

## Arbeitsmigration in der EU – Perspektiven der Steuerung

Steffen Angenendt / Roderick Parkes

Im Juli 2008 wird Frankreich die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Die bisher bekannt gewordenen Vorhaben in der Asyl- und Migrationspolitik lassen erwarten, dass die französische Regierung sich auf die Bekämpfung der irregulären Zuwanderung konzentrieren will. Eine solche Schwerpunktsetzung könnte aber hinter dem von den Staats- und Regierungschefs der EU mehrfach bekräftigten Anspruch zurückbleiben, zu einer »umfassenden und kohärenten« Migrationspolitik zu gelangen. Insbesondere droht die Gefahr, dass es bei der gemeinsamen Steuerung der Arbeitsmigration in die EU keinen Fortschritt gibt. Dieser Bereich der Migrationspolitik ist in allen Mitgliedstaaten politisch besonders heikel. Viele Regierungen befürchten, die politische Kontrolle über die Zuwanderung zu verlieren, wenn sie gemeinschaftlichen Regelungen zustimmen. Gleichwohl wären gerade hier europäische Ansätze notwendig und sinnvoll. Wie könnte eine umfassende und kohärente Politik gestaltet sein, die den Mitgliedstaaten die Vorteile gemeinsamer Regelungen bietet, ohne ihre Souveränitätsrechte einzuschränken?

Im »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« vom Dezember 2005 haben die Regierungen der EU-Staaten dargelegt, welche Elemente ihrer Ansicht nach zu einer »umfassenden« Zuwanderungspolitik gehören: eine Verringerung der irregulären Migration, die Entwicklung von dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge und eine bessere Steuerung der legalen Migration, insbesondere der Arbeitsmigration. Aus dem Haager Programm von 2004 wiederum ergibt sich, dass eine »kohärente« Migrationspolitik drei Erfordernisse zu erfüllen hat: Erstens müssen im Sinne einer *horizontalen Kohärenz* verschiedene Politikfelder kombiniert

werden, also migrationspolitische Instrumente im engeren Sinn mit außen-, entwicklungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Regelungen. Zweitens muss eine *vertikale Kohärenz* erreicht werden, indem die verschiedenen Regierungsebenen (Staat, Regionen, Kommunen) an der EU-Politik beteiligt werden und die Zivilgesellschaft einbezogen wird. Drittens muss der Migrationspolitik eine *innere Kohärenz* eigen sein, das heißt, die EU-Staaten müssen gemeinsame Ziele entwickeln und verfolgen, und zwar auf Grundlage der Prinzipien Lastenteilung und Solidarität.

## **Defizite**

Von einer solchen Linie sind die Mitgliedstaaten insbesondere bei der Arbeitsmigration noch weit entfernt. Die in diesem Bereich bislang dominierende Politik ist unkoordiniert, widersprüchlich und an kurzfristigen Notwendigkeiten orientiert. Die EU-Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, dass ein solches Vorgehen nicht geeignet sei, diejenigen gut ausgebildeten Migranten anzuziehen, die die Mitgliedstaaten aus wirtschaftlichen und demographischen Gründen benötigen. Tatsächlich zeigt der Vergleich mit den »klassischen« Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien, dass dort der Anteil von hochqualifizierten Zuwanderern und Fachkräften signifikant höher ist als in der EU. In die Mitgliedstaaten wandern vor allem geringqualifizierte Menschen zu.

## **Eine umfassende Steuerung**

Eine umfassende Steuerung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung würde abgestufte Regelungen für die verschiedenen Migrationsformen erfordern, also für hochqualifizierte Zuwanderer, Fachkräfte und geringqualifizierte Arbeitskräfte. Im Dezember 2005 hat die Kommission einen »Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung« vorgelegt. Bislang hat sie eine Rahmenrichtlinie und eine Richtlinie für hochqualifizierte Tätigkeiten konzipiert und drei weitere Entwürfe (für Saisonarbeitnehmer, innerbetriebliche Arbeitsmärkte, Auszubildende) angekündigt.

