daran, dass die Einschätzung der Stellen-Bewerber-Relation auf Nachfrage und Angebot (an vorhandenen offenen Stellen) beruht, auch wenn diese Kalkulation häufig nicht den Bedarf des gesamten Arbeitsmarkts

widerspiegelt. So zeigt beispielweise eine Analyse von 2017, dass lediglich etwas mehr als ein Drittel (ca. 38 Prozent) der Stellenangebote über die französische Arbeitsagentur ausgeschrieben wurden, während der Großteil der Stellen über andere Kanäle besetzt wurde (z. B. Internetinserate, Mundpropaganda, Agenturen und Kleinanzeigen) (OECD 2017: 243). Die Bundesagentur für Arbeit in **Deutschland** steht vor ähnlichen Schwierigkeiten, da bei ihr nur etwa die Hälfte aller offenen Stellen gemeldet werden (Burstedde/Malin/Risius 2017: 8). Dieser Schwachpunkt wird jedoch durch eine repräsentative Studie unter deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ausgeglichen: Die Stellenerhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Das IAB befragt die Unternehmen regelmäßig über aktuell freie Stellen sowie ihren gegenwärtigen und zukünftigen berufs- und fachspezifischen Bedarf (Vollmer 2015: 31–32). Anders ist die Lage in **Italien**, wo die Excelsior-Befragung (*Progetto Excelsior*) das Informationsdefizit nur teilweise ausgleichen kann: Zum einen werden Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen nach ihrer Absicht befragt, ausländische Arbeitskräfte einzustellen, was stark von wirtschaftlichen und anderen Trends abhängt (Salis 2012: 13). Zum anderen ist die italienische Befragung auf die wichtigsten Bereiche aus der Industrie und dem Dienstleistungssektor beschränkt und lässt somit Betriebe aus dem landwirtschaftlichen Sektor und private Haushalte, die häufig ebenfalls stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sind, außen vor. Diese Mängel erklären, warum der prognostizierte Arbeitsmarktbedarf und die tatsächlich geplanten Kontingente in der Vergangenheit oft auseinanderklafften.<sup>85</sup>

Im Gegensatz dazu wird in **Schweden** keine Liste an Mangelberufen geführt, wodurch die damit verbundenen Ressourcen eingespart werden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einen weiten Spielraum haben. Dies hat jedoch zu Situationen geführt, in denen einige Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen – z. B. im Gastronomiebereich – ausländische Arbeitskräfte

anwerben, obwohl keine Engpässe an inländischen Arbeitskräften bestehen (Frödin/Kjellberg 2018: 80; Emilsson 2014: 138). Auch wenn die ähnlich liberale Westbalkan-Regelung in Deutschland bislang noch nicht umfassend evaluiert wurde (Info-Box 6), deuten die hohen Zuzüge über diesen Weg und die Einschätzungen verschiedener Branchenverbände aus der Gastronomie und dem Baugewerbe zumindest darauf hin, dass tatsächlich entsprechende Engpässe bestehen und die Regelung deshalb im Interesse der deutschen Betriebe sein sollte.

#### *Gebraucht, aber nicht gewollt – oder zu kompliziert? Effektive Beratung mit zentralen Interessengruppen als Herausforderung*

Für die große Herausforderung, den Arbeitsmarktbedarf richtig einzuschätzen, liegt eine Lösung darin, Interessenvertretungen zu konsultieren und damit zu einer zeitnahen Evaluation zu gelangen. Relevante Interessenvertretungen sind zuallererst Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (entweder durch Erhebungen zu ihrem Bedarf oder durch die Befragung von Arbeitgeberverbänden), Gewerkschaften und regionale Verwaltungseinheiten, die an der Arbeitsmarktpolitik beteiligt sind. Das italienische Beispiel zeigt, dass diese regionalen Behörden bisweilen personell oder im Hinblick auf ihre Kompetenzen nicht ausreichend ausgestattet sind, um sich wirkungsvoll an diesen Bedarfsanalysen zu beteiligen. Ein anderes Problem besteht darin, dass die Regionalbehörden zwar ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen, Informationen über die Zuwanderungssituation vor Ort sowie über den prognostizierten Arbeitsmarktbedarf bereitzustellen, dass aber die Zentralregierung diese Berichte oft nicht berücksichtigt (Fallstudie IT: 25). In **Italien** spielt das migrationspolitische Dreijahresprogramm eine wichtige Rolle (s. Kap. 4.2.3). In einem partizipativen Prozess werden darin die Kontingente gleich für mehrere Jahre definiert, allerdings verläuft der Prozess zu langsam, besonders weil die Absprachen zwi-

<sup>85</sup> Darüber hinaus wird das Ziel, den Arbeitsmarktbedarf zu prognostizieren, durch die hohe Flexibilität des italienischen Systems in seiner Wirksamkeit beeinträchtigt, da es den ausländischen Arbeitskräften ermöglicht, direkt nach ihrer Ankunft ihre Beschäftigung und sogar die Branche zu wechseln (s. Kap. 4). Deshalb kann nicht garantiert werden, dass zugelassene Migrantinnen und Migranten tatsächlich in den Bereichen oder spezifischen Regionen arbeiten, in denen Arbeitskräftemangel oder Engpässe an bestimmten Qualifikationen herrschen. Stattdessen können die ausländischen Arbeitskräfte besser bezahlte Positionen annehmen, wodurch nicht zuletzt die lokalen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterboten werden. Nach Ansicht eines Interessenvertreters in Italien, untergräbt das System so die nachfrageorientierte Logik und schafft faktisch ein Visum zur Arbeitsplatzsuche (Fallstudie IT: 13).



schen der nationalen und der regionalen Ebene wie auch die Beratungen mit den Gewerkschaften sehr zeitaufwendig sind. Daher wurde das Programm, das eigentlich alle drei Jahre erneuert werden soll, häufig mit großer Verspätung veröffentlicht, z. B. wurde das von 2004 bis 2006 gültige Dokument erst Mitte 2005 verabschiedet. Seit 2005 wurde kein neues Dreijahresprogramm mehr erstellt – darin ist implizit das Eingeständnis zu erkennen, dass eine präzise Prognose des italienischen Arbeitsmarktbedarfs über einen längeren Zeitraum und unter Einbeziehung derart unterschiedlicher Interessengruppen kaum zu treffen ist. Abgesehen von den fehlenden Kapazitäten und Ressourcen der Regionalbehörden zeigt sich hier aber auch der mangelnde politische Wille der Zentralregierung, regionale Interessen tatsächlich einzukalkulieren: Die Regionen werden inzwischen erst informiert, nachdem die Zentralregierung über neue Kontingente entschieden hat (Fallstudie IT: 25).<sup>86</sup> In **Frankreich** ist die Situation ähnlich: Die erste Liste an Mangelberufen für Drittstaatsangehörige wurde im Dezember 2007 in einem umfassenden und partizipativen Prozess verabschiedet, in dem verschiedene Sozialpartner befragt wurden. Allerdings schlug der Versuch, die Liste vier Jahre später zu aktualisieren, fehl, da der Französische Staatsrat (*Conseil d'État*) die neue Liste mit der Begründung abwies, dass die Gewerkschaften nicht am Entscheidungsprozess beteiligt gewesen seien (OECD 2017: 252).<sup>87</sup> Im Gegensatz dazu kommt in **Spanien** der Arbeitsmarktpolitische Kommission für Migration vierteljährlich zusammen und aktualisiert die Liste an Mangelberufen (s. Kap. 4.2.2 und Kap. 4.2.3). Darüber hinaus ermöglicht er den ständigen Austausch zwischen Interessenvertretungen, Sachverständigen und Regionalvertretungen. Der Ausschuss kann als Beispiel für einen gut funktionierenden Konsultationsmechanismus gelten, auch wenn er im Hinblick auf die Politik der Zentralregierung während der Wirtschaftskrise an Bedeutung eingebüßt hat (Fallstudie ES: 24).

Festzuhalten bleibt: Die Aufgabe, branchen-, berufs- und regionalspezifische Arbeitskräfteengpässe adäquat und zeitnah zu bewerten, ist aufwendig und komplex. Eine lückenhafte Datenlage, oftmals starre Verfahren und unzureichende Beratungen mit regionalen oder nichtstaatlichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern reduzieren letztlich die Nutzbarkeit und Genauigkeit dieser Listen in der Praxis.

### 6.1.2 Gestaltung der Verfahren

Wie gut ein Erwerbsmigrationssystem funktioniert, hängt nicht zuletzt maßgeblich von den Verfahren ab, die zur Einstellung benötigter Arbeitskräfte durchlaufen werden müssen. Es ist zum einen entscheidend, ob die benötigten Schritte bis zu einer Einstellung klar definiert sind und über einen kalkulierbaren zeitlichen Rahmen verfügen; zum anderen muss der Ausgang verlässlich sein: Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen darauf vertrauen können, dass sie nach durchlaufenem Verfahren tatsächlich die ausländischen Arbeitskräfte einstellen können, die sie vorab ausgewählt haben. Diese beiden Aspekte sind eng miteinander verknüpft – ein umständliches, zeitintensives und wenig vorhersehbares Verfahren kann das Vertrauen in das gesamte System schwächen. Insbesondere für Betriebe, die an gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräften interessiert sind, können langwierige Verfahren und Unwägbarkeiten zum Problem werden, da sie diese Arbeitskräfte oft kurzfristig benötigen. Wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber den Einstellungsprozess als unüberwindliches Hindernis wahrnehmen, besteht die Gefahr, dass sie auf andere Lösungen ausweichen, z. B. indem sie Arbeitskräfte ohne Aufenthaltserlaubnis für sich arbeiten lassen.

#### *Komplexität und Länge der Verfahren*

Die Verfahren können sehr langwierig sein, besonders wenn verschiedene Verwaltungsebenen und Behörden beteiligt sind, wie das französische und das italienische

86 Der Länderfallstudie zufolge ging der aktuelle Diskurs zur Migration als Sicherheits- und Kontrollrisiko mit einer Verschiebung der Verantwortung vom Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik hin zum Innenministerium einher. Dadurch wurde auch die Rolle der Regionen, der Arbeitnehmervertretungen und der Gewerkschaften im Entscheidungsprozess geschwächt.

87 Eine Ursache könnte sein, dass die französischen Gewerkschaften in ein protektionistisches (der Einwanderung skeptisch gegenüberstehendes) und ein liberales Lager gespalten sind. Aufgrund der hohen Arbeitslosenquote und langanhaltender Integrationsprobleme bei den ansässigen ausländischen Arbeitskräften sprechen sich die Gewerkschaften tendenziell gegen eine höhere Erwerbsmigration gerade bei den Gering- und Mittelqualifizierten aus.

Beispiel zeigen. Hinzu kommt, dass auch das Ausstellen von Visa den Flaschenhals-Effekt verstärken kann, wenn die Verwaltung unterbesetzt ist oder die aktuellen Verfahrensänderungen zur legalen Migration noch nicht kennt, wie es beispielsweise nach Einführung der Westbalkan-Regelung in Deutschland der Fall war.

Die Zulassungssysteme **Frankreichs** und **Italiens** zeigen sehr gut, wie überkomplexe Zulassungsverfahren zu einem schier unüberwindlichen Hindernis für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden können. In Frankreich beinhaltet die Arbeitsmarktprüfung sowohl eine Vorrangprüfung als auch einen Qualifikationsabgleich (s. Kap. 4.2.1), wodurch Anreize für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geschaffen werden, ausländische Arbeitskräfte einzustellen, die sich bereits irregulär im Land befinden, statt auf legalem Wege aus Herkunftsländern anzuwerben (s. Kap. 6.2).<sup>88</sup> Die Arbeitsmarktprüfung ist vergleichsweise zeitintensiv, weil das Antragsverfahren für eine Arbeitserlaubnis noch nicht digitalisiert wurde und auch der Qualifikationsabgleich nicht über einen routinierten Weg abläuft, denn die Arbeitsagenturen für ausländische Arbeitskräfte sind nicht dafür ausgestattet und mit entsprechend geschultem Personal besetzt, um ausländische Abschlüsse zu prüfen (OECD 2017: 238). Die Vergabe von Arbeitserlaubnissen ist auch in Italien ein bürokratischer und langwieriger Prozess (Caponio et al. 2012: 33–57). Nachdem das jährliche Zuwanderungsdekret (s. Kap. 5.1) veröffentlicht wurde, sind mehrere Verfahrensschritte erforderlich, bevor die Kontingente festgelegt werden. Insgesamt kann das gesamte Verfahren ab dem Punkt, an dem ein Unternehmen eine ausländische Arbeitskraft gefunden hat, von der Antragstellung für eine Arbeitserlaubnis bis zur Ausstellung eines Aufenthaltstitels zwischen mehreren Monaten und mehreren Jahren dauern.<sup>89</sup>

Die strukturellen Gründe für diese Schwächen liegen in der unzureichenden personellen und finanziellen Ausstattung der italienischen Behörden (Finotelli/Echeverría 2017: 46).

In **Deutschland** zeigt die Westbalkan-Regelung, dass die erfolgreiche Umsetzung von Erwerbsmigrationsmaßnahmen auch von den Kapazitäten in den Botschaften abhängt. Die allgemeinen Verfahren zur Visumerteilung zu Erwerbszwecken sind in den letzten Jahren zwar beschleunigt worden, aber insgesamt sind die deutschen diplomatischen Vertretungen überlastet, und trotz Personalaufstockung haben sich die Wartezeiten für Termine und Visaerteilungen deutlich erhöht.<sup>90</sup> Dieser Zustand ist hauptsächlich auf Mängel in der Planung zurückzuführen.<sup>91</sup> Als Folge dieser Wartezeiten bleiben Stellen oft über ein Jahr lang unbesetzt, obwohl das Unternehmen eine passende Arbeitskraft gefunden und ihr einen Arbeitsvertrag angeboten hat. Solche Verzögerungen reduzieren den Nutzen der Regelung, da die Unternehmen zusätzlich auf andere Möglichkeiten zurückgreifen müssen, Arbeitskräfte anzuwerben.

Im Unterschied dazu wird im **schwedischen** System nur geprüft, ob die angebotenen Arbeitsbedingungen in Einklang mit den Tarifverträgen oder etablierten Vorgehensweisen stehen. Dieser Prozess dauert im Normalfall nicht länger als einige Wochen. Dadurch werden zwar schnelle Verfahren gewährleistet, es besteht aber auch eine höhere Gefahr für Missbrauch (s. Kap. 6.1.4). Aus diesem Grund hat das Schwedische Migrationsamt (*Migrationsverket*) strengere Kontrollen eingeführt, gleichzeitig aber sichergestellt, dass sich die Verfahren für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht unnötig verlängern. Um den zeitlichen Aufwand durch die zusätzlichen Prüfungen auszugleichen, werden vertrauenswürdige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die regelmäßig Personen aus Drittstaaten

88 Saisonarbeitskräfte bilden in Frankreich eine Ausnahme: Obwohl Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Saisonarbeitskräfte einstellen, verpflichtet sind, sich der Arbeitsmarktprüfung zu unterziehen, handelt es sich dabei größtenteils um eine Formalität – die Ablehnungsrate liegt unter 7 Prozent. In Vaulcuse, einem der Verwaltungsbezirke, in denen eine besonders hohe Anzahl an Saisonarbeitskräften zu verzeichnen ist, wurden 2015 weniger als 1 Prozent der Anträge abgewiesen (OECD 2017: 271).

89 So dauerte es 2008 durchschnittlich 188 Tage, bis eine Einstellungserlaubnis (*nulla osta*) ausgestellt wurde, und weitere 123 Tage zwischen dem Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis und deren Ausstellung (Fallstudie IT: 26).

