Internationaler Migrationsausblick 2014

GEKÜRZTE AUSGABE



Sonderthema: Kompetenzen von Migranten für wirtschaftlichen Erfolg mobilisieren

OECD

Internationaler Migrationsausblick 2014

(Gekürzte Ausgabe)

OECD
BESSERE POLITIK FÜR
EIN BESSERES LEBEN

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren nicht den völkerrechtlichen Status und die Souveränität über Territorien, den Verlauf der internationalen Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten und Gebieten.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:
OECD (2014), *Internationaler Migrationsausblick 2014 (Gekürzte Ausgabe)*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264225510-de

ISBN 978-92-64-22502-2 (Print)
ISBN 978-92-64-22551-0 (PDF)

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Originaltitel: *International Migration Outlook 2014 – Perspectives des migrations internationales 2014*
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OECD 2014

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: *rights@oecd.org*. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter *info@copyright.com* oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter *contact@cfcopies.com*.

Vorwort

Die vorliegende Publikation ist der 38. Bericht des Continuous Reporting System on Migration der OECD (Ständiges Berichtssystem über Migration). Der Bericht setzt sich aus vier Kapiteln sowie einem Statistischen Anhang zusammen (die ungekürzte Fassung ist auf Englisch verfügbar). Es handelt sich um eine Sonderausgabe, die im Hinblick auf das Hochrangige Politikforum über Migration in Paris (Dezember 2014) vorbereitet wurde. Ziel dieses Forums war es, die Herausforderungen bei der Migrationssteuerung zu diskutieren und zu analysieren sowie die Integration von Zuwanderern und ihren Kindern im Kontext des aktuellen und künftigen Kompetenzbedarfs der OECD- und der Schlüsselpartnerländer zu fördern. Das übergeordnete Thema des Forums lautete „Kompetenzen der Migranten für wirtschaftlichen Erfolg mobilisieren".

Kapitel 1 vermittelt einen allgemeinen Überblick über die jüngsten Entwicklungen im internationalen Migrationsgeschehen. Kapitel 2 und 3 sind Schwerpunktthemen gewidmet. In Kapitel 2 werden die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern unter dem Gesichtspunkt des Humankapitals untersucht. Darüber hinaus werden Maßnahmen erörtert, die genutzt werden können, um das Kompetenzpotenzial von Zuwanderern durch die Identifizierung, Nutzung, Aktivierung und Entwicklung ihrer Kompetenzen voll auszuschöpfen. Das Kapitel basiert auf den umfassenden Arbeiten der OECD zum Thema Integration sowie auf neuen Befunden. Kapitel 3 bietet einen systematischen und vergleichenden Überblick über die Steuerung der Arbeitsmigration, wobei Schlüsselelemente identifiziert werden, die den politischen Entscheidungsträgern helfen können, konkrete Maßnahmen auf übergeordnete Ziele auszurichten. Darin wird erörtert, wie sich das Umfeld der Arbeitsmigrationspolitik auf Grund von strukturellen Faktoren und der Auflösung traditioneller Kategorien ändert, wodurch die politischen Entscheidungsträger vor neue Herausforderungen gestellt werden.

Kapitel 4 enthält kurze länderspezifische Beiträge und Statistiken zu den in den letzten Jahren in den einzelnen OECD-Ländern verzeichneten Entwicklungen im internationalen Migrationsgeschehen und bei der Zuwanderungspolitik. Der Statistische Anhang schließlich präsentiert eine breite Auswahl aktueller und historischer Daten zum Migrationsgeschehen, der ausländischen und im Ausland geborenen Bevölkerung sowie zu den Einbürgerungen.

Die diesjährige Ausgabe des Internationalen Migrationsausblicks der OECD ist das Ergebnis der Zusammenarbeit verschiedener Mitarbeiter der Abteilung Internationale Migration der OECD-Direktion Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen. Kapitel 1 und 4 sind aus der gemeinsamen Arbeit der Mitarbeiter der Abteilung Internationale Migration entstanden, wobei Kapitel 4 Beiträge von John Salt (University College London, Vereinigtes Königreich) und Martina Lubyova (Slowakische Akademie der Wissenschaften, Slowakische Republik) enthält. Kapitel 2 wurde von Thomas Liebig und Thomas Huddleston (Consultant bei der OECD) verfasst. Die Autoren von Kapitel 3 waren Jonathan Chaloff und Sankar Ramasamy. Jean-Christophe Dumont führte die redaktionelle Aufsicht. Wissenschaftliche und statistische Unterstützung leisteten Véronique Gindrey und Philippe Hervé. Um die redaktionelle Aufbereitung kümmerte sich Sylviane Yvron. Besonderer Dank gilt nicht zuletzt Ken Kincaid für die redaktionelle Überarbeitung von Kapitel 2 und 3.

Inhaltsverzeichnis

Einführung: Migrationspolitik in einer Zeit der Unsicherheit 7

Zusammenfassung 11

Kapitel 1 **Jüngste Entwicklungen in den internationalen Migrationstrends** 15

Kernaussagen 16
Jüngste Trends der internationalen Migration 17
Anmerkungen 32

Kapitel 2 **Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern: Entwicklung, Aktivierung und Nutzung von Kompetenzen** 33

Wichtigste politikrelevante Erkenntnisse 34
Einleitung 44
Kontext der Arbeitsmarktintegration 46
Wichtige Maßnahmen für die Integration von Zuwanderern 70
Schlussbetrachtungen: Integration als Investition 114
Anmerkungen 116
Literaturverzeichnis 119

Kapitel 3 **Steuerung der Arbeitsmigration: Intelligente Politikmaßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums** 125

Wichtigste politikrelevante Erkenntnisse 126
Einleitung 139
Die Umfeldbedingungen der Arbeitsmigration verändern sich 140
Ziele für migrationspolitische Maßnahmen festlegen und miteinander in Einklang bringen 148
Das politische Instrumentarium zur Erreichung der Zielsetzungen für die Arbeitsmigrationspolitik 158
Aufbau einer Infrastruktur für die Migrationssteuerung 211
Schlussbetrachtungen 223
Anmerkungen 225
Literaturverzeichnis 228

Kapitel 4 **Länderbeiträge: Jüngste Veränderungen bei Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik** 231

Deutschland 232

Hinweis zur deutschen Ausgabe

Die Länderbeiträge außer Deutschland sowie die Anhänge sind nur auf Englisch verfügbar.

Folgen Sie OECD-Veröffentlichungen auf:





http://twitter.com/OECD_Pubs



http://www.facebook.com/OECDPublications



http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871



http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Dieser Bericht enthält...

StatLinks

Ein Service für OECD-Veröffentlichungen, der es ermöglicht, Dateien im Excel-Format herunterzuladen

Suchen Sie die StatLinks rechts unter den in diesem Bericht wiedergegebenen Tabellen oder Abbildungen. Um die entsprechende Datei im Excel-Format herunterzuladen, genügt es, den jeweiligen Link, beginnend mit *http://dx.doi.org*, in den Internetbrowser einzugeben.

Einführung: Migrationspolitik in einer Zeit der Unsicherheit

Die Migration hat sich im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen zu einer Konstante entwickelt. Die meisten OECD-Länder sind Nettozuwanderungsländer, und in fast allen hat der Anteil der Zuwanderer an der Bevölkerung zugenommen. Im OECD-Raum leben heute über 115 Millionen Zuwanderer, was etwa 10% der Gesamtbevölkerung entspricht. Darüber hinaus haben 5% der im Inland geborenen Bevölkerung mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil. Das Wanderungsgeschehen beläuft sich auf nahezu vier Millionen Personen pro Jahr.

Ebenso konstant wie die Migration ist das Anliegen der künftigen Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer und ihrer Kinder. Dieses Anliegen hat seit der Krise noch an Bedeutung gewonnen, die Zuwanderer unverhältnismäßig stark getroffen hat. Von den zusätzlichen Arbeitslosen im OECD-Raum seit 2007 ist mehr als jeder Fünfte ein Zuwanderer, und in vielen Ländern sehen Migranten sich größeren Schwierigkeiten gegenüber, wieder an den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Zurückzuführen ist das z.T. darauf, dass im Vergleich zu den im Inland Geborenen weniger Zuwanderer nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen. Tatsächlich sind in einer Reihe von OECD-Ländern Migranten, vor allem diejenigen ohne Abschluss des Sekundarbereichs II, mit größerer Wahrscheinlichkeit beschäftigt als die im Inland Geborenen mit vergleichbarem Bildungsniveau.

Das Migrationsgeschehen ist in ständigem Wandel begriffen. Der Kontext, in dem Migration stattfindet, und das daraus resultierende Wanderungsgeschehen verändern sich stetig. Bei der befristeten Arbeitsmigration und der Migration im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen, vor allem innerhalb Europas, wurden vor und während der Krise starke Schwankungen verzeichnet. Die Migration im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen hat z.B. zwischen 2007 und 2010 um über 35% abgenommen. Seitdem ist ein kräftiger Wiederanstieg zu beobachten, wenngleich sich das Ziel dieses Wanderungsgeschehens von Südeuropa nach Deutschland verschoben hat.

Eine weitere Veränderung betrifft die Herkunftsländer der Zuwanderer. China steht hier nach wie vor an erster Stelle, die Zuwanderung aus anderen Ländern ist jedoch durch Schwankungen gekennzeichnet: Die Zahl der Zuzüge aus Osteuropa ist zunächst gestiegen und anschließend gesunken, während die Zahl der Zuzüge aus Lateinamerika durchgehend zurückgegangen ist.

Auch das Profil der Migranten hat sich verändert. Die heutigen Migranten sind höher qualifiziert als ihre Vorgänger. Die Zahl der im Ausland geborenen Hochqualifizierten ist in den letzten zehn Jahren um 70% gestiegen und beläuft sich im OECD-Raum auf über 31 Millionen. Während dieses Zeitraums stellten hochqualifizierte Zuwanderer 45% am Zuwachs der im Ausland geborenen Bevölkerung. Trotz dieser Erhöhung des

Kompetenzangebots haben qualifizierte Migranten nicht nur Erfolgsgeschichten zu erzählen. Sie schneiden bei Kompetenztests schlechter ab als im Inland Geborene mit vergleichbarem Bildungsniveau, was weitgehend aber nicht vollständig darauf zurückzuführen ist, dass sie im Hinblick auf die Sprachkenntnis benachteiligt sind. Sie weisen zudem eine höhere Arbeitslosenquote auf als die im Inland Geborenen mit vergleichbarem Bildungsniveau, und ihre Überqualifizierungsquote ist um 50% höher als die von im Inland Geborenen.

Die Politik muss im gleichen Tempo folgen. Migrations- und Integrationspolitik müssen mit diesen Veränderungen Schritt halten, die z.T. seit langer Zeit sichtbar sind und somit für die politischen Entscheidungsträger keine Überraschung darstellen konnten. Angesichts des höheren Qualifikationsniveaus der Migranten haben z.B. Länder wie Deutschland und Dänemark in Verfahren zur Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen investiert. Der zunehmende Rückstand bei der Bearbeitung von Anträgen qualifizierter Kandidaten veranlasste Kanada und andere Länder dazu, für qualifizierte Migranten, die bereits ein Stellenangebot vorweisen können, ein Schnellverfahren zu nutzen. In Korea führte ein Mangel an jungen Menschen, die bereit waren, geringqualifizierte Arbeitsplätze zu besetzen, zu einer Überarbeitung des Systems der befristeten Arbeitsmigration.

Doch selbst im Vergleich zur Situation von vor fünf Jahren sind im Migrationsgeschehen erstaunliche Veränderungen eingetreten, die die Aufgabe der Anpassung von Politikmaßnahmen an die sich verändernden Umstände erschweren. Die Politikziele im Bereich der Migration haben sich ebenfalls verändert, ebenso wie die Wahrnehmung der Rolle der Migration. In der heutigen Politikdebatte liegt die Betonung stärker auf dem sozialen Zusammenhalt und weniger auf dem dringenden Arbeitskräftebedarf. Eine größere Rolle kommt der Fähigkeit zu, sich an neue Umstände anzupassen und mehr Flexibilität einzubeziehen. Die Öffentlichkeit verlangt nach mehr Informationen über die heutigen Migranten und möchte Garantien, dass Integrationsprogramme umgesetzt werden und die Arbeitsmigrationssteuerung auch wirklich das Wirtschaftswachstum fördert.

In diesem Bericht wird das Augenmerk auf die großen Herausforderungen gerichtet, vor denen die politischen Entscheidungsträger stehen:

- Erstens müssen **kurz- und langfristige Aspekte der Politikgestaltung miteinander in Einklang gebracht werden**. Kurze politische Zyklen und eine ablehnende öffentliche Meinung können einer längerfristigen Planung entgegenstehen. Für Integrationsprogramme können z.B. Investitionen im Vorfeld erforderlich sein, während sich die Beschäftigungsergebnisse der Zuwanderer durch sie u.U. erst auf lange Sicht verbessern. Desgleichen wirkt sich die dauerhafte Zuwanderung auf die langfristige demografische Entwicklung aus, sie muss es aber auch ermöglichen, dass auf sich rasch verändernde wirtschaftliche Gegebenheiten reagiert werden kann.
- Zweitens müssen **widerstreitende Ziele miteinander in Einklang gebracht werden**. Die Notwendigkeit, die inländischen Arbeitskräfte zu schützen, muss gegen die Forderungen der Arbeitgeber abgewogen werden, rasch aus einem möglichst großen Pool von Kandidaten Arbeitskräfte einstellen zu können. Die Notwendigkeit, auf einem wettbewerbsintensiven globalen Markt für talentierte Fachkräfte attraktiv zu bleiben, muss mit der Notwendigkeit in Einklang gebracht werden, die Integrität von Zulassungsverfahren sicherzustellen und die inländischen Arbeitskräfte zu schützen. Auch zwischen Effizienz und den erforderlichen Schutzmechanismen muss ein Gleichgewicht hergestellt werden. Das Ziel, den kurzfristigen Bedarf mit befristeten Migranten zu decken, kann auch mit der Notwendigkeit im Widerstreit stehen, Migranten mit langfristigen Plänen Integrationschancen zu bieten. Was die Integrationspolitik anbelangt, muss die Notwendigkeit, spezifische und angemessene Maßnahmen

gezielt auf Zuwanderer auszurichten, gegen die Notwendigkeit abgewogen werden, eine faire und gleichberechtigte Behandlung zu gewährleisten, eine Stigmatisierung gefährdeter Kategorien zu vermeiden sowie Dienstleistungen und Politikmaßnahmen allgemeingültig festzulegen.

- Drittens müssen **Unsicherheiten berücksichtigt werden**. Geopolitische Ereignisse beeinflussen das internationale Migrationsgeschehen ebenso wie die Einstellung der Öffentlichkeit zur Zuwanderung. Wenngleich geopolitische Schocks im Wesentlichen die Zahl der Flüchtlinge und der Asylsuchenden erhöhen, wird die Arbeitsmigrationspolitik nicht ohne Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts entschieden. Auch der Bedarf der Unternehmen ist nicht einfach vorherzusagen: Der kurzfristige Arbeitskräftebedarf kann sich als längerfristig erweisen, so dass befristete Arbeitskräfte für dessen Deckung nicht geeignet sind. Gleichzeitig können strukturelle Veränderungen traditionelle Wirtschaftszweige betreffen und den Bedarf an dauerhaften Arbeitsmigranten verringern. Ein anderer Bereich, in dem Unsicherheit herrscht, ist das Verhalten der Migranten selbst: Sie sind mobiler als im Inland Geborene und ziehen mit höherer Wahrscheinlichkeit weiter, wenn sich die Umstände verändern, obgleich unmöglich vorhergesagt werden kann, auf wie viele das zutrifft. Darüber hinaus ist es auch unmöglich vorherzusagen, wie viele im Inland Geborene im Fall eines Wirtschaftsabschwungs das Land verlassen: Seit Beginn der Krise musste eine Reihe von OECD-Ländern eine unerwartet große Zahl von Abwanderungen sowohl von Migranten als auch von im Inland Geborenen verzeichnen. Außerdem ist das Migrationsgeschehen zunehmend multipolar. Weltweit konkurrieren immer mehr Länder um Talente, und der Wettbewerb kann nicht nur von anderen OECD-Ländern ausgehen, sondern auch von Entwicklungsländern und aufstrebenden Volkswirtschaften außerhalb des OECD-Raums.

Am wirksamsten kann auf diese Herausforderungen und Unsicherheiten reagiert werden, wenn **ein dynamisches System zur Migrationssteuerung sowie ein anpassbarer und flexibler Rahmen für die Integration** eingeführt wird. Dies ist für sich genommen eine Herausforderung. Zunächst einmal hat sich die Konsensbildung unter den beteiligten Akteuren im Hinblick auf Veränderungen der Migrations- und der Integrationspolitik in vielen Ländern als mühsam erwiesen. Zweitens sind Migranten rationale Akteure, die ihr Verhalten rasch an Politikveränderungen anpassen und dadurch die beabsichtigten Effekte verstärken oder möglicherweise neutralisieren. Und schließlich müssen die politisch Verantwortlichen ihre Politikentscheidungen vor einer manchmal gnadenlosen Öffentlichkeit erklären und rechtfertigen. Es kann verlockend sein, relativ grobe und direkte – wenn nicht sogar unflexible – Politikmaßnahmen zu nutzen, da diese einfacher zu kommunizieren sind. Dynamische Systeme erfordern hingegen, dass die Öffentlichkeit informiert wird und ihr Ergebnisse, Veränderungen und Anpassungen mitgeteilt werden. Schweden ist ein Beispiel für ein Land, das sein Regelwerk für die Integration und die Arbeitsmigration infolge sich wandelnder Gegebenheiten und Erkenntnisse aus der Praxis in den letzten Jahren mehrmals geändert hat.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen gibt es drei wichtige Erkenntnisse:

- Migranten sind als Ressource und nicht als Problem zu betrachten, und die Integrationspolitik ist als Investition zu sehen, um ihre Kompetenzen optimal zu nutzen.
- Selbst Systeme zur Steuerung der Arbeitsmigration, die heute funktionieren, können morgen nicht mehr funktionieren. Die kurz- und langfristigen Kosten von Stillstand können angesichts des sich rasch verändernden wirtschaftlichen, demografischen und geopolitischen Umfelds hoch sein.

- Evaluierungs- und Feedbackprozesse bei der Steuerung von Integration und Arbeitsmigration sind in vielen Ländern unterentwickelt, spielen aber eine entscheidende Rolle, um das Vertrauen der Öffentlichkeit im Bereich der Migration aufzubauen.

Migranten können auf vielerlei Weise zum Wirtschaftswachstum beitragen. Bei der richtigen Steuerung der Zuwanderung geht es weder um Zulassungszahlen oder den Umfang der öffentlichen Ausgaben noch darum, eine Patentlösung zu finden, mit der „alle gewinnen", sondern es geht darum, bei den Zielen transparente Prioritäten zu setzen und gut konzipierte Instrumente für deren Erreichung zu nutzen.

Dieser Bericht, der im Hinblick auf das **Hochrangige OECD-Politikforum über Migration** (Dezember 2014) erarbeitet wurde, vereint eine Reihe von Erkenntnissen in Bezug auf die Bewältigung dieser Herausforderungen und nennt eine Reihe empfehlenswerter Praktiken. Seit dem letzten von der OECD veranstalteten Hochrangigen Politikforum über Migration im Jahr 2009 haben sich nicht nur die Umstände verändert, sondern auch unser Wissen und Verständnis von Migrations- und Integrationspolitik.



Stefano Scarpetta
Leiter der OECD-Direktion
Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen

Zusammenfassung

Wichtigste Entwicklungen

Vorläufigen Daten für 2013 zufolge hat bei der dauerhaften Zuwanderung in den OECD-Raum wieder eine Zunahme eingesetzt. Im Vergleich zu 2012 ist sie mit 1,1% auf rd. 4 Millionen dauerhafte Neuzuwanderer etwas gewachsen. Dieser leichte Anstieg ist die Folge entgegengesetzter Veränderungen in mehreren großen Einwanderungsländern. Die Anzahl der Zuwanderer nach Deutschland ist im vierten Jahr in Folge gestiegen, und zwar im zweistelligen Bereich. Im Gegensatz dazu waren in mehreren großen Einwanderungsländern rückläufige Zuwanderungszahlen zu beobachten, insbesondere in den Vereinigten Staaten, Italien, Portugal und Spanien. Der Wanderungssaldo liegt zwar noch weit unter dem Vorkrisenniveau, in den meisten OECD-Ländern weist er aber nach wie vor ein positives Vorzeichen auf. Nennenswerte Ausnahmen bilden Mexiko, Island und Irland.

Der Wiederanstieg der dauerhaften Zuwanderung ist vor allem auf eine Zunahme der Migration im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen zurückzuführen, die 2012 einen Zuwachs von 10% verzeichnete. In den OECD-Ländern betrifft das Migrationsgeschehen im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen hauptsächlich die Zu- und Abwanderung von Personen zwischen EU-Mitgliedstaaten. Im Jahr 2012 entsprach das Wanderungsgeschehen innerhalb Europas zum ersten Mal der legalen dauerhaften Zuwanderung von außerhalb Europas. Deutschland war das wichtigste Zielland – es nahm nahezu ein Drittel aller freizügigkeitsberechtigten Zuwanderer auf.

Insgesamt entfällt der größte Teil des Migrationsgeschehens in den OECD-Ländern jedoch trotz eines seit 2008 festzustellenden Abwärtstrends nach wie vor auf den Familiennachzug. 2012 ging der Familiennachzug gegenüber dem Vorjahr um 1,7% zurück, was hauptsächlich durch Rückgänge in Spanien, Italien, den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und Belgien bedingt war. Die Arbeitsmigration ist seit dem Wirtschaftsabschwung ebenfalls kontinuierlich zurückgegangen und sank 2012 um 12%. Der Rückgang war im Europäischen Wirtschaftsraum besonders bemerkenswert, wo die Arbeitsmigration zwischen 2007 und 2012 um nahezu 40% abgenommen hat. Infolgedessen war die legale dauerhafte Migration aus Drittstaaten nach Europa etwas niedriger als die legale dauerhafte Zuwanderung in die Vereinigten Staaten.

Wie die dauerhafte Migration verharrte auch die zeitlich befristete Migration unter ihrem 2007 erreichten Höchstwert von 2,5 Millionen. 2012 belief sie sich auf 1,9 Millionen, was etwa um ein Viertel unter dem Wert von 2007 lag.

Auf Grund des Konflikts in Syrien stieg die Zahl der Asylgesuche 2013 um 20% auf 560 000 Anträge. Die Zahl der Asylanträge erhöhte sich in Deutschland im sechsten Jahr in Folge, so dass Deutschland mit 110 000 Asylbewerbern zum welt-

weit größten Aufnahmeland wurde, gefolgt von den Vereinigten Staaten, Frankreich, Schweden und der Türkei. Gemessen an der Einwohnerzahl nahm Schweden die meisten Asylbewerber und Flüchtlinge auf.

Die Migration von internationalen Studierenden steht in vielen OECD-Ländern weiterhin im Blickpunkt der Politik. 2012 waren weltweit 4,5 Millionen Studierende an Hochschulen außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit eingeschrieben, wobei 75% in einem OECD-Land immatrikuliert waren. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben. Die Zahl der internationalen Studierenden in den OECD-Ländern nimmt weiter zu, der Anstieg betrug 2012 jedoch legidlich 3%, was deutlich unter dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 8% zwischen 2000 und 2005 und 6% zwischen 2005 und 2011 lag.

In die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer investieren

Den Zuwanderern der ersten und der zweiten Generation kommt zunehmende Bedeutung in der Erwerbsbevölkerung zu. In den klassischen Einwanderungsländern, wie Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten, ebenso wie in Westeuropa sind Zuwanderer Teil der Gesellschaft. In anderen Ländern, etwa in Südeuropa, ist die zunehmende Präsenz von Zuwanderern im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt dagegen ein neueres Phänomen.

Die Integration von Zuwanderern und ihren Familien ist in vielen OECD-Ländern in den letzten 15 Jahren zu einem vorrangigen Ziel der Politik avanciert. Die vielleicht wichtigste Herausforderung ist die Frage, wie das gesamte Kompetenzpotenzial von Zuwanderern erschlossen werden kann. Eine Reihe von Politikkonzepten kann hier einen Beitrag leisten:

- Informationen über ausländische Qualifikationen verbreiten und deren Anerkennung verbessern,
- Zugang der Zuwanderer zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sicherstellen und gewährleisten, dass sie davon profitieren,
- Zuwanderer in direkten Kontakt mit Arbeitgebern bringen,
- qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung für Zuwandererkinder anbieten, und
- Sprachkurse anbieten, die an die Kompetenzen von Zuwanderern angepasst sind.

Intelligente Systeme zur Steuerung der Arbeitsmigration entwickeln

Wenngleich die Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern nach wie vor hoch ist, kommt der Migration bei der Deckung des Arbeitskräftebedarfs und als Antriebskraft des Wirtschaftswachstums weiterhin eine Rolle zu. Diese Rolle unterscheidet sich in den einzelnen Ländern zwar erheblich, es ist aber ein gemeinsames Ziel, die Bedingungen für eine „bessere“ Arbeitsmigration zu schaffen, insbesondere vor dem Hintergrund der kritischen Beobachtung durch die Öffentlichkeit.

Die Arbeitsmigrationspolitik kann genutzt werden, um unterschiedliche und manchmal im Widerstreit stehende Ziele zu erreichen. Zu diesen Zielen können die Deckung des kurzfristigen Arbeitskräftebedarfs und ein Beitrag zur langfristigen Entwicklung der Bevölkerung und der Erwerbsbevölkerung gehören. Ziele können auch im Hinblick auf die allgemeine Wirtschaftsentwicklung in Bereichen wie Investitionen und Handel, Innovation und Produktivität sowie Entwicklungszusammenarbeit bestehen. Durch diese Politikziele

kann es zu inhärenten Zielkonflikten kommen, die politischen Akteure in den verschiedenen Bereichen sollten daher koordiniert vorgehen, um die Politikkohärenz zu gewährleisten.

Verschiedenste Instrumente können eingesetzt werden, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmigration die Politikziele erfüllt. Sie reichen von zahlenmäßigen Begrenzungen der Zuwanderung bis zur „punktebasierten" Auswahl potenzieller Migranten und einer Vielzahl anderer Möglichkeiten. Flexibilität ist bei der Nutzung dieser Instrumente wichtig, um zu gewährleisten, dass ein dynamisches und reaktionsfähiges System zur Steuerung der Arbeitsmigration entwickelt wird. Eine Reihe von Politikkonzepten kann dazu beitragen, dass die Arbeitsmigration dem aktuellen und künftigen Kompetenzbedarf besser Rechnung trägt:

- ein klares Regelwerk für die Arbeitsmigration entwickeln,
- das Politikinstrumentarium so ausgestalten, dass eine Reihe von Instrumenten für verschiedene Ziele zur Verfügung steht,
- die Steuerung der Zulassungskriterien verbessern und die Migrationssteuerung dynamisch ausrichten, und
- die Dienstleistungsinfrastruktur modernisieren.

Schlüsseldaten

- Vorläufigen Daten zufolge hat die dauerhafte Zuwanderung in den OECD-Raum im Jahr 2013 um rd. 1% gegenüber 2012 zugenommen, nachdem sie 2012 gegenüber dem Vorjahr um 0,8% zurückgegangen war.
- Die Arbeitsmigration hat seit dem Wirtschaftsabschwung kontinuierlich abgenommen und sank 2012 um rd. 12%. Dagegen stieg die Migration im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen um 10%.
- Die Zahl der Asylbewerber nahm 2013 gegenüber 2012 um 20% zu.
- Die Zahl der Studierenden, die an Hochschulen außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit eingeschrieben sind, hat sich weltweit seit 2000 mehr als verdoppelt und erreichte 2012 einen Wert von 4,5 Millionen, wobei 75% in einem OECD-Land eingeschrieben waren.
- Mit etwas mehr als einer halben Million Personen entfielen 2012 nahezu 10% der Zuzüge in die OECD-Länder auf Zuwanderer aus China, gefolgt von Rumänien (5,6%) und Polen (5,4%).
- Im OECD-Raum leben über 115 Millionen Zuwanderer, was etwa 10% der Gesamtbevölkerung entspricht.
- 2012 hatten rd. 12,5% aller 15-Jährigen zwei im Ausland geborene Elternteile – das waren 50% mehr als zehn Jahre zuvor. Ihre Integration, insbesondere bei denjenigen, deren Eltern ein niedriges Bildungsniveau aufweisen, ist ein Anliegen von wachsender Bedeutung.
- Die Krise hat Zuwanderer unverhältnismäßig stark getroffen: Von den zusätzlichen 15 Millionen Arbeitslosen im OECD-Raum seit 2007 ist etwa jeder Fünfte im Ausland geboren.
- Trotz der Krise ist die Mehrheit der Zuwanderer erwerbstätig. Im Durchschnitt ist die Beschäftigungsquote von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau (54,1%) höher als die von im Inland Geborenen mit vergleichbarem Bildungsniveau (52,6%).
- Im Gegensatz dazu sind Zuwanderer mit Tertiärabschluss mit geringerer Wahrscheinlichkeit beschäftigt als im Inland Geborene mit gleichem Bildungsabschluss (77% gegenüber 84%). Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit um 50% höher, dass sie für ihre jeweilige Tätigkeit überqualifiziert sind.