### **Zuwanderung von Hochqualifizierten.**

Die Richtlinie für hochqualifizierte Tätigkeiten (»Blue-Card«) ist nicht in allen Mitgliedstaaten auf Zustimmung gestoßen. Von deutscher Seite wurde unter anderem bemängelt, die Kriterien für »hochqualifizierte Tätigkeiten« seien zu niedrig. Hinter dieser Kritik steht die Befürchtung, dass die Regelung zu wenig Rücksicht auf den nationalen Arbeitsmarkt nehmen könnte. Ein Ausweg könnte darin bestehen, die einzelstaatlichen Kompetenzen so zu stärken,

dass allein die betreffende Regierung über den Zugang zum eigenen Arbeitsmarkt entscheidet. Der Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte ist äußerst elastisch und aufnahmefähig. Sogenannte Vorrangprüfungen, mit denen erkundet wird, ob für die betreffenden Positionen einheimische Arbeitskräfte zu Verfügung stehen, sind in der Regel nicht erforderlich. Um die Zuwanderung zu steuern, bieten sich eine großzügige Kontingentierung und ein humankapitalbezogener Ansatz an, etwa in Form eines gemeinschaftlichen EU-weiten Punktesystems. Die konkrete Ausgestaltung der Kriterien und Kontingente müsste dabei in nationaler Kompetenz bleiben. Die positiven Aspekte des Blue-Card-Entwurfs sollten bei seiner Überarbeitung aber erhalten bleiben: Innovativ an diesem Ansatz ist nämlich, dass er – sofern die betreffenden Mitgliedstaaten zustimmen – den Zuwanderern die Perspektive eines gesamteuropäischen Arbeitsmarkts bietet. Dies würde die EU für hochqualifizierte Zuwanderer insgesamt attraktiver machen und einen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb um Hochqualifizierte bedeuten.

**Zuwanderung von Fachkräften.** Ergänzend zur Zuwanderung von Hochqualifizierten muss die Anwerbung von Fachkräften geregelt werden. Bei ihnen kann nicht auf Vorrangprüfungen verzichtet werden, weil hier tatsächlich die Gefahr der Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte besteht. Dabei muss es sich aber nicht um aufwendige individuelle Prüfungen handeln. Viele Mitgliedstaaten haben Erfahrungen mit globalen Vorrangprüfungen, die bestimmte Arbeitsmarktsegmente erfassen. Solche Verfahren könnten hier zum Einsatz kommen.

Grundsätzlich muss der Prozess, in dem die Notwendigkeit der Zuwanderung geprüft wird, transparent sein. Dafür böte sich eine Engpass-Diagnose an, bei der anhand von Arbeitsmarktdaten festgestellt würde, ob einzelne Wirtschaftsbranchen einen strukturellen, wachsenden und aus dem inländischen Potential nicht erfüllbaren Bedarf aufweisen. Daraufhin würden

gegebenenfalls Kontingente für die befristete Zuwanderung von Fachkräften festgelegt, und bei Nachweis der individuellen Qualifikation könnten Aufenthalts- und Arbeits-erlaubnisse erteilt werden.

**Zuwanderung von Geringqualifizierten.** In den meisten EU-Staaten besteht außerdem ein Mangel an geringqualifizierten Arbeitskräften für bestimmte Tätigkeiten, etwa in der Landwirtschaft oder bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Für einen wichtigen Teilbereich dieser Zuwanderung, für Saisonarbeiter, wird die Kommission demnächst einen Richtlinienentwurf vorlegen. Die Mitgliedstaaten werden dann prüfen müssen, ob die vorgeschlagenen Verfahren ihren Arbeitsmarktbedürfnissen entsprechen, transparent sind und wie eine Vorrangprüfung, die auch bei diesen Zuwanderern notwendig ist, gestaltet werden könnte.