90 Anfang 2019 betrug die Wartezeit für einen Termin zur Antragstellung für normale gering- und mittelqualifizierte Beschäftigungskategorien mehr als zwölf Monate (BT-Drs. 19/8229: 5).

91 Botschaften und Konsulate waren zunächst nicht ausreichend auf den plötzlichen Anstieg an Anträgen vorbereitet, zumal sie bereits durch das bestehende Aufkommen an Visumanträgen überlastet waren (Bither/Ziebarth 2018: 25). Darüber hinaus erforderte ihre neue Rolle als quasi-arbeitsmarktpolitische Prüfinstanz mehr Arbeit und neue – nicht gleich vorhandene – Fachkenntnisse. Im Unterschied dazu prüfte die BA die Arbeitsbedingungen, die dem jeweiligen Arbeitsvertrag zugrunde lagen, lediglich formal; eine passive Zustimmung der BA, also der Verzicht auf Einwände, war ausreichend.



einstellen, zertifiziert, wodurch ihnen garantiert wird, dass Anträge zu Erteilung von Aufenthaltstiteln schnell bearbeitet werden. Elektronische Bewerbungen von ausländischen Arbeitskräften, die über ein Stellenangebot eines zertifizierten Unternehmens verfügen, werden auf diesem Weg häufig innerhalb weniger Tage bearbeitet (Fallstudie SE).

#### *Strukturelle Defizite und Vertrauensverlust aufseiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber*

Verschiedene Faktoren erschweren sowohl den Unternehmen als auch den ausländischen Arbeitskräften die Nutzung formal bestehender Erwerbsmigrationswege; vor allem wenn Verfahren sehr lange dauern und ihr Ausgang zudem ungewiss ist, leidet das Systemvertrauen. In Italien ist das *First Come First Served*-Prinzip aus dem Zuwanderungsdekret, von dem die Kontingente abhängen, eine solche administrative Hürde. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben keine Sicherheit, dass ihr gemeldeter Bedarf erfüllt wird, denn sobald die im Dekret definierten Zulassungsplätze für saisonale und saisonunabhängige Tätigkeiten vergeben sind, werden alle nachfolgenden Anfragen nicht mehr berücksichtigt.

Auch wo die Zuständigkeiten auf verschiedene Behörden verteilt sind, die unter Umständen zusätzlich divergierende politischen Ziele verfolgen, können Unwägbarkeiten entstehen. In Frankreich z. B. kann ein ‚Machtkampf‘ zwischen den Arbeitsagenturen für ausländische Arbeitskräfte und den regionalen Präfekturen zu unberechenbaren Ergebnissen führen, da letztere die von den Arbeitsagenturen erteilten Arbeitserlaubnisse zurücknehmen können. Denn während die Präfekturen einen sicherheitspolitischen Ansatz verfolgen, sind die Arbeitsagenturen, die dem Arbeitsministerium unterstehen, dazu angehalten, den Arbeitsmarktbedarf zu erfüllen. Für die Unternehmen sind diese widersprüchlichen Motivlagen allerdings nicht transparent; sie benötigen vielmehr ein zuverlässiges Verfahren, das ihnen Planungssicherheit gibt (OECD 2017: 235).

Ein ähnlicher Effekt lässt sich auch bei der Westbalkan-Regelung in Deutschland beobachten. Während die Bundesagentur für Arbeit (BA) lediglich eine Arbeitsmarktprüfung vornimmt und auf dieser Grund-

lage die Anträge meist schnell bewilligt, müssen diplomatische Vertretungen Visumanträge eingehender prüfen und verschiedene Erteilungsvoraussetzungen prüfen, was zu deutlich höheren Ablehnungsquoten führt.<sup>92</sup> Es ist anzunehmen, dass die höhere Ablehnungsquote nicht allein auf unvollständige Antragsunterlagen zurückzuführen ist (also der Voraussetzungen, die von den diplomatischen Vertretungen geprüft werden müssen, z.B. Vorlage eines Passes bzw. Ausweises, Nachweis darüber, dass keine Abschiebegründe vorliegen oder Nachweis über die gesicherte Existenzgrundlage). In einigen Fällen scheint vielmehr eine eher restriktive Herangehensweise der Visumabteilungen in den Auslandsvertretungen verantwortlich dafür zu sein, etwa weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen werden, die Anträge besonders kritisch zu prüfen. Eine Person, die für die Länderfallstudie Deutschland interviewt wurde, gab an, dass die deutschen Visumabteilungen noch immer Anträge von Personen mit Berufsausbildung bevorzugt genehmigen, obwohl die Westbalkan-Regelung auch Migrantinnen und Migranten ohne nachweisbare Berufsqualifikation die Einwanderung gestattet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zeitintensive Verfahren eine abschreckende Wirkung auf die Unternehmen haben, insbesondere wenn sie sich nicht auf einen positiven Verfahrensausgang verlassen können. Arbeitgeberinnen und -geber müssen ihren Personalbedarf, insbesondere wenn es sich um Tätigkeiten für Geringqualifizierte handelt, oft kurzfristig decken und können nicht mehrere Monate warten, bis ihre angeworbenen Arbeitskräfte alle Schritte des Antragsverfahrens bis zur Ausstellung eines Visums durchlaufen haben. Transparente, zuverlässige und schnelle Verfahren sind daher ein wichtiger Faktor, um legale Migrationswege praxistauglich zu machen.

#### 6.1.3 Kostenverteilung

Erwerbsmigrationssysteme sind mit personellen und finanziellen Kosten verbunden – für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Erwerbsmigrantinnen und -migranten und die öffentlichen Stellen, die die entsprechenden Verwaltungsverfahren durchführen

92 Zu einem Vergleich der ausgestellten Arbeitserlaubnisse durch die BA und die ausgestellten Visa der diplomatischen Vertretungen im Rahmen der Westbalkan-Regelung s. Fallstudie DE: 25.

(außer wenn sie ihre Kosten vollständig auf die Unternehmen und die potenziellen Angestellten umverteilen). Wer die Kosten trägt, bestimmt in hohem Maße, ob Erwerbsmigrationssysteme nachhaltig funktionieren.<sup>93</sup> Tatsächlich braucht es Zeit sowie finanzielle und personelle Ressourcen, um geeignete Kandidatinnen und Kandidaten im Ausland zu finden, zu verstehen, wie sich Qualifikationen und praktische Erfahrungen vergleichen lassen und Sprachunterricht oder Weiterbildungsmaßnahmen, sei es am Arbeitsplatz im Zielland oder noch vor der Ausreise im Herkunftsland, durchzuführen. Insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) stehen diese Ressourcen oft nicht zur Verfügung.

Gering- und mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten können ihrerseits nur selten die Reisekosten sowie Unterbringungs- und Ausbildungskosten vorstrecken, selbst wenn die Verwaltungskosten zur Ausstellung von Visa, Arbeits- und Aufenthaltstiteln moderat sind (z. B. wenn nur die Kosten der öffentlichen Ausgaben gedeckt werden müssen).<sup>94</sup> Dies ist einer der Nachteile von arbeitgeberorientierten Erwerbsmigrationsmodellen wie etwa in Schweden: Zuwandernde und Unternehmen müssen selbst zueinanderfinden<sup>95</sup> und die mit der Rekrutierung verbundenen Kosten nach den Gesetzen des Marktes untereinander aufteilen.

In anderen Ländern müssen die Unternehmen einen bestimmten Anteil an den entstehenden Kosten tragen. Dies ist z. B. in **Spanien** der Fall, wo die Kosten des Gruppenzulassungsverfahrens teils den Arbeitge-

berinnen und Arbeitgebern in Rechnung gestellt wird (s. Kap. 4.2.3). So sind diese etwa dafür zuständig, ihren Saisonarbeitskräften eine angemessene Unterbringung bereitzustellen und die Hälfte ihrer Reisekosten zu übernehmen (Fallstudie ES: 18).<sup>96</sup> Auch für die unter dem Allgemeinen Zulassungsverfahren angeworbenen Arbeitskräfte übernehmen die Betriebe die Kosten.

In **Deutschland** sind in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen worden, die in eine ähnliche Richtung weisen.<sup>97</sup> Allerdings zögern die Unternehmen, besonders die KMU, in Matching-Systeme zu investieren und für die Anpassungsqualifizierungen aufzukommen, die für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen notwendig sind.<sup>98</sup> Zukünftige Maßnahmen müssen daher die Frage der Kostenverteilung stärker in den Blick nehmen, wenn die legale Migration, wie im Fachkräfteeinwanderungsgesetz vorgesehen, für mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten in stark nachgefragten Berufen tatsächlich erleichtert werden soll.

#### *Starthilfe leisten: der Übergang öffentlich geförderter Pilotprojekte in nachhaltige Programme*

Unternehmen zögern häufig, die Anfangskosten für neue Erwerbsmigrationsprogramme zu übernehmen, die sich auf bestimmte Berufe oder ausgewählte Zielländer beziehen. In Bereichen, in denen ein ernster Arbeitskräftemangel herrscht und keine alternativen Anwerbeoptionen zur Verfügung stehen, haben die Regierungen in letzter Zeit Pilotprojekte angestoßen.

93 Ein weiterer Kostenfaktor sind die grundlegenden Integrationsmaßnahmen nach der Ankunft. Die fünf in dieser Studie untersuchten EU-Mitgliedstaaten bieten jeweils Integrationsprogramme für Neuzuwanderer an, z. B. Sprach- oder Integrationskurse, deren Kosten größtenteils von staatlichen oder regionalen Behörden übernommen werden (<https://ec.europa.eu/migrant-integration/country/governance>, 27.08.2019).

94 In Schweden beträgt die Gebühr, die Drittstaatsangehörige für den Erstantrag auf eine Arbeitserlaubnis zahlen, 2.000 Schwedische Kronen, umgerechnet ungefähr 200 Euro (Fallstudie SE); in Deutschland liegt die Gebühr für einen Aufenthaltstitel für Migrantinnen und Migranten bei 100 Euro (§ 45 AufenthV).

95 Vor diesem Hintergrund und da Mechanismen oder Institutionen fehlen, die das Matching zwischen schwedischen Betrieben und Drittstaatsangehörigen übernehmen würden, verlassen sich Firmen häufig auf ihre Netzwerke, wenn sie ausländische Arbeitskräfte suchen. Bezeichnend ist, dass ungefähr 70 Prozent der schwedischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ausländische Arbeitskräfte einstellen, selbst einen Migrationshintergrund haben und die Arbeitskräfte aus denselben Ländern oder Regionen stammen wie sie selbst. Das zeigt auch, dass persönliche Netzwerke und Kontakte in der Anwerbung von Arbeitskräften bedeutsam sind (s. Schwedischer Staatlicher Rechnungshof (*Riksrevisionen*) 2016: 91).

96 Einer im Rahmen der Studie interviewten Person zufolge wurde in Frankreich kürzlich die Finanzierung für marokkanische und tunesische Saisonkräfte aufgehoben, weil angenommen wird, dass die Anwerbung über die gut funktionierenden Diaspora-Netzwerke organisiert werden kann und die geografische Nähe den Arbeitskräftetransfer erleichtert. Allerdings bleibt abzuwarten, wie sich diese Änderung auswirken wird.

97 S. z. B. die Webseite: „*Make it in Germany*“, auf der mehrere Tausend Stellenangebote aufgeführt werden (<https://www.make-it-in-germany.com/en/>, 27.08.2019).

98 S. das Informationsportal der deutschen Regierung „*Anerkennung in Deutschland*“ ([www.anererkennung-in-deutschland.de/html/en](http://www.anererkennung-in-deutschland.de/html/en), 27.08.2019).

Die Hoffnung ist, dass die Projekte nach der Pilotphase von der Privatwirtschaft übernommen und weitergeführt werden. Diese Projekte sind entweder voll oder teilweise staatlich finanziert, werden mitunter aber auch von Dritten gefördert, wie beispielsweise der Europäischen Union (EU) und der Weltbank.<sup>99</sup>

Allerdings gibt es keine Garantie, dass diese Projekte längerfristig und in größerem Maßstab laufen; nicht alle kommen tatsächlich über die Pilotphase hinaus, meist wegen mangelnder Beteiligung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Hooper 2019: 5). Dieses fehlende Interesse ist mitunter schon im Anfangsstadium der Projekte angelegt, etwa wenn die Nachfrage falsch eingeschätzt oder das Projektdesign an den Bedarfen vorbeigeht. Diese und ähnliche Planungsfehler führen schnell dazu, dass sich die Unternehmen aus den Projekten zurückziehen, da sich Risiko und Kosten für sie erhöhen. So erhielten etwa mehrere kleinere Projekte im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften eine Anschubfinanzierung der EU oder nationaler Ministerien, liefen jedoch aus, da die Hauptpartnerinnen und -partner nicht bereit waren, über die erste Phase hinaus die Kosten zu tragen. Daran lässt sich auch eine der größten Schwierigkeiten von öffentlich geförderten Projekten erkennen: Um ein Projekt erfolgreich umzusetzen und auszuweiten, ist die Unterstützung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber notwendig. Viele Unternehmen sind jedoch nicht bereit, die Kosten zu tragen, die durch den Auswahl- und Vorbereitungsprozess im Rahmen von koordinierten Vermittlungsprojekten entstehen. Die sprachliche und berufliche Vorbereitung vor der Abreise, selbst wenn sie im Herkunftsland stattfindet und dadurch kosteneffektiver ist, kann sich auf mehrere Tausend Euro belaufen, was KMU vor große Herausforderungen stellt.<sup>100</sup> Größere Unternehmen sind eher in der Lage, öffentlich-private Partnerschaften einzugehen und in

Programme zu investieren, die langfristig im privaten Sektor laufen können. Das war z. B. bei einer deutsch-vietnamesischen Ausbildungspartnerschaft der Fall, die anfangs vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie getragen und später vom deutschen Klinikkonzern Vivantes weitergeführt wurde (Vivantes 2015). Dieses Beispiel zeigt auch, dass die Frage der Kostenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor stark von der sozialen Relevanz der Branche abhängt: Die politische Akzeptanz von Subventionen für Pflege und Medizin ist deutlich höher als z. B. für das Hotel- und Gaststättengewerbe.

#### 6.1.4 Wahrung von Arbeitnehmerrechten und Beschäftigungsstandards

Generell ist es eine große Herausforderung für die EU-Staaten, Arbeitsmarktstandards und die Arbeitsrechte von Migrantinnen und Migranten zu garantieren. Werden sie vernachlässigt, kann es zu Lohndumping und Ausbeutung der ausländischen Arbeitskräfte kommen. Sowohl in liberalen Systemen (wie in Schweden und durch die Westbalkan-Regelung auch in Deutschland) als auch in restriktiver gesteuerten Systemen (wie für die Saisonarbeitnehmerinnen und -nehmer in Italien und Spanien) ist die Rolle der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber entscheidend. Geraten Migrantinnen und Migranten in ein Abhängigkeitsverhältnis, können die Unternehmen dies ausnutzen. Diesbezüglich sind geringqualifizierte Arbeitskräfte, die häufig unter prekären Bedingungen arbeiten oder informell beschäftigt sind, den größten Risiken ausgesetzt.

Obwohl das **schwedische** Migrationssystem für seine Offenheit und Leistungsfähigkeit bekannt ist, macht die geringe staatliche Kontrolle das System besonders anfällig für Missbrauch. Tatsächlich haben verschiedene Berichte gezeigt, dass manche Betriebe

99 Die deutsch-marokkanische Ausbildungspartnerschaft (s. Kap. 5.2) wird beispielsweise von der Weltbank gefördert. Insbesondere im Hotel- und Gaststättengewerbe ist es noch immer schwierig, Betriebe zu finden, die in maßgeschneiderte Ausbildungsprogramme investieren, da es sich häufig um KMU handelt, deren finanzieller Spielraum begrenzt ist (Düvell 2019: 14).