Kapitel 1

Jüngste Entwicklungen in den internationalen Migrationstrends

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen der internationalen Migrationsbewegungen in den OECD-Ländern. Es beginnt auf der Basis vorläufiger Daten und Schätzungen mit einer Beschreibung der dauerhaften Migration im Jahr 2013, bevor es zu einer detaillierteren Analyse der Trends von Beginn der Finanzkrise bis zum Jahr 2012 übergeht. Darauf folgt eine Analyse der Veränderungen in der Zusammensetzung dieser Migration nach Hauptkategorien, wobei der Arbeitsmigration – einschließlich der beschäftigungsorientierten Freizügigkeit – besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Anschließend wird die dauerhafte Zuwanderung aus familiären oder humanitären Gründen analysiert. Darauf folgt die zeitlich befristete Migration mit einer kurzen Darstellung der Lage bei Saisonarbeitern und konzerninternen Entsendungen und einer Beschreibung der kontinuierlichen Zunahme von Asylbewerbern, insbesondere im Anschluss an den Syrienkonflikt seit 2011, bevor das Augenmerk auf die internationale Mobilität von Studierenden gerichtet wird, die in vielen OECD-Ländern einen Politikschwerpunkt darstellt. Das Kapitel schließt mit einem Blick auf die wichtigsten Herkunftsländer der Migranten, die in OECD-Länder einreisen, und die sich ändernden Trends des Wanderungssaldos, die sich aus der Reaktion der internationalen Migrationsbewegungen auf die Krise und ihre Folgen ergeben.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß dem internationalen Recht.

Kernaussagen

- Vorläufigen Daten zufolge hat die dauerhafte Zuwanderung in den OECD-Raum im Jahr 2013 – mit einem Anstieg von rd. 1% gegenüber 2012 – wieder zugenommen. Diese neuerliche Zunahme ist teilweise auf den erheblichen Anstieg der Zahl der Zuwanderer nach Deutschland zurückzuführen. Die gestiegene Zuwanderung nach Deutschland wurde in gewissem Umfang durch eine rückläufige Zuwanderung in die Vereinigten Staaten – die nach wie vor das größte Zielland im OECD-Raum sind – sowie nach Italien und Spanien – wo die schwierige Wirtschaftslage andauerte – ausgeglichen.
- Die vollständigen Daten für 2012 zeigen einen leichten Rückgang der dauerhaften Zuzüge um 0,8% gegenüber dem Vorjahr. Diese Verlangsamung ist auf das verhaltene Tempo der globalen Konjunkturerholung sowie die Wirtschaftslage in Europa zurückzuführen. Ein interessanter Trend in Europa ist der Rückgang der Zuwanderung aus Ländern außerhalb der Europäischen Union (EU). Die Zuwanderung aus Drittstaaten in die EU war aber dennoch beträchtlich: Im Zeitraum 2007-2012 wurden im Durchschnitt jährlich 1,2 Millionen Zuzüge verzeichnet, mehr als in den Vereinigten Staaten.
- Die Arbeitsmigration ist seit 2007/2008 ständig zurückgegangen und sank 2012 im OECD-Raum um rd. 12%. Innerhalb der EU war der Rückgang noch stärker, wobei der von 2007 bis 2012 verzeichnete Rückgang um fast 40% teilweise auf die erhebliche Abnahme der Zuwanderung nach Spanien und Italien zurückzuführen war. Diese Feststellung muss jedoch differenziert werden, da die Migration innerhalb von Freizügigkeitsräumen Schätzungen zufolge zu mindestens 50% beschäftigungsbezogen ist.
- Die seit 2010 festzustellende neuerliche Zunahme der Zuwanderung im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen setzte sich 2012 mit einem Anstieg um 10% gegenüber 2011 fort. Dieser Anstieg basiert zum großen Teil auf der erheblichen Zunahme der Zuwanderung nach Deutschland – das inzwischen das wichtigste Zielland für freizügigkeitsberechtigte Zuwanderer geworden ist. In mehreren EU/EFTA-Ländern basiert ein erheblicher Anteil der dauerhaften Zuzüge auf Freizügigkeitsregelungen – in der Schweiz und in Österreich beträgt der Anteil drei Viertel der Gesamtzuwanderung.
- Die humanitäre Migration ist 2012 um rd. 6% zurückgegangen. Dies ist hauptsächlich auf eine Abnahme der Zuwanderung in die Vereinigten Staaten, nach Kanada und in die Niederlande zurückzuführen. Die klassischen Einwanderungsländer[1] nehmen die meisten Kontingentflüchtlinge auf – 68% dieser Zuwanderung in den OECD-Raum –, während der Rest überwiegend auf nordeuropäische OECD-Länder entfällt. Im Gegensatz dazu nehmen die europäischen OECD-Länder etwa drei Viertel der Migranten auf, die über den Asylweg einreisen, während auf die Einwanderungsländer nur etwa 16% entfallen.
- Die zeitlich befristete Migration, die bis 2007, als sie einen Höchststand von 2,5 Millionen erreichte, angestiegen war, ist seitdem zurückgegangen. Sie sank 2012 um 4,4% auf rd. 75% des Höchststands von 2007. Die Programme für Arbeitsurlauber und die konzerninternen Entsendungen haben seit 2007 zugenommen, während die

Zuwanderung von Saisonarbeitern um fast drei Viertel gesunken ist, weil befristet beschäftigte Arbeitskräfte aus den zuletzt der EU beigetretenen Ländern in Deutschland und anderen europäischen Ländern keine Arbeitserlaubnis mehr benötigen.

- Die Zahl der Asylbewerber stieg 2013 um 20%. Dies war in erster Linie auf den Konflikt in Syrien zurückzuführen, und Syrien ist auch weiterhin das wichtigste Herkunftsland von Asylbewerbern. Auf Pro-Kopf-Basis ist Schweden das Land, das sowohl die meisten Asylbewerber als auch die meisten Flüchtlinge aufnimmt.
- Die Zahl der Studierenden, die an Hochschulen außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit eingeschrieben sind, hat sich weltweit seit 2000 mehr als verdoppelt und 2012 einen Wert von 4,5 Millionen erreicht, wobei 75% in einem OECD-Land eingeschrieben sind. Das Tempo dieses Wachstums hat sich jedoch verlangsamt, und die Anzahl der in OECD-Ländern eingeschriebenen ausländischen Studierenden ist 2012 nur um 3% gestiegen, im Vergleich zu 8% pro Jahr im Zeitraum 2000-2005 und 6% im Zeitraum 2005-2011. Mehr als die Hälfte aller internationalen Studierenden kommt aus Asien, wobei China einen Anteil von 22% hat, gefolgt von Indien. Außerhalb Asiens sind Deutschland und Frankreich die wichtigsten Herkunftsländer.
- Mit über einer halben Million Auswanderern blieb China 2012 das Land, aus dem die meisten Zuwanderer in OECD-Länder kommen – fast 10% aller Zuwanderer in den OECD-Raum. Rumänien (5,6%) und Polen (5,4%) trugen ebenfalls erheblich zur Zuwanderung in den OECD-Raum bei. Im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung haben diese beiden Länder in der Tat weit höhere Auswanderungsquoten in die OECD-Länder als China.
- Der Wanderungssaldo ist in den OECD-Ländern insgesamt weiterhin positiv. In dieser Zuwanderung schlägt sich jedoch die weltweite Konjunkturabschwächung nieder. Der durchschnittliche Wanderungssaldo hat sich fast halbiert, von 4,4 Personen je 1 000 Einwohner im Zeitraum 2005-2008 auf 2,6 Personen je 1 000 Einwohner im Zeitraum 2009-2012.

Jüngste Trends der internationalen Migration

Aus vorläufigen Daten für 2013 geht hervor, dass die dauerhafte Zuwanderung in den OECD-Raum mit einem Anstieg um 1,1% seit 2012 wieder zugenommen hat (Tabelle 1.1)[2]. Dieser leichte Anstieg ist die Folge entgegengesetzter Veränderungen in mehreren großen Einwanderungsländern. Erste Schätzungen verweisen auf ein weiteres zweistelliges Wachstum der Anzahl von Zuwanderern nach Deutschland. Dieser vierte aufeinanderfolgende jährliche Anstieg ist zum großen Teil auf Zuzüge aus Mittel- und Osteuropa und, in gewissem Umfang, Südeuropa zurückzuführen und lässt die Zahl der Zuwanderer nach Deutschland 2013 auf weit über 400 000 steigen. Deutschland ist heute nach den Vereinigten Staaten das zweitwichtigste Zielland des OECD-Raums, nachdem das Land im Jahr 2009 noch auf dem achten Platz lag. Die dauerhafte Zuwanderung in die Vereinigten Staaten ging 2013 dagegen um 4% gegenüber 2012 zurück. Die Vereinigten Staaten bleiben zwar das bei weitem größte Aufnahmeland im OECD-Raum, die Zahl der dauerhaften Zuwanderer lag jedoch zum ersten Mal seit zehn Jahren unter einer Million. Die Zuwanderung nach Italien und Spanien ist auf Grund der in diesen Ländern herrschenden Wirtschaftslage offenbar deutlich zurückgegangen. Diese Länder, die von 2007 bis 2011 das zweit- bzw. drittgrößte Einwanderungsland des OECD-Raums waren, liegen jetzt auf dem siebten bzw. achten Platz, wenngleich die Zuwanderung in diese Länder mit rd. 200 000 Personen pro Jahr nach wie vor beträchtlich ist.

Was die anderen Länder anbelangt, so stabilisierte sich die Zuwanderung im Vereinigten Königreich bei knapp unter 300 000 Personen. Die Zahl der dauerhaften Zuzüge stieg in

Tabelle 1.1 **Zuzüge von dauerhaften Zuwanderern in ausgewählte OECD-Länder, 2007-2013**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung (in %)		
								2013/12	2012/11	2012/07
Standardisierte Statistiken										
Ver. Staaten	1 052 400	1 107 100	1 130 200	1 041 900	1 061 400	1 031 000	989 900	-4	-3	-2
Deutschland	232 900	228 300	201 500	222 500	290 800	399 900	..	..	38	72
Ver. Königreich	343 300	317 300	359 200	394 800	322 600	286 100	291 000	2	-11	-17
Frankreich	213 700	222 400	221 400	233 700	240 700	258 900	..	..	8	21
Italien	571 900	490 400	390 300	355 700	317 300	258 400	..	..	-19	-55
Kanada	236 800	247 200	252 200	280 700	248 700	257 900	258 600	0	4	9
Australien	191 900	205 900	221 000	208 500	219 500	245 100	253 500	3	12	28
Spanien	691 900	409 600	334 100	300 000	291 000	209 800	..	..	-28	-70
Schweiz	122 200	139 100	114 800	115 000	124 300	125 600	136 200	8	1	3
Niederlande	80 600	90 600	89 500	95 600	105 600	96 800	105 500	9	-8	20
Schweden	74 400	71 000	71 500	65 600	71 800	81 700	86 700	6	14	10
Österreich	47 100	49 500	45 700	45 900	58 400	67 100	65 000	-3	15	42
Japan	108 500	97 700	65 500	55 700	59 100	66 800	63 600	-5	13	-38
Norwegen	43 900	49 300	48 900	56 800	61 600	59 900	..	..	-3	36
Belgien	50 300	51 200	64 500	61 500	61 800	58 900	..	..	-5	17
Korea	44 200	39 000	36 700	51 100	56 900	55 500	66 700	20	-2	26
Dänemark	30 300	45 600	38 400	42 400	41 300	43 800	52 400	20	6	45
Neuseeland	51 700	51 200	47 500	48 500	44 500	42 700	44 400	4	-4	-17
Irland	120 400	89 700	50 700	23 900	33 700	32 100	40 200	25	-5	-73
Portugal	42 800	71 000	57 300	43 800	36 900	30 700	27 000	-12	-17	-28
Tschech. Rep.	98 800	71 800	39 000	30 500	22 600	30 300	..	..	34	-69
Finnland	17 500	19 900	18 100	18 200	20 400	23 300	..	..	14	33
Mexiko	6 800	15 100	23 900	26 400	21 700	21 000	54 400	159	-3	209
Gesamtzahl der Personen										
Alle Länder	**4 474 200**	**4 180 300**	**3 921 700**	**3 818 700**	**3 812 600**	**3 782 900**	**3 824 000**	***1.1***	**-1**	**-15**
Klassische Einwanderungsländer	1 532 800	1 611 400	1 650 900	1 579 600	1 574 100	1 576 700	1 546 400	-2	0	3
Oben aufgeführte EU-Länder	2 615 900	2 228 300	1 981 200	1 934 100	1 914 900	1 877 800	..	..	-2	-28
Freizügigkeit innerhalb der EU	1 215 700	899 900	734 900	739 300	831 600	929 600	..	..	12	-24
Jährliche Veränderung in Prozent										
Alle Länder	**..**	**-7**	**-6**	**-3**	**-0.2**	**-0.8**	***1.1***	**..**	**..**	**..**
Klassische Einwanderungsländer	..	5	2	-4	-0.3	0.2	-1.9	..	..	..
Oben aufgeführte EU-Länder	..	-15	-11	-2	-1.0	-1.9	..	..	..	..
Freizügigkeit innerhalb der EU	..	-26	-18	1	12	12	..	..	..	..
Nationale Statistiken (nicht standardisiert)										
Chile	79 400	68 400	57 100	63 900	76 300	100 100	132 100	32	31	26
Polen	40 600	41 800	41 300	41 100	41 300	47 100	..	..	14	16
Ungarn	22 600	35 500	25 600	23 900	22 500	20 300	..	..	-10	-10
Luxemburg	15 800	16 800	14 600	15 800	19 100	19 400	20 000	3	2	23
Griechenland	46 300	42 900	46 500	33 400	23 200	17 700	..	..	-24	-62
Slowenien	30 500	43 800	24 100	11 200	18 000	17 300	..	..	-4	-43
Israel	18 100	13 700	14 600	16 600	16 900	16 600	16 900	2	-2	-8
Slowak. Rep.	14 800	16 500	14 400	12 700	8 200	2 900	..	..	..	..
Island	9 300	7 500	3 400	3 000	2 800	2 800	3 900	39	0	-70
Estland	2 000	1 900	2 200	1 200	1 700	1 100	1 600	45	-35	-45
Türkei	..	..	..	29 900	..	..	..	..	..	..
Insgesamt (ohne Slowenien und Türkei)	**279 400**	**288 800**	**243 800**	**222 800**	**230 000**	**245 300**	**..**	**..**	**..**	**..**
Veränderung in Prozent	**12**	**3**	**-16**	**-9**	**3**	**7**	**..**	**..**	**..**	**..**

Anmerkung: Erfasst werden nur ausländische Staatsangehörige; die Zuzüge umfassen Statusänderungen, d.h. Personen im Land mit zeitlich befristetem Status, die das Recht erhalten haben, längerfristig im Land zu bleiben. Für einige Länder wurden die Zeitreihen erheblich revidiert. Die Gesamtzahl für alle Länder für das Jahr 2013 (3 824 000) basiert auf einer partiellen Schätzung. Ein vertikaler Strich bedeutet eine Unterbrechung in der Zeitreihe.
Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157778

Australien um 3% und in Neuseeland um 4%, und in Kanada war ebenfalls ein geringer Zuwachs zu verzeichnen. In der Schweiz entsprach die jährliche Zuwanderung 2013 1,7% der Bevölkerung – der höchste Wert unter den OECD-Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen –, und die Zahl der Zuzüge stieg um über 8% gegenüber dem Vorjahr, was hauptsächlich auf Zuwanderung im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen zurückzuführen war. Die Zuzüge nach Schweden nahmen ebenfalls wieder zu und erreichten einen neuen Höchststand, hauptsächlich auf Grund der Zunahme der humanitären Zuwanderung. Dies wird sich voraussichtlich bis ins Jahr 2014 hinein fortsetzen, da aus vorläufigen Daten hervorgeht, dass die Zahl der Flüchtlinge – insbesondere aus Syrien – weiter ansteigt, während andere Migrationskategorien stabil bleiben.

Entwicklung der Zuwanderung seit der Finanzkrise

Für 2013 liegen für einige OECD-Länder noch keine vollständigen Daten vor, für 2012, als die Zahl der internationalen Migranten leicht um 0,8% gegenüber 2011 zurückging, ergibt sich jedoch ein vollständiges Bild. Nachdem 2009 im Anschluss an die Finanzkrise ein Tiefstwert erreicht wurde, nahm die dauerhafte Zuwanderung langsam wieder zu, wenngleich die Zahl der Migranten nach wie vor unter dem Niveau von 2007 in Höhe von 4,5 Millionen liegt. Die hohe Zahl von Migranten im Jahr 2007 ist auf die Situation vor der Krise, aber auch auf die ersten Auswirkungen der EU-Erweiterung um Rumänien und Bulgarien zurückzuführen. Die Zahlen wurden vorübergehend aufgebläht, da in einigen Ländern, insbesondere Italien, eine hohe Anzahl zusätzlicher Migranten aus diesen beiden Ländern verzeichnet wurde. Der leichte Rückgang der Gesamtmigration im Jahr 2012 war auf die verhaltene Konjunkturerholung sowie auf die Lage in einigen EU-Ländern und die anhaltende Zurückhaltung auf Arbeitgeberseite gegenüber der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte zurückzuführen.

In Europa gingen die Zuzüge aus „Drittstaaten“ (Länder außerhalb des EU-Raums) 2012 auf rd. 950 000 zurück, nach einem Höchstwert von 1,4 Millionen im Jahr 2007. Und 2012 war die Migration innerhalb der Europäischen Union zum ersten Mal genauso hoch wie die Zuwanderung aus Drittstaaten. Die Migration aus Drittstaaten nach Europa ist heute etwas niedriger als die legale Zuwanderung in die Vereinigten Staaten. In den Einwanderungsländern sind die Auswirkungen der Finanzkrise auf die dauerhafte Migration schwächer ausgeprägt, und seit 2007 ist die Zuwanderung relativ stabil, mit Ausnahme von Australien, wo die Migration in den letzten fünf Jahren fast kontinuierlich gestiegen ist.

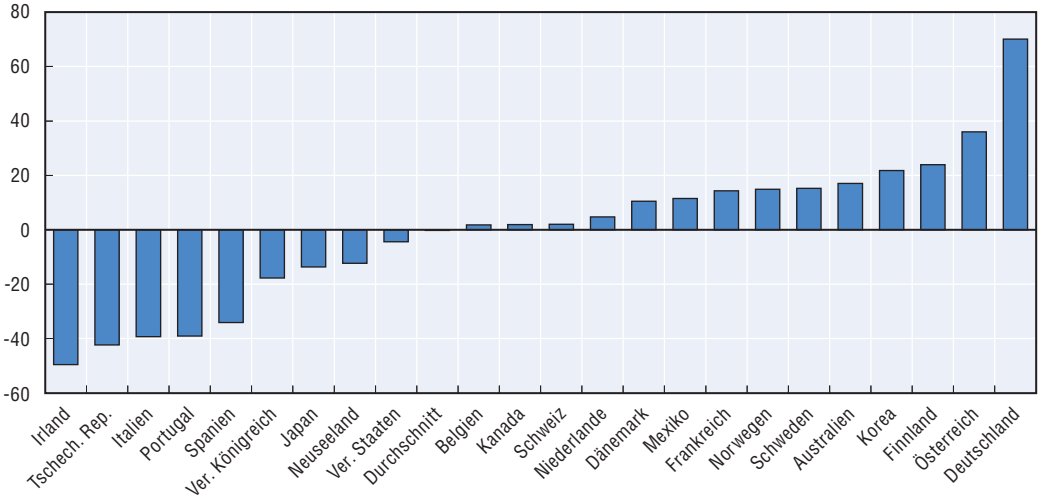
Beim Vergleich der Zuzüge von 2012 mit den vorhergehenden fünf Jahren (Abb. 1.1) ist festzustellen, dass die Zahl der Zuwanderer in einigen Ländern, namentlich Deutschland, Österreich, Finnland und Korea, deutlich gestiegen ist. Der Rückgang der Zuwanderung in Länder wie Spanien, Italien und das Vereinigte Königreich – traditionell wichtige Aufnahmeländer für internationale Migranten – hat die Zahl der internationalen Zuwanderer in den OECD-Raum insgesamt sinken lassen.

Trends in der Zusammensetzung der Migrationsbewegungen

Der größte Teil der Gesamtmigration entfällt trotz eines seit 2008 festzustellenden Abwärtstrends nach wie vor auf den Familiennachzug (Abb. 1.2). 2012 ging der Familiennachzug gegenüber 2011 geringfügig zurück (-1,7%), was hauptsächlich auf Rückgänge in Spanien, Italien, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich zurückzuführen war. Der Familiennachzug ist nach wie vor der bei weitem wichtigste Grund für die Zuwanderung in die Vereinigten Staaten und stellt auch in Frankreich die wichtigste Kategorie dar.

Die Arbeitsmigration ist seit dem Wirtschaftsabschwung kontinuierlich zurückgegangen und sank 2012 um 12%. Der Rückgang war in den europäischen OECD-Ländern besonders stark ausgeprägt und betrug im Zeitraum 2007-2012 fast 40% (Abb. 1.3). Dies ist hauptsächlich

Abbildung 1.1 **Veränderung der dauerhaften Zuwanderung zwischen dem Durchschnitt der Jahre 2007-2011 und 2012**
In Prozent

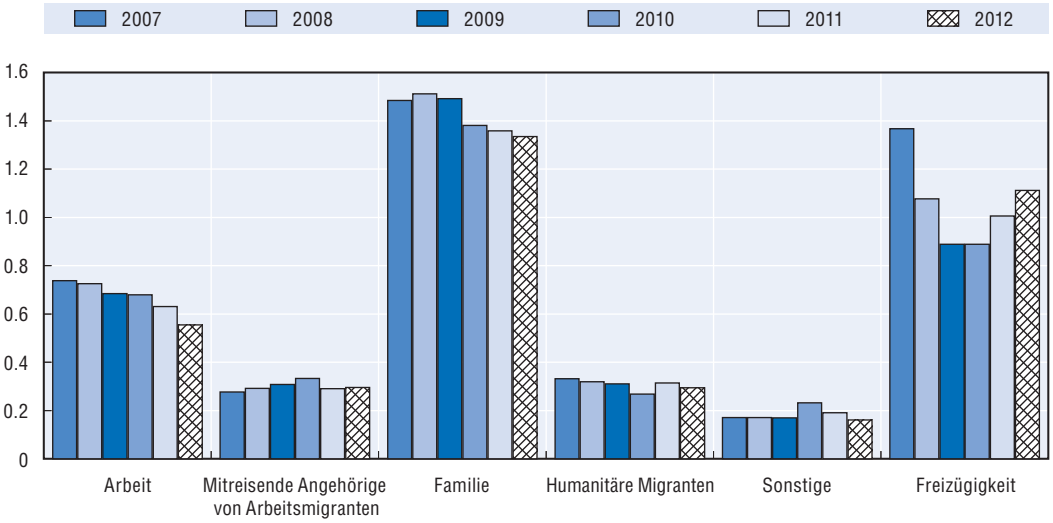


Anmerkung: Der Durchschnitt bezieht sich auf die aufgeführten Länder.
Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157287

auf die sinkende Zuwanderung nach Spanien und Italien zurückzuführen, wo die Wirtschaftslage nach wie vor ungünstig ist. Aber selbst bei Ausklammerung dieser beiden großen Aufnahmeländer ist auch in den übrigen europäischen OECD-Ländern seit 2009 ein Rückgang um 10% zu verzeichnen. In mehreren Ländern war 2012 ein Anstieg der Zahl der Arbeitsmigranten zu beobachten, insbesondere in Australien und Kanada, wo

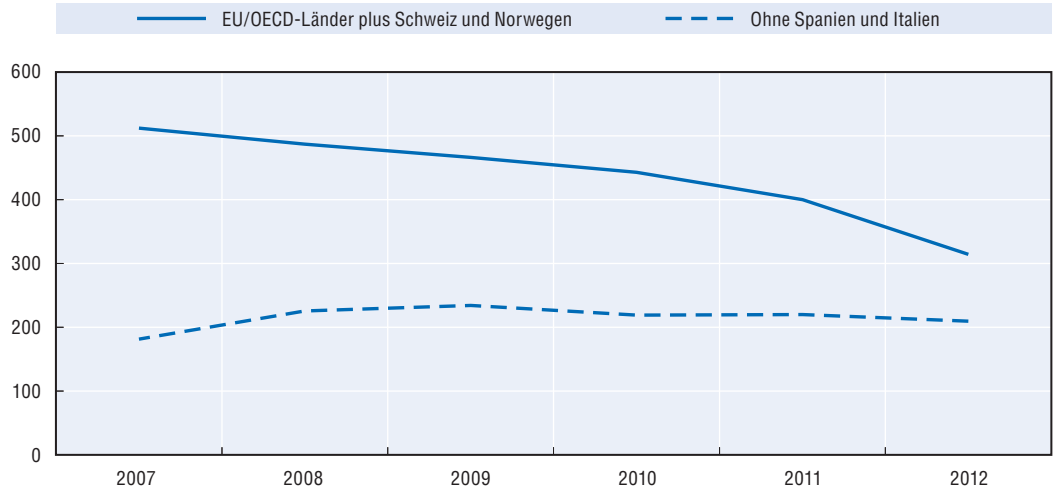
Abbildung 1.2 **Dauerhafte Zuwanderung in die OECD-Länder nach Zuwanderungsgrund, standardisierte Statistiken, 2007-2012**
In Millionen



Anmerkung: Ohne die Tschechische Republik und die Länder, für die keine standardisierten Daten verfügbar sind (vgl. Tabelle 1.1).
Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157291

Abbildung 1.3 **Arbeitsmigration nach Europa**
In Tausend



Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157309

die Zuwanderung von Arbeitsmigranten um 6% zunahm, sowie in Japan, wo ein starker Anstieg um 21% verzeichnet wurde.

Im Durchschnitt hat sich die Zahl der die Arbeitnehmer begleitenden Familienangehörigen nur wenig verändert. Interessanterweise bildet diese Kategorie von Migranten trotz der rückläufigen beschäftigungsorientierten Zuwanderung die einzige Gruppe, die größer ist als im Jahr 2007.

Der Gesamtrückgang der Arbeitsmigration ist jedoch nur ein Teilaspekt der beschäftigungsorientierten Migration, da ein erheblicher Teil der Arbeitsmigration – wie in der EU – auf Freizügigkeit basiert. In den letzten zehn Jahren haben mehrere europäische OECD-Länder, namentlich das Vereinigte Königreich und die südeuropäischen Länder, eine große Zahl von Arbeitsmigranten aus Drittstaaten aufgenommen. Wenn die Arbeitsmigration im Rahmen der Freizügigkeit berücksichtigt wird, ist die beschäftigungsorientierte Migration aber auch in einigen anderen europäischen Ländern, die wenige Arbeitsmigranten von außerhalb des EU/EFTA-Raums aufnehmen, beachtlich (vgl. Abb. 3.1 in Kapitel 3). Dies gilt für Österreich, Deutschland, Irland, Belgien und Dänemark, aber auch insbesondere für die Nicht-EU-Länder Schweiz und Norwegen. In den klassischen Einwanderungsländern Kanada, Australien und Neuseeland machen Hauptantragsteller, die nach wirtschaftlichen sowie kompetenz- und beschäftigungsbezogenen Kriterien ausgewählt werden, rd. 25% der Zuzüge dauerhafter Migranten aus[3].

Die Mobilität innerhalb des EU/EFTA-Raums hat im Anschluss an die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 erheblich zugenommen. Durch die Erweiterung der EU wurde darüber hinaus die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte erhöht, und jüngsten Schätzungen zufolge könnte bis zu einem Viertel des asymmetrischen Arbeitsmarktschocks – der zu verschiedenen Zeitpunkten mit unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Ländern eintritt – innerhalb eines Jahres durch Migration absorbiert worden sein (Jauer et al., 2014).