Erfolgreiche nationale Regelungen, wie etwa die deutschen Verfahren zur Beschäftigung von Saisonarbeitskräften, sollten in die europäischen Regelungen so eingepasst werden, dass die vorhandenen nationalen Kompetenzen nicht beeinträchtigt werden, die Vorteile einer EU-weiten Regelung aber genutzt werden können.

### **Eine kohärente Steuerung**

Die Mitgliedstaaten wollen aber nicht nur eine umfassende, sondern auch eine kohärente Politik verfolgen. Welche Aspekte müssen hierbei beachtet werden?

**Horizontale Kohärenz.** Ein wichtiges Gebot der kohärenten Steuerung lautet zunächst, die Auswirkungen der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung auf andere Politikbereiche zu berücksichtigen.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist in den meisten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor ein zentrales politisches Thema. Eine öffentliche Akzeptanz für neue Regelungen zur Arbeitsmigration kann nur erwartet werden, wenn diese von Anstrengungen begleitet werden, die einheimischen Arbeitskräftepotentiale besser zu nutzen. Dies

kann durch die Aus- und Fortbildung und Einstellung von Arbeitslosen und älteren Arbeitnehmern, eine Steigerung der Frauenerwerbsquote, die Verkürzung von Ausbildungszeiten und die Erhöhung des Renteneintrittsalters geschehen. Gleichwohl lassen die einschlägigen Prognosen erwarten, dass der demographisch bedingte Bedarf an Arbeitskräften auf diese Weise weder mittel- noch langfristig gedeckt werden kann. Auch das Ende der Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den EU-Beitrittsländern wird daran nichts ändern, denn die neuen Mitgliedsländer werden wegen der bisherigen Abwanderung, ihres Wirtschaftswachstums und ihrer demographischen Entwicklung als Herkunftsländer an Bedeutung verlieren.

Eine kohärente Migrationspolitik muss sich bereits jetzt der Frage stellen, woher die Arbeitsmigranten in Zukunft stammen könnten. Hierbei müssen zahlreiche Faktoren bedacht werden. Wenn Zuwanderer in anderen Weltregionen angeworben werden sollen und man diese Wanderung so gestalten will, dass Migranten, Aufnahmeländer und Herkunftsländer davon profitieren, sind längerfristige und komplexe Abkommen notwendig. So sehen die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Mobilitätpartnerschaften die Entwicklung privilegierter Migrationsbeziehungen vor. Hierzu sollte es weitere Pilotprojekte (bislang Kap Verde und Moldau) geben.

Zur angemessenen Berücksichtigung entwicklungspolitischer Gesichtspunkte in der Arbeitsmigration würde auch gehören, die Abwanderung von im Herkunftsland dringend benötigten Fachkräften (Brain-drain) nicht zu fördern. Ferner sollten die Rücküberweisungen der Migranten in ihre Herkunftsländer erleichtert werden, denn diese Mittel können einen wichtigen Entwicklungsbeitrag leisten. Außerdem könnte die im Aufnahmeland lebende Diaspora in entwicklungspolitische Strategien eingebunden werden. Bestandteil einer kohärenten Politik wäre es zudem, rückkehrwillige Migranten zu unterstützen. Manche

Mitgliedstaaten haben bereits Erfahrungen mit Rückkehrförderungs- und Reintegrationsprogrammen, die auf ihre Eignung für künftige europäische Programme geprüft werden sollten. Auch müssen Strategien erarbeitet werden, wie durch Aus- und Fortbildungsprogramme der häufigen Dequalifizierung der Migranten im Aufnahmeland entgegengewirkt werden kann.