100 Diese Herausforderung ist auch im Hinblick auf junge Migrantinnen und Migranten aus Drittländern relevant, die zu Ausbildungszwecken angeworben werden. Um ein Visum für Deutschland zu bekommen, müssen potenziell Zuwandernde nachweisen, dass sie die Mindestvoraussetzungen für ihren Unterhalt erfüllen; dazu gehört, dass sie über monatlich mindestens 800 Euro verfügen, um für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. In den ersten beiden Ausbildungsjahren liegt das Gehalt jedoch üblicherweise unterhalb dieser Summe. Wenn der Betrieb weitere Kosten übernimmt oder eine Unterkunft stellt, kann die Bemessungsgrenze auf 150 Euro herabgesetzt werden (AA 2018: 4). Dennoch ist es ohne zusätzliche Zuschüsse für die Auszubildenden kaum möglich, diesen Betrag selbst aufzubringen. Zwar ist es ihnen gesetzlich erlaubt, einen zusätzlichen Job anzunehmen, was aber neben einer betrieblichen Ausbildung in Vollzeit unrealistisch ist.

ausländischen Arbeitskräften weniger Gehalt zahlten als zuvor vereinbart oder Zuwanderungswilligen gegen Geld einen Aufenthaltstitel verschafft haben. Dieses Verhalten wurde durch die unklaren schwedischen Kontrollmechanismen begünstigt: Zwar überprüfen die Behörden, ob die Lohn- und Arbeitsbedingungen, die im sog. Arbeitsangebot aufgeführt werden, mit den Tarifverträgen vereinbar sind, aber es steht der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber frei, die Konditionen des Vertrages vom Ausgangsangebot abweichen zu lassen (Engblom 2014: 355). Im Falle eines Verstoßes gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen trägt die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer das höhere Risiko: Während die Unternehmen nur Arbeitskräfte verlieren, ist der Verlust der Stelle für die Migrantin oder den Migrant mit dem Verlust der Arbeitsgenehmigung verbunden, also letztlich mit der Gefahr, das Aufenthaltsrecht zu verlieren (EMN 2018: 20).

#### *Saisonarbeit als potenziell prekärer Beschäftigungsbereich*

Die Gefahr ausbeuterischer Systeme steigt, wo die Kontrolle der Behörden reduziert und der Druck besonders hoch ist, über billige und flexible Arbeitskräfte zu verfügen. Beide Risiken treffen auf die Saisonarbeit zu: Hier werden den Arbeitskräften häufig eine angemessene Bezahlung, gute Arbeitsbedingungen oder Sozialleistungen, wie beispielsweise zur Gesundheitsversorgung, vorenthalten. Daher ist die Verbesserung des Schutzes der Rechte von Saisonarbeitskräften von enormer Bedeutung (vgl. McLoughlin/Münz 2011).

In **Italien** sind die problematischen Arbeitsbedingungen von Migrantinnen und Migranten im Rahmen von saisonalen Beschäftigungen gut dokumentiert. Zu substantziellen Verbesserungen hat dieser Umstand allerdings nicht geführt, obwohl sich nichtstaatliche Interessenvertretungen wie Gewerkschaften und reli-

giöse Vereinigungen dafür eingesetzt haben, die Aufenthaltstitel ausländischer Arbeitskräfte nicht an einen spezifischen Arbeitsvertrag zu binden, was als eine Form ‚moderner Sklaverei‘ dargestellt wurde (Fallstudie IT: 13). Insbesondere der landwirtschaftliche Sektor gerät häufig in die Kritik (vgl. Corrado 2018). Das Wesen der landwirtschaftlichen Arbeit bringt verschiedene Risikofaktoren für Ausbeutung mit sich, z. B. erfordert diese Tätigkeit Flexibilität und körperlichen Einsatz, ferner ist sie saisonal bedingt und findet häufig an abgelegenen, ländlichen Orten statt, was die soziale und räumliche Isolation begünstigt. Hinzu kommt, dass die informelle Beschäftigung in der italienischen Landwirtschaft weitverbreitet ist und Arbeitnehmerrechte nur schwer durchzusetzen sind. All diese Faktoren haben zum *caporalato*-System<sup>101</sup> im landwirtschaftlichen Sektor Italiens beigetragen.

Anders als Italien hat **Schweden** Schritte unternommen, der Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte vorzubeugen, dennoch sind die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterhin gefährdet,<sup>102</sup> wie vor allem das Beispiel der Beerenernterinnen und -ernter zeigt (Info-Box 8): Zunächst waren die Saisonarbeitskräfte mit Problemen konfrontiert, die sich aus ihren Arbeitsbedingungen und den institutionellen Rahmenbedingungen ergaben. Da es keine Kollektivverträge über Löhne oder Arbeitsbedingungen gab und die Saisonarbeitskräfte keiner Gewerkschaft angehörten, waren Gehaltskürzungen an der Tagesordnung. Weil zudem die meisten Arbeitskräfte nach der Menge der gesammelten Beeren bezahlt wurden, büßten sie in Jahren, in denen die Ernte witterungsbedingt schlechter ausfiel, mitunter große Teile ihres Gehalts ein. Das führte dazu, dass die Arbeitskräfte manchmal mit Schulden zu den Arbeitsvermittlungsgagenturen in ihren Herkunftsländern zurückkehrten oder Kredite aufnehmen mussten, um ihre Rückreise

101 Traditionell agieren die *caporali* als informelle Vermittler zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und ausländischen Arbeitskräften. Vor allem sind sie für die Anwerbung der Arbeitskräfte kurz vor und während der Erntesaison zuständig. In diesem Kontext wurde von ausbeuterischen Mitteln, die eine schnelle und kosteneffiziente Ernte garantieren sollten, berichtet, darunter Drohungen, Gewalt und Erpressung (Corrado 2018: 14).

102 Erwerbsmigrantinnen und -migranten in Schweden sind tendenziell schlechter als in anderen Ländern geschützt. Sie haben keine Aussicht, legal im Land zu bleiben, da Aufenthalts- und Arbeitstitel in den ersten vier Jahren zeitlich befristet vergeben werden. Selbst bei geringfügigen Unregelmäßigkeiten riskieren Drittstaatsangehörige ihr Aufenthaltsrecht. Außerdem können Arbeits- oder Aufenthaltsgenehmigung entzogen oder nicht verlängert werden. Nachdem diese prekäre Situation in die Kritik geraten war, wurde im Dezember 2007 eine Gesetzesänderung verabschiedet. Diese gibt dem Schwedischen Migrationsamt mehr Spielraum, indem es Arbeitskräften, die um faire Lohn- und Versicherungszahlungen gebracht werden, nicht mehr automatisch ihren Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken entziehen muss (EMN 2018: 20). Darüber hinaus wurde eine Reihe weiterer Änderungen beschlossen, die den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten verbessern.



zu finanzieren. Seit 2011 sorgten Berichte über diese Rechtsverletzungen für Aufmerksamkeit, woraufhin striktere Auflagen eingeführt wurden. Vermittlungsagenturen, die Beerenpflückerinnen und Beerenpflücker beschäftigen, müssen nun ein angemeldetes Tochterunternehmen in Schweden haben und nachweisen können, dass sie selbst bei schlechter Ernte zur Lohnzahlung fähig sind. Außerdem müssen sie die Lohnzettel der Vorjahre vorweisen, um erneut eine Genehmigung, zur Einstellung ausländischer Arbeitskräfte zu erhalten. Mittlerweile ist die Schwedische Kommunalgewerkschaft (*Svenska Kommunalarbetsförbundet*) für diese Migrantengruppe zuständig, die einen Tarifvertrag für die Beerernte ausgehandelt hat (Herzfeld Olsson 2018: 160).

Das **spanische** Gruppenzulassungsverfahren, das es den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern für bestimmte Tätigkeiten ermöglicht, mehrere Arbeitskräfte gleichzeitig einzustellen, scheint die Arbeitnehmerrechte besser zu schützen und die Gefahr der Ausbeutung zu reduzieren.<sup>103</sup> Es wurde u. a. geschaffen, um die irreguläre Migration nach Spanien zu unterbinden. Dafür wurde z. B. die Anzahl der Arbeitsplatzbegehungen deutlich erhöht – trotz der reduzierten Haushaltsmittel während der Wirtschaftskrise in den 2000er Jahren (Finotelli/Echeverría 2017: 46). Wie in Schweden spielen auch in Spanien die Gewerkschaften eine wichtige Rolle, da sie sich dafür engagieren, die Erwerbsmigration mitzugestalten und Arbeitsrechte von Migrantinnen und Migranten durchzusetzen. Das bestätigte auch die Vertretung einer der größten Gewerkschaften in einem Hintergrundgespräch im Rahmen der spanischen Fallstudie: Die Gewerkschaften seien sowohl für ausländische als auch für in Spanien geborene Arbeitskräfte verantwortlich, weshalb sie sich aktiv in die Zuwanderungspolitik zu Erwerbszwecken einbringen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich in den untersuchten Ländern ein Bewusstsein für die Rechte von Erwerbsmigrantinnen und -migranten entwickelt hat, und dass sich sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure bemüht haben, ausländische Arbeitskräfte besser vor Ausbeutung zu schützen. Dennoch bleiben Kontrolle und Sanktionierung von Rechtsverletzungen in man-

chen Mitgliedstaaten auch weiterhin lückenhaft; sie hängen z. T. stark von Verwaltungskapazitäten und der Einbeziehung von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen ab.

## 6.2 Auswirkungen anderer migrationspolitischer Maßnahmen auf die Neuzuwanderung gering- und mittelqualifizierter Drittstaatsangehöriger

Ob und in welchem Ausmaß legale Migrationswege zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken für gering- oder mittelqualifizierte Personen in der Praxis auch genutzt werden, kann u. a. davon abhängen, ob Drittstaatsangehörige auch auf anderen Wegen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, selbst wenn ihre Zuwanderung nicht auf den vorgesehenen Wegen stattgefunden hat. Politische Maßnahmen wie Regularisierungen von Arbeitskräften ohne Aufenthaltsstatus können manchmal als „funktionale Äquivalente“ dienen und die Kapazität und Handlungsfähigkeit eines Staates, Migration zu steuern, infrage stellen (Pastore 2014; Übersetzung: SVR-Forschungsbereich). Obwohl es das politische Ziel aller Mitgliedstaaten und der EU ist, die irreguläre Migration zu unterbinden, wird sie mitunter durch die staatlichen Behörden stillschweigend toleriert, so wie auch irreguläre Arbeitskräfte in einigen Mitgliedstaaten geduldet werden (Ambrosini 2016; Cheliotis 2017). Die nationale Politik muss hier strukturell auf zwei Herausforderungen reagieren: Erstens muss sie sicherstellen, dass legale Wege zur Verfügung stehen und dass die gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten diese auch tatsächlich in Anspruch nehmen können – und nicht irreguläre Kanäle den leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Zweitens darf nicht die Erwartung geweckt werden, dass irregulär eingereiste Personen mit der Regularisierung ihres Status rechnen können (vgl. SVR 2019b).

In den fünf analysierten Ländern unterscheiden sich die Herausforderungen: In Italien, Spanien und, etwas weniger ausgeprägt, auch in Frankreich hat

103 Dennoch finden sich auch Berichte über die Ausbeutung von marokkanischen Arbeitskräften (<https://www.theguardian.com/global-development/2019/apr/14/rape-abuse-claims-spains-strawberry-industry>, 27.08.2019).

die irreguläre Zuwanderung in den Arbeitsmarkt zum Wachstum des informellen Sektors beigetragen und sich zu einem langfristigen Problem entwickelt. Gleichzeitig liegt in Deutschland und Schweden – und nicht zuletzt auch in Frankreich – die Herausforderung eher darin, wie mit abgelehnten Asylsuchenden umzugehen ist.

#### *Regularisierung von Arbeitskräften ohne Aufenthaltsstatus in Italien, Frankreich und Spanien*

Insbesondere in Italien, Frankreich und Spanien konnten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber legale Migrationswege umgehen, indem sie ausländische Arbeitskräfte irregulär beschäftigten. In den 1990er Jahren nahm die Zahl der Personen ohne Aufenthaltstitel deutlich zu, was sich vor allem auf folgende Gründe zurückführen lässt: Einerseits waren die Kontingente für legale Migration zu knapp bemessen und die Verfahren zur Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitstiteln ausgesprochen zeitaufwendig und umständlich, andererseits war die staatliche Kontrolle und Sanktionierung eher schwach ausgeprägt. In der Folge wurde das Kontingentsystem in **Spanien** allmählich zu einem Weg, den Status ausländischer Arbeitskräfte zu legalisieren, die sich bereits im Land befanden: Migrantinnen und Migranten, die eine Anstellung in einem zugelassenen Berufsfeld gefunden hatten, konnten eine Arbeitserlaubnis beantragen, Spanien verlassen und auf legalem Weg wieder einreisen (Garcés-Mascareñas 2012: 148–149). Auch **Italiens** Kontingentsystem wird dafür genutzt, Migrantinnen und Migranten, die sich ohne Aufenthaltsstatus in Italien befinden, zu regularisieren, indem sie das Land verlassen und erneut einreisen. 2012 führte das Kabinett Monti die

letzte Regularisierungskampagne durch, bei der ungefähr 100.000 Plätze zur Verfügung gestellt wurden.<sup>104</sup> Damit lässt sich möglicherweise erklären, warum die jährlichen Kontingente für ausländische Arbeitskräfte bereits vor der Wirtschaftskrise in Italien nicht ausgeschöpft wurden. Ein Teil dieser Kontingente wurde hingegen unsachgemäß verwendet: Berichten zufolge beantragten manche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ausländische Arbeitskräfte über das Kontingentsystem, stellten sie aber schließlich informell ein. Das italienische Kontingentsystem ist insgesamt unpraktikabel und kommt dem tatsächlichen Bedarf am Arbeitsmarkt kaum nach (s. Kap. 6.1.1). Diese Mängel führen dazu, dass irreguläre Migration und informelle Beschäftigung weiterhin verbreitet sind.

Mitte der 2000er Jahre begann **Spanien**, seine Politik der legalen Migration zu reformieren: Auf der einen Seite wurde die Anzahl der Plätze beim Gruppenzulassungsverfahren erhöht, auf der anderen Seite ein Regularisierungsprozess eingeführt und die Durchsetzung verschärft. Der formale Regularisierungsprozess für individuelle Arbeitskräfte (*Arraigo*) ermöglicht es nicht vorbestraften Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis, einen legalen Status zu erlangen.<sup>105</sup> Allein im Jahr 2009 erhielten über das *Arraigo*-System ca. 82.000 Migrantinnen und Migranten einen Aufenthaltsstatus, diese Zahl sank jedoch bis 2017 auf ungefähr 30.600 Personen (die hauptsächlich aus Lateinamerika sowie afrikanischen Ländern stammten).<sup>106</sup> Das *Arraigo*-System ersetzte die Massenregularisierungen, die zuvor in der spanischen Politik praktiziert worden waren; dies war auch eine Reaktion auf die Kritik aus anderen Mitgliedstaaten, u. a. aus Deutschland und den Niederlanden (Fallstudie ES: 14).

104 Um für diese Regularisierung infrage zu kommen, mussten sich die Migrantinnen und Migranten seit dem 31.12.2011 in Italien aufhalten und sich von ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ein Jahreseinkommen von mindestens 30.000 Euro bescheinigen lassen. Darüber hinaus wurde eine Einmalzahlung von 1.000 Euro fällig, zusätzlich Sozialversicherungsbeiträge für mindestens sechs Monate ihres irregulären Arbeitsverhältnisses. Frühere Regularisierungen fielen noch umfangreicher aus und lagen auf dem Höhepunkt im Jahr 2002 bei ca. 650.000, auch 2006 waren es noch ca. 350.000 und 2009 ungefähr 220.000 (Fallstudie IT: 18).