Die Hauptantriebskraft der derzeitigen Zuzüge ist die seit 2010 zu beobachtende Belebung der Zuwanderung im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen, bei der 2012 ein Zuwachs um 12% verzeichnet wurde. Dies ist zum großen Teil auf Deutschland zurückzuführen, das

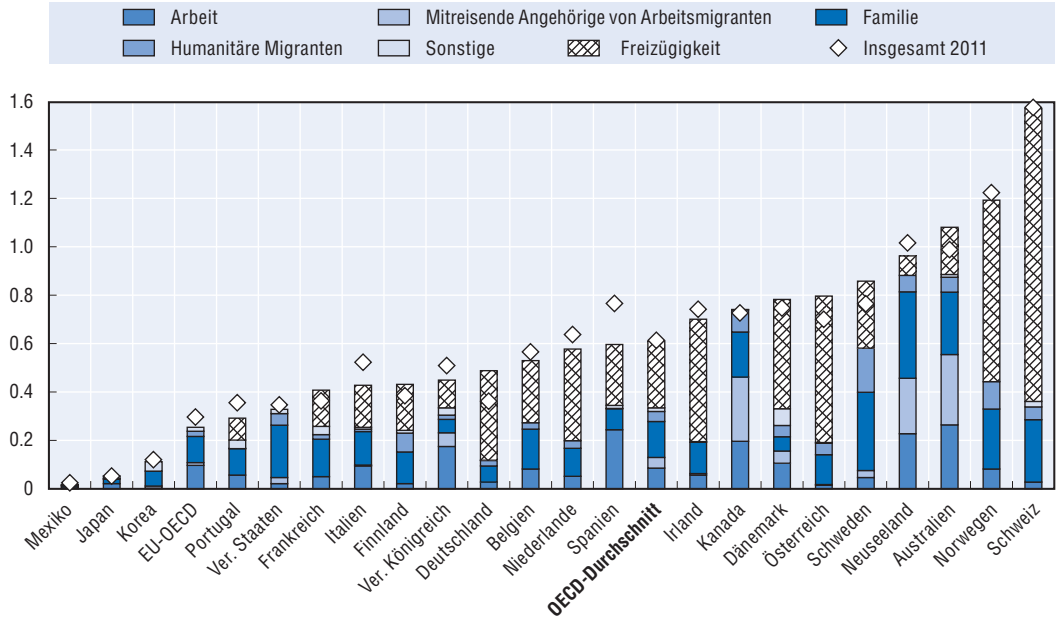
sich zum wichtigsten Zielland für freizügigkeitsberechtigte Zuwanderer entwickelt hat. Innerhalb des EU/EFTA-Raums nimmt Deutschland allein fast ein Drittel aller freizügigkeitsberechtigten Migranten auf, gefolgt von Spanien und Italien. In mehreren EU/EFTA-Ländern, wie z.B. der Schweiz, Österreich, Deutschland, Irland und den Niederlanden, basiert der weitaus größte Teil, über zwei Drittel, der dauerhaften Zuzüge auf Freizügigkeit. In Australien und Neuseeland hat die Freizügigkeit der Bürger zwischen diesen beiden Ländern im Rahmen des transtasmanischen Reiseabkommens dazu geführt, dass Australien mehr Migranten aufnimmt als Neuseeland.

Wenn man die Migrationsbewegungen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung betrachtet, nahmen die OECD-Länder 2012 durchschnittlich rd. sechs dauerhafte Zuwanderer je 1 000 Einwohner auf (Abb. 1.4). In einigen großen Ländern wie Mexiko und Japan ist diese Zahl mit weniger als einem Migranten je 1 000 Einwohner nach wie vor niedrig, während sie in vielen europäischen Ländern sowie in den klassischen Einwanderungsländern über dem Durchschnitt liegt. Die Schweiz, ein wichtiges Aufnahmeland für freizügigkeitsberechtigte Zuwanderer, nimmt mit fast 16 Zuzügen je 1 000 Einwohner die Spitzenposition ein, gefolgt von Norwegen.

Der EU/OECD-Raum als Ganzes (auf der Basis der Länder, für die Daten verfügbar sind) – d.h. bei Ausklammerung von Migrationsbewegungen innerhalb der EU – nahm 2,5 dauerhafte Migranten je 1 000 Einwohner auf, während diese Relation in den Vereinigten Staaten bei 3,2 lag.

2012 ging die humanitäre Migration im OECD-Raum um 6% zurück. Diese Abnahme war zum großen Teil auf Rückgänge in den Vereinigten Staaten, Kanada und den Niederlanden zurückzuführen. Im Gegensatz dazu verzeichnete Schweden den dritten Anstieg der humanitären Zuwanderung in Folge, wobei 1 800 aus humanitären Gründen eingereiste Zuwanderer je Million Einwohner aufgenommen wurden. Norwegen und Kanada haben

Abbildung 1.4 **Dauerhafte Zuwanderung in ausgewählte OECD-Länder, nach Zuwanderungsgrund oder Statusänderung, 2012**
In Prozent der Gesamtbevölkerung



Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157312

ebenfalls eine große Anzahl an humanitären Migranten aufgenommen – 1 150 bzw. 920 Migranten je Million Einwohner –, was deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 455 liegt[4]. In den Einwanderungsländern sind die aus humanitären Gründen aufgenommenen Migranten zum großen Teil Kontingentflüchtlinge. In der Tat entfallen 68% dieser Zuwanderung in den OECD-Raum auf die Einwanderungsländer, während der Rest überwiegend auf nordeuropäische OECD-Länder entfällt. Was die Migranten anbelangt, die den humanitären Status über den Asylweg erhalten haben, so entfallen etwa drei Viertel auf europäische OECD-Länder und nur 16% auf die Einwanderungsländer[5].

Zeitlich befristete Arbeitsmigration

Die zeitlich befristete Arbeitsmigration ist wesentlich stärker verbreitet als die dauerhafte Arbeitsmigration und ist tendenziell auf die Wirtschaftslage und kurzfristige Veränderungen der Arbeits- und Kompetenznachfrage zurückzuführen. Sie nahm in den 2000er Jahren zu und erreichte 2007 einen Höchstwert von 2,5 Millionen, ging anschließend jedoch zurück. 2012 lag ihr Niveau bei 75% des Höchststands von 2007, d.h. ein Rückgang um 4,4% gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 1.2)[6]. Der starke Rückgang der Zahl der Saisonarbeiter ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Saisonarbeiter aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in der Statistik über zeitlich befristete Arbeitsmigration nicht mehr registriert werden.

Im Vergleich zu den Vorjahren sind 2012 einige Veränderungen in Bezug auf die Zuwanderungskategorien und die Länder festzustellen. Die Programme für Arbeitsurlauber – die in den klassischen Einwanderungsländern stärker verbreitet sind – zielen in erster Linie darauf ab, den Kulturaustausch und die internationale Verständigung durch das Angebot kurzfristiger Arbeit für junge Menschen zu fördern. Der größte Teil dieser jungen, aus allen Teilen der Welt kommenden Arbeitsurlauber entfällt auf die Einwanderungsländer – von 2007 bis 2012 rd. 90% –, wobei der Rest großenteils auf das Vereinigte Königreich und Japan entfällt. Die Zahl der Arbeitsurlauber ist seit 2007 um 10% (38 000) gestiegen, diese Zunahme ist jedoch zu über 50% auf eine Zunahme der Arbeitsurlauber in Australien zurückzuführen. Im gleichen Zeitraum wurde in Kanada ein Anstieg um 82% und in Neuseeland eine Zunahme um 43% verzeichnet. Im Gegensatz dazu verzeichneten die Vereinigten Staaten – im Jahr 2007 das Hauptzielland dieser Kategorie – im Jahr 2012 gegenüber dem Jahr 2007 einen Rückgang in der Zahl der Arbeitsurlauber von 148 000 auf 80 000[7].

Die Zahl der Saisonarbeiter, die sich 2007 auf über eine halbe Million belief, ging von 2007 bis 2012 um 64% zurück. Der Hauptgrund für diesen erheblichen Rückgang ist die Tatsache, dass Saisonarbeiter aus den neuen EU-Ländern keine Arbeitserlaubnis mehr benötigen, um in EU-Ländern zu arbeiten (insbesondere in Deutschland). Außerdem nehmen zwei dieser Länder, die früher zu den Hauptzielländern von Saisonarbeitskräften von außerhalb der EU gehörten – Italien und Spanien – heute jeweils weniger als 10 000 Saisonarbeiter pro Jahr auf. In den anderen OECD-Ländern war die Zahl der Saisonarbeiter stabil.

Konzerninterne Entsendungen haben seit 2007 um 15% zugenommen, was auf eine anhaltend hohe weltweite Unternehmensnachfrage nach bestimmten Kompetenzen schließen lässt. Die Vereinigten Staaten sind nach wie vor das wichtigste Zielland für derartige konzerninterne Entsendungen, wenngleich die Zahl der Zuzüge 2012 leicht zurückgegangen ist. In Europa wurden 2012 rd. 16 500 konzerninterne Entsendungen verzeichnet – was rd. 4% der Arbeitsmigranten mit Zeitverträgen entspricht. 2014 verabschiedete die EU eine Ratsrichtlinie (2010/0209), die u.a. darauf abzielt, die vorübergehende Entsendung hochqualifizierter Arbeitskräfte von internationalen Unternehmen an Tochtergesellschaften mit Sitz in der EU zu erleichtern. Das Vereinigte Königreich, eines der wichtigsten Zielländer für die konzerninterne Entsendung von Arbeitskräften, hat der EU-Richtlinie nicht zugestimmt.

Tabelle 1.2 **Zeitlich befristete Arbeitsmigration, nach Kategorie, 2007-2012**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2011	2012/2007	2012/2007
		Tausend						Veränderung (in %)		Index = 100, 2007
Konzerninterne Entsendung	OECD insg.	110	117	106	124	130	126	-3	15	115
	Ver. Staaten	85	84	65	75	71	62	-12	-26	74
	Ver. Königreich	..	..	13	18	21	23	8	72	172
	Kanada	9	10	10	14	13	14	..	47	147
	Australien	..	7	6	4	8	10	23	46	146
	Deutschland	5	6	4	6	7	7	2	33	133
Saisonarbeiter	OECD insg.	571	577	520	505	356	203	-43	-64	36
	Ver. Staaten	51	64	60	56	55	65	18	29	129
	Kanada	23	28	23	24	25	25	4	13	113
	Mexiko	28	23	31	29	28	23	-16	-16	84
	Finnland	14	12	13	12	12	14	17	..	100
	Belgien	17	20	5	6	6	10	60	-39	61
Auszubildende	OECD insg.	164	146	114	108	114	117	2	-29	71
	Japan	102	102	80	78	82	86	4	-16	84
	Korea	14	14	11	12	13	12	-8	-14	86
	Deutschland	5	5	5	5	5	4	-17	-15	85
	Australien	6	5	5	4	3	4	10	-40	60
	Ver. Staaten	3	3	2	2	2	3	39	-5	95
Arbeitsurlauber	OECD insg.	397	431	423	419	414	435	5	10	110
	Australien	135	154	188	176	185	215	16	59	159
	Ver. Staaten	148	153	116	118	98	80	-18	-46	54
	Kanada	32	41	45	50	55	59	8	82	182
	Neuseeland	36	40	41	45	45	51	13	43	143
	Ver. Königreich	39	35	25	21	21	20	-5	-50	50
Sonstige temporäre Arbeitskräfte	OECD insg.	1 285	1 234	928	913	945	992	5	-23	77
Insgesamt		**2 526**	**2 505**	**2 091**	**2 069**	**1 958**	**1 873**	**-4**	**-26**	**74**

Anmerkung: Die Tabelle erfasst alle Länder, für die standardisierte Daten verfügbar sind (vgl. Tabelle 1.1), mit Ausnahme der Tschechischen Republik.

Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157785

Asylbewerber

2013 beantragten 556 000 Personen im OECD-Raum Asyl, ein Zuwachs um 20% gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 1.3). Dieser Anstieg in der Zahl der Asylbewerber ist hauptsächlich auf die Situation in Syrien zurückzuführen. Es ist nicht überraschend, dass Syrien mit 47 800 Asylbewerbern Afghanistan (34 500) als wichtigstes Herkunftsland von Asylbewerbern überholt hat. Gleichzeitig ist die Zahl der Asylbewerber aus der Russischen Föderation, dem Irak, Afghanistan und Serbien (und Kosovo) deutlich gestiegen, und die Gesamtzahl beläuft sich heute auf rd. 35 000-40 000 Asylbewerber pro Land.

Deutschland – inzwischen das Land mit den meisten neuen Asylanträgen weltweit – verzeichnete 2013 den sechsten aufeinanderfolgenden jährlichen Anstieg. Die Hauptherkunftsländer der Asylbewerber in Deutschland waren die Russische Föderation, Serbien (und Kosovo) und Syrien. Nach Deutschland nahmen die Vereinigten Staaten, Frankreich, Schweden und die Türkei ebenfalls eine große Anzahl Asylbewerber auf. Die Zahl der Asylbewerber ist in der Türkei auf Grund der Zuzüge von Asylbewerbern aus dem Irak, Afghanistan und dem Iran erheblich angestiegen. In Ungarn hat die Zahl der Asylbewerber

Tabelle 1.3 **Zuzüge von Asylbewerbern nach Zielland, 2009-2013**

	Durch-schnitt 2009-12	2012	2013	Absolute Veränd. 2012-13	Veränd. in % 2012-13	Asylbewerber je Million Einwohner (2013)	Dauerhafte humanitäre Migranten je Million Einwohner (2012)	Die drei wichtigsten Herkunftsländer von Asylbewerbern (2013)
Deutschland	44 815	64 540	109 580	45 040	70	1 337	221	Russ. Föd., Serbien (u. Kosovo), Syrien
Ver. Staaten	51 935	66 100	68 240	2 140	3	217	480	China, Mexiko, El Salvador
Frankreich	49 352	55 070	60 230	5 160	9	948	188	Serbien (u. Kosovo), Demokr. Rep. Kongo, Albanien
Schweden	32 385	43 880	54 260	10 380	24	5 700	1 823	Syrien, Eritrea, Somalia
Türkei	14 888	26 470	44 810	18 340	69	596	..	Irak, Afghanistan, Iran
Ver. Königreich	26 799	27 980	29 400	1 420	5	461	179	Pakistan, Iran, Sri Lanka
Italien	19 781	17 350	25 720	8 370	48	432	101	Pakistan, Nigeria, Somalia
Schweiz	18 728	25 950	19 440	- 6 510	- 25	2 457	532	Eritrea, Syrien, Nigeria
Ungarn	2 657	2 160	18 570	16 410	760	1 871	..	Serbien (u. Kosovo), Pakistan, Afghanistan
Österreich	14 666	17 410	17 500	90	1	2 076	485	Russ. Föd., Afghanistan, Syrien
Niederlande	12 373	9 660	14 400	4 740	49	859	638	Somalia, Syrien, Irak
Polen	7 844	9 170	13 760	4 590	50	357	..	Russ. Föd., Georgien, Syrien
Belgien	20 867	18 530	12 500	- 6 030	- 33	1 123	273	Demokr. Rep. Kongo, Guinea, Syrien
Australien	10 436	15 790	11 740	- 4 050	- 26	517	605	China, Indien, Pakistan
Norwegen	11 532	9 790	11 470	1 680	17	2 285	1 141	Eritrea, Somalia, Syrien
Kanada	25 430	20 220	10 360	- 9 860	- 49	297	917	China, Pakistan, Kolumbien
Griechenland	11 272	9 580	8 220	- 1 360	- 14	742	..	Pakistan, Afghanistan, Bangladesch
Dänemark	4 695	6 190	7 560	1 370	22	1 351	462	Syrien, Russ. Föd., Somalia
Spanien	2 936	2 580	4 510	1 930	75	98	11	Mali, Syrien, Algerien
Japan	1 751	2 550	3 260	710	28	26	1	Türkei, Nepal, Myanmar
Finnland	3 984	2 920	3 020	100	3	558	774	Irak, Russ. Föd., Nigeria
Israel	2 500	2 000	..	..	..	253	..	Côte d'Ivoire, Südsudan, Eritrea
Korea	726	1 140	1 570	430	38	31	..	Syrien, Pakistan, Nigeria
Mexiko	821	810	1 300	490	60	11	3	Honduras, El Salvador, Kuba
Luxemburg	1 325	2 000	990	- 1 010	- 51	1 863	..	Serbien (u. Kosovo), Bosnien und Herzegowina, Montenegro
Irland	1 715	940	940	0	0	205	24	Nigeria, Pakistan, Dem. Rep. Kongo
Portugal	218	300	510	210	70	48	5	Syrien, Guinea, Nigeria
Tschech. Rep.	961	750	500	- 250	- 33	48	..	Syrien, Ukraine, Russ. Föd.
Neuseeland	326	320	290	- 30	- 9	65	692	Sri Lanka, Fidschi, Iran
Slowak. Rep.	647	730	280	- 450	- 62	52	..	Afghanistan, Somalia, Eritrea
Chile	183	170	250	80	47	14	..	Kolumbien, Syrien
Slowenien	277	310	240	- 70	- 23	118	..	Syrien, Serbien (u. Kosovo), Pakistan
Island	69	110	170	60	55	539	..	Kroatien, Albanien, Irak
Estland	53	80	100	20	25	73	..	Vietnam, Syrien, Russ. Föd.
OECD insg.	**396 444**	**461 530**	**555 690**	**94 140**	**20**	**830**	**455**	**Syrien, Russ. Föderation, Irak**
Ausgewählte Nicht-OECD-Länder								
Bulgarien	1 000	1 230	6 980	5 750	467	966	..	Syrien, Algerien, Afghanistan
Malta	1 613	2 060	2 200	140	7	5 135	..	Somalia, Eritrea, Syrien
Rumänien	1 574	2 510	1 500	- 1 010	- 40	69	..	Syrien, Irak, Pakistan
Litauen	379	530	280	- 250	- 47	91	..	Georgien, Afghanistan, Russ. Föd.
Lettland	159	190	190	0	0	90	..	Georgien, Syrien, Russ. Föd.

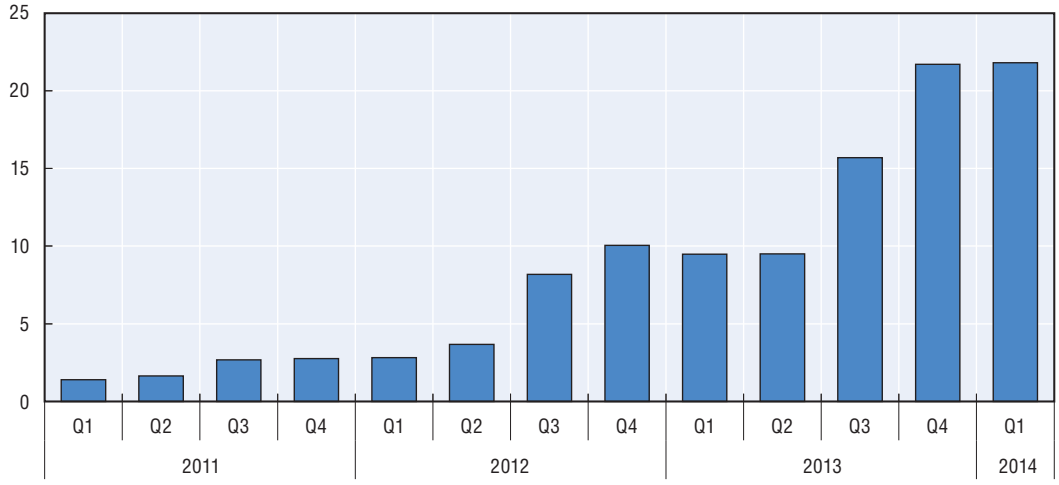
Anmerkung: Die Zahlen für die Vereinigten Staaten beziehen sich auf Anträge an das Ministerium für innere Sicherheit (*affirmative claims* – Zahl der Fälle) und auf Anträge an das *Executive Office for Immigration Review* im Rahmen von Rückführungsverfahren (*defensive claims* – Zahl der Personen).

.. Nicht verfügbar.

Quelle: UNHCR.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157793

Abbildung 1.5 **Neue syrische Asylbewerber in 44 Industriestaaten nach Quartal, 2011-2014**
In Tausend



Anmerkung: Die 44 Länder sind die 28 Mitgliedsländer der EU, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Island, Liechtenstein, Montenegro, Norwegen, Serbien (und Kosovo), die Schweiz, die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, die Türkei, Australien, Kanada, Japan, Neuseeland, Korea und die Vereinigten Staaten. In dieser Gruppe von 44 Ländern wurden 2013 Schätzungen zufolge 612 700 neue Asylanträge gestellt.
Quelle: UNHCR.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157329

ebenfalls deutlich zugenommen, und 2013 wurden 18 900 Asylanträge verzeichnet, achtmal soviel wie 2012. Die meisten kamen aus Serbien (und Kosovo), Pakistan und Afghanistan.

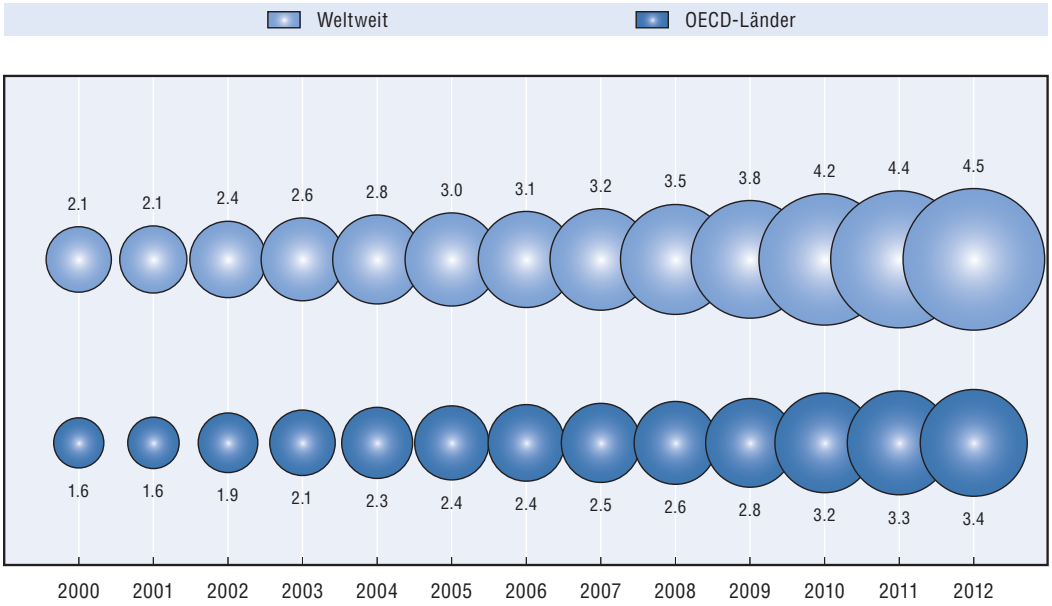
Beim Vergleich der Zuzüge von Asylbewerbern auf Pro-Kopf-Basis wird deutlich, dass alle wichtigen Aufnahmeländer in Europa liegen, wobei es sich insbesondere um Schweden, Luxemburg, die Schweiz, Österreich, Norwegen und Dänemark handelt. Schweden nimmt – mit rd. 5 700 Asylbewerbern je Million Einwohner – auf Pro-Kopf-Basis die meisten Asylbewerber auf, wobei die meisten Asylbewerber aus Syrien, Eritrea und Somalia kommen. Auf Pro-Kopf-Basis werden die meisten Zuzüge von Asylbewerbern zwar generell in kleineren Ländern verzeichnet, zwei große Länder – Deutschland (1 340) und Frankreich (950) – liegen jedoch auch über dem OECD-Durchschnitt von 830 Asylbewerbern je Million Einwohner.

Aus vorläufigen Daten für die ersten fünf Monate von 2014 geht hervor, dass die Zahl der Asylbewerber in einigen der Länder, die die meisten Asylbewerber aufnehmen, deutlich höher ist als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Dies ist zum großen Teil auf den Konflikt in Syrien zurückzuführen, der 2011 begann. In diesem Fünfmonatszeitraum nahm Deutschland 53 600 Asylbewerber auf (rd. 20% kamen aus Syrien), gefolgt von den Vereinigten Staaten (30 560), Frankreich (24 400), Schweden (23 800) und der Türkei (19 300). Heute kommen etwa 15% der Asylbewerber im OECD-Raum aus Syrien (Abb. 1.5).

Internationale Studierende

Die Migration von internationalen Studierenden steht in vielen OECD-Ländern weiterhin im Blickpunkt der Politik und stellt eine wachsende Quelle für die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte dar. Im Gegensatz zur dauerhaften Zuwanderung und zur befristeten Arbeitsmigration steigt die internationale Mobilität der Studierenden seit 2000 stetig an (Abb. 1.6). Die Zahl der Studierenden, die an Hochschulen außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit eingeschrieben sind, hat sich weltweit seit 2000 mehr als verdoppelt

Abbildung 1.6 **Ausländische Studierende weltweit und in den OECD-Ländern, 2000-2012**
In Millionen



Anmerkung: Es ist zu beachten, dass sich Abbildung 1.6 auf ausländische Studierende bezieht, d.h. Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit, was nicht zwangsläufig das Gleiche ist wie internationale Studierende, die definiert werden als Studierende, die ihr Herkunftsland verlassen haben und in ein anderes Land gezogen sind, um zu studieren. Leider sind für die meisten Länder vor 2008 keine Daten über internationale Studierende verfügbar.
Quelle: OECD-Bildungsdatenbank.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157337

und 2012 einen Wert von 4,5 Millionen erreicht. Der Anteil der in einem OECD-Land eingeschriebenen internationalen Studierenden blieb relativ stabil und lag 2012 bei 75%.

Das Wachstumstempo scheint sich jedoch zu verlangsamen. Die Zahl der internationalen Studierenden ist 2012 in den OECD-Ländern nur um 3% gestiegen (Tabelle 1.4), im Vergleich zu einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 8% zwischen 2000 und 2005 und 6% zwischen 2005 und 2011.

Während die Niederlande, Portugal und die Türkei 2012 eine erhebliche Zunahme ihrer internationalen Studentenpopulation verzeichneten, ging die Zahl in Schweden um mehr als 20% zurück. In Australien ist die Zahl der internationalen Studierenden ebenfalls um 5% zurückgegangen, obwohl Australien nach wie vor ein wichtiges Zielland ist. Im Gegensatz dazu ist die Zahl der in Kanada und den Vereinigten Staaten eingeschriebenen internationalen Studierenden um 14% bzw. 4% gestiegen, und Frankreich sowie das Vereinigte Königreich verzeichneten ebenfalls eine Zunahme um 1,2% bzw. 1,8%.

Trotz der Zunahme der Zahl der internationalen Studierenden in den Vereinigten Staaten ist der Anteil der Vereinigten Staaten am Weltmarkt für internationale Tertiärbildung seit 2000 deutlich gesunken – auf lediglich 16% im Jahr 2012. Die Vereinigten Staaten sind aber nach wie vor das beliebteste Zielland für internationale Studierende, gefolgt vom Vereinigten Königreich. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten haben alle englischsprachigen OECD-Länder und Spanien ihren globalen Marktanteil erhöht, während Frankreich, Deutschland und Japan einen Rückgang verzeichneten.