**Vertikale Kohärenz.** Die künftige europäische Migrationspolitik müsste auch in vertikaler Hinsicht kohärent sein, also die verschiedenen Politikebenen einbeziehen. Das heißt in erster Linie, dass auf nationaler Ebene die regionalen und lokalen politischen Akteure beteiligt und auch Nichtregierungsorganisationen einbezogen werden sollten. Diese Partizipation ist unter anderem bei der Formulierung und Umsetzung von integrationspolitischen Zielen von Bedeutung, da die praktische Integrationsarbeit auf lokaler Ebene stattfindet.

Generell müssen aus den Integrationsproblemen der zweiten und dritten Generation Konsequenzen gezogen werden. In der Frühphase der Gastarbeiteranwerbung wurde in vielen Ländern auf Integrationsmaßnahmen verzichtet. Diese Versäumnisse sind heute – wenn überhaupt – nur mit größtem Aufwand auszugleichen. Eine zentrale Frage lautet daher, welche Integrationsangebote auch temporären Arbeitsmigranten unterbreitet werden können. Bisher gibt es noch keine Konzepte für eine solche »Integration auf Zeit«, beispielsweise für Sprach- und Orientierungskurse.

**Innere Kohärenz.** Innere Kohärenz schließlich bedeutet, gemeinsame Ziele zu formulieren und zu verfolgen. Hierbei müssen vor allem drei Aspekte beachtet werden:

*Erstens* muss eine gemeinsame Haltung in Bezug auf die Übergangsregelungen für die EU-Beitrittsländer gefunden werden. Die Öffnung der Arbeitsmärkte einiger Mitgliedstaaten hat zu einer starken Zuwanderung geführt, was für die betreffenden Staaten vorteilhaft ist, aber nicht zur Harmonisierung der EU-Arbeitsmärkte beiträgt.

Die Zahl der noch in den Beitrittsstaaten verbliebenen Zuwanderungswilligen ist schwierig zu schätzen. Es ist aber zu erwarten, dass dieses Potential weitaus geringer ist, als vor den jüngsten Beitritten erwartet wurde. Da die betreffenden Regierungen die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte positiv bewerten, sollten auch die anderen EU-Staaten auf eine Verlängerung der Fristen verzichten und stattdessen Vorkehrungen treffen, um Schwarzarbeit und Lohn-dumping zu verhindern.

*Zweitens* müssen in der EU-Asylpolitik gemeinsame Zielsetzungen entwickelt werden. Im Haager Programm wurde beschlossen, bis zum Jahr 2010 ein Asylsystem zu verwirklichen, das auf den Prinzipien Lastenteilung und Solidarität beruht. Dabei müssen zwei Fragen beantwortet werden: Wie substanziell soll der künftige europäische Flüchtlingsschutz sein und wie kann eine Kohärenz mit den Regelungen zur Arbeitsmigration erreicht werden? Bisher sind die fehlenden legalen Möglichkeiten der Zuwanderung in die EU mit verantwortlich für den Missbrauch des Asylrechts und die Zunahme der irregulären Immigration. Die vorliegenden Vorschläge, diesen Missstand durch das Angebot begrenzter Zuwanderungskontingente zu reduzieren, sollten schnellstmöglich geprüft werden. An solchen Pilotprojekten sollten sich alle EU-Staaten beteiligen, da zu kleine Kontingente möglicherweise keine messbaren Auswirkungen hätten.

*Drittens* können gemeinsame Ziele nur formuliert und umgesetzt werden, wenn in den Verhandlungen auch die Interessen der kleineren EU-Partner respektiert werden. Die größeren Staaten sollten der Versuchung widerstehen, im Rahmen der G6-Treffen (der Innen- und Justizminister der größten EU-Staaten) vorab die politische Agenda zu definieren. Auch sollte das Verhandlungstempo nicht zu hoch sein, damit kleinere Staaten ihre Position fristgerecht formulieren können. Schließlich sollten das Europäische Parlament und die Ausschüsse frühzeitig und vollständig über die Vorhaben und Debatten im Rat informiert werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364