105 Um sich für den *Arraigo* zu qualifizieren, muss die betreffende Person eines der drei folgenden Kriterien erfüllen: (1) zweijähriger Aufenthalt in Spanien und ein formaler Nachweis, in den letzten sechs Monaten illegal gearbeitet zu haben (der mitunter schwer zu bekommen ist), (2) dreijähriger Aufenthalt in Spanien, ein Arbeitsangebot für mindestens ein Jahr und entweder familiäre Bindungen nach Spanien oder einen Bericht der Gemeinde, in der die Person lebt, der die soziale Integration bestätigt oder (3) Elternschaft eines Kindes mit spanischer Staatsbürgerschaft oder die Person ist selbst das Kind eines spanischen Staatsbürgers (Ministerium der Präsidentschaft (*Ministerio de la Presidencia*) 2004; Staatssekretariat für Migration 2016: <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/InformacionInteres/InformacionProcedimientos/Ciudadanosnocomunitarios/hoja037/index.html>, 27.08.2019).

106 Staatssekretariat für Migration 2012: Genehmigungen von Aufenthaltserlaubnissen an Ausländer. Detaillierte Ergebnisse (*Flujo de autorizaciones de residencia concedidas a extranjeros. Resultados detallados*: <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/flujos-autorizacion/index2.html>, 27.08.2019).

In **Frankreich** wurden die Bedingungen für Regularisierungen seit 2012 flexibilisiert (OECD 2017: 311). Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsstatus können nun unter bestimmten Voraussetzungen eine Außergewöhnliche Arbeitserlaubnis (*admission exceptionnelle au séjour*) erhalten.<sup>107</sup> In Sektoren, in denen gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, stellen französische Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bevorzugt Migrantinnen und Migranten ein, die sich bereits im Land aufhalten. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist einfacher für diejenigen, die den Regularisierungsprozess durchlaufen haben, wohingegen die offiziellen Verfahren für neu Zuwandernde mit geringem oder mittlerem Qualifizierungsniveau komplex und undurchsichtig sind (OECD 2017: 311). 2018 wurden 7.400 Aufenthaltstitel aus wirtschaftlichen Gründen an zuvor irregulär Zugewanderte vergeben (Außergewöhnliche Aufenthaltserlaubnis).<sup>108</sup> Diese Zahl ist relativ hoch im Vergleich zu den erstmalig erteilten Aufenthaltserlaubnissen im Jahr 2018, die bei ungefähr 32.000 liegt, von denen 9.500 Statusänderungen waren, beispielsweise von einer Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken hin zu einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken (Fallstudie FR: 5).

#### *Deutschland und Schweden: Arbeitsmarktintegration für abgelehnte Asylsuchende*

Infolge der Aufnahme einer großen Zahl von Asylbewerberinnen und -bewerbern, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, verlängerten sich die Verfahren für Asylanträge in Deutschland und Schweden deutlich. Um den Integrationsprozess nicht übermäßig zu verzögern, wurden Integrationsmaßnahmen auch für Asylsuchende ergriffen, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen war, u. a. Arbeitsmarktzugang. Dadurch

konnte eine nicht unerhebliche Zahl von Personen, deren Asylgesuche letztlich abgelehnt wurden, in der Zwischenzeit eine Beschäftigung finden. In einigen Fällen blieben auch abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber im Land, die aus unterschiedlichen Gründen nicht abgeschoben oder zur freiwilligen Rückkehr bewegt werden konnten. Ohne diese Maßnahmen „Regularisierungen“ zu nennen, haben beide Länder pragmatische Wege gefunden, temporäre oder dauerhafte Aufenthaltstitel an diejenigen zu vergeben, die sich in einer Erwerbs- oder Ausbildungssituation befinden, wenn auch unter speziellen Auflagen.

In **Deutschland** wird Drittstaatsangehörigen, die eigentlich das Land verlassen müssten, häufig eine Duldung erteilt, darunter zahlreiche abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber. Asylsuchende im laufenden Verfahren sowie Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung dürfen eine Arbeit aufnehmen, wenn sie sich seit mindestens drei Monaten in Deutschland aufhalten und die BA die Erlaubnis dazu erteilt.<sup>109</sup> Im Jahr 2018 gingen etwa 120.000 der insgesamt 270.000 Arbeitserlaubnisse für Drittstaatsangehörige an geduldete Personen (BA 2019). Sie kamen hauptsächlich aus den sechs Westbalkanländern, Nigeria und Gambia (BA 2018b). In diesem Zusammenhang ist jedoch wichtig, dass auch eine Arbeitserlaubnis nicht vor Abschiebung schützt, da die Aufenthaltserlaubnis für Asylsuchende hauptsächlich vom Ausgang des Asylverfahrens abhängt. Kürzlich wurde die Einführung eines allgemeineren ‚Spurwechsels‘ für abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber diskutiert, die sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert haben, doch wird er auf eine Stichtagregelung begrenzt sein (1. August 2018), da die Kritikerinnen und Kritiker dieser Idee befürchten, eine generelle

107 (1) Ein Arbeitsvertrag (oder das Inaussichtstellen eines Arbeitsvertrags durch eine Arbeitgeberin oder einen Arbeitgeber) und die Verpflichtung der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers, Steuern an das Amt für Migration zu zahlen, (2) eine Mindestanzahl von acht gearbeiteten Monaten in den letzten 24 Monaten oder 30 gearbeiteten Monaten in den letzten fünf Jahren und (3) Aufenthalt in Frankreich seit mindestens fünf Jahren (oder drei verbunden mit anderen Auflagen) (Innenministerium, Rundschreiben vom 28.12.2012: [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/03/cir\\_44486.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/03/cir_44486.pdf), 27.08.2019).

108 Die meisten Drittstaatsangehörigen, die von dieser Regularisierung profitieren, kommen aus afrikanischen Ländern (OECD 2017: 310).

109 Die sog. 3+2-Regelung ist ein Weg in den legalen Aufenthalt: Asylbewerberinnen und -bewerber, die vor der finalen Entscheidung über ihren Asylantrag eine Ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen haben, können diese auch dann fortsetzen, wenn der Antrag abgelehnt wurde (die sog. Ausbildungsduldung), sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen. Personen mit bereits seit mindestens drei Monaten bestehender Duldung können ebenfalls in eine Ausbildungsduldung wechseln, wenn sie eine solche Ausbildung aufnehmen. Nach Abschluss der Ausbildung (in den meisten Fällen nach drei Jahren) kann die Ausbildungsduldung in eine Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden, die den Betroffenen erlaubt, in ihrem Berufsfeld zu arbeiten und in Deutschland zu bleiben.

Möglichkeit zum sog. Spurwechsel könne zu Fehlansätzen führen.<sup>110</sup>

Im Unterschied zu den oben beschriebenen Optionen, die in Deutschland auf bestimmte Personengruppen beschränkt sind (SVR 2019b: 170–171), erlaubt **Schweden** allen abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern, innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt des negativen Bescheids in einen Erwerbsmigrationsstatus zu wechseln. Voraussetzung ist, dass sie die letzten vier Monate, während ihr Asylantrag bearbeitet wurde, gearbeitet haben<sup>111</sup> und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber der Vertragsverlängerung zustimmt. Diese Möglichkeit wurde im Rahmen der zahlreichen Zuzüge im Jahr 2015 intensiver genutzt, auch wenn die absoluten Zahlen noch immer sehr niedrig sind (955 Fälle im Jahr 2017 verglichen mit 155 im Jahr 2014). Die vielen Asylanträge verlängerten auch in Schweden die Bearbeitungszeiten. Etliche Bewerberinnen und Bewerber mussten ein Jahr oder länger auf ihren Bescheid warten, einige von ihnen fanden in dieser Zeit eine Anstellung und qualifizierten sich so für den Statuswechsel (vgl. Parusel 2018). Da die Antragszahlen 2016, 2017 und 2018 deutlich gesunken sind und sowohl das Schwedische Migrationsamt als auch die Gerichte nach und nach die anhängigen Verfahren abarbeiteten, werden die Bearbeitungszeiten in Zukunft wieder kürzer ausfallen. Damit wird es unwahrscheinlicher, dass Asylsuchende bereits vier Monate lang gearbeitet haben, bis über ihren Fall entschieden wird, weshalb der Statuswechsel vermutlich zahlenmäßig wieder abnehmen wird. Die meisten abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerber, die erfolgreich ihren Status gewechselt haben und als Erwerbsmigrantinnen und -migranten in Schweden geblieben sind, haben geringqualifizierte Tätigkeiten aufgenommen, z. B. als Reinigungskräfte oder in der Gastronomie (Schwedischer Staatlicher Rechnungshof (*Riksrevisionen*) 2016: 48).

Die Erfahrungen in den fünf Ländern deuten auf Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Zuzugskategorien hin. So wird die Nachfrage auf den

Arbeitsmärkten für gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte mitunter nicht durch die Zugangswege bedient, die dafür ursprünglich vorgesehen waren. Nationale und regionale Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen verschiedene Politikziele miteinander in Einklang bringen. Um die Legitimität des Systems aufrechtzuerhalten, sind sie erstens gefordert, mit Nachdruck daran zu arbeiten, abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber auch tatsächlich rückzuführen. Zweitens müssen sie jedoch auch pragmatische Wege finden, diejenigen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die entweder einen Schutzanspruch haben oder sich in einer irregulären Situation befinden und keine realistische Aussicht auf eine Rückkehr haben.<sup>112</sup> Dies birgt aber das Risiko, dass weitere Migrantinnen und Migranten irreguläre und oft gefährliche Migrationswege wählen. Darüber hinaus können die legalen Wege in Erwerb oder Ausbildung abgewertet werden, wenn sie im direkten Vergleich mit irregulären Kanälen aufwendiger oder weniger Erfolg versprechend sind.

## 7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Auf europäischer wie auf nationaler Ebene wird derzeit geprüft, wie man legale Migrationswege zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken ausweiten kann, um damit die irreguläre Migration nach Europa einzuschränken und den Bedarf an Arbeits- und Fachkräften zu decken. Die vorliegende Studie analysiert die politischen Maßnahmen im Bereich der gering- und mittelqualifizierten Zuwanderung und ihre Umsetzung und Wirkung. Obwohl die Europäische Union (EU) einige Fortschritte bei der Harmonisierung der Politik der legalen Migration verzeichnen kann, liegen die Entscheidungen, welche Drittstaatsangehörigen unter welchen Bedingungen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken zugelassen werden, nach wie vor fast ausschließlich bei den Mitgliedstaaten. Das hat zur Folge, dass die Ansätze innerhalb Europas stark variieren. Die

110 BT-Drs. 19/10707.

111 Diese Möglichkeit eines ‚Spurwechsels‘ wurde 2008 eingeführt und 2014 erweitert. Den alten Regelungen zufolge mussten abgelehnte Asylsuchende mindesten sechs Monate lang bei demselben Unternehmen gearbeitet haben, um sich für einen Statuswechsel zu qualifizieren (Fallstudie SE).

112 Zu einem Überblick über Europas ‚Schattenbevölkerung‘ s. <https://www.ft.com/content/58f2f7f8-c7c1-11e8-ba8f-ee390057b8c9>, 27.08.2019.





fünf untersuchten Länder Frankreich, Italien, Spanien, Schweden und Deutschland gehen bei der Auswahl und Zulassung von Erwerbsmigrantinnen und -migranten unterschiedlich vor: Schweden ist ein Beispiel für ein stark arbeitgeberorientiertes Modell, wohingegen die anderen vier Länder eher auf staatliche Steuerung setzen, wenngleich diese Ansätze jeweils individuell ausgestaltet sind. So zeigen diese Länder das Spektrum der Möglichkeiten auf, die der EU und ihren Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, um legale Migrationswege in die Praxis umzusetzen.

Erwerbsmigrationssysteme sind im Grundsatz darauf ausgerichtet, den Arbeitsmarkbedarf in den Zielländern zu decken. Die Länder experimentieren innerhalb ihrer Zulassungssysteme mit unterschiedlichen Wegen, diesen Bedarf zu erfassen und zu prognostizieren. Doch auch andere Prioritäten, wie Migrationssteuerung, die Pflege von Wirtschaftsbeziehungen (z. B. Handel) oder Entwicklungskooperationen sowie innenpolitische Ziele, spielen bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten eine Rolle. Beispielsweise wurden die Reformen zur Erwerbsmigrationspolitik in **Italien** und **Spanien** in den 1990er und 2000er Jahren von Arbeitsmarktüberlegungen bestimmt, waren jedoch gleichzeitig Teil größerer Anstrengungen, irreguläre Migration zurückzudrängen und den informellen Sektor zu begrenzen, indem die Möglichkeiten, ausländische Arbeitskräfte legal einzustellen, ausgeweitet wurden.

Als Folge der im Jahr 2015 besonders hohen Zahl irregulärer Zuwanderinnen und Zuwanderer wurde die Eröffnung legaler Migrationswege zunehmend als Alternative zu irregulärer Migration gesehen. In der Praxis zeigt sich aber häufig ein Widerspruch, da die bestehenden legalen Migrationswege zum Zweck der Erwerbstätigkeit meist auf hochqualifizierte Arbeitskräfte zugeschnitten sind, während jene, die in gemischten Wanderungsbewegungen nach Europa kommen, nur selten über sekundäre oder tertiäre Bildung (oder eine gleichwertige Berufsausbildung) verfügen.

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nehmen bei der Auswahl von Erwerbsmigrantinnen und -migranten eine zentrale Funktion ein; allerdings unterscheiden sich die Systeme der fünf Länder darin, wie stark der Staat Einfluss auf die Auswahl nimmt und welche Steuerungsinstrumente eingesetzt werden. So räumt **Schweden** Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern signifikante Spielräume bei der Suche nach und Auswahl

von Arbeitskräften ein, wohingegen die anderen vier Länder einen staatlich gelenkten Ansatz verfolgen und eine Kombination aus Arbeitsmarkprüfungen, Listen an Mangelberufen und Kontingenten nutzen, um die Qualifikationsprofile der Erwerbsmigrantinnen und -migranten zu definieren. Ein weiterer Unterschied besteht in der Rolle bilateraler Beziehungen innerhalb der Erwerbsmigrationssysteme: Schweden verfolgt zudem einen universalistischen, länderunabhängigen Ansatz, während die anderen Länder Angehörigen von Drittstaaten, mit denen bereits enge Verbindungen bestehen, z. T. erleichterte Zugangsmöglichkeiten einräumen. In allen fünf Ländern gibt es Zuwanderungsoptionen für Drittstaatsangehörige, die ein Hochschulstudium aufnehmen möchten; **Deutschland** ermöglicht außerdem die Zuwanderung zur Aufnahme einer Berufsausbildung. Die Ausweitung der Migrationsoptionen zu Ausbildungszwecken war darüber hinaus ein zentraler Bestandteil der jüngsten Reformen des Aufenthaltsrechts, die Anfang 2020 in Kraft treten werden. Dagegen wird dieses Thema in den anderen untersuchten Ländern kaum diskutiert.

Diese Studie zieht Bilanz über vorhandene legale Zuwanderungswege für gering- und mittelqualifizierten Migrantinnen und Migranten und fragt, wie eine Politik der legalen Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken weiterentwickelt werden kann. Insbesondere wurden die bestehenden politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Zulassung von gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräften dargestellt und Wege aufgezeigt, wie nationale Erwerbsmigrationssysteme dem Arbeitskräftebedarf und dem Fachkräftemangel begegnen und gleichzeitig die nötige Kontrolle über den Anwerbeprozess behalten können. Politik und Verwaltung müssen dabei klug abwägen, z. B. wie Arbeitsmarkprüfungen ohne unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand umgesetzt werden können oder wie der Arbeitskräftebedarf am besten zu erfassen und zu decken ist. Außerdem geben die Fallstudien Aufschluss über länderspezifische Zuwanderungswege und die Frage, wie Partnerschaften oder Programme zur Erwerbsmigration mit Drittstaaten effektiv verwirklicht werden können.