In den OECD-Ländern machen internationale Studierende rd. 8% aller Studierenden aus. Dieser Anteil variiert stark und reicht von 1% in Polen bis zu über 40% in Luxemburg. In

Tabelle 1.4 **Internationale Studierende im Tertiärbereich in OECD-Ländern, 2012**

	Internationale/Ausländische Studierende				Ausländische Studierende			
	Kategorie	2012	Veränderung gegenüber 2011 (in %)	Anteil an den Einschreibungen im Tertiärbereich insg., 2012 (in %)	Marktanteil 2012 (in %)	Unterschied gegenüber 2000 (in Prozentpunkten)	Anteil der Studierenden aus OECD-Ländern 2012 (in %)	Unterschied gegenüber 2004 (in Prozentpunkten)
Australien	Intern. Stud.	249 588	-5.0	18.3	5.5	0.45	12.6	-0.6
Belgien	Intern. Stud.	42 926	13.4	9.0	1.2	-0.62	67.6	7.8
Chile	Intern. Stud.	3 461	17.8	0.3	0.3	0.11	10.1	10.1
Dänemark	Intern. Stud.	22 363	10.4	8.1	0.7	0.10	62.7	2.1
Deutschland	Intern. Stud.	184 594	4.5	..	6.3	-2.61	47.5	1.0
Estland	Intern. Stud.	1 573	10.0	2.3	0.1	0.02	37.6	..
Finnland	Intern. Stud.	15 636	10.7	5.1	0.4	0.12	27.9	-12.3
Frankreich	Ausl. Stud.	271 399	1.2	11.8	6.0	-0.57	23.3	-0.9
Griechenland	Ausl. Stud.	29 012	-11.6	4.4	0.6	0.23	6.2	3.6
Irland	Intern. Stud.	11 100	-12.6	5.8	0.6	0.26	52.6	..
Island	Intern. Stud.	971	-11.6	5.1	0.0	0.01	80.3	10.6
Israel	Ausl. Stud.	4 506	14.2	1.2	0.1	..	86.0	..
Italien	Ausl. Stud.	77 732	5.8	4.0	1.7	0.52	20.5	-20.3
Japan	Intern. Stud.	136 215	-1.7	3.5	3.3	0.14	19.7	-3.6
Kanada	Intern. Stud.	120 960	13.8	8.2	4.9	0.37	24.1	0.3
Korea	Ausl. Stud.	59 472	-5.1	1.8	1.3	1.15	5.8	-9.9
Luxemburg	Intern. Stud.	2 468	10.9	40.6	0.1	0.04	80.3	..
Mexiko	Ausl. Stud.	..	..	..	0.0	-0.07	..	..
Neuseeland	Intern. Stud.	40 994	0.3	15.8	1.6	1.22	31.4	11.1
Niederlande	Intern. Stud.	57 509	49.9	7.2	1.4	0.71	71.6	11.2
Norwegen	Intern. Stud.	3 956	16.1	1.7	0.4	-0.01	49.1	-4.3
Österreich	Intern. Stud.	58 019	9.4	15.4	1.7	0.24	72.5	3.9
Polen	Intern. Stud.	23 525	13.6	1.2	0.6	0.28	36.0	9.1
Portugal	Intern. Stud.	18 525	38.7	4.7	0.6	0.10	32.1	12.3
Schweden	Intern. Stud.	28 629	-21.6	6.3	0.9	-0.29	43.2	-30.3
Schweiz	Intern. Stud.	44 468	6.4	16.5	1.4	0.17	70.9	-2.8
Slowak. Rep.	Intern. Stud.	9 059	3.6	4.1	0.2	0.13	84.7	30.8
Slowenien	Intern. Stud.	2 357	19.3	2.3	0.1	0.04	14.9	..
Spanien	Intern. Stud.	55 759	-11.0	2.8	2.2	0.21	34.7	-2.8
Tschech. Rep.	Ausl. Stud.	39 455	3.7	9.0	0.9	0.61	73.1	9.3
Türkei	Ausl. Stud.	38 590	24.0	0.9	0.9	0.01	14.5	-0.8
Ungarn	Intern. Stud.	17 520	6.4	4.6	0.4	-0.03	53.7	5.7
Ver. Königreich	Intern. Stud.	427 686	1.8	17.1	12.6	1.88	37.3	-7.3
Ver. Staaten	Intern. Stud.	740 475	4.4	3.5	16.4	-6.41	28.0	-8.3
OECD-Raum		**2 840 502**	**3.1**	**7.6**	**75.4**	**-1.52**	**33.6**	**-2.2**

Quelle: OECD-Bildungsdatenbank.

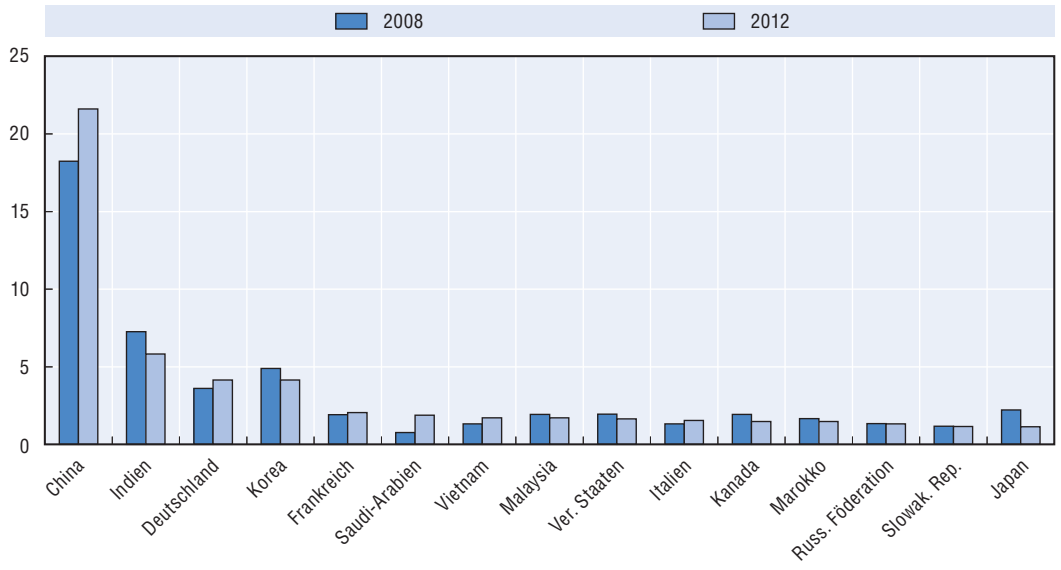
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157808

Australien, dem Vereinigten Königreich, der Schweiz, Neuseeland und Österreich entfallen 15-20% der gesamten Studierendenpopulation auf internationale Studierende.

Mehr als die Hälfte der in OECD-Ländern eingeschriebenen internationalen Studierenden kommt aus Asien. Auf China entfallen heute 22% aller in OECD-Ländern eingeschriebenen internationalen Studierenden, ein Anstieg um 4 Prozentpunkte gegenüber 2008 (Abb. 1.7).

Abbildung 1.7 **Hauptherkunftsländer der internationalen Studierenden im Tertiärbereich im OECD-Raum, 2008 und 2012**

In Prozent



Quelle: OECD-Bildungsdatenbank.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157349

Indien ist nach wie vor das zweitwichtigste Herkunftsland, wenngleich sein Anteil auf unter 6% gesunken ist. Der Beitrag Saudi-Arabiens zur internationalen Studierendenpopulation hat sich dagegen in vier Jahren verdoppelt, und 2012 studierten mehr als 50 000 Bürger aus Saudi-Arabien in OECD-Ländern – mehr als die Hälfte davon in den Vereinigten Staaten. Die wichtigsten nichtasiatischen Herkunftsländer sind Deutschland und Frankreich. Insgesamt kommen 30% aller in OECD-Ländern eingeschriebenen internationalen Studierenden aus einem anderen OECD-Land. Dieser Anteil hat sich seit 2008 praktisch nicht verändert.

Herkunftsländer internationaler Migranten

Was die Herkunft der internationalen Migranten in den OECD-Raum insgesamt anbelangt, so ist China weiterhin das Land, aus dem die meisten internationalen Migranten kommen. Mit etwas mehr als einer halben Million Abwanderungen entfielen 2012 9,6% aller Zuzüge auf China (Tabelle 1.5). Da fast jeder fünfte Mensch der Welt ein Chinese ist, ist das Land folglich bei der Zuwanderung in den OECD-Raum immer noch unterrepräsentiert. Indien, das zweitbevölkerungsreichste Land, hat einen deutlich geringeren Anteil an der Gesamtzuwanderung in den OECD-Raum als China (4,3%). Im Fall der Vereinigten Staaten, die bei der Bevölkerung an dritter Stelle liegen, sinkt dieser Anteil auf 2,3%.

Rumänien und Polen sind mit Abwanderungsquoten von 1,5% bzw. 0,7% das zweit- bzw. drittwichtigste Herkunftsland von Zuwanderern in den OECD-Raum geworden. Im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung ist die Zuwanderung in den OECD-Raum aus diesen Ländern folglich mehr als 20-mal größer als die Zuwanderung aus Indien und China. Bulgarien hat 2012 unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern von Neuzuwanderern den Platz von Marokko eingenommen. Abgesehen davon hat sich die Liste der zehn wichtigsten Herkunftsländer seit 2000 jedoch wenig verändert.

Tabelle 1.5 **Zuwanderung in OECD-Länder, die 50 wichtigsten Herkunftsländer, 2007, 2009, 2011 und 2012**

Herkunftsland	Zuwanderung in OECD-Länder (Tausend)				In % der Zuwander. in den OECD-Raum 2012	In % der Weltbevölkerung insg. 2011	Unterschied (in Prozentpunkten)	Auswanderungsquote (je Million Einwohner) (2012)
	2007	2009	2011	2012				
China	520	463	531	507	9.6	19.4	-9.9	375
Rumänien	557	274	310	294	5.6	0.3	5.2	14 664
Polen	**339**	**221**	**277**	**284**	**5.4**	**0.6**	**4.8**	**7 372**
Indien	213	229	243	228	4.3	17.7	-13.4	184
Mexiko	**164**	**180**	**162**	**166**	**3.1**	**1.6**	**1.5**	**1 372**
Philippinen	169	164	161	159	3.0	1.3	1.7	1 648
Ver. Staaten	**117**	**133**	**137**	**123**	**2.3**	**4.5**	**-2.2**	**393**
Ver. Königreich	**149**	**129**	**108**	**111**	**2.1**	**0.9**	**1.2**	**1 739**
Deutschland	**150**	**126**	**116**	**106**	**2.0**	**1.2**	**0.8**	**1 313**
Bulgarien	87	67	98	101	1.9	0.1	1.8	13 857
Italien	**66**	**73**	**85**	**99**	**1.9**	**0.9**	**1.0**	**1 668**
Frankreich	**82**	**93**	**96**	**97**	**1.8**	**0.9**	**0.9**	**1 475**
Marokko	152	143	112	96	1.8	0.5	1.4	2 965
Vietnam	89	77	95	94	1.8	1.3	0.5	1 054
Ungarn	**37**	**43**	**68**	**87**	**1.6**	**0.1**	**1.5**	**8 788**
Pakistan	75	77	106	86	1.6	2.5	-0.9	479
Russ. Föderation	68	68	71	77	1.4	2.1	-0.6	536
Spanien	**24**	**40**	**52**	**75**	**1.4**	**0.7**	**0.8**	**1 609**
Korea	**72**	**79**	**71**	**70**	**1.3**	**0.7**	**0.6**	**1 408**
Peru	110	78	68	69	1.3	0.4	0.9	2 311
Brasilien	108	84	69	66	1.2	2.8	-1.6	331
Kolumbien	89	72	68	65	1.2	0.7	0.6	1 368
Ukraine	110	81	68	64	1.2	0.7	0.5	1 405
Dominik. Rep.	50	66	65	63	1.2	0.1	1.0	6 096
Portugal	**60**	**43**	**50**	**60**	**1.1**	**0.2**	**1.0**	**5 730**
Türkei	**60**	**64**	**63**	**60**	**1.1**	**1.1**	**0.1**	**805**
Thailand	48	47	53	59	1.1	1.0	0.1	877
Neuseeland	**42**	**43**	**44**	**54**	**1.0**	**0.1**	**1.0**	**12 138**
Griechenland	**14**	**15**	**39**	**52**	**1.0**	**0.2**	**0.8**	**4 683**
Kuba	45	53	51	46	0.9	0.2	0.7	4 094
Iran	28	44	45	45	0.8	1.1	-0.2	587
Nigeria	38	46	39	44	0.8	2.3	-1.5	260
Irak	33	49	48	43	0.8	0.5	0.4	1 323
Kanada	**35**	**37**	**43**	**42**	**0.8**	**0.5**	**0.3**	**1 205**
Bangladesch	35	51	50	42	0.8	2.2	-1.4	270
Algerien	43	42	39	40	0.8	0.5	0.2	1 038
Serbien	27	27	33	39	0.7	0.1	0.6	5 354
Albanien	66	71	39	37	0.7	0.0	0.6	13 179
Japan	**32**	**36**	**34**	**36**	**0.7**	**1.8**	**-1.2**	**280**
Ägypten	25	28	32	35	0.7	1.2	-0.5	431
Litauen	15	16	44	34	0.7	0.0	0.6	11 545
Niederlande	**40**	**33**	**33**	**34**	**0.6**	**0.2**	**0.4**	**2 049**
Sri Lanka	21	34	36	34	0.6	0.3	0.3	1 675
Haiti	35	30	33	34	0.6	0.1	0.5	3 340

Tabelle 1.5 *(Forts.)* **Zuwanderung in OECD-Länder, die 50 wichtigsten Herkunftsländer, 2007, 2009, 2011 und 2012**

Herkunftsland	Zuwanderung in OECD-Länder (Tausend)				In % der Zuwander. in den OECD-Raum 2012	In % der Weltbevölkerung insg. 2011	Unterschied (in Prozentpunkten)	Auswanderungsquote (je Million Einwohner) (2012)
	2007	2009	2011	2012				
Nepal	17	23	30	33	0.6	0.4	0.2	1 211
Slowak. Rep.	**36**	**26**	**31**	**33**	**0.6**	**0.1**	**0.5**	**6 099**
Afghanistan	12	19	29	32	0.6	0.5	0.1	1 067
Australien	**32**	**26**	**28**	**31**	**0.6**	**0.3**	**0.3**	**1 363**
Indonesien	27	22	29	30	0.6	3.5	-2.9	123
Myanmar	10	23	24	27	0.5	0.8	-0.2	520
Alle Herkunftsländer	**5 908**	**5 293**	**5 401**	**5 422**	**100.0**	**100.0**	**n.v.**	
Alle OECD-Herkunftsländer	**1 708**	**1 601**	**1 722**	**1 808**	**33.4**	**17.9**	**15.5**	
Alle Nicht-OECD-Herkunftsländer	**4 200**	**3 692**	**3 678**	**3 613**	**66.6**	**34.1**	**32.6**	
Alle EU-Herkunftsländer	**1 787**	**1 344**	**1 591**	**1 653**	**30.5**	**7.2**	**23.2**	

Anmerkung: Die Ziellanddaten sind länderübergreifend nicht vergleichbar und können in einigen Ländern mehr kurzfristige Migrationsbewegungen erfassen als in anderen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist daher Vorsicht geboten. Die durch Fettdruck gekennzeichneten Länder sind OECD-Länder.

Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157810

Die in Tabelle 1.5 aufgeführten Länder mit den höchsten Abwanderungsquoten sind generell Länder mittlerer Größe wie z.B. Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Polen und Neuseeland. Die Abwanderungsquoten dieser Länder reichen von 0,7% bis 1,5%. Was diese Länder von anderen, kleineren Ländern mit hoher Abwanderung, wie z.B. Albanien, Dominikanische Republik und Kuba unterscheidet, ist die Tatsache, dass der weitaus größte Teil der Fortzüge auf Freizügigkeit basiert. In Rumänien und Polen haben sich die Fortzüge im Anschluss an ihren Beitritt zur EU seit 2000 in etwa verdreifacht.

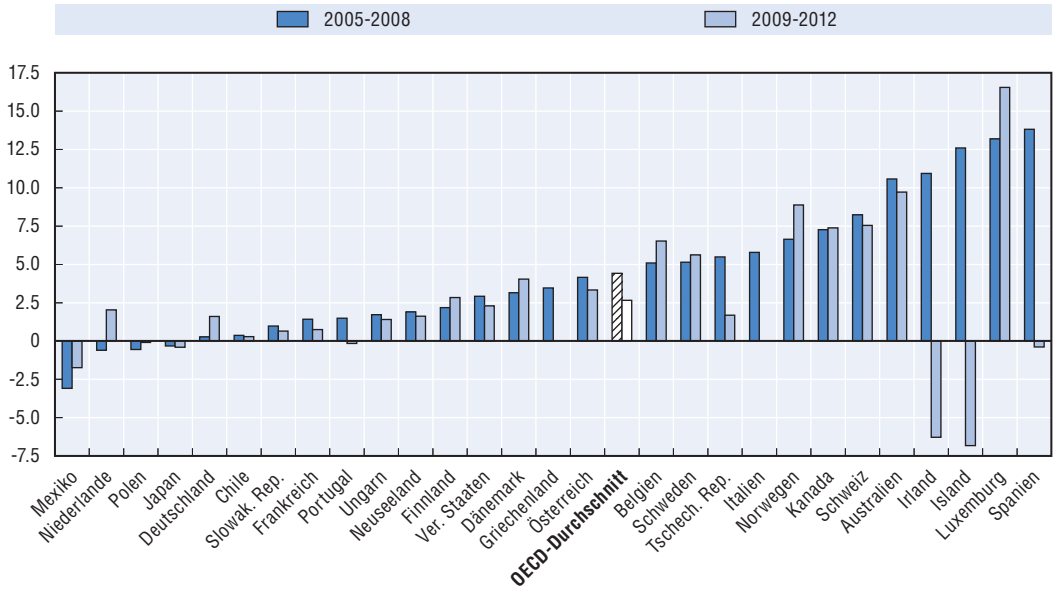
Wanderungssaldo

Der Wanderungssaldo der OECD-Länder ist nach wie vor positiv, mit Ausnahme von Island, Irland, Mexiko, Japan, Polen, Portugal und Spanien. Der durchschnittliche Wanderungssaldo hat sich auf Grund der wirtschaftlichen Bedingungen seit dem globalen Wirtschaftsabschwung in den letzten Jahren jedoch fast halbiert – von 4,4 Personen je 1 000 Einwohner im Zeitraum 2005-2008 auf 2,6 Personen je 1 000 Einwohner im Zeitraum 2009-2012 (Abb. 1.8).

Zwischen diesen beiden Perioden war der Zuwachs des Wanderungssaldos in den Niederlanden, Deutschland, Finnland, Belgien, Dänemark, Schweden, Norwegen und Luxemburg besonders stark. Luxemburg verzeichnet eine der schnellsten Bevölkerungswachstumsraten und hat einen sehr hohen Wanderungssaldo: 16 Personen je 1 000 Einwohner pro Jahr. Deutschland, heute das zweitwichtigste Zielland für dauerhafte Zuwanderung in den OECD-Raum, verzeichnete einen Anstieg des Wanderungssaldos von nahe bei null im Zeitraum 2005-2008 auf 370 000 im Jahr 2012.

In Mexiko, Polen und Japan leistet die Migration einen negativen Beitrag zum Bevölkerungswachstum. Die beiden erstgenannten Länder sind durch eine relativ große Abwanderung gekennzeichnet, weil sie ein großes wohlhabendes Nachbarland haben oder einem Freizügigkeitsraum angehören. In beiden Ländern ist der migrationsbedingte Bevölkerungsverlust jedoch zurückgegangen, weil die Zahl der Fortzüge abnimmt, während

Abbildung 1.8 **Durchschnittlicher jährlicher Wanderungssaldo, 2005-2008 und 2009-2012**
Je 1 000 Einwohner



Anmerkung: Wenn keine Daten für 2012 verfügbar waren, bezieht sich der Durchschnitt des Zeitraums 2009-2012 auf den Durchschnitt von 2009 bis zum letzten verfügbaren Jahr.
Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157350

die Zahl der Zuzüge zunimmt. Island und Irland haben ebenfalls einen negativen Wanderungssaldo in Höhe von rd. 0,6%, was großenteils auf die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise zurückzuführen ist. Einige südeuropäische Länder (Griechenland, Portugal und Spanien), in denen die Zuwanderung seit der Finanzkrise stetig zurückgegangen ist, haben jetzt einen negativen Wanderungssaldo oder einen Wanderungssaldo nahe bei null.

Anmerkungen

1. Australien, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten.
2. Diese vorläufigen Ergebnisse sollten mit Vorsicht betrachtet werden, da sie bei einigen Ländern auf partiellen Daten und/oder Schätzungen basieren. Vorläufige Daten oder Schätzungen auf der Basis partieller Daten für 2013 liegen für 21 Länder vor, auf die 93% der Zuwanderung in den OECD-Raum entfallen.
3. Wegen weiterer Informationen zur Arbeitskomponente der Zuwanderung im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen vgl. Kapitel 3.
4. 2012-2013 stieg die Zahl der im Rahmen des Resettlement-Programms an Personen außerhalb Australiens vergebenen Visa gegenüber dem Vorjahr um 87% auf 12 500. Weitere 7 500 Visa wurden an Asylbewerber innerhalb Australiens vergeben.
5. Es ist zu beachten, dass die Gewährung des humanitären Status generell mit einer zeitlichen Verzögerung nach dem Asylantrag erfolgt. Der 2012 verzeichnete Anstieg der Zuwanderung von Asylbewerbern in europäische OECD-Länder kann zu einer Zunahme der humanitären Migration in den Folgejahren führen.
6. Unter der Annahme, dass sich die Zahlen in den Ländern, für die 2012 keine vollständigen Daten vorliegen, nicht verändert haben. Erfasst werden die Länder, für die Daten über Arbeitsgenehmigungen verfügbar sind (vgl. Tabelle 1.1), mit Ausnahme der Tschechischen Republik.
7. Der Rückgang in den Vereinigten Staaten fällt zusammen mit Politikänderungen, die darauf abzielen, die Verfahren zu verschärfen, um die Integrität des Programms zu gewährleisten und die Auswirkungen auf die inländischen Arbeitnehmer zu reduzieren sowie den Schutz der Teilnehmer zu erhöhen.

Kapitel 2

Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern: Entwicklung, Aktivierung und Nutzung von Kompetenzen[1]

Derzeit leben im OECD-Raum mehr als 115 Millionen Zuwanderer, was fast 10% der Gesamtbevölkerung entspricht. In fast allen OECD-Ländern hat sich der Zuwandereranteil in den vergangenen zehn Jahren erhöht. Außerdem tritt eine wachsende Zahl von Zuwandererkindern in den Arbeitsmarkt ein. Vor diesem Hintergrund ist die Integration von Zuwanderern und ihren Kindern in den OECD-Ländern zu einem vorrangigen Politikziel avanciert, und in den letzten 15 Jahren wurde ein breites Spektrum an Integrationsmaßnahmen umgesetzt. Die Frage, wie das gesamte Kompetenzpotenzial von Zuwanderern und ihren Kindern erschlossen werden kann, ist unter den verschiedenen integrationsspezifischen Herausforderungen vielleicht die wichtigste. Kompetenzen von Migranten ungenutzt zu lassen, kommt einer Ressourcenverschwendung gleich, die sich Volkswirtschaften heute immer weniger leisten können. Zudem könnte es zu negativen Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt kommen.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern unter dem Gesichtspunkt des Humankapitals untersucht. Zudem wird auf Maßnahmen eingegangen, die genutzt werden können, um das Kompetenzpotenzial von Zuwanderern und Zuwandererkindern durch die Identifizierung, Nutzung, Aktivierung und Entwicklung ihrer Kompetenzen voll auszuschöpfen. Das Kapitel stützt sich auf die umfassenden Arbeiten der OECD zum Thema Integration sowie auf neue Befunde. Im ersten Abschnitt werden die größten in diesem Zusammenhang bestehenden Probleme identifiziert und daran anschließend die in den OECD-Ländern genutzten Instrumente und Maßnahmen unter Bezugnahme auf die drei Säulen der OECD Skills Strategy – die Nutzung, Entwicklung und Aktivierung von Kompetenzen – erörtert.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß dem internationalen Recht.

Wichtigste politikrelevante Erkenntnisse

In fast allen OECD-Ländern entfällt ein wachsender Anteil der Erwerbsbevölkerung auf Zuwanderer

Derzeit leben im OECD-Raum 115 Millionen Zuwanderer. Das entspricht etwa 10% der Gesamtbevölkerung. Die Gründe für die Zuwanderung sind vielfältig und reichen von Arbeit über humanitäre und familiäre Gründe bis hin zur Personenfreizügigkeit. Der Zuwandereranteil ist zwar in allen OECD-Ländern – außer Estland und Israel – gestiegen, er reicht jedoch von mehr als 25% der Gesamtbevölkerung in Australien, Luxemburg und der Schweiz bis zu weniger als 2% in den OECD-Ländern Asiens und Lateinamerikas sowie in den meisten mittel- und osteuropäischen OECD-Ländern. Einige dieser Länder mit kleiner Zuwandererbevölkerung – wie die mittel- und osteuropäischen Länder bzw. Korea – rüsten sich allerdings für eine stärkere Zuwanderung. Andere Länder wiederum, z.B. in Südeuropa, verzeichnen erst seit kurzem eine starke Zuwanderung.

Neue Herausforderungen entstehen in Bezug auf Zuwandererkinder …

In vielen Ländern, insbesondere in Europa, steigt die Zahl der Zuwandererkinder, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten. 2012 hatten rd. 12,5% aller 15-Jährigen zwei im Ausland geborene Elternteile – das waren 50% mehr als zehn Jahre zuvor. Die Integration dieser Jugendlichen, insbesondere jener, deren Eltern ein niedriges Bildungsniveau aufweisen, wird zu einer immer zentraleren Aufgabe.

… die Auswirkungen der Krise …

Länder mit einer starken Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte, insbesondere in Südeuropa, sehen sich im Zusammenhang mit der Krise und der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit geringer qualifizierter Migranten mit dringlichen Problemen konfrontiert. Tatsächlich hat die Krise Zuwanderer unverhältnismäßig stark getroffen, und von den 15 Millionen zusätzlichen Arbeitslosen, die seit 2007 im OECD-Raum verzeichnet wurden, sind etwa 3 Millionen im Ausland geboren, d.h. jeder Fünfte.

… und die Integration hochqualifizierter Zuwanderer

Zudem sind Migranten in der Gruppe der Hochqualifizierten überproportional stark vertreten, und die Zahl der Zuwanderer mit Tertiärabschluss ist in den letzten zehn Jahren um 70% gestiegen. Es werden beträchtliche Anstrengungen unternommen, um ihre Qualifikationen besser zu nutzen. Ein zentrales Anliegen ist dies in OECD-Ländern, die als klassische Einwanderungsländer gelten und einen hohen Anteil hochqualifizierter Migranten aufweisen,

wie Australien, Kanada und Neuseeland. In den Vereinigten Staaten und in europäischen OECD-Ländern kommt diesem Thema ebenfalls wachsende Bedeutung zu. Die Länder, die bislang eine geringe Zuwanderung verzeichnet haben, beginnen dagegen erst, sich mit der Frage zu befassen, wie Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert werden können.

Die wachsende Heterogenität der Zuwandererpopulation schafft zusätzliche Herausforderungen

Auf Grund der wachsenden Vielfalt des Migrationsgeschehens im OECD-Raum ist die Integration von Zuwanderern in den letzten zwanzig Jahren zu einer größeren Herausforderung geworden. Die Vielfalt zeigt sich nicht nur in Bezug auf die Ursprungs- und Aufnahmeländer der Migranten, sondern auch hinsichtlich ihres Bildungsniveaus und bei den Migrationskategorien – Arbeitsmigration, Personenfreizügigkeit, Familiennachzug und humanitäre Migration. Die Migrationskategorie ist der wichtigste Bestimmungsfaktor der Integrationsergebnisse: Während die Integration von Arbeitsmigranten mehr oder weniger rasch erfolgt, ist dies bei den aus humanitären und familiären Gründen zugewanderten Migranten nicht der Fall. Diese beiden Gruppen haben in allen Ländern Schwierigkeiten, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die länderspezifischen Unterschiede bei den Arbeitsmarktergebnissen sind größtenteils auf den unterschiedlichen Anteil der einzelnen Migrationskategorien in der jeweiligen Zuwandererbevölkerung zurückzuführen. Und selbst innerhalb der einzelnen Kategorien gibt es große Disparitäten. Viele der aus humanitären Gründen aufgenommenen Migranten etwa haben einen Tertiärabschluss, und zugleich fehlen einem beträchtlichen Teil der Migranten in dieser Kategorie grundlegende Qualifikationen. Migrantinnen sehen sich darüber hinaus mit spezifischen Problemen konfrontiert. Viele Migrantinnen reisen aus familiären Gründen ins Aufnahmeland ein und sind dort mit wesentlich geringerer Wahrscheinlichkeit erwerbstätig als die im Inland geborenen Frauen, wohingegen der Abstand der Beschäftigungsquoten zwischen männlichen Zuwanderern und im Inland geborenen Männern geringer ist.

Die Mehrheit der Zuwanderer ist erwerbstätig …

Auch wenn die Zuwandererpopulation heterogen ist, sind die meisten Zuwanderer erwerbstätig. Die Beschäftigungsquoten geringqualifizierter Zuwanderer sind im Schnitt sogar höher als die der geringqualifizierten im Inland Geborenen. Haushalte mit einem geringqualifizierten, zugewanderten Haushaltsvorstand sind allerdings mit doppelt so hoher Wahrscheinlichkeit vom Phänomen der Erwerbstätigenarmut betroffen. Bei den Hochqualifizierten sind die Beschäftigungsquoten von Zuwanderern dagegen in fast allen OECD-Ländern niedriger als die der im Inland geborenen Bevölkerung. Und bei hochqualifizierten Zuwanderern, die erwerbstätig sind, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie für ihre Tätigkeit formal überqualifiziert sind, 47% höher.