## 7.1 Gestaltung und Umsetzung von Zulassungspolitiken für gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte

Zur Regelung der Erwerbsmigration gibt es nicht den einen richtigen Ansatz, da die Zulassungspolitiken der Länder jeweils im Kontext ihrer Migrationsgeschichte, ihrer ökonomischen Situation und der Rolle ihres Sozialsystems zu verstehen sind (vgl. Jurado/Brochmann 2013). Jeder dieser Ansätze hat Vor- und Nachteile. Zwar bietet Schwedens System Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erheblichen Spielraum, benötigte Arbeitskräfte auszusuchen, aber die Regierung hat nur wenig Einfluss auf das Qualifikationsprofil und den Umfang der Erwerbsmigration – und weniger Möglichkeiten zu prüfen, ob der von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern angegebene Bedarf tatsächliche Engpässe widerspiegelt. Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien haben sich für einen stärker staatlicherseits gelenkten Ansatz entschieden, der für mehr Kontrolle über die Erwerbszuwanderung steht. Aber auch hier ergeben sich Herausforderungen: Die Wirksamkeit von Arbeitsmarktprüfungen, Listen an Mangelberufen und Kontingenten hängt von der Bereitschaft der Regierungen ab, diese Instrumente (sowie die ihnen zugrundeliegenden Methoden) regelmäßig auf den neuesten Stand zu bringen. Wenngleich sich durch diese Instrumente die Anwerbung von Erwerbsmigrantinnen und -migranten besser kontrollieren lässt, besteht die Gefahr, dass sie den Anwerbeprozess verlangsamen – oder sogar Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber davon abhalten, bestimmte Weg zur Gewinnung von ausländischen Arbeitskräften überhaupt zu nutzen. Unabhängig davon, welchen Ansatz Regierungen wählen, ist es eine anhaltende Herausforderung, Arbeitsmarktstandards durchzusetzen und die Rechte der Migrantinnen und Migranten zu schützen.

Die bestehenden Rechtsrahmen in den fünf Länder gestatten – in unterschiedlichem Ausmaß – die legale Zuwanderung für gering- oder mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige. In einigen Fällen wurden, in einer Logik des *Quid pro quo*, legale Migrationsoptionen

mit anderen Zielen der auswärtigen Migrationspolitik verzahnt, wie z. B. Rückführung und Rückübernahme. Die Datenlage reicht gegenwärtig nicht aus, um die relevanten Migrationsbewegungen für die fünf Länder nach bestimmten Kriterien wie Qualifizierungsgrad, Branchen, Arbeitsarten, Aufenthaltslänge oder Herkunftsländern zu vergleichen. Obwohl sich die von Eurostat erhobenen Daten in einigen Kategorien verbessert haben (darunter für die Blaue Karte EU und Saisonarbeitskräfte), könnten die Statistikämter der EU und der Mitgliedstaaten einen wichtigen Beitrag leisten, wenn sie die statistische Grundlage zur Politikgestaltung bei der legalen Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken weiter verbessern. Dies würde allerdings auch ein stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten bei der Datenharmonisierung voraussetzen.<sup>113</sup>

Ob Zulassungssysteme für gering- und mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten erfolgreich umgesetzt werden können, hängt außerdem davon ab, ob der Arbeitskräftebedarf adäquat ermittelt werden kann und eine schnelle Reaktion möglich ist. Im Folgenden werden Schritte erläutert, die zur Verbesserung der Bedarfsermittlung, der Zulassungsverfahren und des Schutzes ausländischer Arbeitskräfte beitragen können.

### 7.1.1 Arbeitskräftebedarfe adäquat erfassen

Für Zulassungssysteme mit festen Kontingenten ist die genaue Erfassung und Vorhersage des Arbeitsmarktbedarfs von großer Relevanz. Dies bleibt insbesondere für Stellen für Gering- bis Mittelqualifizierte eine Herausforderung. Die Daten zu offenen Stellen sind meist unvollständig, da sie in der Regel auf Stellenangeboten von Arbeitsagenturen beruhen, während andere wichtige Anwerbekanäle unberücksichtigt bleiben (z. B. Onlineportale und Mundpropaganda) (s. OECD/Europäische Kommission 2014). In manchen Ländern befragen die für Arbeitsmarktanalysen zuständigen Stellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und andere Interessensvertretungen zu ihrem aktuellen oder zukünftigen Bedarf, doch kann dieses Vorgehen zeitauf-

113 Das könnte z. B. durch die Reform der Verordnung (EG) 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz erreicht werden. In ihrem letzten Bericht zur Umsetzung dieser Verordnung fordert die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, Datenlücken zu schließen und die Qualität der an Eurostat gelieferten Daten zu erhöhen (COM(2018)594 final).

wendig und ressourcenintensiv sein. In Italien z. B. ist theoretisch ein anspruchsvoller Prozess vorgesehen, der Engpässe auf dem Arbeitsmarkt erfassen soll, doch funktioniert er aufgrund mangelnder Ressourcen und Kapazitäten bei den regionalen Behörden nur eingeschränkt. Daten zum Bedarf am Arbeitsmarkt veralten außerdem schnell. Sie halten häufig nicht Schritt mit den volkswirtschaftlichen Entwicklungen, die für die Frage, ob Unternehmen Arbeitskräfte einstellen, maßgeblich sind. Daher stellt sich letztendlich die Frage, inwiefern Regierungen die kurz- oder gar langfristigen Engpässe und Bedarfe überhaupt verlässlich prognostizieren können.

Folgende Maßnahmen können die Erfassung der Bedarfe am Arbeitsmarkt verbessern:

- **Kapazitäten zur Ermittlung des Arbeitskräftebedarfs ausbauen.** Einige Länder haben komplexe Methoden entwickelt, die Engpässe auf dem Arbeitsmarkt einzuschätzen. Ihre Umsetzung hängt meist davon ab, ob genügend Ressourcen zur Verfügung stehen – und auch davon, die eingesetzten Methoden angesichts des sich verändernden Arbeitsmarktes und neuer Einstellungspraktiken regelmäßig zu überprüfen. Regierungen könnten sich über bewährte Verfahrensweisen in Bezug auf Datenquellen (wie beispielsweise Befragungen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern oder Daten zur Arbeitsvermittlung im Internet) austauschen. Die EU könnte Ressourcen für einschlägige nationale (und regionale) Stellen bereitstellen, um in bessere Daten über den Bedarf an gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräften zu investieren.
- **Beratungsprozesse priorisieren.** Beratungen zwischen Regierungen und Vertreterinnen und Vertretern der Industrie, von Arbeitgeberverbänden, aus lokalen oder regionalen Verwaltungen, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft sind eine wichtige Informationsquelle für den Bedarf am Arbeitsmarkt und die Kapazitäten der Kommunen, Zuwandererinnen und Zuwanderer aufzunehmen. Solche Beratungsprozesse erfordern Zeit und Ressourcen: Dass in Italien das migrationspolitische Dreijahresprogramm seit 2005 nicht mehr erneuert wurde, lag zumindest teilweise am aufwendigen Koordinierungsprozess. Um den Beitrag der Kommunen zu stärken, könnten sich zudem die kommunalen Arbeitsagenturen bei der Erhebung von Daten zur Arbeitslosigkeit und zu offenen Stellen austauschen. Diese Strategie

wird z. B. von der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Deutschland verfolgt. Statt einmaliger, groß angelegter Konsultationsprozesse könnten Regierungen auch ständige Kommissionen oder Beratungsgremien in Erwägung ziehen. Die Arbeitsmarktpolitische Kommission für Migration in Spanien dient beispielsweise als schlankes Beratungsgremium. Darüber hinaus erhält der Ausschuss in regelmäßigen Abständen Input durch die Regionalregierungen.

### 7.1.2 Zulassungsverfahren effizienter und zuverlässiger gestalten

Eine zweite Priorität ist die Schaffung eines Zulassungsverfahrens, das es Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ermöglicht, Arbeitskräfte zügig einzustellen. Wo sich die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte langwierig und bürokratisch gestaltet, können die Unternehmen nicht flexibel auf neue Bedarfe reagieren; im schlimmsten Fall weichen sie sogar darauf aus, Arbeitskräfte auf anderen – illegalen – Wegen einzustellen. In Italien etwa führt der bürokratische Aufwand des Kontingentsystems dazu, dass Unternehmen manchmal mehrere Monate – oder sogar mehrere Jahre – warten müssen, bis eine ausländische Arbeitskraft zugelassen und eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Manche Betriebe werben Arbeitskräfte – oft Migrantinnen oder Migranten ohne Aufenthaltsstatus – daher stattdessen auf informellem Wege an. Auch die lange Dauer der französischen Arbeitsmarktprüfung hat Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dazu veranlasst, ausländische Arbeitskräfte einzustellen, die sich bereits im Land aufhalten (unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus).

Zu den Maßnahmen, die effizientere und zuverlässigere Zulassungsverfahren schaffen können, zählen:

- **Nadelöhre identifizieren und beseitigen.** Langwierige Verfahren sind manchmal die Folge von Engpässen bei den zuständigen Behörden, z. B. in den Konsulaten im Ausland, die über Einreisevisa entscheiden. Oft ist dies eine Frage der personellen Ausstattung, insbesondere wenn die Zahl der Anträge sprunghaft ansteigt (wie z. B. in den deutschen Botschaften der Westbalkanländer nach der Einführung der Westbalkan-Regelung). Um künftig die langen Verzögerungen im italienischen Zulassungsverfahren zu vermeiden, sind zusätzliche Ressourcen für die überlasteten Verwaltungen nötig. Auch

könnten noch mehr Anstrengungen unternommen werden, die Verfahrensschritte des Kontingentsystems zu vereinfachen und zeitsparender zu gestalten. Allgemein gilt, dass großer Wert auf Transparenz gelegt werden sollte: Wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie potenzielle Migrantinnen und Migranten nachvollziehen können, wie über ihre Anträge entschieden wird, wie lange die Bearbeitung dauert und unter welchen Umständen ein positiver Bescheid zu erwarten ist, verringert sich der Anreiz, Gesetze zu umgehen (vgl. Papademetriou/Hooper 2019).

- **Verfahren beschleunigen.** Die Regierungen könnten zudem prüfen, inwiefern sich das Antragsverfahren durch Digitalisierung beschleunigen lässt oder ob ein *First Come First Served*-Verfahren ein effizienter Ansatz wäre. Die Europäische Kommission hat beispielsweise Studien in Auftrag gegeben, die untersuchen, ob ein System zur Interessenbekundung wie in Neuseeland, Australien und Kanada auch in Europa anwendbar wäre (vgl. OECD 2019). Wenn gleich die Bemühungen, ein solches System für die Blaue Karte EU einzuführen, in letzter Zeit ins Stocken geraten sind, könnte dieser Ansatz zumindest in manchen Ländern helfen, die Antragsverfahren für mittel- oder hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten zu vereinfachen. Darüber hinaus könnten beschleunigte Antragsverfahren für ausgewählte Unternehmen geschaffen werden, etwa für diejenigen, die Arbeitskräfte in Mangelberufen einstellen (wie z. B. in Frankreich und Spanien), oder durch eine Zertifizierung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen (wie z. B. in Schweden). Durch das Zertifizierungssystem werden die Unternehmen belohnt, die in der Vergangenheit die Vorgaben und Auflagen bei der Einstellung von ausländischen Arbeitskräften eingehalten haben; sie profitieren von einem beschleunigten Verfahren, das innerhalb weniger Tagen durchgeführt werden kann. Allerdings sind solche Zertifizierungen nur für Unternehmen zugänglich, die regelmäßig Arbeitskräfte aus Drittstaaten einstellen; für kleine und mittlere Unternehmen, die nur selten ausländische Arbeitskräfte einstellen, ist bisher kein vergleichbares Verfahren erprobt worden. Deutschlands neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz sieht ebenfalls ein beschleunigtes Verfahren für ausländische Fachkräfte vor. Außerdem

sind in Zukunft nur noch bestimmte Ausländerbehörden pro Bundesland für die Erteilung eines Ersteinreisewisums zuständig – deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Auslandsvertretungen sollen damit einen exklusiven, zentralen Ansprechpartner erhalten, was wiederum für einheitliche und zuverlässigere Verfahren sorgen soll.

- **Lernende Systeme: Zulassungsverfahren fortlaufend evaluieren und aktualisieren.** Unabhängig davon, welches Steuerungsinstrument einem Zulassungssystem zugrunde liegt, muss es regelmäßig aktualisiert und mit Arbeitsmarkttrends abgeglichen werden. Listen an Mangelberufen und Kontingente sind auf genaue Informationen über Arbeitskräftebedarf auf lokaler Ebene angewiesen; zudem hängt die Aussagekraft von Arbeitsmarktprüfungen davon ab, ob sie aktuelle Einstellungspraktiken berücksichtigen. Manchen Ländern ist es besser als anderen gelungen, ihre Steuerungsinstrumente weiterzuentwickeln. Dabei waren die Systeme erfolgreicher, die von vornherein regelmäßige Aktualisierungen vorgesehen haben, wohingegen Systeme mit Ad-hoc-Aktualisierungen eher versagen. Frankreichs Liste an Mangelberufen wurde beispielsweise seit 2008 nicht mehr aktualisiert, obwohl es 2011 einen Versuch dazu gegeben hat. Er schlug u. a. deswegen fehl, weil Sozialpartner kritisierten, nicht ausreichend einbezogen worden zu sein (OECD 2017: 246). Spaniens Migrationsgesetz hingegen sieht eine vierteljährliche Aktualisierung der Liste an Mangelberufen und Kontingenten durch die Arbeitsmarktpolitische Kommission für Migration vor. Diese Taktung hat sich als effizient erwiesen. Im Rahmen des neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes hat Deutschland die Zugangswege für ausländische Fachkräfte unabhängig von Mangelberufen oder Vorrangprüfungen geöffnet, nicht zuletzt, weil die halbjährlich aktualisierte Liste der Mangelberufe den tatsächlichen Arbeitskräftebedarf nicht widerspiegeln konnte (BA 2018a: 8).