… doch ihr Potenzial wird nicht voll ausgeschöpft

Folglich wird ein Großteil des Potenzials von Zuwanderern auf den Arbeitsmärkten der Aufnahmeländer nicht genutzt. Im Ausland, insbesondere in Nicht-OECD-Ländern, erworbene Qualifikationen und Arbeitserfahrungen werden häufig unterbewertet. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass Migranten ihre Berufserfahrungen oft in anderen Sprachen und auf anderen Arbeitsmärkten und ihre Qualifikationen in anderen Bildungssystemen

erworben haben, wobei letztere u.U. weniger effektiv sind als die der Aufnahmeländer. Das hat Auswirkungen auf die Übertragbarkeit der Kompetenzen und auf den Wert, der ihnen am Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes beigemessen wird. Außerdem fällt es Arbeitgebern schwer, diese Kompetenzen zu beurteilen.

Die Nutzung des Kompetenzpotenzials von Migranten ist einer der wichtigsten Aspekte im Zusammenhang mit Integration

Die unzureichende Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern kommt einer Ressourcenverschwendung gleich, die sich die OECD-Länder kaum leisten können. Es ist wichtig, die Kompetenzen von Migranten effektiv zu nutzen, damit sie sich der Gesellschaft des Aufnahmelandes zugehörig fühlen. Auch für den sozialen Zusammenhalt und für die gesellschaftliche Akzeptanz der künftigen Migration im Aufnahmeland ist die Nutzung ihrer Kompetenzen von zentraler Bedeutung. Eine effektive Integration in den Arbeitsmarkt hat erhebliche Spillover-Effekte: Sie hat beispielsweise positive Auswirkungen auf die Sprachkenntnisse von Migranten und ermöglicht es ihnen, in ihrem Aufnahmeland einen Beitrag zur Gesellschaft zu leisten.

Selbst Zuwandererkinder sehen sich mit über das Bildungssystem hinausgehenden Barrieren konfrontiert

Während die Bewertung von Kompetenzen, die Zuwanderer im Ausland erworben haben, Schwierigkeiten bereiten kann, sollte dies bei im Aufnahmeland aufgewachsenen und ausgebildeten Zuwandererkindern kein Problem darstellen. Ihre Ergebnisse werden meist als „Integrationsmaßstab" betrachtet, doch auch sie sind in vielen Fällen schlechter als die Ergebnisse von Kindern im Inland geborener Personen. Das gilt nicht nur für die Bildungsergebnisse, sondern sogar für die Arbeitsmarktergebnisse auf bestimmten Bildungs- und Kompetenzstufen. Es gibt allerdings auch Anzeichen dafür, dass Bildung die Arbeitsmarktintegration von Zuwandererkindern maßgeblich fördert, und zwar mehr als dies bei Kindern im Inland geborener Personen der Fall ist.

Zurückzuführen ist dies auf eine Reihe von Faktoren, wie einen Mangel an Kontakten und Kenntnissen über die Funktionsweise des Arbeitsmarktes

Die vergleichsweise schlechten Arbeitsmarktergebnisse von Zuwandererkindern stehen mit einer Reihe von Hindernissen in Zusammenhang, die einer vollständigen Integration im Weg stehen. Dazu zählen mangelnde Kontakte mit Arbeitgebern, ein begrenzter Zugang zu den Netzwerken, über die viele Stellen besetzt werden, oder einfach eine unzureichende Kenntnis der Funktionsweise des Arbeitsmarktes im Aufnahmeland. Bewerbungsschreiben und Lebensläufe etwa sehen in der Regel von Land zu Land sehr unterschiedlich aus. Mentoring-Programme, wie sie z.B. in Kanada, Dänemark und Frankreich in großem Maßstab umgesetzt wurden, versuchen solche Hindernisse abzubauen und konnten dabei gewisse Erfolge erzielen.

Ein weiterer häufig unterschätzter Faktor ist Diskriminierung. Migranten unternehmen besondere Anstrengungen, um die damit verbundene Benachteiligung auszugleichen

Die Diskriminierung von Migranten am Arbeitsmarkt ist in den meisten Ländern ein gravierendes Problem. Diskriminierung ist im Allgemeinen schwer nachzuweisen. Eine Möglichkeit, das Ausmaß von Diskriminierung objektiv zu messen, besteht darin, zu untersuchen, wie Arbeitgeber auf Lebensläufe reagieren, die sich lediglich durch den auf einen Migrationshintergrund verweisenden Namen von den Lebensläufen im Inland geborener Bewerber unterscheiden. In allen 17 OECD-Ländern, in denen solche Studien durchgeführt wurden, wurde ein hohes Ausmaß an Diskriminierung nachgewiesen. Um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, müssen Bewerber mit einem fremd klingenden Namen nicht selten doppelt so viele Bewerbungen abschicken wie Bewerber, die vergleichbare Qualifikationen und Erfahrungen mitbringen, deren Name aber nicht auf einen Migrationshintergrund schließen lässt. Um diese Benachteiligung auszugleichen, ist bei Zuwanderern und Zuwandererkindern ein unverhältnismäßig großer Mehraufwand bei der Arbeitsuche erforderlich.

Die Integration beginnt mit der Identifizierung der Kompetenzen von Zuwanderern in Anerkennungs- und Validierungsverfahren. Solche Verfahren fehlen jedoch oft

Ausgangspunkt für die Integration erwachsener Zuwanderer ist die Bestandsaufnahme ihrer Qualifikationen und Kompetenzen. Dieser erste Schritt sollte in Integrationsprogramme einbezogen werden, die ihrerseits bedarfsgerecht ausgerichtet sein sollten. Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen, die die Gleichwertigkeit ausländischer Bildungsabschlüsse mit Qualifikationen des Aufnahmelandes attestieren, von Arbeitgebern in hohem Maße geschätzt werden und mit besseren Arbeitsmarktergebnissen einhergehen. Dennoch versuchen wenige Migranten, ihre Qualifikationen anerkennen zu lassen. Dies ist, insbesondere in stark reglementierten Berufen, u.a. auf die mangelnde Transparenz der Verfahren und die große Zahl der daran beteiligten Akteure zurückzuführen. Mit kürzlich in mehreren OECD-Ländern durchgeführten Reformen wurde versucht, dieses Problem durch die Schaffung von Kontaktstellen zu lösen, die Antragsteller informieren und ihre Anträge, im Idealfall, direkt an die für das Anerkennungsverfahren zuständigen Stellen weiterleiten. Wesentlich weiter gefasst als die Anerkennung formaler Qualifikationen ist die Validierung – formal und informell – erworbener Kompetenzen. Es wäre zu erwarten, dass Zuwanderer von einer solchen Maßnahme überproportional profitieren würden, sie sind jedoch unter den Personen, die sich um eine Evaluierung ihrer Kompetenzen bemühen, unterrepräsentiert.

Zuwanderer mit ausländischen Qualifikationen brauchen häufig Brückenkurse

Da nicht bei allen ausländischen Abschlüssen eine vollständige Gleichwertigkeit mit den inländischen Qualifikationen gegeben ist, bedarf es in vielen Fällen ergänzender Fortbildungsmaßnahmen, um die ausländischen Qualifikationen an den im Aufnahmeland geltenden Standard anzugleichen. Diesem Zweck dienen Brückenkurse. Solche Kurse sind

angesichts der zunehmenden Fokussierung auf Anerkennung und Akkreditierung eine logische Ergänzung. Allerdings ist das diesbezügliche Angebot in den OECD-Ländern derzeit unzureichend entwickelt und sollte ausgebaut werden.

Die Einbindung der Arbeitgeber in die Anerkennungs- und Validierungsverfahren ist von entscheidender Bedeutung

Letztlich hängt es jedoch von den Arbeitgebern ab, ob die Kompetenzen und Qualifikationen von Zuwanderern als „gleichwertig" akzeptiert werden. Deshalb sollten die Arbeitgeber in die Validierungs- und Anerkennungsverfahren einbezogen werden. Tatsächlich sind viele der erfolgreichsten Integrationsmaßnahmen durch eine starke Arbeitgebereinbindung gekennzeichnet.

Arbeitserfahrungsprogramme helfen, die Unsicherheit von Arbeitgebern in Bezug auf die Kompetenzen von Zuwanderern auszuräumen

Besonders wichtig ist es, dass Migranten eine Chance bekommen, ihre Kompetenzen vor Arbeitgebern unter Beweis zu stellen und der ablehnenden Haltung von Arbeitgebern in Bezug auf die Einstellung von Migranten entgegenzuwirken. Dabei haben sich Praktika und andere Arbeitserfahrungsprogramme ebenso als effektiv erwiesen wie Zeitarbeit, d.h. die Beschäftigung über Zeitarbeitsfirmen, die als Sprungbrett in stabilere Beschäftigungsverhältnisse dienen kann. Auch gut durchdachte und schrittweise reduzierte vorübergehende Lohnzuschüsse können ein äußerst wirkungsvolles Instrument für die am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen sein. Die verfügbaren Daten – insbesondere aus Dänemark und Schweden – zeigen, dass solche Maßnahmen bei Zuwanderern wesentlich größere Nutzeffekte nach sich ziehen als bei im Inland Geborenen.

Zuwanderer sind in den effektivsten Programmen jedoch häufig unterrepräsentiert

Doch in der Regel sind Migranten bei Lohnzuschussprogrammen und anderen aktiven Arbeitsmarktprogrammen, die den raschen Übergang in die Erwerbstätigkeit erwiesenermaßen besonders effektiv fördern, unterrepräsentiert. In manchen Ländern, wie Österreich, Belgien, Deutschland, Norwegen und Schweden, sind Migranten mittlerweile eine ausdrückliche Zielgruppe von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Viele vielversprechende Integrationsmaßnahmen werden nur im kleinen Maßstab und im Rahmen von Projekten umgesetzt. Sie werden kaum evaluiert und in die anderen Politikbereiche einbezogen

Während die meisten Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt im OECD-Raum allgemein ausgerichtet sind, liegt der Fokus zahlreicher innovativer und vielversprechender neuer Maßnahmen auf den spezifischen Integrationsherausforderungen, mit denen sich Zuwanderer und Zuwandererkinder konfrontiert sehen. Solche Maßnahmen werden jedoch häufig im kleinen Maßstab und im Rahmen von Projekten umgesetzt, und die Ressourcen

zur Identifizierung und Ausweitung erfolgreicher Projekte fehlen in der Regel. Da viele Teilnehmer – selbst ohne solche Maßnahmen – ohnehin eine Stelle gefunden hätten, ist ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich der Ergebnisse nicht von großem Nutzen. Bei der Konzeption von Politikmaßnahmen sollte eine angemessene – wenn auch kostspielige – Evaluierung eingeplant werden, was u.a. die Berücksichtigung einer geeigneten Kontrollgruppe mit Nichtteilnehmern erfordert.

Damit in Zusammenhang steht auch das Problem der Koordinierung von Politikmaßnahmen

Es bedarf einer besseren Kommunikation und Koordinierung zwischen den vielen verschiedenen Akteuren, die am Integrationsprozess beteiligt sind. Die große Zahl der Akteure und die häufig starke Aufsplitterung der Zuständigkeiten sowohl auf als auch zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen stellt für die Konzeption und Umsetzung von Integrationsmaßnahmen in der Tat eine große Herausforderung dar.

Die Einbürgerung führt zu besseren Ergebnissen, u.a. weil sie von Arbeitgebern als Zeichen der Integration gewertet wird

Eingebürgerte Zuwanderer weisen in den meisten Aufnahmeländern bessere Integrationsergebnisse auf. Das liegt u.a. daran, dass sich Personen, die besser integriert sind, mit größerer Wahrscheinlichkeit einbürgern lassen. Es gibt allerdings auch zunehmend Belege dafür, dass der Integrationsprozess, insbesondere bei Zuwanderern aus Nicht-OECD-Ländern, durch eine Einbürgerung forciert werden kann – offenbar, weil Arbeitgeber die Einbürgerung als Zeichen der Integration von Zuwanderern interpretieren. Daher sollten Einbürgerungen gefördert werden, wie dies beispielsweise in Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten der Fall ist. Desgleichen sollten unangemessen hohe Einbürgerungsbarrieren vermieden werden. Die Tatsache, dass Arbeitgeber Einbürgerung mit Integration gleichsetzen, deutet außerdem darauf hin, dass Migranten generell stärker für die Nutzeffekte von „Integrationssignalen" für Arbeitgeber sensibilisiert werden sollten.

Die öffentliche Meinung in Bezug auf Zuwanderung hat ebenfalls maßgebliche Auswirkungen auf die Integration von Migranten, was eine faktengestützte und ausgewogene Debatte erfordert

Auch die Gesellschaft des Aufnahmelandes sendet Signale aus, etwa im öffentlichen Diskurs, der maßgeblichen Einfluss darauf hat, wie Migranten wahrgenommen werden. Die Herausforderung besteht dabei nicht zwangsläufig darin, einen Konsens über Zuwanderungsfragen zu erreichen, sondern darin, Vorurteilen entgegenzuwirken. Entgegen einer in breiten Teilen der Öffentlichkeit vertretenen Überzeugung erhalten Zuwanderer im Schnitt beispielsweise weniger Sozialleistungen als die im Inland geborene Bevölkerung. Die Fokussierung des öffentlichen Diskurses auf die negativen Integrationsergebnisse in einigen Zuwanderergruppen verstellt in der Regel den Blick auf die positiven Aspekte. Ambivalente Botschaften in Bezug auf Integration können diskriminierende Haltungen fördern, was sich wiederum auf das Verhalten der Zuwanderer selbst auswirken kann, insofern dadurch beispielsweise ihre Bereitschaft sinkt, die Sprache des Aufnahmelandes zu lernen.

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor kann eine wichtige Triebfeder des Integrationsprozesses sein

Auch durch die Einstellungspraktiken im öffentlichen Sektor werden integrationsbezogene Signale ausgesandt. Die Präsenz von Zuwanderern im Alltagsleben hat Einfluss darauf, wie sie wahrgenommen werden. Dadurch, dass der öffentliche Sektor qualifizierte Zuwanderer beschäftigt, verleiht er ihnen eine sichtbarere Präsenz und übernimmt für den privaten Sektor eine Vorbildfunktion. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor kann ferner dazu beitragen, dass die jeweiligen Einrichtungen ein besseres Verständnis der Bedürfnisse von Migranten entwickeln. Wenn Zuwanderer in gewissen wichtigen Berufen, z.B. als Lehrkräfte, beschäftigt sind, können sie anderen, vor allem jungen Menschen mit zugewanderten Eltern, zudem als Vorbild dienen. Trotzdem sind selbst die im Inland geborenen Kinder von Zuwanderern im öffentlichen Sektor unterrepräsentiert. Der öffentliche Sektor sollte daher die Hindernisse identifizieren, die der Beschäftigung von Zuwanderern und ihren Kindern im Weg stehen, und entsprechende Korrekturmaßnahmen ergreifen. Einige Länder, wie Norwegen und die Niederlande, haben in diesem Bereich spezifische Maßnahmen umgesetzt, die ziemlich effektiv waren, weil die Behörden auf die Beschäftigungsentscheidungen im öffentlichen Sektor natürlich größeren Einfluss ausüben können als auf jene im privaten Sektor.

Die wichtigste Kompetenz ist die Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes

Migranten verfügen über viele Kompetenzen, die am Arbeitsmarkt höher bewertet werden sollten, sie müssen jedoch auch neue Kompetenzen entwickeln – in der Regel solche, die für das jeweilige Aufnahmeland spezifisch sind. Die wichtigste davon ist die Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes. Es überrascht daher nicht, dass die öffentlichen Ausgaben im Bereich der Sprachförderung höher sind als bei allen anderen Komponenten von Integrationsmaßnahmen, die direkt auf Migranten abzielen. Auch wenn die Rolle der Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes im Integrationsprozess kaum hoch genug eingeschätzt werden kann, sollte darauf geachtet werden, das geforderte sprachliche Niveau nicht so hoch anzusetzen, dass Migranten dadurch von bestimmten Berufen ausgeschlossen werden. Arbeitgebern gegenüber muss klargestellt werden, dass Migranten auch dann produktiv sein können, wenn sie die Sprache des Aufnahmelandes nicht perfekt beherrschen.

Die Sprachförderung sollte auf die Kompetenzen der Zuwanderer abgestimmt und auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet werden

Der Ausgangspunkt von Sprachkursen variiert je nach erworbener Qualifikation, im Aufnahmeland angestrebtem Beruf und Hintergrund der Migranten stark. Um effektiv zu sein, muss die Sprachförderung den unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung tragen und auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein, indem – im Idealfall am Arbeitsplatz – berufsspezifische Sprachkurse angeboten werden. Solche Sprachkurse sind zwar kostspielig, aber auch eine Investition, die sich offenbar bezahlt macht und deren positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration oft beträchtlich sind. Außerdem wirken sich Sprachkurse mit größerer Wahrscheinlichkeit vorteilhaft auf die Motivation von Zuwanderern aus, wenn sie auf ihren Kompetenzbedarf abgestimmt sind.

Für Zuwandererkinder sind frühzeitig greifende Maßnahmen von entscheidender Bedeutung

Für die künftigen Integrationsergebnisse im Inland geborener Kinder von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau hat sich ein früher Kontakt mit den Bildungseinrichtungen des Aufnahmelandes als entscheidend erwiesen. Doch obwohl das in dieser Hinsicht kritische Alter bei drei bis vier Jahren liegt, sind Zuwandererkinder in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung nach wie vor oft unterrepräsentiert. Was im Ausland geborene Kinder betrifft, sollte eine rasche Familienzusammenführung gefördert werden, da ihre Bildungsergebnisse umso schlechter ausfallen, je später sie in das Bildungssystem des Aufnahmelandes eintreten.

Der Konzentration von Kindern aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau in bestimmten Schulen muss begegnet werden

Um für die Entwicklung der Kompetenzen von Zuwandererkindern ein adäquates Umfeld zu schaffen, muss der Konzentration von Kindern von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau in bestimmten Schulen entgegengewirkt werden. Das eigentliche Problem ist nicht die Konzentration an sich, sondern die Tatsache, dass sie Kinder von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau betrifft. Dies wirkt sich sowohl auf die Bildungsergebnisse der Kinder von Zuwanderern als auch auf die Ergebnisse der Kinder im Inland geborener Personen äußerst nachteilig aus. Zur Bewältigung einer solchen Herausforderung ist eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, zu denen auch Unterstützungsmaßnahmen für die zugewanderten Eltern zählen sollten.

Die Aktivierung der Kompetenzen nichterwerbstätiger Zuwanderer stellt – vor allem bei Frauen – eine besondere Herausforderung dar

Sollen nichterwerbstätige Zuwanderer dazu gebracht werden, wieder auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren, müssen sie aktiviert werden. Im Fall von Migranten, die mehrere Jahre lang nichterwerbstätig waren und – was häufig der Fall ist – in einer Zeit zugewandert sind, in der die Integrationsmaßnahmen weniger gut entwickelt waren, stellt dies eine besondere Herausforderung dar. Eine Gruppe, auf die dies in besonderem Maße zutrifft, sind Migrantinnen. Sie haben in vielen Fällen keinen Zugang zu allgemeinen Unterstützungsmaßnahmen, denn wenn ihr Partner erwerbstätig ist – was üblicherweise der Fall ist –, haben sie keinen Anspruch auf Unterstützungsleistungen. Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen sind auch für deren Kinder mit erheblichen Nutzeffekten verbunden. Ein vielversprechendes Programm, das in Dänemark und Deutschland umgesetzt wurde, bietet Frauen Sprachkurse in Kombination mit Betreuung und frühkindlicher Sprachförderung für ihre Kinder, die im Idealfall in den gleichen Einrichtungen erfolgt.

Um Zuwandererkinder beim Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu unterstützen, bedarf es eines individualisierten Ansatzes

Eine andere Gruppe, die ein besonderes Augenmerk der Politikverantwortlichen erfordert, sind junge Menschen, die weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung sind (NEET). In vielen OECD-Ländern sind Zuwandererkinder in der NEET-Gruppe überrepräsentiert – oft um einen Faktor von zwei oder mehr. Eine der Maßnahmen, mit denen ihr Übergang ins Erwerbsleben erfolgreich gefördert wurde, basiert auf einem individualisierten Ansatz mit spezialisierten Sozialarbeitern. Die jungen Menschen absolvieren auf sie zugeschnittene Fortbildungskurse und Praktika und werden dabei von ihrem Sozialarbeiter betreut. Ein Land, das diesen Ansatz nutzt, ist die Schweiz. Dabei kommt es entscheidend darauf an, frühzeitig, d.h. solange sie noch die Schule besuchen, Kontakt zu den gefährdeten Jugendlichen aufzubauen.

Als Anreiz für Arbeitgeber sind Diversitätsmaßnahmen ein vielversprechendes Instrument, das bei Unternehmen erneut auf Interesse stößt

Ein neuer Trend im Bereich der arbeitsplatzbezogenen Maßnahmen sind auf freiwilliger Basis eingeführte Diversitätsmaßnahmen. Dazu zählen u.a. „Diversitätslabels", bei denen die zuständigen Behörden gemeinsam mit den betroffenen Akteuren die Diversitätspolitik von Unternehmen in regelmäßigen Abständen prüfen und zertifizieren. In solchen Programmen engagieren sich die Teilnehmer im Rahmen der sozialen Verantwortung des Unternehmens für Diversität, was im Einklang mit der Förderung von Chancengleichheit steht, und erhalten einen Anreiz dafür – die Diversitätslabels sind ein PR-Instrument. Diversitätspläne gehen einen Schritt weiter: Hier lassen Unternehmen freiwillig eine Prüfung auf potenziell diskriminierende Einstellungspraktiken durchführen und setzen im Anschluss daran Maßnahmen zur Diversifizierung ihrer Belegschaft um. Dabei werden sie – auf Kosten der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung – von Beratern unterstützt und arbeiten mit den Sozialpartnern zusammen.

Letztlich ist Integration eine Investition – und dies muss sich in der Konzeption der Integrationsmaßnahmen widerspiegeln

Effektive Maßnahmen müssen nicht immer mit hohen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sein. Manche erfordern allerdings beträchtliche Investitionen, und das in einer Zeit, in der die meisten OECD-Länder mit schwerwiegenden Haushaltsengpässen konfrontiert sind. In diesen Fällen muss die Integration von Zuwanderern als eine Investition betrachtet werden, die frühzeitig greifende und langfristige Maßnahmen erfordert, deren Auswirkungen nicht immer sofort spürbar sind. Der Zugang zu Integrationsprogrammen sollte mithin nicht von der jeweiligen Gruppe abhängen, der Zuwanderer angehören, sondern von ihren Aussichten und Bedürfnissen im Falle einer Niederlassung. Letztlich kann die Integration nur dann wirklich gelingen, wenn alle Zuwanderergruppen die Möglichkeit haben, ihr Potenzial zu entfalten.

Kasten 2.1 **Effektive Maßnahmen zur besseren Nutzung des Potenzials von Zuwanderern und ihren Kindern**

Bestandsaufnahme und Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern

- In Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern sollten effiziente und transparente Verfahren zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen und zur Validierung von Kompetenzen entwickelt werden.
- Integrationsprogramme sollten bei der Evaluierung und Validierung der Qualifikationen und Kompetenzen von Zuwanderern sowie bei einer Sensibilisierung für die Nutzeffekte solcher Maßnahmen ansetzen.
- Es sollten Politikmaßnahmen umgesetzt werden, die Migranten in Kontakt mit Arbeitgebern bringen und ihnen eine frühzeitige Arbeitserfahrung im Aufnahmeland ermöglichen.
- Es sollte sichergestellt werden, dass Zuwanderer von effektiven allgemeinen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, einschließlich Lohnzuschussprogrammen, profitieren.
- Die Einbürgerung von Zuwanderern sollte gefördert werden.
- Beschäftigungsbarrieren im öffentlichen Sektor sollten identifiziert und abgebaut werden.
- Klischeevorstellungen und Fehleinschätzungen im Zusammenhang mit Zuwanderung sollte durch eine faktengestützte Berichterstattung über Migrationsfragen entgegengewirkt werden.

Entwicklung der spezifischen Kompetenzen, die Zuwanderer im Aufnahmeland brauchen

- Es sollte sichergestellt werden, dass Sprachkurse und Einführungsprogramme die Arbeitsmarktintegration erleichtern, aber nicht verzögern.
- Der Fokus sollte auf berufsspezifischen Sprachkursen liegen, die, sofern dies möglich ist, am Arbeitsplatz angeboten werden sollten.
- Allen Zuwanderern sollten die für eine erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt grundlegenden Kompetenzen vermittelt werden.
- Das Brückenkursangebot für Migranten mit ausländischen Qualifikationen sollte ausgebaut werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass Zuwanderer über die Funktionsweise des Arbeitsmarktes im Aufnahmeland informiert werden und sie verstehen.
- Die Integration sollte mit Mentoring-Programmen gefördert werden.
- Bei Zuwandererkindern sollte eine Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung ab dem Alter von drei Jahren gefördert werden.
- Im Fall von Familien mit Kindern sollte eine rasche Familienzusammenführung unterstützt werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass Kinder, die am Ende der Pflichtschulzeit ins Aufnahmeland kommen, entweder in Bildung, in Beschäftigung oder in Ausbildung sind.
- Die lokale Konzentration von Kindern von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau in bestimmten Schulen sollte vermieden werden.

Aktivierung der Kompetenzen von Zuwanderern

- Es sollte sichergestellt werden, dass alle langfristig aufenthaltsberechtigten Zuwanderer uneingeschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
- Für benachteiligte Jugendliche mit Migrationshintergrund sollten maßgeschneiderte Programme umgesetzt werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass Migrantinnen gleichen Zugang zu Integrationsmaßnahmen haben.
- Kurse für Migrantinnen mit Kindern sollten mit Kinderbetreuungsangeboten kombiniert werden.
- Das Bewusstsein für Diskriminierung sollte gestärkt werden, und es sollten proaktive Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung ergriffen werden.
- Arbeitgeber sollten durch Diversitätsmaßnahmen eingebunden und die Ergebnisse der Maßnahmen beobachtet werden.
- Es sollte sichergestellt werden, dass Unternehmer mit Migrationshintergrund gleichen Zugang zu Krediten und Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmensgründungen erhalten.

Einleitung

In den OECD-Ländern entfällt ein beträchtlicher und wachsender Anteil der Bevölkerung auf Zuwanderer und deren Nachkommen[2]. Dieser Anteil hat sich seit 2000-2001 in allen Ländern außer Estland und Israel erhöht. Derzeit leben im OECD-Raum 115 Millionen Zuwanderer – das entspricht etwa 10% der Gesamtbevölkerung. Etwa die Hälfte der Zuwanderer hat die Staatsbürgerschaft ihres Aufnahmelandes angenommen und zwei Drittel dieser neuen Staatsbürger haben eigenen Angaben zufolge an den letzten Wahlen teilgenommen. Es wird allgemein erwartet, dass der Zuwandereranteil in den kommenden Jahrzehnten weiter steigen wird, und zwar vor allem auf Grund des mit der Bevölkerungsalterung einhergehenden Arbeitskräftebedarfs.

Ein wachsender Anteil der Erwerbsbevölkerung im OECD-Raum entfällt auf Zuwanderer und deren im Inland geborene Kinder. Sie sind in den langjährigen Zuwanderungsländern Teil der Gesellschaft geworden – nicht nur in den klassischen Einwanderungsländern, wie Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten, sondern auch in einigen westeuropäischen OECD-Ländern. In anderen Ländern – etwa in Südeuropa – ist die zunehmende Präsenz von Zuwandererkindern im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt dagegen ein neueres Phänomen. 2012 waren im OECD-Raum 12,5% aller 15-Jährigen entweder im Ausland geboren oder hatten zwei im Ausland geborene Elternteile – das waren 50% mehr als zehn Jahre zuvor.

In den OECD-Ländern ist die Integration von Zuwanderern und deren Kindern zu einem vorrangigen Ziel der Politik avanciert und in den letzten 15 Jahren wurde ein breites Spektrum an Integrationsmaßnahmen eingeführt. Diese laufen in der Regel parallel zu den allgemeinen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen und sind auf bestimmte Migrantengruppen, insbesondere auf Neuzuwanderer, zugeschnitten. Sie reichen von „staatsbürgerlichen" Integrationsprogrammen und Sprachkursen für Neuzuwanderer bis hin zu breiter angelegten Maßnahmenpaketen, die Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftsfragen regeln.

Auch wenn viele Integrationsfragen langfristige Ansätze erfordern, müssen die diesbezüglichen Maßnahmen laufend an neue Herausforderungen und Zielgruppen angepasst werden. Sie müssen auch auf den jeweiligen makroökonomischen Kontext, etwa die jüngste Weltwirtschaftskrise, abgestimmt werden und den Erfahrungen mit im In- und Ausland erfolgreichen bzw. weniger erfolgreichen Maßnahmen Rechnung tragen. Darüber hinaus stellt sich eine Reihe von OECD-Ländern, wie die Länder Mittel- und Osteuropas oder Korea, auf größere Zuwandererströme ein. Andere Länder, in Südeuropa, verzeichneten erst in jüngster Zeit eine starke Zuwanderung und müssen sich nun mit neuen Fragen, wie der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit geringqualifizierter Zuwanderer und der Integration ihrer Kinder, auseinandersetzen. Ein klarer Trend, der sich in den letzten beiden Jahrzehnten im gesamten OECD-Raum abzeichnete, ist die wachsende Vielfalt der Migration. Es gibt ein zunehmend größeres Spektrum an Herkunftsländern, Bildungsniveaus und Migrationskategorien (d.h. Arbeitsmigration, Familiennachzug, humanitäre Migration und Personenfreizügigkeit).

Die Frage, wie das gesamte Kompetenzpotenzial von Zuwanderern und deren Kindern erschlossen werden kann, ist unter den verschiedenen integrationsspezifischen Herausforderungen vielleicht die wichtigste. Diese Kompetenzen ungenutzt zu lassen, kommt einer Ressourcenverschwendung gleich, die sich Volkswirtschaften heute kaum leisten können.

Zahlreiche Studien beschäftigen sich mit der Frage, welche Rolle Kompetenzen als Antriebskräfte des Wirtschaftswachstums spielen – und zwar sowohl durch die Stärkung des Humankapitals als auch durch den angestoßenen technologischen Wandel. Die Kompetenzen von Zuwanderern sind bereits heute ein wichtiger Teil des Humankapitals, auf das die OECD-Volkswirtschaften angewiesen sind. In Zukunft wird ihnen sogar eine noch wichtigere Rolle zukommen. In diesem Sinne sind integrationsfördernde Investitionen in die Kompetenzen von Zuwanderern ein zentrales Element einer umfassenderen Kompetenzstrategie.

Bildung und Kompetenzen spielen auch auf individueller Ebene eine wichtige Rolle. Arbeitskräfte mit höherem Kompetenzniveau sind produktiver, verdienen tendenziell mehr und haben bessere Beschäftigungsaussichten. Kompetenzen schlagen sich jedoch nicht automatisch in höheren Einkommen oder einer höheren Produktivität nieder. Wie sich Kompetenzen auswirken, hängt vor allem davon ab, welche Kompetenzen entwickelt werden, ob sie auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind und wie sie in der Erwerbsbevölkerung genutzt werden. Während viele solcher Aspekte gleichermaßen auf die im Inland wie auf die im Ausland Geborenen zutreffen, ist in Bezug auf Zuwanderer und deren Kinder eine Reihe spezifischer Faktoren zu berücksichtigen, die Gegenstand dieses Kapitels sind.

Es beginnt damit, dass Zuwanderer im Allgemeinen zumindest einen Teil ihrer Kompetenzen in ihrem Herkunftsland erworben haben, in Kontexten, die sich häufig stark von jenen im Aufnahmeland unterscheiden. Spielt das eine Rolle und, wenn ja, inwiefern? Entsprechen ihre Kompetenzen den Anforderungen des lokalen Arbeitsmarktes? Wie sehen ihre Kompetenzen im Vergleich zu jenen der im Inland geborenen Bevölkerung aus? Wie können Informationen über die Kompetenzen von Zuwanderern wirksam an die breite Öffentlichkeit und insbesondere an Arbeitgeber weitergegeben werden, damit diese angemessene Einstellungsentscheidungen treffen können?

Diese Fragen sind für die gesellschaftliche Integration im weiteren Sinne von Bedeutung, denn die unzureichende Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern und ihren Kindern ist sowohl mit wirtschaftlichen als auch mit sozialen Kosten verbunden. Die Mobilisierung des Kompetenzpotenzials von Zuwanderern und die Nutzung ihrer Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt garantieren zwar nicht zwangsläufig ihre soziale Integration, sind jedoch mit Sicherheit ein großer Schritt in Richtung wirtschaftliche Unabhängigkeit, soziale Inklusion und Akzeptanz in ihrer neuen Heimat. Ein guter Arbeitsplatz bietet Menschen einen besseren Schutz vor Armut, größere Anerkennung in der Gesellschaft und mehr Möglichkeiten zu sozialer Interaktion.

Die Frage, wie die Kompetenzen von Zuwanderern optimal genutzt werden können, umfasst wesentlich mehr als die Aspekte der Überqualifikation und der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen und Kompetenzen. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern unter dem Gesichtspunkt des Humankapitals untersucht. Darüber hinaus werden Maßnahmen erörtert, die genutzt werden können, um das Kompetenzpotenzial von Zuwanderern durch die Identifizierung, Nutzung, Aktivierung und Entwicklung ihrer Kompetenzen voll auszuschöpfen. Das Kapitel basiert auf den umfassenden Arbeiten der OECD zum Thema Integration (Kasten 2.2) sowie auf neuen Befunden.

Der erste Teil des Kapitels beschreibt den allgemeinen Kontext und identifiziert die größten kompetenzspezifischen Probleme im Bereich der Arbeitsmarktintegration. Im zweiten Teil werden Instrumente und Maßnahmen in Zusammenhang mit den drei Säulen der OECD Skills Strategy – der Nutzung, Entwicklung und Aktivierung von Kompetenzen – erörtert. Abschließend werden einige allgemeine Erkenntnisse für die Politik diskutiert.

Kasten 2.2 **OECD-Arbeiten zur Integration von Zuwanderern und deren Kindern**

Im Lauf des letzten Jahrzehnts hat die OECD umfassende Arbeiten zur Integration von Zuwanderern und deren Kindern veröffentlicht. Im Rahmen der Publikationsreihe *Jobs for Immigrants* wurden 12 ausführliche Länderstudien zur Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern in Australien, Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Schweden und der Schweiz vorgelegt (OECD, 2007, 2008, 2012c, 2014a). Nun hat die OECD eine neue Publikationsreihe in Angriff genommen, deren erste Ausgabe Schweden gewidmet ist. Sie trägt das Expertenwissen lokaler und nationaler Akteure zusammen, um Defizite im Integrationssystem zu identifizieren, die Koordinierung zu stärken und empfehlenswerte Praktiken anderer OECD-Länder weiterzuentwickeln.

Die Publikation *Integration von Zuwanderern: OECD-Indikatoren 2012* (OECD, 2012e) liefert umfassende Querschnittsdaten zu den Integrationsergebnissen von Zuwanderern und deren Kindern in allen OECD-Ländern. Auch im *Internationalen Migrationsausblick* werden regelmäßig Trends und Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktergebnisse von Migranten analysiert. Im Rahmen dieser Publikationsreihe wurden u.a. die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen (OECD, 2006a) sowie die Überqualifikation (Dumont und Monso, 2007), die Löhne (OECD, 2008) und die Diskriminierung von Zuwanderern (Heath, Liebig und Simon, 2013) untersucht.

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission hat die OECD neues Licht auf entstehende Integrationsfragen geworfen, indem der aktuelle Forschungsstand mit neuen Vergleichsdaten verknüpft wurde. Untersucht wurden insbesondere der Übergang von der Schule ins Erwerbsleben bei Kindern von Zuwanderern (OECD, 2010a), der Zusammenhang zwischen Einbürgerung und sozioökonomischer Integration (OECD, 2011) und, in jüngerer Zeit, die Kompetenzen von Zuwanderern (OECD/Europäische Union, 2014). Auch die unternehmerische Tätigkeit von Zuwanderern (OECD 2010c), lokale Integrationsansätze (OECD, 2006c) sowie die Zusammenhänge zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarktergebnissen (Jean et al., 2010) wurden eingehend untersucht.

Darüber hinaus hat die OECD, hauptsächlich im Rahmen ihrer Internationalen Schulleistungsstudie (PISA), die Bildungsergebnisse von Zuwandererkindern analysiert (OECD, 2006b und 2012d). Als Teil dieser Erhebung führte die OECD überdies eine Reihe von Länderstudien durch, die sich mit den bildungsspezifischen Rahmenbedingungen für die Kinder von Zuwanderern auseinandersetzen.

Kontext der Arbeitsmarktintegration

Umfang und Zusammensetzung der Zuwandererbevölkerung

Die Prioritäten der Integrationspolitik sind an den Merkmalen vergangener und aktueller Zuwanderungswellen ausgerichtet. Bevor die gegenwärtige Situation in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten und die Nutzung ihrer Kompetenzen analysiert werden kann, ist es daher wichtig, zunächst den Umfang und die Zusammensetzung der Zuwandererbevölkerung zu untersuchen.

Die im Ausland geborene Bevölkerung hat in den meisten OECD-Ländern in den letzten 15 Jahren stetig expandiert, und sie ist auch während der jüngsten weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise nicht zurückgegangen. Der Umfang der Zuwandererbevölkerung variiert indessen stark im OECD-Vergleich. Am geringsten ist der Zuwandererenteil an der Gesamtbevölkerung mit weniger als 5% in den meisten mitteleuropäischen Ländern, in Chile, Japan, Korea, Mexiko sowie der Türkei; in Australien, Kanada, Neuseeland und der Schweiz

beträgt der Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung zwischen 20% und 30%; am größten ist er in Luxemburg, wo über 40% der Gesamtbevölkerung aus dem Ausland stammen (Abb. 2.1). In Ländern mit einer umfangreichen im Ausland geborenen Bevölkerung ist im Allgemeinen auch der Anteil der im Inland geborenen Kinder von Migranten höher.

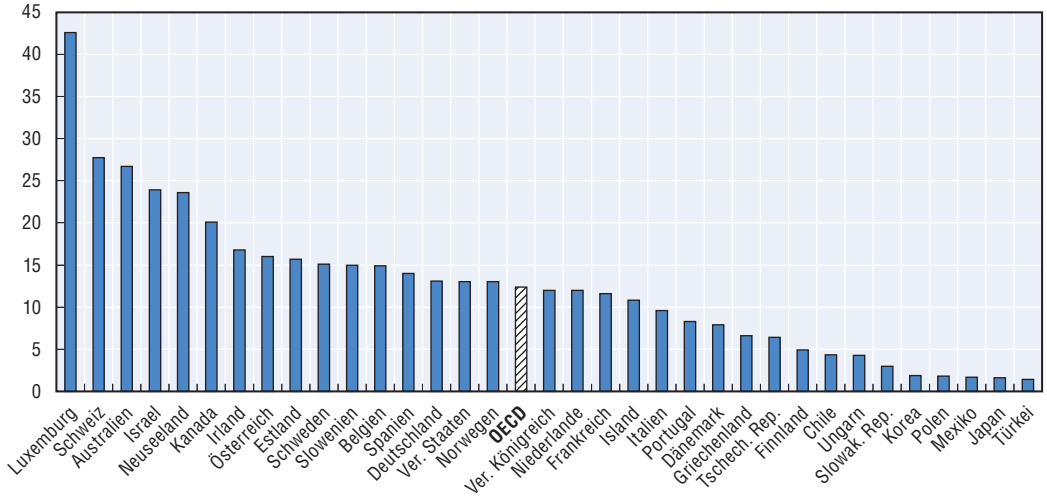
Ein weiterer wichtiger Faktor ist der Anteil der Neuzugänge unter der Zuwandererbevölkerung, da die Integration ein längerer Prozess ist und der Unterstützungsbedarf im Allgemeinen in den ersten Jahren nach der Einreise am größten ist. Daher richtet sich die Aufmerksamkeit der Politik im OECD-Raum hauptsächlich auf die Neuzuzüge, für die auch der Großteil der Unterstützungsmaßnahmen bestimmt ist. Die Neuzuwanderer stellen jedoch nirgends die Mehrheit der im Ausland geborenen Bevölkerung. In einigen Ländern, z.B. in Irland und in Südeuropa, ist allerdings etwa ein Drittel der Zuwandererbevölkerung in den vergangenen fünf Jahren eingereist.

Ein dritter wichtiger Punkt ist das Bildungsniveau der Zuwandererbevölkerung. Hoch- und geringqualifizierte Migranten sehen sich auf dem Arbeitsmarkt mit sehr unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Damit diese Herausforderungen bewältigt werden können, muss die Politik bei ihren Maßnahmen den unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Im OECD-Durchschnitt waren die im Ausland Geborenen 2011-2012 sowohl unter den Geringqualifizierten (Personen, die höchstens einen Abschluss des Sekundarbereichs II haben) als auch unter den Hochqualifizierten (Absolventen tertiärer Bildungsgänge) überproportional stark vertreten. Besonders hochqualifiziert ist die Zuwandererbevölkerung in Kanada, Neuseeland, Luxemburg, im Vereinigten Königreich, in Israel, Australien, Irland, Polen und Estland (Abb. 2.2). Dort verfügen mindestens 40% der Zuwanderer über einen Hochschulabschluss. In Japan, der Schweiz, Norwegen, den Vereinigten Staaten, Schweden und Mexiko beläuft sich der entsprechende Anteil auf über 30%. In Italien und Griechenland, wo der Großteil der Zuwanderer geringqualifizierte Beschäftigungen ausübt, machen die Hochqualifizierten hingegen weniger als 15% der Zuwandererbevölkerung aus. Seit Beginn des Jahrtausends ist der Anteil der Zuwanderer mit tertiärem Bildungsabschluss in fast allen OECD-Ländern gestiegen.

Auch in Bezug auf die Herkunftsländer bestehen große Unterschiede (Abb. 2.3). Im OECD-Durchschnitt stammt knapp über ein Drittel der im Ausland geborenen Bevölkerung im Erwerbsalter aus einem anderen OECD-Land, dieser Anteil variiert jedoch erheblich von Land zu Land. In Luxemburg, Island, Irland und der Schweiz ebenso wie in der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Mexiko stammt die Mehrzahl der im Ausland geborenen Erwachsenen im Erwerbsalter aus anderen OECD-Ländern. Beim Großteil von ihnen handelt es sich um Zuwanderer aus Nachbarländern oder aus Ländern, mit denen Freizügigkeitsabkommen bestehen, insbesondere Ländern der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA); dies ist auch in Belgien, den nordischen Ländern und im Vereinigten Königreich der Fall. Auch in Australien und Neuseeland stammt ein großer Anteil der Zuwanderer aus anderen OECD-Ländern. In Südeuropa und einigen mitteleuropäischen Ländern sowie in Chile, Israel, Japan und Korea stammt die große Mehrzahl der im Ausland geborenen Personen im Erwerbsalter hingegen aus Nicht-OECD-Ländern.

Häufig ist ein Zusammenhang zwischen den Herkunftsländern und den Zuwanderungsgründen zu erkennen. In vielen europäischen OECD-Ländern ist z.B. eine große Zahl der Zuwanderer aus Nicht-OECD-Ländern im Rahmen der humanitären Migration oder des Familiennachzugs eingereist. Wie weiter unten eingehender erläutert, sind die Arbeitsmarktergebnisse solcher Migranten häufig schlechter als für Arbeitsmigranten, auch wenn sie aus denselben Ländern stammen oder sonstige Merkmale gemeinsam haben.

Abbildung 2.1 **Im Ausland geborene Bevölkerung in Prozent der Gesamtbevölkerung, 2012**



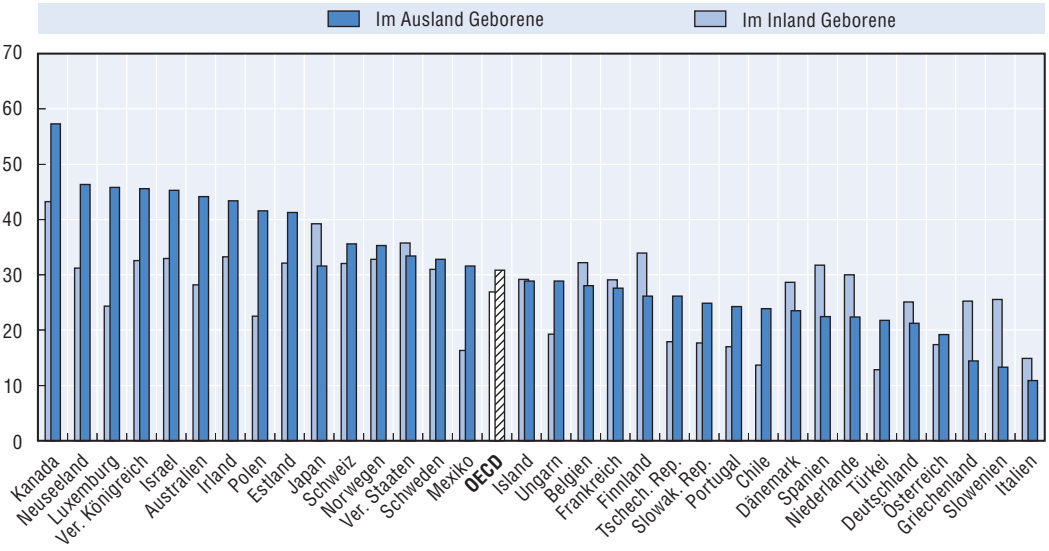
Anmerkung: Die Daten für Korea und Japan beziehen sich auf die ausländische Bevölkerung.

Quelle: International Migration Database 2012 außer für Australien, Kanada, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, Israel, Neuseeland, Polen und Portugal (2011), Chile und Mexiko (2010) sowie die Türkei (Database on Immigrants in OECD Countries, DIOC, 2010/2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157367

Abbildung 2.2 **Anteil der Hochqualifizierten in der im Inland und der im Ausland geborenen Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64 Jahre), 2013**

In Prozent

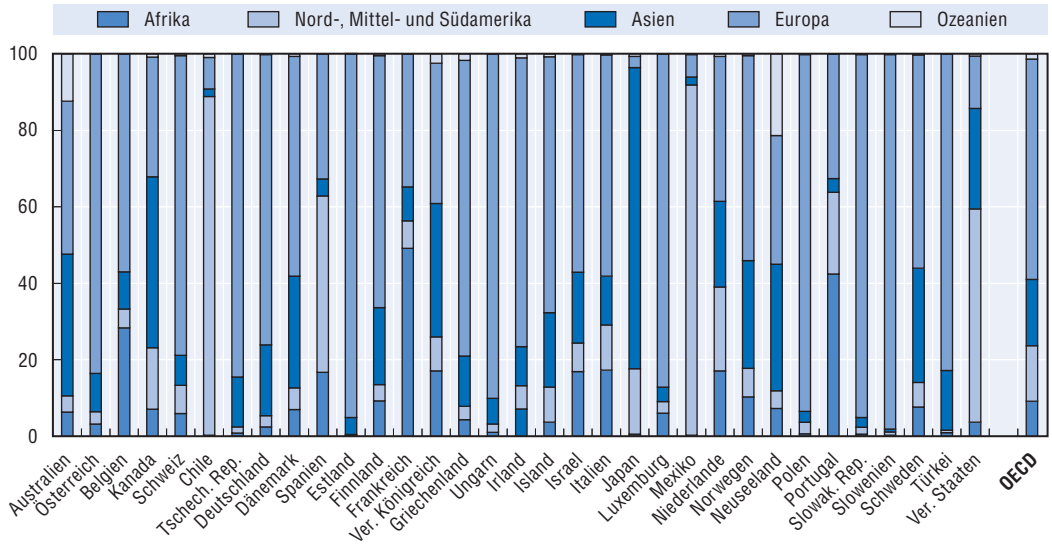


Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebung 2013 (Eurostat); Australien und Japan: DIOC 2010/2011; Kanada, Neuseeland: Labour Force Surveys 2012; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Israel: Labour Force Survey 2011; Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2013; Vereinigte Staaten: Current Population Survey 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157373

Abbildung 2.3 **Verteilung der im Ausland geborenen Bevölkerung im Erwerbsalter, nach Geburtskontinent, 2010-2011**

In Prozent



Quelle: Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC) 2010/2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157387

Leider mangelt es an nach Einreisezweck aufgeschlüsselten Daten zur Zusammensetzung der bereits ansässigen Zuwandererbevölkerung. Für einige europäische Länder liegen allerdings auf Selbstangaben beruhende Daten aus einem Ad-hoc-Modul der EU-Arbeitskräfteerhebung des Jahres 2008 vor. Aus diesen Daten ist ersichtlich, dass in Belgien, den Niederlanden, Norwegen und Schweden zwischen 61% und 81% der aus Nicht-OECD-Ländern stammenden Zuwanderer im Rahmen des Nachzugs erwachsener Familienangehöriger oder der humanitären Migration eingereist sind.

Die Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes dürfte der wichtigste Faktor sowohl für die Übertragbarkeit der Kompetenzen von einem Land ins andere als auch für die Arbeitsmarktintegration sein (wegen aktueller Untersuchungen vgl. z.B. Chiswick und Miller, 2014, sowie Sweetman, 2014). In der Praxis lässt sich der Effekt der Sprachkenntnis jedoch nur schwer gesondert beurteilen oder messen, da er eng mit den Effekten anderer Kompetenzen verknüpft ist. Auch die Konstruktion eines verlässlichen Indikators für die Sprachkenntnisse ist kein leichtes Unterfangen. Häufig werden hierzu Selbstangaben der Zuwanderer verwendet. Solche Messgrößen sind jedoch fehleranfällig und können nur selten Arbeitskräfteerhebungen entnommen werden. Eine andere – leichter verfügbare – Hilfsvariable ist der prozentuale Anteil der Zuwanderer aus Ländern, die eine offizielle Sprache mit dem Aufnahmeland gemeinsam haben, auch wenn die Amtssprache, vor allem in mehrsprachigen Ländern, nicht zwangsläufig die Sprache ist, die die Zuwanderer tatsächlich sprechen.

In OECD-Aufnahmeländern, deren Sprache in vielen Herkunftsländern gesprochen wird, ist der Anteil der Zuwanderer, die die Landessprache sprechen, natürlich deutlich größer als in Ländern, für die dies nicht der Fall ist[3]. Dennoch gibt es hier selbst innerhalb der Gruppe der englischsprachigen OECD-Länder große Unterschiede. Der Anteil der Zuwanderer aus

Ländern, in denen Englisch eine wichtige offizielle Landessprache ist, reicht von 24% in den Vereinigten Staaten bis rd. 50% in Australien, Kanada, dem Vereinigten Königreich und Neuseeland. Unter den nichtenglischsprachigen Ländern weisen Frankreich, Portugal und Spanien einen großen Anteil an Zuwanderern aus ehemaligen Kolonien auf, in denen Französisch, Portugiesisch bzw. Spanisch offizielle Landessprachen sind. Auch Belgien, Chile, die Tschechische Republik, Luxemburg, Mexiko, die Slowakische Republik und die Schweiz weisen einen hohen Anteil an Zuwanderern auf, die die Landessprache schon vor der Einreise beherrschten, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass viele Zuwanderer aus Nachbarländern stammen. In OECD-Ländern, deren Sprache jenseits der Landesgrenzen kaum gesprochen wird, ist dieser Anteil jedoch sehr gering. Zu diesen Ländern gehören Deutschland, Griechenland, Israel, Italien, mittel- und osteuropäische Länder, skandinavische Länder sowie Japan und Korea.

Mit den verschiedenen im Vorstehenden genannten Merkmalen der Zuwandererbevölkerung ist es insgesamt möglich, die sehr unterschiedliche Kontextsituation in den einzelnen Ländern zu beschreiben, weshalb sie auch zur Klassifizierung der Länder verwendet werden können. Abbildung 2.4 gibt einen Überblick über die sich daraus ergebende Einteilung.

Gruppe 1: Langjährige Zuwanderungsländer mit einem hohen Anteil an Neuzuwanderern und hochqualifizierten Zuwanderern

Die zu dieser Gruppe gehörenden Länder können auf eine lange Tradition der Zuwanderung zurückblicken und weisen einen hohen Anteil an Neuzuwanderern ebenso wie seit längerem ansässigen Zuwanderern auf. In allen diesen Ländern stellen die im Ausland Geborenen mindestens 12% der Bevölkerung im Erwerbsalter, und im Inland geborene Kinder von Zuwanderern machen einen erheblichen Teil der Gesamtbevölkerung aus. Der Anteil der hochqualifizierten Zuwanderer ist in diesen Ländern ebenfalls hoch – etwa ein Drittel der Zuwanderer hat einen Hochschulabschluss –, und viele Zuwanderer waren bereits vor der Einreise mit der Landessprache vertraut[4].

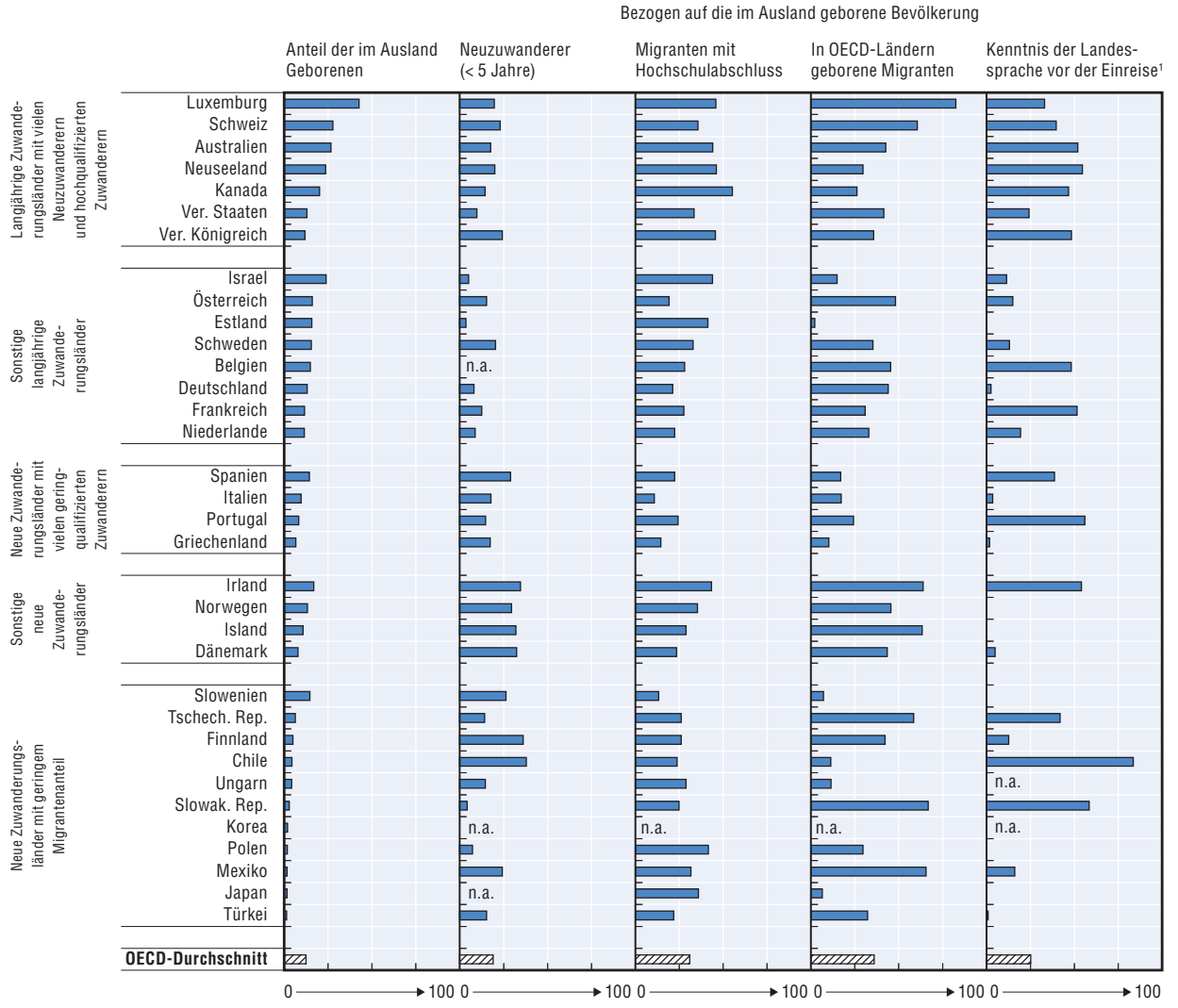
Die klassischen Einwanderungsländer Australien, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten betrachten ihre Migrationsgeschichte im Allgemeinen als ein Musterbeispiel der Integration und als Teil des nationalen Erbes. Zu dieser ersten Gruppe gehören auch einige europäische Länder, und zwar Luxemburg, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. In diesen Ländern leben neben einer seit langem ansässigen Zuwandererbevölkerung auch zahlreiche Neuzuwanderer, die sich dort im Rahmen der Freizügigkeitsregelungen der EU und der EFTA niedergelassen haben. In allen diesen Ländern wurde in den letzten zehn Jahren zudem eine starke Arbeitszuwanderung verzeichnet.