### 7.1.3 Rechte von Erwerbsmigrantinnen und -migranten besser schützen

Gering- und mittelqualifizierte Zugewanderte, und unter ihnen besonders die Saisonarbeitskräfte, laufen am stärksten Gefahr, über skrupellose Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen in prekäre oder ausbeuterische Beschäf-

tigungsverhältnisse zu kommen. Jüngste Berichte über die Ausbeutung von Saisonarbeiterinnen in Spanien verdeutlichen erneut die Risiken, denen ausländische Arbeitskräfte in prekärer Beschäftigung im Niedriglohnssektor ausgesetzt sind – obwohl Spaniens Saisonarbeitsprogramm generell als positives Beispiel gilt und eine EU-Richtlinie für Saisonarbeitskräfte in Kraft ist. Daher ist es dringend erforderlich, der Ausbeutung gering- und mittelqualifizierter Migrantinnen und Migranten besser vorzubeugen. Mögliche Maßnahmen sind:

- **Arbeits- und Menschenrechte nachdrücklich durchsetzen.** Arbeitsplatzbegehungen können sicherstellen, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihre Verpflichtungen erfüllen, aber oft fehlt das Personal für diese Inspektionen. Daher müssen die zuständigen Behörden strategisch festlegen, wie und wo diese Kontrollen durchgeführt werden. Darüber hinaus müssen Strukturen geschaffen werden, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Anreize bieten, sich an die Regeln zu halten. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Kontrolle der Arbeitsbedingungen an zivilgesellschaftliche Organisationen zu übertragen, und Migrantinnen und Migranten Mittel und Informationen zur Verfügung zu stellen, um sich gegen Ausbeutung zu wehren. Als Reaktion auf die vermehrten Hinweise auf ausbeuterische Verhältnisse bei der Beerenernte in Schweden betraute die Regierung eine Gewerkschaft mit der Verantwortung für diese Gruppe. Ein Tarifvertrag, den die Gewerkschaft für Saisonarbeitskräfte in der Beerenernte auflegte, konnte die Arbeitsbedingungen teilweise verbessern. Regierungen können Sanktionen (z. B. Bußgelder) verhängen oder auch Positivanreize setzen, mit denen sie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die die Standards einhalten und ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, honorieren (z.B. durch Zertifizierungen und schnelleren Zulassungsverfahren, s. o.).
- **Migrantinnen und Migranten nicht an eine Arbeitgeberin oder einen Arbeitgeber binden.** Wenn die Arbeitserlaubnis einer ausländischen Arbeitskraft nicht, wie oft der Fall, an eine bestimmte Arbeitgeberin oder einen bestimmten Arbeitgeber geknüpft ist, verringert sich das Risiko für Ausbeutung und Rechtsverletzungen, denn Migrantinnen und Migranten werden dadurch eher in die Lage versetzt, ausbeuterische Verhältnisse zu verlassen und sich

gegen Verletzungen der Arbeitsstandards zu wehren. Die Zuordnung von Arbeits- und/oder Aufenthaltserlaubnissen zu einem bestimmten Betrieb soll sicherstellen, dass die Person auch wirklich die Arbeitsstelle antritt, für die sie zugelassen wurde. Die Kehrseite ist, dass Migrantinnen und Migranten Probleme nicht zur Anzeige bringen, wenn ihr Aufenthalts- und Arbeitsstatus dadurch infrage gestellt wird. In Italien können Erwerbsmigrantinnen und -migranten sofort nach der Ankunft die Beschäftigung oder den Betrieb wechseln, d. h. sie sind nicht verpflichtet, auf der Stelle zu arbeiten, für die sie zugelassen wurden. Allerdings hat dies auch den ursprünglichen Zweck des Zulassungssystems untergraben, nämlich Engpässe in bestimmten Berufsfeldern auszugleichen. Ein Mittelweg wäre, Arbeitserlaubnisse für ausländische Arbeitskräfte flexibler zu gestalten, z.B. indem Stellenwechsel nach einer gewissen Zeit (wie bei Schwedens erneuerbaren Arbeitserlaubnissen) oder unter bestimmten Umständen ermöglicht werden.

## 7.2 Erweiterung länderspezifischer Zusammenarbeit bei der erwerbs- und ausbildungsbezogenen Migration

Diese Studie hat sich mit verschiedenen Möglichkeiten zum Ausbau der Erwerbsmigration beschäftigt: mit den Optionen, die durch nationale Rahmenbedingungen generell eröffnet werden, aber auch mit länderspezifischen Zuwanderungswegen im Rahmen entsprechender Partnerschaften mit Drittstaaten und den Projekten, die eine befristete Zuwanderung zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken fördern. Die Zunahme an gemischten Wanderungen nach Europa hat auf EU-Ebene erneut politischen Druck ausgelöst, in Fragen der Migration besser mit wichtigen Herkunft- und Transitländern zusammenzuarbeiten. So betont der 2015 von afrikanischen und europäischen Staaten beschlossene Valletta-Aktionsplan die Bedeutung von erweiterten legalen Zuwanderungsoptionen in ihrer Zusammenarbeit (Info-Box 2).

Mehr Migrationsoptionen durch länderspezifische Zugangswege zu schaffen, z. B. durch Visaerleichterungen oder Möglichkeiten für befristete Aufenthalte zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken, hat sich aller-

dings als kompliziert erwiesen. Zwischen den öffentlich geäußerten Absichtsbekundungen zu umfassenden migrationspolitischen Maßnahmen und der Praxis klafft häufig eine Lücke: So sind etwa die Projekte zu legaler Migration, die im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften seit 2007 initiiert wurden, in Umfang und Anzahl begrenzt geblieben.

Sowohl aus der Perspektive der Migrationssteuerung als auch jener der Entwicklungspolitik gibt es klare politische Anreize für engere bilaterale Kooperationen im Bereich Migration. Dennoch birgt auch ein länderspezifischer Ansatz Herausforderungen. Wenn einzelne Partnerländer begünstigt oder bevorzugt werden, kann eine Wettbewerbssituation entstehen, in der die Herkunfts- und Transitländer versuchen, sich mit ihren Forderungen an ihre europäischen Partner gegenseitig zu überbieten. Ein länderspezifischer Ansatz verkompliziert zudem die Anwerbeverfahren für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Migrantinnen und Migranten, da je nach Herkunftsland andere Regelungen gelten. So können in Italien beispielsweise Staatsangehörige aus Ländern, für die Kontingente vorgehalten werden, ausschließlich über diese Kontingente zuwandern – von allen anderen Erwerbsmigrationswegen sind sie ausgeschlossen.

Diese Studie empfiehlt eine Reihe von Maßnahmen, mit denen sich die länderspezifischen legalen Zuwanderungsoptionen erfolgreicher gestalten und ggf. ausweiten lassen.

### 7.2.1 Kapazitäten erhöhen, um in Drittstaaten anzuwerben

Um legale Migrationswege für Drittstaaten erfolgreich auszubauen, müssen die Regierungen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einbinden und überzeugende Argumente liefern, warum sie Arbeitskräfte aus den jeweiligen Partnerländern einstellen sollten. Der Migrationskorridor zwischen Schweden und Thailand für Saisonarbeitskräfte in der Beerenernte entstand durch Vernetzung der thailändischen Diaspora in Schweden, persönliche Kontakte und lokale Arbeitsagenturen. Dieses Beispiel veranschaulicht, wie wichtig Netzwerke sind, um legale Migrationswege in Gang zu setzen. Regierungen, die diesen Prozess beschleunigen und fördern wollen, können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf verschiedene Weisen dazu ermuntern, an

Initiativen teilzunehmen und dafür die mögliche finanzielle Unterstützung der EU in Anspruch zu nehmen:

- **Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aus Zielländern mit dem Arbeitsmarkt der Herkunftsländer vertraut machen.** Regierungen können Betrieben, insbesondere KMU, dabei helfen, den Arbeitsmarkt besser zu verstehen, aus dem die potenziellen Erwerbsmigrantinnen und -migranten kommen. Informationsveranstaltungen oder -materialien können beispielsweise Arbeitsmarktdynamiken in den Partnerländern erklären oder Hilfe bei Anwerbeentscheidungen bieten, etwa bei der im Ausland erworbenen Qualifikationen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können außerdem dabei unterstützt werden, ihre Kontakte in die Herkunftsländer auszuweiten, z. B. durch organisierte Reisen oder indem sie Diaspora-Netzwerke erschließen. Schließlich muss das Engagement europäischer Unternehmen in Drittstaaten nicht nur als Ausdruck sozialer Verantwortung gesehen werden, sondern kann auch mit der Aussicht auf die Ausweitung ihres Geschäftsfeldes bzw. ihrer Absatzmärkte begründet werden. Ebenfalls interessant ist in diesem Kontext ein Pilotprojekt aus Deutschland, das frisch ausgebildete tunesische Ingenieurinnen und Ingenieure in deutsche Unternehmen vermittelt, um ein Praktikum zu absolvieren. Nach dem Praktikum in Deutschland wurde einigen eine Arbeitsstelle in der tunesischen Niederlassung dieses Unternehmen angeboten (Hooper 2019: 16).
- **Die Kapazitäten in Partnerländern ausbauen, um Arbeitskräfte passgenau zu rekrutieren.** Spaniens Gruppenzulassungsverfahren ist ein Beispiel für einen staatlich gelenkten Anwerbeprozess aus Drittländern, bei dem Vertreterinnen und Vertreter Spaniens sowie des jeweiligen Herkunftslandes mit Arbeitgebervereinigungen zusammenarbeiten, um die Arbeitskräfte vor der Zulassung gemeinsam auszusuchen. Wenn Herkunftsstaaten an der Auswahl von Arbeitskräften beteiligt sein sollen, muss zunächst geprüft werden, ob die dafür nötigen Kapazitäten vorhanden sind. Die europäischen Partner müssen bereit sein, ggf. langfristig zu investieren und Kapazitäten aufzubauen, damit Herkunftsländer ihren eigenen Bedarf am Arbeitsmarkt erfassen, Arbeitskräfte für Positionen im Ausland prüfen und Erwerbsmigration steuern können, nicht zuletzt, um das Risiko eines Braindrain zu minimieren. Eine

andere Möglichkeit besteht darin, eine transnationale Matching-Infrastruktur aufzubauen: So könnten bestehende Dienste, wie etwa die internationalen Arbeitsvermittlungsgenturen (die normalerweise den Arbeitsministerien oder Innenministerien unterstehen) ausgebaut werden, um Erwerbsmigrationsprogramme mit bewährten Partnerländern umzusetzen. Aktuelle Bemühungen, die Kapazitäten von Arbeitsagenturen in Drittstaaten zu fördern, sind vielversprechend. Zukünftige Initiativen dieser Art könnten weiterentwickelt werden, indem sie Diaspora-Netzwerke einbeziehen.

### 7.2.2 Befristete Aufenthalte zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken ausloten

Die zeitlich befristete Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung bietet die Möglichkeit, die Nachfrage nach Erwerbsmigrantinnen und -migranten zwischen Ziel- und Herkunftsland zu testen. Diese Projekte können die umfassenderen bilateralen Abkommen mit Drittstaaten sinnvoll ergänzen. Ein aktuelles Beispiel für diesen Ansatz sind die EU-Pilotprojekte für legale Migration: Während die Mitgliedstaaten diese Initiativen leiten, stellt die Europäische Kommission (Generaldirektion Migration und Inneres) finanzielle Unterstützung und koordinierende Maßnahmen zur Verfügung. Bislang haben sich die Projekte allerdings auf Hochqualifizierte konzentriert.<sup>114</sup> Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

- **Gemeinsame Prioritäten der Erwerbsmigration identifizieren.** Trotz ihres Potenzials bleibt der Umfang der koordinierten Projekte häufig begrenzt – letztlich bekommen nur wenige Personen tatsächlich die Chance, nach Europa zuzuwandern. Zudem werden die Projekte oft nach der Pilotphase nicht ausgebaut und verstetigt. Eine weitere Herausforderung ist, Branchen zu finden, in denen in einem Land ein ständiger Arbeitskraftmangel herrscht und in einem anderen Land ein echter Überschuss (vgl. Hooper 2019). Z. B. hat Deutschland verschiedene Projekte eingerichtet, durch die Krankenpflegerinnen und -pfleger aus Ländern mit hoher Arbeitslosenquote

in Pflegeberufen, wie den Philippinen, angeworben werden. Während sich die Zielländer häufig darauf konzentrieren, Arbeitskräfte für hochqualifizierte Tätigkeiten zu finden, ist dies oft nicht im Interesse der Partnerländer, die ihrerseits eine Abwanderung ihrer Fachkräfte vermeiden möchten. Im Hinblick auf das durchschnittliche Qualifikationsniveau von Arbeitskräften in den meisten Partnerländern hätten manche Projekte größere Erfolgchancen, wenn sie sich auf Sektoren konzentrierten, bei denen ein tatsächlicher Bedarf an gering- bis mittelqualifizierten Arbeitskräften besteht, sei es bei der Saisonarbeit oder in anderen arbeitsintensiven Sektoren wie dem Bau- oder dem Gastgewerbe.

- **Das Potenzial von Ausbildungsprogrammen erschließen.** Deutschland hat erfolgreich verschiedene Ausbildungsprogramme erprobt, die sich an junge Drittstaatsangehörige mit einem Abschluss in der Kranken- und Altenpflege richten. Diese werden nach einer Weiterqualifizierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt eingesetzt. Manche Herkunftsländer verzeichnen aufgrund eines demografischen Jugendüberhangs eine hohe Arbeitslosenquote unter jungen Erwachsenen.<sup>115</sup> Partnerschaftliche Ausbildungsprogramme zwischen EU-Mitgliedstaaten und Herkunftsländern können dem entgegenwirken und gleichzeitig qualifizierte Arbeitskräfte in den Berufen ausbilden, in denen in Europa Mangel herrscht. Dieser Ansatz verdient mehr Aufmerksamkeit. Allerdings müssten dafür aus Pilotprojekten Erkenntnisse gewonnen werden, wie solche Programme genau funktionieren können. Vorbereitende (Sprach)Kurse zur Verfügung zu stellen und junge Migrantinnen und Migranten in das Ausbildungssystem in Europa zu integrieren, ist eine organisatorische wie auch finanzielle Herausforderung. In eine ähnliche Richtung gehen die globalen Ausbildungspartnerschaften (*global skill partnerships*, s. Clemens 2015), die u. a. im 2018 verabschiedeten „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ genannt werden. Bei dieser vielversprechenden (wenn auch bisher kaum getesteten) Idee würden Zielländer berufliche Bildung in Herkunftsländern finanzieren. Ein

114 Eine vielversprechende Ausnahme scheint ein neues von der EU gefördertes Projekt zu sein, an dem Deutschland sowie Ägypten, Marokko und Tunesien als Partnerländer beteiligt sind, und das sich ausdrücklich auf Ausbildungen und mittelqualifizierte Beschäftigung fokussiert (s. Fußnote 80 in Kap. 5.2).

115 Vgl. hierzu Aresin et al. 2019: Europa als Ziel? Die Zukunft der globalen Migration, Berlin.

Teil der so ausgebildeten Arbeitskräfte käme dann für eine Beschäftigung ins Zielland, andere würden im Herkunftsland zur Verfügung stehen. Auf diese Weise könnten Ausbildungskosten gesenkt und mehr Arbeitskräfte (z. B. in Berufsfeldern, in denen strukturelle Engpässe abzusehen sind) gezielt sowohl für den europäischen als auch für den heimischen Arbeitsmarkt ausgebildet werden. Dies würde auch der wirtschaftlichen Entwicklung des Herkunftslandes zugutekommen. Allerdings gibt es hierfür keinen einheitlichen Ansatz, da die erprobten Programme Schwierigkeiten damit hatten, zwei nachhaltige Ausbildungsstränge für zukünftige Migrantinnen und Migranten einerseits und lokale Arbeitskräfte andererseits zu schaffen (vgl. Hooper 2018). Daher sollten EU-Mitgliedstaaten diesen Ansatz in den nächsten Jahren testen und daraus lernen: Neben dem eigenen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sollte der Arbeits- und Fachkräftebedarf in den Herkunftsländern berücksichtigt werden; außerdem ist es sinnvoll, dass Vertreterinnen und Vertreter aus Bildung und Wirtschaft an den Programmen beteiligt sind.

- **Kosten teilen.** Eine nachhaltige Finanzierungsstrategie ist letztlich entscheidend dafür, ob Projekte zur temporären Migration zu Beschäftigungs- und Ausbildungszwecken langfristig Bestand haben. Deutschlands Programm „Triple Win“ ist diesbezüglich eines der seltenen Erfolgsprojekte. Finanziert durch den einstellenden Betrieb, wurden von 2013 bis Ende des ersten Halbjahres 2019 ungefähr 2.000 (angehenden) Fachkräften eine Ausbildung oder Stelle vermittelt. Oft gelingt dies jedoch nicht. Einige Projekte konnten die Ausbildungs- (inkl. der vorbereitenden Sprachkurse) und Lebenshaltungskosten ohne staatliche Unterstützung nicht decken, da die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber diese Kosten nicht übernehmen wollten, solange sie keine Aussicht auf einen langfristigen Verbleib der Arbeitskräfte in ihren Betrieben hatten (vgl. Hooper 2019). Um dieses Dilemma zu vermeiden, könnten zukünftige Projekte durchaus auch langfristige Zuwanderungsoptionen vorsehen, wenn Teilnehmerinnen oder Teilnehmer bestimmte Voraussetzungen erfüllen (z. B. durch Nachweis einer Vollzeitstelle). Außerdem könnten die Kosten auf verschiedene Schultern verteilt werden: Wie in öffentlich-privaten Partnerschaften üblich, würden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Industrie- und

Handelskammern oder andere Branchenverbände sowie Entwicklungs- und Arbeitsagenturen die Kosten untereinander aufteilen.