Gruppe 2: Sonstige langjährige Zuwanderungsländer

Die zweite Gruppe setzt sich aus sonstigen europäischen Ländern sowie Israel zusammen. Diese Länder sind seit langem Zuwanderungsländer. Die im Ausland geborene Bevölkerung macht dort zwischen 12% und 16% der Gesamtbevölkerung aus (24% in Israel) und ist großenteils seit langem ansässig. In dieser Ländergruppe (mit Ausnahme von Schweden) sind mindestens drei Viertel der im Ausland Geborenen seit mindestens zehn Jahren im Aufnahmeland ansässig. Zu ihr gehören Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland und die Niederlande, die alle in der Nachkriegszeit eine starke „Gastarbeiterzuwanderung“ erlebten. Bei den Gastarbeitern handelte es sich im Allgemeinen um geringqualifizierte Arbeitsmigranten, die später ihre Familien nachkommen ließen.

Abbildung 2.4 **Merkmale der Zuwanderer in den OECD-Ländern, 2012**

In Prozent



1. Wenn das Geburtsland und das Aufnahmeland eine gemeinsame Amtssprache haben, wird davon ausgegangen, dass der Zuwanderer schon vor der Einreise mit der Landessprache des Aufnahmelandes vertraut war.

Quelle: Im Ausland Geborene (alle Altersgruppen): International Migration Database 2012 außer für Australien, Kanada, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, Israel, Neuseeland, Polen und Portugal (2011) sowie Türkei (Database on Immigrants in OECD Countries [DIOC] 2010/2011). Die Daten für Korea und Japan beziehen sich auf die ausländische Bevölkerung.

Neuzuwanderer (Altersgruppe ab 15 Jahren): DIOC 2010/11; Portugal: Arbeitskräfteerhebungen 2011-2012.

Zuwanderer mit tertiärem Bildungsabschluss (Altersgruppe: 15-64 Jahre): Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebung 2013 (Eurostat); Australien und Japan: DIOC 2010/2011; Kanada, Neuseeland: Labour Force Surveys 2012; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Israel: Labour Force Survey 2011; Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012; Vereinigte Staaten: Current Population Survey 2013.

Geburtsregion (Altersgruppe: 15-64 Jahre): Europäische Länder: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) 2012; Deutschland und sonstige Länder: DIOC 2010/2011.

Kontakt mit der Landessprache vor der Einreise (Altersgruppe ab 15 Jahren): Trade, Production and Bilateral Protection Database (TradeProd) des französischen Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII); DIOC 2010/2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157391

Alle europäischen Länder dieser Gruppe mit Ausnahme von Estland haben auch zahlreiche humanitäre Migranten aufgenommen. Bei einem großen Teil der Migranten handelt es sich dort also nicht um Arbeitsmigranten, so dass ihre Integrationsergebnisse in der Regel weniger günstig sind. Daher steht die Frage der Integration in diesen Ländern

relativ weit oben auf der politischen Agenda. Auch wenn einige Länder in dieser Gruppe – vor allem Deutschland – zurzeit eine starke Zuwanderung verzeichnen, hauptsächlich aus anderen EU-Ländern, ist der Anteil der Neuzuwanderer im Vergleich zum Anteil der seit langem ansässigen Zuwanderer aus einkommensschwächeren Ländern relativ gering. In Frankreich stammt ein großer Teil der seit langem ansässigen Zuwanderer aus den ehemaligen Kolonien. In Estland erklärt sich der hohe Anteil der im Ausland geborenen Personen aus der Binnenmigration innerhalb der ehemaligen Sowjetunion. Seit der Unabhängigkeit des Landes wurde nur eine geringe Zuwanderung verzeichnet.

Gruppe 3: Neue Zuwanderungsländer mit einem hohen Anteil an geringqualifizierten Zuwanderern

Die dritte Gruppe wird von den südeuropäischen Ländern gebildet, die erst in der jüngeren Vergangenheit zu Zuwanderungsländern wurden und die einen hohen Anteil an geringqualifizierten Migranten aus Nicht-OECD-Ländern aufweisen. Gegenwärtig handelt es sich bei etwa 14% der spanischen Bevölkerung um im Ausland geborene Personen, und die meisten darunter sind seit dem Jahr 2000 ins Land gekommen. In Griechenland, Italien und Portugal ist die Zuwandererbevölkerung etwas kleiner, sie macht ungefähr 10% der Bevölkerung im Erwerbsalter aus.

In allen Ländern dieser Gruppe wurden die Arbeitsmigranten vor der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise vor allem für gering qualifizierte Tätigkeiten eingestellt. Während des Konjunkturabschwungs waren diese Migranten überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Zwischen 2008 und 2012 ist die Zahl der Neuzuwanderer in allen diesen vier Ländern um fast die Hälfte gesunken. Die Zahl der Zuwandererkinder ist zugleich aber stark gestiegen, was neue Fragen in Bezug auf die Integration in das Bildungssystem, den Übergang von der Bildung ins Erwerbsleben sowie das Staatsangehörigkeitsrecht aufwirft.

Gruppe 4: Sonstige neue Zuwanderungsländer

Die vierte Gruppe setzt sich aus vergleichsweise neuen Zuwanderungsländern in Nordeuropa zusammen (Irland und skandinavische Länder). Dort handelt es sich bei einem großen Teil der im Ausland geborenen Bevölkerung um Neuzuwanderer. In diesen Ländern lebt eine große Zahl von EU-Bürgern, die sich dank der Freizügigkeitsregelungen niederlassen konnten, wobei im Fall von Irland noch eine große Zahl von Migranten aus englischsprachigen Ländern hinzukommt. Bei einem Großteil der Zuwanderung in die skandinavischen Länder handelt es sich um humanitäre Migration, teilweise mit Familiennachzug, d.h. um Personen, deren Arbeitsmarktbindung, zumindest in der Anfangsphase, nur gering ist. Daher steht die Frage der Integration in diesen Ländern recht weit oben auf der politischen Agenda.

Gruppe 5: Neue Zuwanderungsländer mit geringem Migrantenanteil

Die letzte Ländergruppe ist sehr unterschiedlich strukturiert und durch eine geringe Zuwandererbevölkerung gekennzeichnet. Zu ihr gehören OECD-Länder in Mitteleuropa, in Nord-, Mittel- und Südamerika und in Ostasien sowie die Türkei. In diesen Ländern macht die im Ausland geborene Bevölkerung weniger als 5% der Bevölkerung aus. Höher ist ihr Anteil allerdings in Slowenien und der Tschechischen Republik, wo – wie auch in der Slowakischen Republik – viele im Ausland geborene Personen auf Grund von Grenzänderungen unter diese Kategorie fallen.

Da die Zuwandererbevölkerung in dieser Ländergruppe klein und die Zahl der Neuzuzüge gering ist, ist die Integrationspolitik noch ein neues Thema und vor allem auf bestimmte Kategorien von Neuzuwanderern ausgerichtet. In Japan war der Auslöser für

die Entwicklung einer Integrationspolitik die „ethnische Migration", in Korea vor allem der Ehegattennachzug. In den europäischen Ländern dieser Gruppe steht die Integration von Zuwanderern im Allgemeinen weiter unten auf der politischen Agenda als die Auswanderung der eigenen Staatsangehörigen und der Transit von Migranten aus Nicht-EU-Ländern, die über ihr Staatsgebiet nach Westeuropa zu gelangen versuchen.

Qualifikationen und Kompetenzen von im Ausland geborenen Erwachsenen und deren Kindern

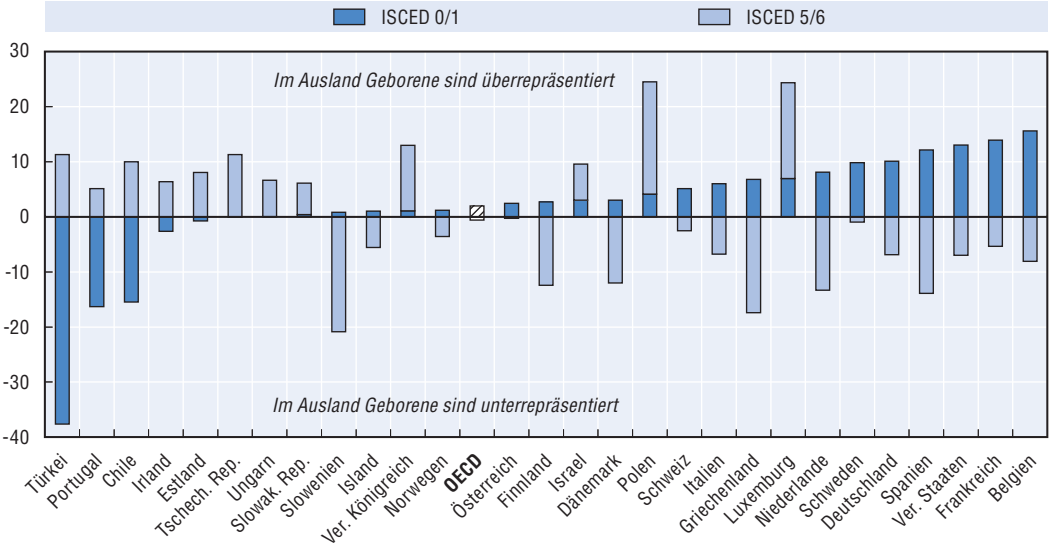
Qualifikationen und Kompetenzen im Ausland geborener Erwachsener

Die Überrepräsentation von Zuwanderern sowohl unter den Gering- als auch unter den Hochqualifizierten (Abb. 2.5) bringt im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und die soziale Integration spezifische Herausforderungen mit sich. Sie zeigt zudem, dass Zuwanderer bei den mittleren Bildungsabschlüssen in den meisten Ländern unterrepräsentiert sind.

Die Bildungsabschlüsse der Zuwanderer sind lediglich eine Hilfsvariable für deren tatsächliche Kompetenzen. Diesbezügliche Daten stehen in Ländern zur Verfügung, die eine beträchtliche Zuwandererbevölkerung aufweisen und 2012 an der Erhebung über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (PIAAC) teilgenommen haben. Eine ausführliche Diskussion der PIAAC-Ergebnisse würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen (für einen

Abbildung 2.5 **Unterschiedliche Verteilung sehr niedriger und hoher Bildungsabschlüsse auf die im Ausland und die im Inland geborene Bevölkerung, Altersgruppe 25-54 Jahren, 2013**

Prozentpunkte



Anmerkung: ISCED steht für Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens. ISCED 0/1 bezieht sich auf Personen, deren höchster Bildungsabschluss ein Vor- oder Primarschulabschluss ist. ISCED 5/6 bezieht sich auf Personen mit einem Tertiärabschluss. Die nach dem chilenischen CASEN erreichbare höchste Bildungsstufe entspricht nicht genau den ISCED-Stufen. Es wird unterstellt, dass Schüler, die die Sekundarschule besucht, aber nicht abgeschlossen haben, zumindest einen Abschluss des Sekundarbereichs I besitzen (ISCED 2).

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebung 2013; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Israel: Labour Force Survey 2011; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys 2013.

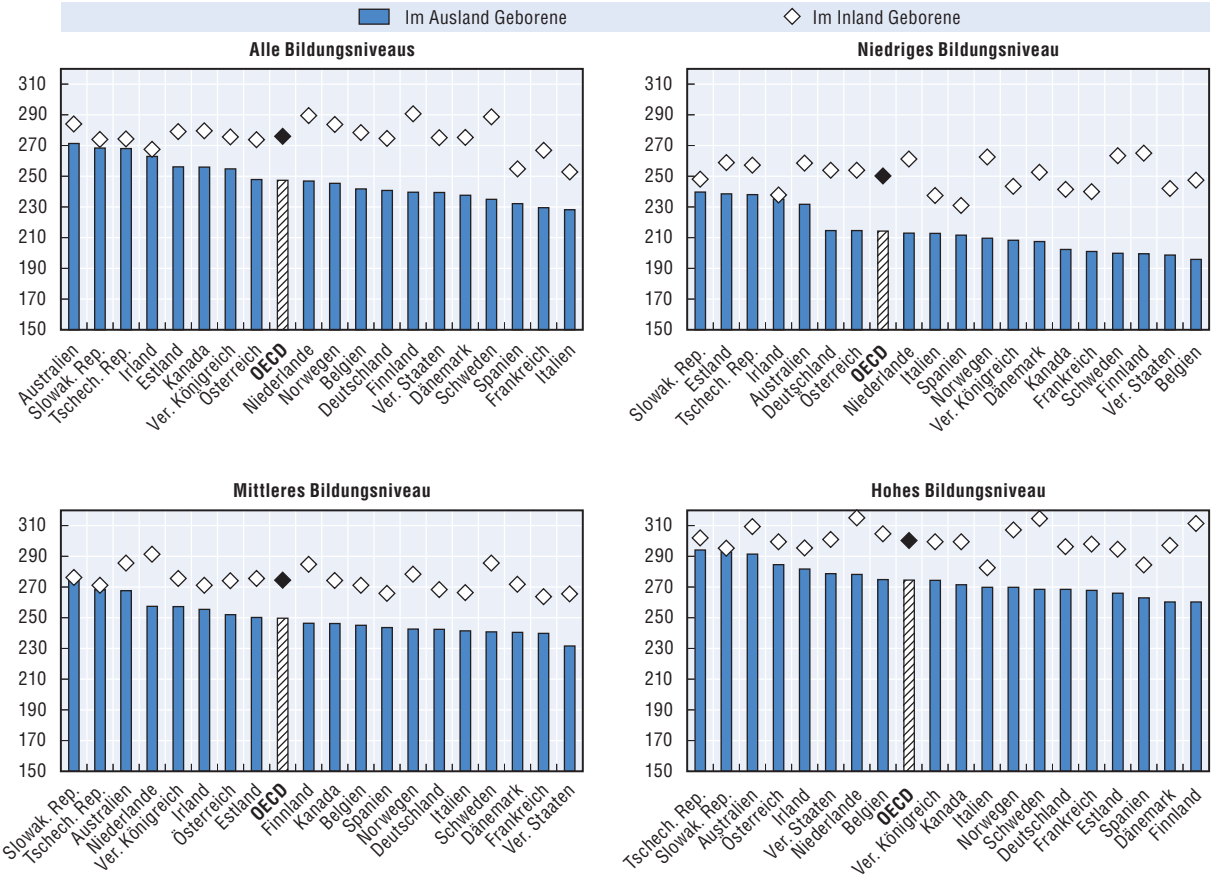
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157401

Überblick vgl. Bonfanti und Xenogiani, 2014). Es sei jedoch festgehalten, dass sie darauf schließen lassen, dass Zuwanderer in allen Ländern ein – im Schnitt – niedrigeres Kompetenzniveau aufweisen als die im Inland Geborenen. Dieses Muster ist unabhängig von den jeweiligen formalen Bildungsabschlüssen zu beobachten (Abb. 2.6). Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, dass mit der Lesekompetenz auch die Sprachbeherrschung erhoben wird. Und da die Tests in der Sprache des Aufnahmelandes durchgeführt werden, ist es nicht möglich, die Beherrschung der jeweiligen Landessprache und die Sprachbeherrschung an sich gesondert zu ermitteln.

Die geringeren Kompetenzen der Zuwanderer auf bestimmten Bildungsstufen rühren zum Teil daher, dass sie ihre Qualifikationen in Bildungssystemen erworben haben, die nicht immer so gute Ergebnisse erzielen wie jene in ihren jeweiligen Aufenthaltsländern[5]. Tatsächlich scheint der Abstand zwischen den im Inland Geborenen und den im Ausland Geborenen, die über einen im Aufnahmeland erworbenen Abschluss verfügen, geringer zu sein. Ein – wenngleich geringerer – Abstand ist jedoch in den meisten Ländern zu beobachten (Abb. 2.7).

Abbildung 2.6 **Mittlere Punktzahlen der 16- bis 64-Jährigen im Bereich Lesekompetenz, nach Aufenthaltsland, Bildungsniveau und Geburtsland, 2012**

Punktzahl

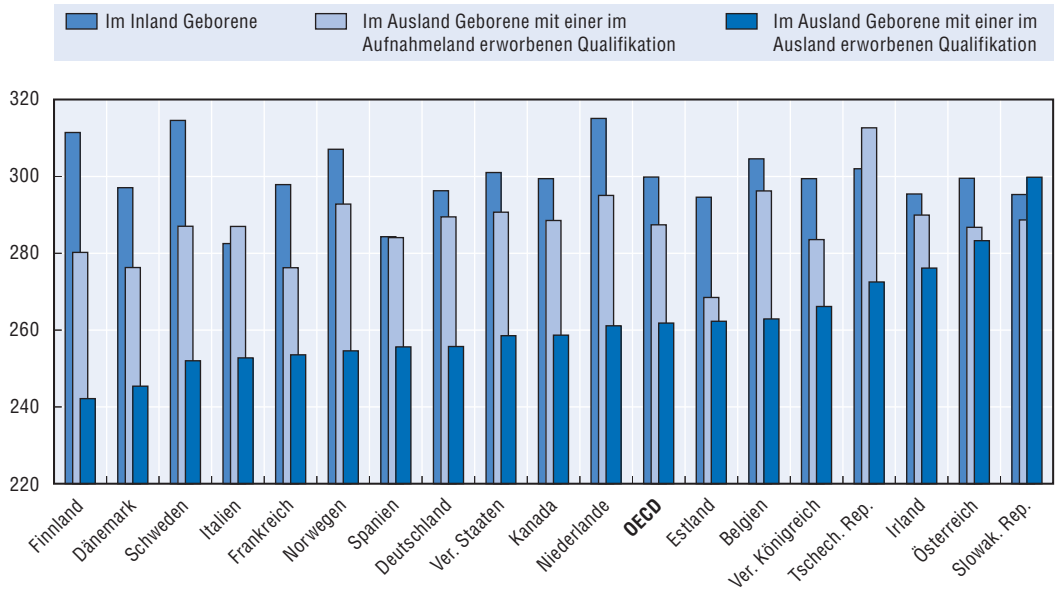


Quelle: Erhebung der Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (PIAAC) 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157418

Abbildung 2.7 **Lesekompetenz der im Inland und der im Ausland geborenen hochqualifizierten 16- bis 64-Jährigen, nach Land des höchsten Bildungsabschlusses**

Lesekompetenz in Punktzahlen



Quelle: Erhebung der Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (PIAAC) 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157427

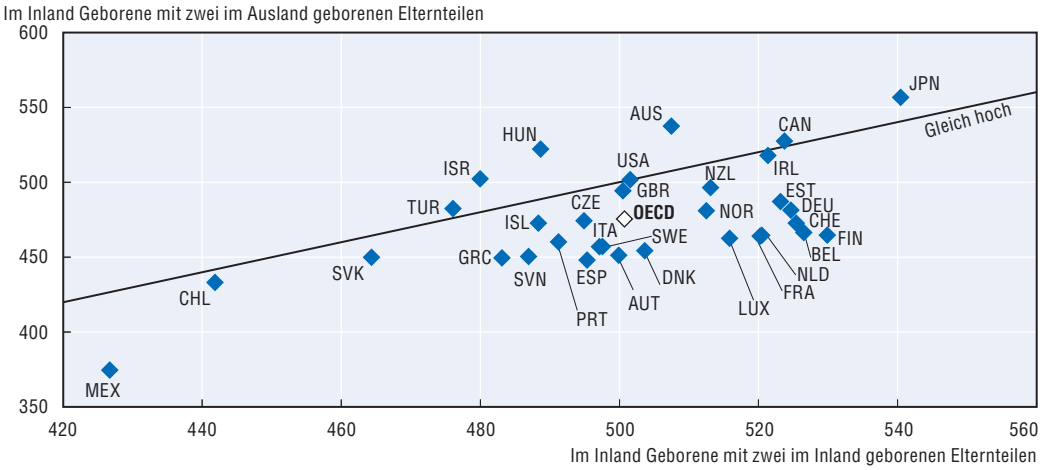
Qualifikationen und Kompetenzen von Zuwandererkindern

Eine zentrale Tendenz, die sich in der Internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA) abzeichnete, besteht darin, dass auch die Kinder von Zuwanderern tendenziell schlechtere Bildungsergebnisse erzielen als Kinder, deren Eltern keine Zuwanderer sind (OECD, 2006b, 2012d, 2013b). Bei Kindern, die selbst zugewandert sind, insbesondere bei jenen, die erst gegen Ende der Pflichtschulzeit ins Land gekommen sind, dürfte dieses Ergebnis nicht überraschen. Sie erwerben zumindest einen Teil ihrer Schulbildung in einem System, einem Kontext und einer Sprache, die sich u.U. stark von ihrem jeweiligen Pendant im Aufnahmeland unterscheiden. In den meisten Ländern sind jedoch selbst die Bildungsergebnisse der im Inland geborenen Zuwandererkinder schlechter (Abb. 2.8). Dies könnte zum Teil einer Art intergenerativer Weitergabe von Benachteiligung zuzuschreiben sein – eine bislang nur unzureichend untersuchte Problematik.

Insgesamt sind die Unterschiede bei den PISA-Ergebnissen zwischen den einzelnen Ländern aber größer als die Unterschiede zwischen Schülerinnen und Schülern mit bzw. ohne Zuwanderereltern innerhalb der einzelnen Länder. Zudem wurde festgestellt, dass die Bildungsergebnisse im Inland geborener Zuwandererkinder, deren Eltern aus dem gleichen Herkunftsland stammen und den gleichen sozialen Hintergrund aufweisen, je nach Aufenthaltsland beträchtlich variieren (OECD, 2006b; Dronkers und Fleischmann, 2010; Dustmann et al., 2012).

Ein besonderes Augenmerk der politischen Entscheidungsträger in den Aufnahmeländern gilt jungen Erwachsenen, denen die für eine vollständige Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft des Aufnahmelandes grundlegenden Kompetenzen fehlen. In allen OECD-Ländern, für die diesbezügliche Daten zur Verfügung stehen, mit Ausnahme Estlands, sind junge Zuwanderer unter den im Bereich Lesekompetenz leistungsschwachen Erwachsenen überproportional stark vertreten (Abb. 2.9). Besonders besorgniserregend ist die Situation

Abbildung 2.8 **Mittlere Punktzahlen der 15-jährigen im Inland geborenen Schüler im Bereich Lesekompetenz, nach Geburtsland der Eltern, 2012**

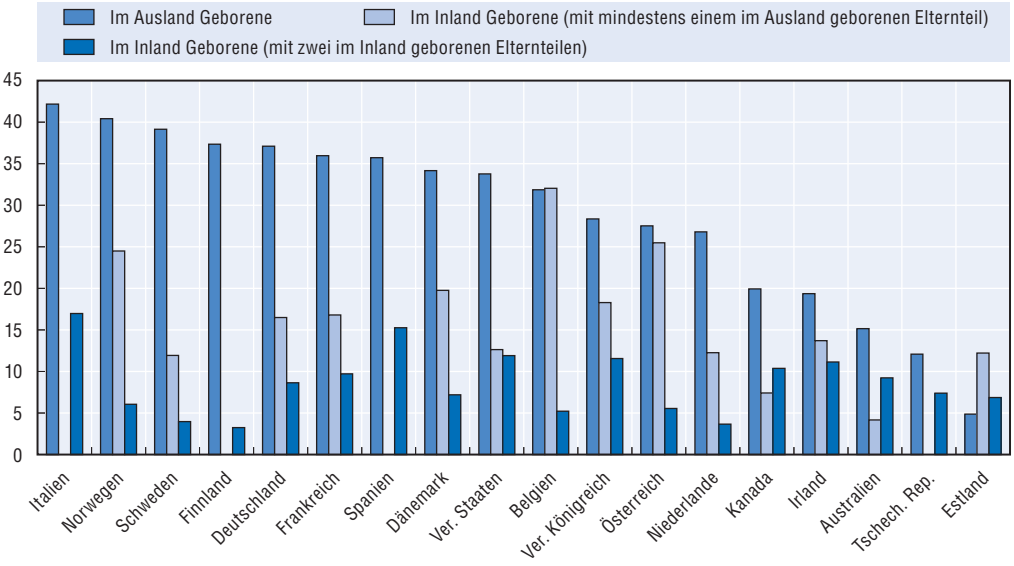


Quelle: Internationale Schulleistungsstudie der OECD (PISA) 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157436

Abbildung 2.9 **Schwache Leistungen im Bereich Lesekompetenz bei den 16- bis 34-Jährigen, nach Migrationsstatus und Herkunft der Eltern**

In Prozent



Anmerkung: Schwache Leistungen im Bereich Lesekompetenz entsprechen weniger als 226 Punkten.
Quelle: Erhebung der Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (PIAAC) 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157447

in den nordischen Ländern, in Deutschland, Belgien (Flandern) und Frankreich. Auch dies ist zum Teil auf Sprachschwierigkeiten sowie auf häufig weniger leistungsfähige Bildungssysteme in den Herkunftsländern der Migranten zurückzuführen.

Wie zu erwarten, verringert sich der Abstand daher zwischen den im Inland geborenen Kindern von Migranten und jenen von Nichtmigranten in allen Ländern, in denen signifikante Unterschiede festzustellen sind (mit Ausnahme Österreichs) – zumindest in einem

gewissen Maß. Dieses positive Ergebnis deutet darauf hin, dass im Inland geborene Kinder von Zuwanderern, zumindest im Bereich Lesekompetenz, wesentlich besser abschneiden als ihre im Ausland geborenen Altersgenossen. Trotzdem bleiben sie in vielen europäischen OECD-Ländern, die in den 1960er und frühen 1970er Jahren eine beträchtliche Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte verzeichneten – wie die in Abbildung 2.4 der zweiten Gruppe zugeordneten Länder (Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande) –, sowie in Norwegen und Dänemark unter den leistungsschwachen Erwachsenen überproportional stark vertreten.

Arbeitsmarktergebnisse von Zuwanderern und deren Kindern

Arbeitsmarktergebnisse im Ausland geborener Erwachsener

Überblick. Betrachtet man die Arbeitsmarktergebnisse von Zuwanderern, springt zuallererst ins Auge, dass in fast allen OECD-Ländern die Mehrheit der Zuwanderer im Erwerbsalter beschäftigt ist. Ausnahmen bilden Griechenland, das von der weltweiten Wirtschaftskrise besonders hart getroffen wurde, und die Türkei (Abb. 2.10).