## Ausblick

Überall in Europa hat sich die Politik auf die Suche nach neuen oder alternativen legalen Migrationswegen in Erwerbstätigkeit oder Ausbildung begeben. Vor diesem Hintergrund zeigt diese Studie Möglichkeiten auf, Zuwanderungsoptionen und Zulassungsverfahren auf nationaler Ebene zu verbessern und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu vertiefen. Besonders auf EU-Ebene klafft noch eine Lücke zwischen Anspruch und Realität, wenn es um die Ausweitung legaler Migrationswege geht. Die Fortschritte, insbesondere für gering- und mittelqualifizierte Migrantinnen und Migranten, sind bislang überschaubar. Das liegt teils an den großen Herausforderungen bei der Umsetzung und Verstetigung von Initiativen, die legale Migrationswege schaffen wollen, teils am geringen Einsatz der Regierungen und/oder Unternehmen sowie einer allgemeinen öffentlichen Skepsis weiterer Zuwanderung gegenüber. Vieles hängt davon ab, zu welchen Investitionen Regierungen bereit sind und wie sie die begrenzten Ressourcen einsetzen. Darüber hinaus sollten überzogene Erwartungen gedämpft werden: Die Maßnahmen in diesem Bereich können zwar Arbeits- und Fachkräftebedarfe decken und eine entwicklungspolitische Wirkung entfalten, aber es gibt bisher kaum Belege dafür, dass legale Migrationswege tatsächlich zum erklärten Ziel der EU beitragen, die irreguläre Migration zu reduzieren und gemischte Wanderungen zu ‚entwirren‘. Der institutionelle und rechtliche Einfluss der EU auf die Politik der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten bei der Erwerbsmigration mag derzeit relativ begrenzt sein. Dennoch spricht vieles dafür, dass die neue Spitze der EU, die Ende 2019 ihr Amt antritt, die Politik der legalen Migration neu angehen kann: unterstützt von dem beschlossenen neuen mehrjährigen Finanzrahmen und von der Erkenntnis der Mitgliedstaaten, dass gemeinsame Anstrengungen nötig sind, um die auswärtige Migrationspolitik der EU voranzubringen, und dass bloße Lippenbekenntnisse nicht ausreichen.





## Literatur

*Fallstudie DE – SVR-Forschungsbereich* 2018: Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive, SVR-Forschungsbereich, Berlin.

*Fallstudie ES – Hooper, Kate* 2019: Spain's Labor Migration Policies in the Aftermath of Economic Crisis, Migration Policy Institute Europe, Brüssel.

*Fallstudie FR – Pascouau, Yves/Pouly, Christophe* 2019: Legal Migration for Work and Training: Mobility Options for Those Not in Need of Protection. French case study, Nantes/Paris.

*Fallstudie IT – Perna, Roberta* 2018: Legal Migration for Work and Training: Mobility Options for Those Not in Need of Protection. Italy case study, FIERI working papers, Turin.

*Fallstudie SE – Parusel, Bernd* 2019: Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Sweden for Those not in Need of Protection. Delmi Report 2019: 7, Stockholm.

\* \* \*

*Ambrosini, Maurizio* 2016: Irregular Migration and Invisible Welfare, London.

*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.

*Aresin, Jana/Carrasco Heiermann, Adrián/Kaps, Alisa/Klingholz, Reiner* 2019: Europa als Ziel? Die Zukunft der globalen Migration, Berlin.

*Auswärtiges Amt* 2018: Visumhandbuch, 68, Ergänzungslieferung, Juli 2018, Berlin.

*BA – Bundesagentur für Arbeit* 2017: Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Merkblatt 7, Nürnberg.

*BA – Bundesagentur für Arbeit* 2018a: Vorschläge von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration, Nürnberg.

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

*BA – Bundesagentur für Arbeit* 2019: Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen. Berichtsjahr 2018, Nürnberg.

*BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016: 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* 2019: Wanderungsmonitoring. Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2018, Nürnberg.

*Barslund, Mikkel/Di Salvo, Mattia/Ludolph, Lars* 2019: Can Regular Replace Irregular Migration across the Mediterranean? MEDAM Report, CEPS, Brüssel.

*Beirens, Hanne/Fratzke, Susan* 2017: Taking Stock of Refugee Resettlement: Policy Objectives, Practical Tradeoffs, and the Evidence Base, MPI Europe, Brüssel.

*Bendel, Petra* 2011: Asylum and Migration Policy, in: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (eds.): Policies within the EU Multi-Level System, Baden-Baden, 371–384.

*Bertozzi, Stefano* 2007: Legal Migration: Time for Europe to Play its Hand. CEPS Working Paper 257, Brüssel.

*Bither, Jessica/Ziebarth, Astrid* 2018: Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What we can Learn from Germany's "Western Balkan Regulation". GMF Report, 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.

*Bonin, Holger/Ganserer, Angelika/Braeseke, Grit* 2015: Internationale Fachkräfterekrutierung in der deutschen Pflegebranche. Chancen und Hemmnisse aus Sicht der Einrichtungen, Gütersloh.

*Brekke, Jan-Paul/Staver, Anne* 2018: The Renationalisation of Migration Policies in Times of Crisis: The Case of Norway, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 44: 13, 2163–2181.

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

- Burstedde, Alexander/Risius, Paula/Malin, Lydia* 2017: Fachkräfteengpässe 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.
- Caponio, Tiziana/Pastore, Ferruccio/Ricucci, Roberta/Premazzi, Viviana* 2012: Amministrare l'immigrazione: La difficile simbiosi tra burocrazia e cittadini stranieri. FIERI-Studie, Turin.
- Carling, Jørgen/Gallagher, Anne T./Horwood, Christopher* 2015: Beyond Definitions. Global Migration and the Smuggling-Trafficking Nexus, RMMS Discussion Paper 2, Nairobi.
- Cerna, Lucie/Czaika, Mathias* 2016: European Policies to Attract Talent: The Crisis and Highly Skilled Migration Policy Changes, in: Triandafyllidou, Anna/Isaakyan, Irina (eds.): High-Skill Migration and Recession: Migration, Diasporas and Citizenship, London, 22–43.
- Chaloff, Jonathan/Lemaitre, Georges* 2009: Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 79, Paris.
- Cheliotis, Leonidas K.* 2017: Punitive Inclusion: The Political Economy of Irregular Migration in the Margins of Europe, in: European Journal of Criminology, 14: 1, 78–99.
- Chou, Meng-Hsuan/Baygert, Nicolas* 2007: The 2006 French Immigration and Integration Law: Europeanisation or Nicolas Sarkozy's Presidential Keystone?, Working Paper 45, ESRC Centre on Migration Policy and Society, Oxford.
- Chou, Meng-Hsuan/Gibert, Marie* 2012: The EU-Senegal Mobility Partnership: From Launch to Suspension and Negotiation Failure, in: Journal of Contemporary European Research, 8: 4, 408–427.
- Clemens, Michael A.* 2015: Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World, in: IZA Journal of Labor Policy 4: 1, Article No. 2.
- Clemens, Michael/Gough, Kate* 2018: Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States. CGD Brief, Centre for Global Development, Washington DC.
- Collett, Elizabeth/Ahad, Aliyyah* 2017: EU Migration Partnerships: A Work in Progress, MPI Europe, Brüssel.
- Collett, Elizabeth/Le Coz, Camille* 2018: After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis, MPI Europe, Brüssel.
- Comune di Milano* 2018: „MENTOR“-Projekt – Mediterranean Network for Training Orientation to Regular Migration: Linee guida e raccomandazioni per tirocini formativi in Italia rivolti a cittadini di Paesi extra-UE, Milan.
- Corrado, Alessandra* 2018: Is Italian Agriculture a “Pull Factor” for Irregular Migration – And if so, Why? Report of the Open Society European Policy Institute and the European University Institute, Florenz.
- Czaika, Mathias/de Haas, Hein* 2017: The Effect of Visas on Migration Processes, in: International Migration Review, 51: 4, 893–926.
- Czaika, Mathias/Hobolth, Mogens* 2016: Do Restrictive Asylum and Visa Policies Increase Irregular Migration into Europe?, in: European Union Politics, 17: 3, 345–365.
- Desiderio, Maria Vincenza* 2016: Blue Card Redux: European Commission Plan to Recast Work Permit for Highly Skilled Holds Question Marks. MPI Commentary (<https://www.migrationpolicy.org/news/blue-card-redux-european-commission-plan-recast-work-permit-highly-skilled-holds-question-marks>, 27.08.2019).
- Düvell, Franck* 2019: Germany: Selected Migration Policies. Annex E to “Dutch Labour Market Shortages and Potential Labour Supply from Africa and the Middle East”. SEO Report No. 2019-24, Oxford/Berlin.
- Dye, Thomas R.* 1976: Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It and What Difference It Makes, Alabama.
- Emilsson, Henrik* 2014: Arbetskraftsinvandrarna och deras arbetsmarknadsställning, in: Bevelander, Pieter/Emilsson, Henrik/Magnusson, Karin/Osanami Törngren, Sayaka (Hrsg.): Världens öppnaste land: Arbetskraftsinvandring efter reformen 2008. Fores Studie 2014: 1, Stockholm, 39–73.
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2009: Annual Policy Report on Immigration and Asylum. Spain 2009, Madrid.
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2015a: Determining Labour Shortages and the Need for Labour Migration from Third Countries in the EU. Synthesis Report for the EMN Focused Study 2015, Brüssel.



- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2015b: Determining Labour Shortages and the Need for Labour Migration. First Focused Study 2015, French Contact Point for the European Migration Network, Paris.
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2017: Annual Report on Migration and Asylum. Spain 2017 ([http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe\\_Anuual\\_Politiclas\\_Inmigracion\\_Asilo/doc\\_2017/ANNUAL\\_REPORT\\_ON\\_MIGRATION\\_AND\\_ASYLUM\\_\\_2017\\_EN.pdf](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe_Anuual_Politiclas_Inmigracion_Asilo/doc_2017/ANNUAL_REPORT_ON_MIGRATION_AND_ASYLUM__2017_EN.pdf), 27.08.2019).
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2018: Annual Report on Migration and Asylum 2017: Sweden ([https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/17a\\_sweden\\_arm\\_part2\\_2017\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/17a_sweden_arm_part2_2017_en_0.pdf), 27.08.2019).
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk* 2019: EMN Glossary: Circular Migration ([https://ec.europa.eu/home-affairs/content/circular-migration-0\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/circular-migration-0_en), 27.08.2019).
- Engblom, Samuel* 2014: Reconciling Openness and High Labour Standards? Sweden's Attempts to Regulate Labour Migration and Trade in Services, in: Costello, Cathryn/Freedland, Mark (eds.): Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law, Oxford, 341–360.
- ESI – Europäische Stabilitätsinitiative* 2018: The Italian Magnet Deaths, Arrivals and Returns in the Central Mediterranean. ESI core facts (<https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20The%20Italian%20Magnet%20-%202013%20March%202018.pdf>, 27.08.2019).
- ESI – Europäische Stabilitätsinitiative* 2019: Gambia Plan – win-win with Africa – the 11th commandment. ESI newsletter of 29 July ([https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter\\_ID=136](https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter_ID=136), 27.08.2019).
- Europäische Kommission* 2018: Enhancing Safe and Legal Pathways to Europe: State of the Union 2018 ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-legal-pathways\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-legal-pathways_en_0.pdf), 27.08.2019).
- Europäisches Parlament* 1999: Outcome of the European Council on 15/16 October in Tampere, European Parliament Resolution on the European Council Meeting in Tampere, Official Journal of the European Communities C 154/63, 05.06.2000.
- Europäischer Rat* 2010: The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, Official Journal of the European Union C 115/01, 04.05.2010.
- Europäischer Rat* 2015: 2015 Valletta Summit on Migration. Valletta Summit, 11–12 November 2015, Action Plan.
- Ferreira, Susana* 2018: A Southern Mediterranean Migration Model, in: Ferreira, Susana (ed.): Human Security and Migration in Europe's Southern Borders, Cham, 145–178.
- Finotelli, Claudia/Echeverría, Gabriel* 2017: So Close but Yet So Far? Labour Migration Governance in Italy and Spain, in: International Migration, 55: 1, 39–51.
- Fratzke, Susan* 2017: Engaging Communities in Refugee Protection: The Potential of Private Sponsorship in Europe. MPI Europe Policy Brief 9, Brüssel.
- Frödin, Olle/Kjellberg, Anders* 2018: Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage Jobs, in: Nordic Journal of Working Life Studies 8: 1, 65–85.
- Fudge, Judy/Herzfeld Olsson, Petra* 2014: The EU Seasonal Workers Directive: When Immigration Controls Meet Labour Rights, in: European Journal of Migration and Law, 16: 4, 439–466.
- Fuchs, Johann/Kubis, Alexander/Schneider, Lutz* 2019: Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Garcés-Mascreñas, Blanca* 2012: Labour Migration in Malaysia and Spain: Market, Citizenship and Rights, Amsterdam.
- García Andrade, Paula* 2013: The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined, in: European Journal of Migration and Law 15: 3, 263–281.
- García Andrade, Paula/Martín, Iván/Mananashvili, Sergo* 2015: EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration. Study for the LIBE Committee, Brüssel.
- Georgiou, Myria/Zaborowski, Rafal* 2017: Council of Europe Report: Media Coverage of the "Refugee Crisis": A Cross-European Perspective, DGI(2017)03.
- González Enríquez, Carmen/Lisa, Patricia/Okay, Asli Selin/Palm, Anja* 2018: Italian and Spanish Approaches to External Migration Management in the Sahel: Venues for Cooperation and Coherence. Real Instituto

- Elcano/Elcano Royal Institute and IAI Working Paper 13, Madrid.
- de Haas, Hein/Czaika, Mathias/Flahaux, Marie Laurence/Mahendra, Edo/Natter, Katharina/Vezzoli, Simona/Villares-Varela, María* 2018: International Migration: Trends, Determinants and Policy Effects. DEMIG Paper. IMI<sup>n</sup> Working Paper 142, Oxford.
- van Hear, Nicholas* 2011: Mixed Migration: Policy Challenges, Migration Observatory, Oxford.
- Hedberg, Charlotta/Axelsson, Linn/Abella, Manolo* 2019: Thai Berry Pickers in Sweden – A Migration Corridor to a Low-wage Sector. Delmi Report 2019: 3, Stockholm.
- den Hertog, Leonhard/Tittel-Mosser, Fanny* 2017: Implementing Mobility Partnerships: Delivering What?, in: Carrera, Sergio/Geddes, Andrew/Guild, Elspeth/Stefan, Marco (eds.): Pathways Towards Legal Migration into the EU: Reappraising Concepts, Trajectories and Policies. CEPS, Brüssel, 95–105.
- Herzfeld Olsson, Petra* 2018: Towards Protection of Vulnerable Labour Migrants in Sweden: The Case of the Thai Berry Pickers, in: De Lange, Tesseltje/Rijken, Conny (eds.): Towards a Decent Labour Market for Low Waged Migrant Workers, Amsterdam, 149–169.
- Hintjens, Helen* 2019: Failed Securitisation Moves during the 2015 “Migration Crisis”, in: International Migration 57: 4, 181–196.
- Hooper, Kate* 2018: Reimagining Skilled Migration Partnerships to Support Development, Washington DC.
- Hooper, Kate* 2019: Exploring New Legal Migration Pathways: Lessons from Pilot Projects, Washington DC.
- Hooper, Kate/Le Coz, Camille* 2019: Lessons from Europe on Managing Seasonal Worker Programmes. MPI Europe, Brüssel, i. E.
- ILO – Internationale Arbeitsorganisation* 2012: International Standard Classification of Occupations: Structure, Group Definitions and Correspondence Tables. ISCO-88 Volume 1, Genf.
- IOM – Internationale Organisation für Migration* 2016: Study on Migrants’ Profiles, Drivers of Migration and Migratory Trends: A Research on the Socioeconomic Profile of Migrants Arriving in Italy, Genf.
- IOM – Internationale Organisation für Migration* 2018: DTM Middle East and North Africa: North Africa Migrants Profile. DTM Flow Monitoring Survey Results (January 2017 to June 2018), Genf.
- Jurado, Elena/Brochmann, Grete* 2013: Europe’s Immigration Challenge: Reconciling Work, Welfare and Mobility, London/New York.
- Kirchhoff, Maren/Lorenz, David* 2018: Between Illegalization, Toleration, and Recognition: Contested Asylum and Deportation Policies in Germany, in: Rosenberger, Sieglinde/Stern, Verena/Merhaut, Nina (eds.) 2018: Protest Movements in Asylum and Deportation, Wiesbaden, 49–68.
- Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle* 2018: Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement. SWP-Studie 3, Berlin.
- Kumin, Judith* 2015: Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union. MPI Europe, Brüssel.
- Laube, Lena* 2019: The Relational Dimension of Externalizing Border Control: Selective Visa Policies in Migration and Border Diplomacy, in: Comparative Migration Studies 7: 1, 3–22.
- Long, Katy/Rosengaertner, Sarah* 2016: Protection Through Mobility: Opening Labor and Study Migration Channels to Refugees. MPI Report, Washington DC.
- Luedtke, Adam* 2018: Migration Governance in Europe, in: The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe, London, 13–23.
- Martin, Marie* 2012: The Global Approach to Migration and Mobility: The State of Play, in: Statewatch Journal 22: 2–3, 12–15.
- Mayblin, Lucy* 2019: Imagining Asylum, Governing Asylum Seekers: Complexity Reduction and Policy Making in the UK Home Office, in: Migration Studies 7: 1, 1–20.
- McLoughlin, Sheena/Münz, Rainer* 2011: Temporary and Circular Migration: Opportunities and Challenges, European Policy Centre, Brüssel.
- MIDEM – Mercator Forum für Migration und Demokratie* 2018: Migration und Populismus. Jahresbericht 2018, Dresden.



- Mills, Albert/Durepos, Gabrielle/Wiebe, Elden* 2010: Most Different System Design, in: Encyclopedia of Case Study Research, 570–572.
- MPF – Mobility Partnerschafts Faszilität* 2019: MPF Newsletter – Issue No. 6 (<http://157680.125125.eu2.cleverreach.com/m/11390070/>, 27.08.2019).
- Newland, Kathleen* 2016: New Approaches to Refugee Crises in the 21st Century: The Role of the International Community. MPI Policy Brief, Washington DC.
- Newland, Kathleen/Riester, Andrea* 2018: Welcome to Work? Legal Migration Pathways for Low-Skilled Workers. MPI/GIZ Policy Brief 3, Washington DC.
- Niemann, Arne/Zaun, Natascha* 2018: EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, in: Journal of Common Market Studies 56: 1, 3–22.
- ODI – Overseas Development Institute* 2017: Public Perceptions of Refugees and Migrants: The Role of Politicians, the Media and Civil Society. ODI Roundtable Summary, London.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* 2011: Recruiting Immigrant Workers: Case Study Sweden. Recruiting Immigrant Workers, Paris.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Europäische Kommission* 2014: Matching Economic Migration with Labour Market Needs in Europe, Paris/Brüssel.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* 2017: France 2017: Le Recrutement des Travailleurs Immigrés, Paris.
- Offer, Bettina/Mävers, Gunther* 2016: Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München.
- Panizzon, Marion* 2013: To What Extent Do Bilateral Migration Agreements Contribute to Development in Source Countries? An Analysis of France’s Migration Pacts, in: Saez, Sebastian (ed.): Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services, Washington DC, 85–108.
- Papademetriou, Demetrios/Hooper, Kate* 2019: Competing Approaches to Selecting Economic Immigrants: Points-Based vs. Demand-Driven Systems. MPI report, Washington DC.
- Parusel, Bernd* 2018: Spurwechsel für abgelehnte Asylsuchende – warum und wie? Fluchtforschungsblog, Article veröffentlicht am 19. September 2018 (<https://fluechtlingsforschung.net/spurwechsel-fur-abgelehnte-asylsuchende-warum-und-wie/>, 27.08.2019).
- Pastore, Ferruccio/Villosio, Claudia* 2011: Nevertheless Attracting ... Italy and Immigration in Times of Crisis. Laboratorio Riccardo Revello Working Paper No. 106, FIERI, Turin.
- Pastore, Ferruccio* 2014: The Governance of Migrant Labour Supply in Europe, Before and During the Crisis, in: Comparative Migration Studies 2: 4, 385–415.
- Reslow, Natasja* 2013: Partnering for Mobility? Three-Level Games in EU External Migration Policy, Maastricht.
- Ruhs, Martin* 2014: Immigration and Labour Market Protectionism: Protecting Local Worker’s Preferential Access to the National Labour Market, in: Costello, Cathryn/Fredland, Mark (eds.): Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law, Oxford, 60–78.
- Salis, Ester* 2012: Labour Migration Governance in Contemporary Europe: The Case of Italy. FIERI working papers, Turin.
- Schwedische Kanzlei der Ministerien (Regeringskansliet)* 2008: Nya regler för arbetskraftsinvandring. Proposition 2007/08:147, Stockholm.
- Schwedische Kanzlei der Ministerien/Schwedisches Justizministerium (Regeringskansliet/Justitiedepartementet)* 2017: Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring. Promemoria Ds 2007: 27, Stockholm.
- Schwedisches Migrationsamt (Migrationsverket)* 2019a: Statistik Arbete (<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Arbete.html>, 27.08.2019).
- Schwedisches Migrationsamt (Migrationsverket)* 2019b: Beviljade uppehållstillstånd efter grund 2009–2017 (<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Studier.html>, 27.08.2019).
- Schwedischer Staatlicher Rechnungshof (Riksrevisionen)* 2016: Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring? RIR 2016: 32, Stockholm.
- Sharpe, Marina* 2018: Mixed Up: International Law and the Meaning(s) of “Mixed Migration”, in: Refugee Survey Quarterly, 37: 1, 116–138.

- Skodo, Admir* 2018: Sweden: By Turn Welcoming and Restrictive in its Immigration Policy. MPI Migration Information Source (<https://www.migrationpolicy.org/article/sweden-turns-welcoming-and-restrictive-its-immigration-policy>, 27.08.2019).
- Späth, Jochen/Brändle, Tobias/Reiner, Marcel/Boockmann, Bernhard* 2018: Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit. Study commissioned by the Minimum Wage Commission. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e. V., Tübingen.
- Statistisches Amt der Europäischen Union – Eurostat* 2019a: Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht Jährliche aggregierte Daten (gerundet). [migr\_asyappctza] (Stand: 18.06.2019), Brüssel.
- Statistisches Amt der Europäischen Union – Eurostat* 2019b: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für vergütete Erwerbstätigkeit nach dem Grund für die Erteilung, der Gültigkeitsdauer und der Staatsangehörigkeit. [migr\_resocc] (Stand: 08.08.2019), Brüssel.
- Statistisches Amt der Europäischen Union – Eurostat* 2019c: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel nach dem Grund für die Erteilung, der Gültigkeitsdauer und nach der Staatsangehörigkeit. [migr\_resfirst] (Stand: 08.08.2019), Brüssel.
- Statistisches Amt der Europäischen Union – Eurostat* 2019d: Fruchtbarkeitsziffern. [demo\_find] (Stand: 15.08.2019), Brüssel.
- Statistisches Amt der Europäischen Union – Eurostat* 2019e: Bevölkerung am 1. Januar nach Altersgruppen, Geschlecht und Geburtsland. [migr\_pop3ctb] (as at: 31.07.2019), Brüssel.
- Strik, Tineke* 2017: The Global Approach to Migration and Mobility, in: Groningen Journal of International Law 5: 2, 310–328.
- Sumption, Madeleine* 2011: Filling Labor Shortages Through Immigration: An Overview of Shortage Lists and their Implications. Migration Information Source, 23 February 2011 (<https://www.migrationpolicy.org/article/filling-labor-shortages-through-immigration-overview-shortage-lists-and-their-implications>, 27.08.2019).
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2015: Immigration Countries: Germany in an International Comparison. Jahresgutachten 2015, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2019a: Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteinwanderungsgesetzes (FEG), Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2019b: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2018: Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2019: Neue Wege für legale Migration nach Europa: Die Europäische Union im Spannungsfeld zwischen Rhetorik, begrenzten Kompetenzen und mitgliedstaatlichen Interessen, Berlin.
- Trauner, Florian/Kruse, Imke* 2008: EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood. CEPS Working Document No. 290, Brüssel.
- Triandafyllidou, Anna/Bartolini, Laura/Guidi, Caterina Francesca* 2019: Exploring the Links Between Enhancing Regular Pathways and Discouraging Irregular Migration: A Discussion Paper to Inform Future Policy Deliberations. Internationale Organisation für Migration, Genf.
- UN Generalversammlung* 2015: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015: Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, New York.
- UN Generalversammlung* 2018: Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 19. Dezember 2018: Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration, A/RES/73/195, New York.



*UNHCR* – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen 2019: Desperate Journeys. Refugees and Migrants Arriving in Europe and at Europe's Borders. January – December 2018, Genf.

*Vivantes* 2015: Zweite Runde. Projekt mit vietnamesischen Azubis wird fortgesetzt. 01.10.2015 (<https://hospiz.vivantes.de/news-details/news/zweite-runde-projekt-mit-vietnamesischen-azubis-wird-fortgesetzt/>, 27.08.2019).

*Weinar, Agnieszka* 2017: Legal Migration in the EU's External Policy: An Objective or a Bargaining Chip?, in: Carrera, Sergio/Geddes, Andrew/Guild, Elspeth/Stefan, Marco (eds.): Pathways Towards Legal Migration into the EU: Reappraising Concepts, Trajectories and Policies. CEPS, Brüssel, 87–94.

*Zoeteweij-Turhan, Margarite Helena* 2017: The Seasonal Workers Directive: "... But Some Are More Equal than Others", in: European Labour Law Journal 8: 1, 28–44.

## Tabellen

Tab. 1 Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für Saisonarbeit, 2009–2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spanien	5.314	8.741	4.507	3.780	3.127	3.075	2.900	2.841	5.699	13.846
Frankreich	2.236	1.061	1.059	1.115	1.000	1.205	1.539	1.651	2.369	3.371
Italien	23.034	22.345	15.204	9.715	7.560	4.805	3.570	3.520	3.593	5.617
Schweden	6.879	4.373	2.442	5.349	4.980	2.662	4.008	3.309	3.028	4.947

Anmerkung: In Deutschland gibt es keine Zulassung von Drittstaatsangehörigen für Saisonarbeit.

Quelle: Eurostat 2019b

Tab. 2 Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für „sonstige vergütete Tätigkeiten“, 2009–2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Deutschland	16.454	16.289	18.315	26.138	23.632	24.737	10.687	32.982	44.292	54.971
Spanien	94.961	68.691	79.717	57.880	44.245	37.239	35.719	31.652	32.717	40.217
Frankreich	13.790	12.913	12.055	8.860	11.160	11.781	12.491	15.612	19.073	25.823
Italien	212.814	334.386	102.222	54.938	71.267	46.941	12.223	4.581	3.426	6.792
Schweden	8.477	6.601	8.790	7.294	6.516	6.091	6.244	6.238	8.550	11.981

Quelle: Eurostat 2019b





## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Im Kontext dieser Studie relevante Meilensteine der EU-Migrationspolitik .....	26
Abb. 2	Instrumente zur Steuerung der Erwerbsmigration von gering- und mittelqualifizierten Drittstaatsangehörigen .....	30
Abb. 3	Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für Saisonarbeit, 2009–2018.....	40
Abb. 4	Abkommen zur Migrationssteuerung in Frankreich, Italien und Spanien .....	44
Abb. 5	Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für „sonstige vergütete Tätigkeiten“ .....	52
Abb. 6	Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Maßnahmen zur legalen Migration .....	53

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für Saisonarbeit, 2009–2018.....	80
Tab. 2	Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für „sonstige vergütete Tätigkeiten“, 2009–2018.....	80

## Verzeichnis der Info-Boxen

Info-Box 1	„Geringqualifizierte“ und „mittelqualifizierte“ Migrantinnen und Migranten – eine Definition.....	10
Info-Box 2	Referenzpunkte für die Förderung legaler Migration in EU- und internationalen Dokumenten .....	14
Info-Box 3	EU-Zuständigkeiten bei der legalen Migration.....	19
Info-Box 4	Verhandlungen über die Blaue Karte EU .....	22
Info-Box 5	Legale Migrationsoptionen zu Ausbildungszwecken .....	28
Info-Box 6	Selektive Liberalisierung oder: wie Deutschland das schwedische Modell für die Westbalkanstaaten adaptiert .....	32
Info-Box 7	Deutschland: herausragende Bedeutung anerkannter Qualifikationen.....	35
Info-Box 8	Migrationskorridore für Saisonarbeitskräfte: Beerenernte in Schweden.....	41
Info-Box 9	Öffentlich-private Partnerschaften zur Ausbildungs- und Erwerbsmigration auf kommunaler Ebene.....	49

## Impressum

Studie des SVR-Forschungsbereichs 2019-2

### **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 2019

ISSN 2363-734X



## Die Autorinnen und Autoren

**Dr. Hanne Beirens**

Direktorin, MPI Europe

**Camille Le Coz**

Policy Analyst, MPI Europe

**Kate Hooper**

Policy Analyst, Migration Policy Institute

**Karoline Popp**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

**Dr. Jan Schneider**

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

**Jeanette Süß**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin 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. Ihr 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](http://www.svr-migration.de/Forschungsbereich)

## Über das Migration Policy Institute Europe (MPI Europe)

MPI Europe, das europäische Institut für Migrationspolitik (*Migration Policy Institute Europe*), wurde 2011 in Brüssel gegründet und ist ein nicht gewinnorientiertes, unabhängiges Forschungsinstitut mit dem Ziel, zu einem besseren Verständnis von Migration in Europa beizutragen und auf diese Weise effektive Politikgestaltung zu fördern. MPI Europe bietet maßgebliche Forschung und praktische Politikgestaltung für Regierungs- und Nichtregierungsvertretungen, die sowohl nach einer effektiveren Migrations-, Integrations- und Asylsteuerung streben als auch nach erfolgreichen Ergebnissen für Neuzugewanderte, Familien mit Migrationshintergrund und aufnehmende Gemeinden in Europa. MPI Europe unterstützt Regierungen dabei, mögliche Auswirkungen von bestehenden politischen Maßnahmen zu verstehen, ausgewogene politische Entscheidungen auf Grundlage genauer Analysen zu treffen und kohärente Einwanderungssysteme zu entwickeln, die sowohl schockresistent als auch anpassungsfähig sind.

Weitere Informationen unter: [www.mpieurope.org](http://www.mpieurope.org)