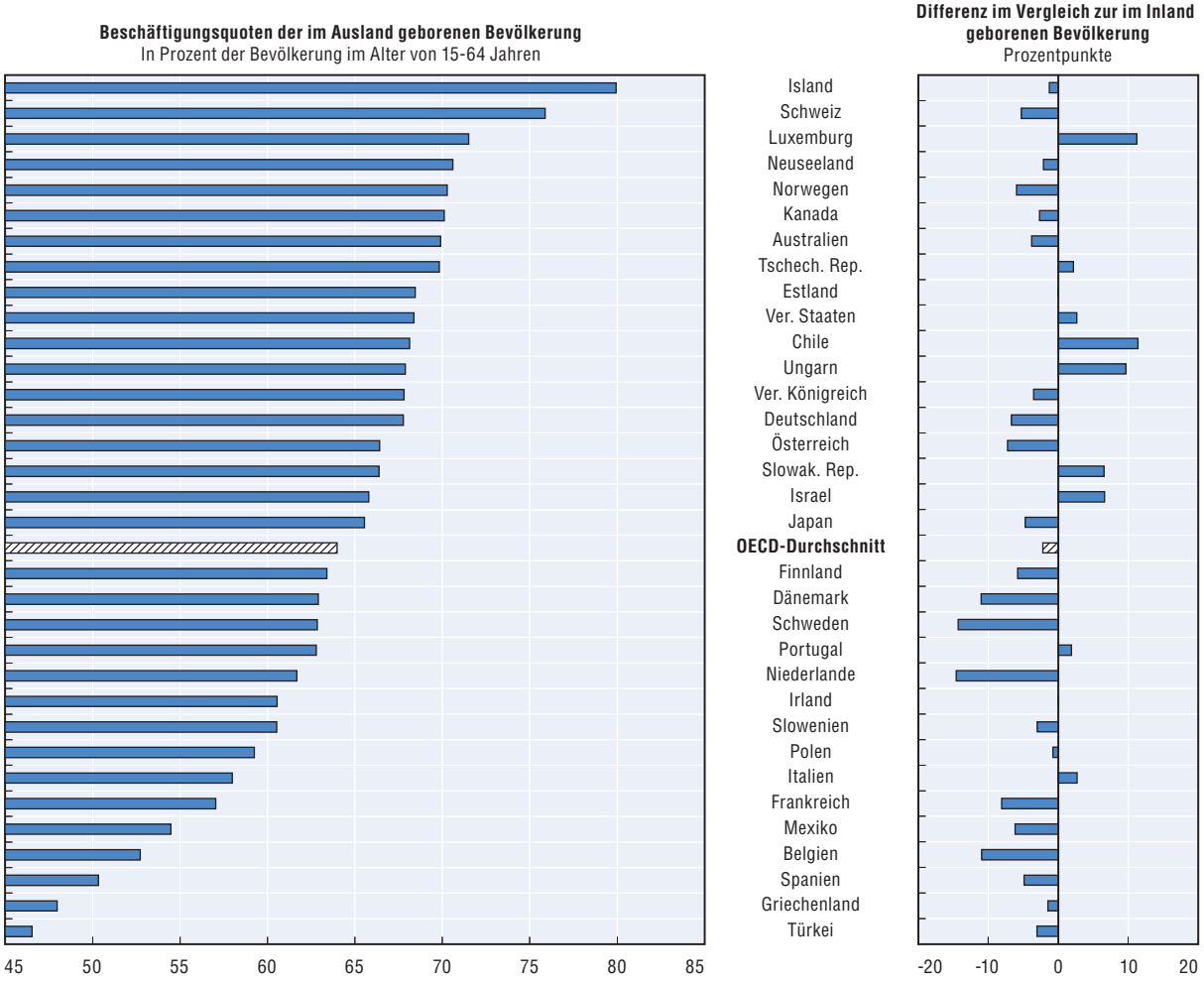
Im OECD-Raum sind durchschnittlich fast zwei Drittel der Zuwanderer im erwerbsfähigen Alter beschäftigt. Die Raten reichen von weniger als 55% in Griechenland, der Türkei, Spanien – ein weiteres von der Krise hart getroffenes Land –, Belgien und Mexiko bis zu 70% und mehr in Australien, Kanada, Norwegen, Neuseeland, Luxemburg, der Schweiz und Island. Fünf dieser sieben Länder zählen zu der in Abbildung 2.4 genannten Gruppe der langjährigen Zuwanderungsländer, in denen viele hochqualifizierte Zuwanderer leben.

Die durchschnittlichen Beschäftigungsquoten von Zuwanderern sind etwas niedriger als die der im Inland geborenen Bevölkerung, wobei in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden, Belgien, Österreich, Frankreich und Deutschland – allesamt Länder aus dem zweiten und vierten in Abbildung 2.4 identifizierten Cluster – signifikante Unterschiede festzustellen sind. Das Geschlecht ist ebenfalls ein wichtiger Faktor, da das Beschäftigungsgefälle zwischen zugewanderten und im Inland geborenen Frauen tendenziell größer ausfällt als dies bei den Männern der Fall ist.

Bei den Hochqualifizierten sind die Beschäftigungsquoten der Zuwanderer in allen OECD-Ländern, mit Ausnahme Chiles und der Slowakischen Republik, niedriger als die der im Inland geborenen Bevölkerung (Abb. 2.11). Besonders groß sind die Unterschiede in Ländern mit erheblicher humanitärer Migration, wie Schweden, sowie in den von der Krise hart getroffenen Ländern, wie Griechenland und Spanien. Dennoch sind in allen OECD-Ländern außer Griechenland mehr als zwei Drittel der im Ausland geborenen Personen mit Hochschulabschluss erwerbstätig.

Bei den geringqualifizierten Arbeitskräften ergibt sich ein wesentlich uneinheitlicheres Bild (Abb. 2.12). Anders als bei den Hochqualifizierten sind im Ausland geborene Geringqualifizierte häufig mit ebenso großer Wahrscheinlichkeit erwerbstätig wie die im Inland geborenen. In Ländern, die in jüngster Zeit eine maßgebliche Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte verzeichneten, z.B. in den Vereinigten Staaten, Luxemburg, Italien und Griechenland, scheint die Beschäftigungslage von Migranten, verglichen mit jener der im Inland geborenen Bevölkerung, besonders günstig zu sein. In Estland, den Niederlanden, Schweden und Dänemark ist die Beschäftigungslage der Zuwanderer dagegen wesentlich schlechter als die der im Inland geborenen Bevölkerung. Generell ist im Großteil der OECD-Länder jedoch der überwiegende Teil der geringqualifizierten im Ausland geborenen Bevölkerung erwerbstätig. Ausnahmen bilden Belgien, Spanien, Frankreich, Irland, Israel, die Niederlande, die Türkei sowie die mitteleuropäischen Länder

Abbildung 2.10 **Beschäftigungsquoten der im Ausland geborenen Bevölkerung im Verhältnis zu jenen der im Inland geborenen Bevölkerung, 2013**



Anmerkung: Die Daten für Japan beziehen sich auf die ausländische Bevölkerung im Verhältnis zur japanischen. Die Daten für Chile und Israel beziehen sich auf das Jahr 2011. Die Daten für Australien und Neuseeland beziehen sich auf das Jahr 2012.

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) 2013; Australien, Kanada, Israel, Neuseeland: Labour Force Surveys 2012; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Japan: 2010 Population Census; Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2013; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157454

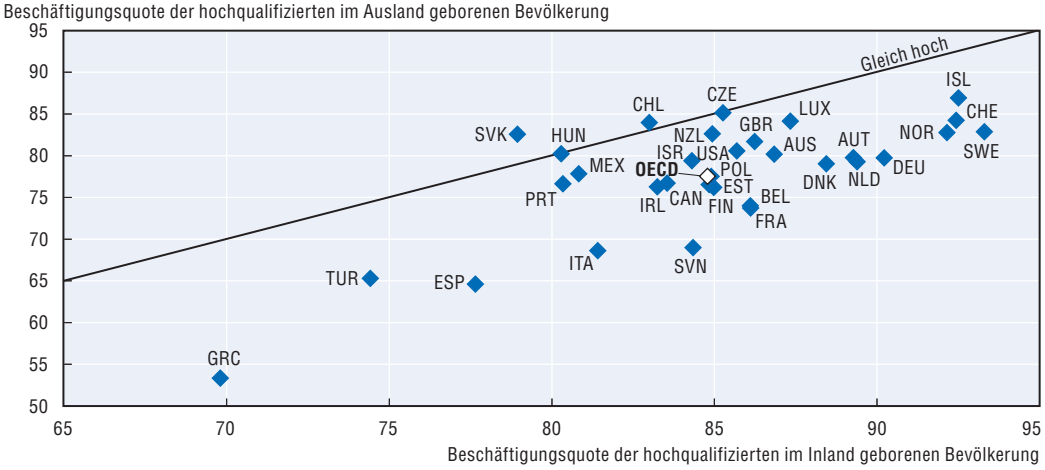
mit kleinen und häufig älteren Zuwandererpopulationen (die zur fünften der in Abbildung 2.4 identifizierten Gruppen zählen).

Es zeigt sich, dass die Beschäftigungsquoten der Zuwanderer zwar mit zunehmendem Bildungsniveau steigen, allerdings in geringerem Maße als dies bei der im Inland geborenen Bevölkerung der Fall ist. Das Beschäftigungsgefälle nimmt also mit wachsendem Bildungsniveau zu (vgl. Tabelle 2.A1.4 im Anhang sowie Damas de Matos und Liebig, 2014).

Der überwiegende Teil der im Ausland Geborenen ist zwar erwerbstätig, sie üben jedoch häufiger Tätigkeiten aus, die mit geringen Kompetenzanforderungen oder schlechten Arbeitsbedingungen verbunden sind, als im Inland geborene Personen mit gleichem Bildungsniveau. Dies betrifft im Allgemeinen hochqualifizierte Migranten, u.U. jedoch auch Zuwanderer mit mittlerem Bildungsabschluss. Qualifizierte Zuwanderer sind nicht nur mit geringerer

Abbildung 2.11 **Beschäftigungsquoten der im Inland und der im Ausland geborenen hochqualifizierten 15- bis 64-Jährigen, die sich nicht in Ausbildung befinden, ausgewählte OECD-Länder, 2013**

Beschäftigungsquoten in Prozent



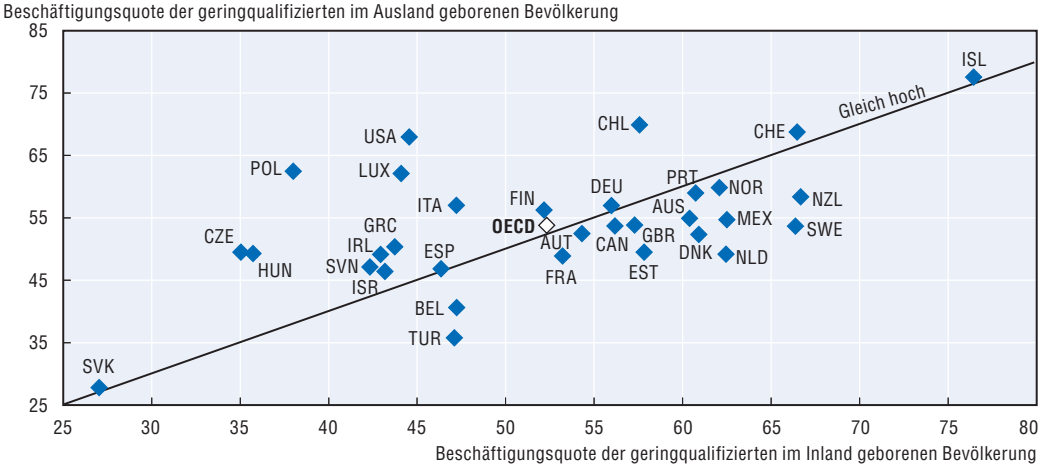
Anmerkung: Die Daten für Kanada, Japan, Neuseeland und die Türkei beziehen sich auf die Gruppe der 25- bis 64-Jährigen und schließen u.U. auch Personen ein, die sich noch in Ausbildung befinden. Die Daten für Australien beziehen sich auf die Gruppe der 15- bis 64-Jährigen und schließen u.U. auch Personen ein, die sich noch in Ausbildung befinden.

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat), 2013; Australien: Labour Force Survey 2012; Kanada, Neuseeland: Labour Force Surveys 2011-12; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Israel: Labour Force Survey 2011; Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2013; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157469

Abbildung 2.12 **Beschäftigungsquoten der im Inland und der im Ausland geborenen geringqualifizierten 15- bis 64-Jährigen, die sich nicht in Ausbildung befinden, ausgewählte OECD-Länder, 2013**

Beschäftigungsquoten in Prozent



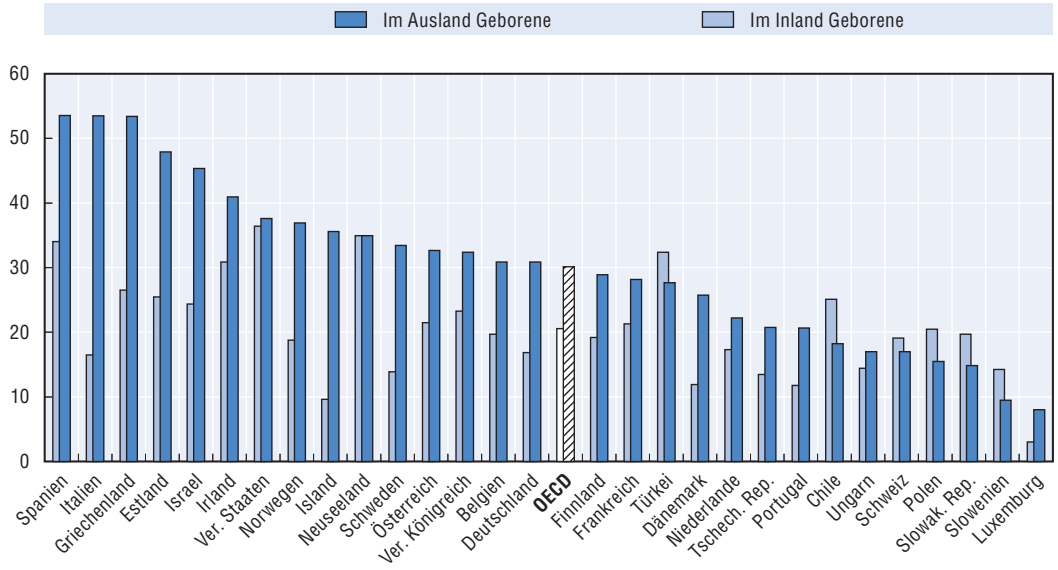
Anmerkung: Die Daten für Kanada, Japan, Neuseeland und die Türkei beziehen sich auf die Gruppe der 25- bis 64-Jährigen und schließen u.U. auch Personen ein, die sich noch in Ausbildung befinden. Die Daten für Australien beziehen sich auf die Gruppe der 15- bis 64-Jährigen und schließen u.U. auch Personen ein, die sich noch in Ausbildung befinden.

Quelle: Australien: Labour Force Survey 2012; Kanada, Neuseeland: Labour Force Surveys 2011-2012; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Israel: Labour Force Survey 2011; Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat), 2013; Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2013; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157477

Abbildung 2.13 **Überqualifizierungsquoten unter den hochqualifizierten 15- bis 64-Jährigen in Beschäftigung, nach Migrationsstatus, 2013**

Überqualifizierungsquoten in Prozent



Anmerkung: Hochqualifizierte sind Absolventen tertiärer Bildungsgänge. Sie gelten als überqualifiziert, wenn ihre Tätigkeit der Kategorie ISCO 4-9 entspricht. (ISCO steht für Internationale Standardklassifikation der Berufe.)

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat), 2013; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Israel: Labour Force Survey 2011; Neuseeland: Labour Force Survey 2012; Vereinigte Staaten: Current Population Survey 2013.

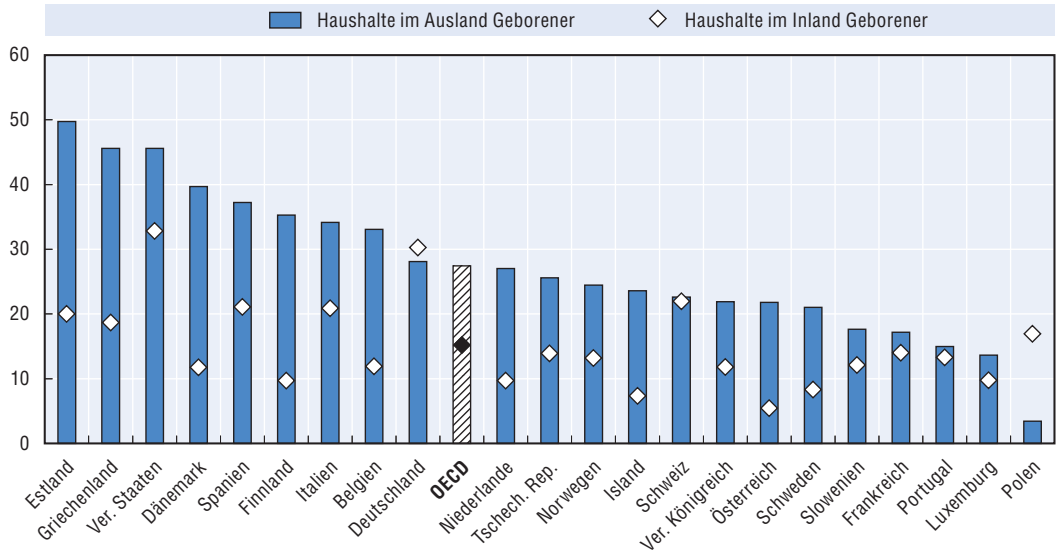
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157482

Wahrscheinlichkeit erwerbstätig, sie sind zudem als Erwerbstätige in praktisch allen Ländern mit wesentlich größerer Wahrscheinlichkeit überqualifiziert als die im Inland geborene Bevölkerung mit vergleichbarem Bildungsniveau (Abb. 2.13). Besonders häufig ist Überqualifikation in den in Abbildung 2.4 in der dritten und vierten Gruppe angeführten Ländern – z.B. in den südeuropäischen Ländern, die in jüngster Zeit eine beträchtliche beschäftigungsorientierte Migration für geringqualifizierte Tätigkeiten verzeichneten, und in den nordischen Ländern, in denen viele der Zuwanderer mit Hochschulabschluss im Rahmen der humanitären Migration eingereist sind. Letztere sind mit wesentlich höherer Wahrscheinlichkeit für ihre jeweilige Tätigkeit überqualifiziert als andere Migrantengruppen (Tabelle 2.A1.4 im Anhang sowie Damas de Matos und Liebig, 2014).

Sind Hochqualifizierte in Beschäftigung von Überqualifikation betroffen, stellen für geringqualifizierte Zuwanderer schlechte Arbeitsbedingungen und niedrige Löhne, die wiederum mit Erwerbstätigenarmut verbunden sind, das größte Problem dar. In fast allen OECD-Ländern, für die entsprechende Daten vorliegen, ist die Wahrscheinlichkeit, in Armut zu leben, bei Haushalten mit einem geringqualifizierten, zugewanderten Haushaltsvorstand größer als bei Haushalten mit einem geringqualifizierten im Inland geborenen Haushaltsvorstand. Ausnahmen bilden Deutschland, die Schweiz und Polen (Abb. 2.14). Die Disparitäten sind oft beträchtlich, und in einigen Ländern – wie Estland, Griechenland, Dänemark, Belgien, die Niederlande, Österreich und Schweden – sind Familien geringqualifizierter, zugewanderter Arbeitskräfte mit mehr als doppelt so hoher Wahrscheinlichkeit vom Phänomen der Erwerbstätigenarmut betroffen wie Familien mit einem im Inland geborenen Haushaltsvorstand.

Abbildung 2.14 **Armutsrisiko bei Erwerbstätigkeit, nach Migrationsstatus in Haushalten mit geringqualifizierten Haushaltsvorständen, ausgewählte OECD-Länder, 2011**

In Prozent



Anmerkung: Das „Armutsrisiko bei Erwerbstätigkeit" entspricht dem Anteil der Personen, die in einem Haushalt leben, in dem sich das Äquivalenzeinkommen auf weniger als die Hälfte des Medianeinkommens der gesamten in einem Land lebenden Bevölkerung beläuft. Die verwendete Äquivalenzskala ist die Quadratwurzelskala. Berücksichtigt werden Haushalte, in denen mindestens ein Erwachsener während der vorangegangenen zwölf Monate mindestens sieben Monate lang erwerbstätig war. Das berücksichtigte Einkommen ist das in einem Zwölfmonatszeitraum (vorangegangenes Kalender- oder Steuerjahr oder die zwölf, dem Interview vorausgegangenen Monate) verfügbare Gesamthaushaltseinkommen nach Sozialtransfers.

Quelle: Europäische Länder: EU-SILC (Eurostat), 2011; Vereinigte Staaten: American Community Survey 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157492

Besondere beschäftigungsbezogene Probleme der aus familiären und humanitären Gründen eingereisten Zuwanderer. Natürlich gestaltet sich der Eintritt in den Arbeitsmarkt nicht bei allen Zuwanderern gleich. Arbeitsmigranten – insbesondere jene, die bei der Einreise über ein Stellenangebot verfügen – nehmen in der Regel unmittelbar bzw. wenige Monate nach ihrer Ankunft eine Beschäftigung auf. In ihrem Fall können die Beschäftigungsquoten im Zeitverlauf tatsächlich nur einen Rückgang verzeichnen.

Ganz anders stellt sich die Situation bei den Zuwanderungskategorien „Familiennachzug" und „humanitäre Migration" dar, bei denen die Beschäftigungsaufnahme in der Regel nicht der primäre Grund für die Einreise der Migranten ist. Die Daten für die europäischen OECD-Länder zeigen, dass die Beschäftigungsquoten der im Rahmen der humanitären Migration aus Niedrigeinkommensländern zugewanderten Männer und Frauen – nach Bereinigung um andere relevante individuelle Merkmale – 11 bzw. 18 Prozentpunkte höher sind als die der als Arbeitsmigranten eingereisten Männer und Frauen (Tabelle 2.A1.3).

Ehemalige internationale Studierende, mit Ausnahme von Frauen aus Nicht-OECD-Ländern, sind mit genau so großer Wahrscheinlichkeit erwerbstätig wie Arbeitsmigranten. Unter den im Erwachsenenalter in ein europäisches Land eingereisten Zuwanderern geben mehr als 50% der Männer die Arbeit und 25% die Familie als Einreisegrund an. Bei den Frauen ist das Verhältnis umgekehrt. Weniger als 10% der Männer und Frauen reisen im Rahmen der humanitären Migration oder zu Studienzwecken ein.

Auf Grund der unterschiedlichen ursprünglichen Migrationsmotive lassen sich die für eine Kategorie von Neuzuwanderern naheliegenden Annahmen u.U. nicht auf andere Kategorien übertragen. Tatsächlich erklärt die unterschiedliche Zusammensetzung der

Zuwandererbevölkerung viele der zwischen den Ländern bestehenden Unterschiede im Bereich der Integrationsergebnisse (Bevelander und Pendakur, 2014). Für Arbeitsmigranten ist der rasche Erfolg bei der Arbeitsuche ein angemessenes Erfolgskriterium, und in den europäischen OECD-Ländern sowie in zunehmendem Maße auch in Australien, Kanada und Neuseeland ist eine Arbeitsplatzzusage bei der Einreise Grundvoraussetzung für die Aufnahme. Gleiches gilt für internationale Studierende, die ihren Aufenthaltsstatus ändern. Zuwanderer, die im Rahmen des Familiennachzugs oder der humanitären Migration eingereist sind, brauchen dagegen mehr Unterstützung und Zeit (Jahre), um sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren[6].

Häufige Doppelbenachteiligung von zugewanderten Frauen. In der Migrationskategorie „Familiennachzug" spielt der Faktor Geschlecht eine große Rolle, denn der Großteil der aus familiären Gründen eingereisten Zuwanderer sind Frauen. Der Abstand zwischen den Beschäftigungsquoten der zugewanderten und der im Inland geborenen Bevölkerung ist bei Migrantinnen, selbst nach Berücksichtigung einer großen Bandbreite sozioökonomischer Merkmale, offenbar wesentlich größer als bei zugewanderten Männern, wobei bereits die Beschäftigungsquoten der im Inland geborenen Frauen niedriger sind als die der im Inland geborenen Männer. Migrantinnen sind also eindeutig „doppelt benachteiligt" (in OECD, 2006a wird diese Frage im Detail untersucht).

Diese doppelte Benachteiligung ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die traditionelle geschlechtsspezifische Rollenverteilung unter Zuwanderern, insbesondere unter Migranten aus Ländern mit geringer Frauenerwerbstätigkeit, stärker ausgeprägt ist. Auch Kleinkinder scheinen sich bei im Ausland geborenen Frauen nachteiliger auf die Beschäftigungschancen auszuwirken als dies bei im Inland geborenen Frauen der Fall ist. Migrantinnen aus Nicht-OECD-Ländern scheinen hiervon am stärksten betroffen zu sein (Tabelle 2.A1.4), aber auch in ihrem Fall sind die Beschäftigungsquoten in Ländern, in denen viele der im Inland geborenen Frauen erwerbstätig sind, tendenziell höher. Der die Erwerbstätigkeit von Frauen betreffende Arbeitsmarktkontext eines Landes scheint also Auswirkungen auf die Beschäftigung von Migrantinnen zu haben.

Ergebnisse von Jugendlichen mit zugewanderten Eltern

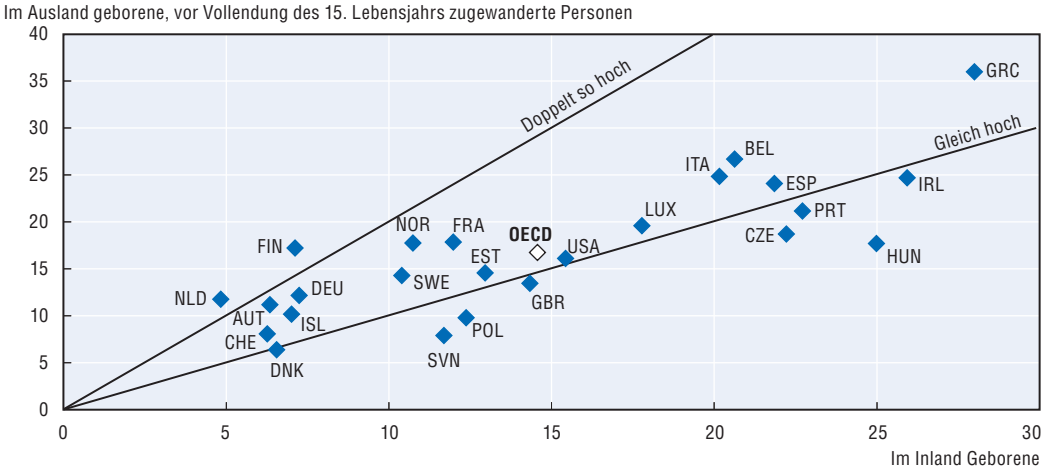
Da sich ein beträchtlicher Anteil der jungen Menschen noch in Ausbildung befindet, wird der Anteil derer, die weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung sind (NEET-Gruppe), gemeinhin als der beste Indikator für die Integration junger Menschen betrachtet. Abbildung 2.15 zeigt den NEET-Anteil unter den im Ausland geborenen, als Kinder zugewanderten Jugendlichen im Vergleich zum NEET-Anteil unter den im Inland geborenen. In den meisten Ländern sind die im Ausland geborenen Jugendlichen in der NEET-Gruppe im Vergleich zu den im Inland geborenen überrepräsentiert – in den Niederlanden und in Finnland ist ihr Anteil sogar doppelt so hoch.

In der Gruppe der schlecht ausgebildeten Angehörigen der NEET-Gruppe sind die Unterschiede zwischen den zugewanderten und den im Inland geborenen Jugendlichen noch größer (Abb. 2.16). In dieser Gruppe, der das Hauptaugenmerk der politischen Entscheidungsträger gilt, sind zugewanderte Jugendliche in allen Ländern überrepräsentiert, insbesondere in Europa. Ausnahmen bilden lediglich das Vereinigte Königreich und ein paar europäische OECD-Länder, in denen nur wenige 15- bis 24-jährige Zuwanderer leben.

Obwohl in vielen OECD-Ländern bei den im Inland geborenen Zuwandererkindern höhere NEET- und niedrigere Beschäftigungsquoten zu beobachten sind als bei Kindern im Inland geborener Personen, erzielen selbst sie bessere Ergebnisse als die zugewanderten Jugendlichen (OECD, 2010a und 2012h; Liebig und Widmaier, 2009).

Abbildung 2.15 **Anteil der Jugendlichen, die weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung sind (NEET), nach Geburtsort, 2012-2013**

In Prozent der 15- bis 24-Jährigen

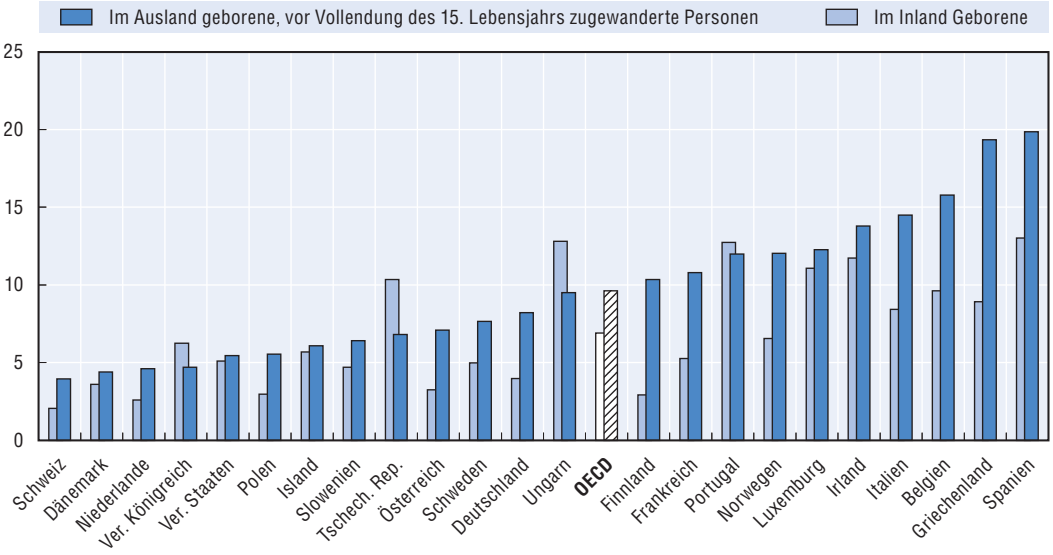


Quelle: Europäische Länder: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) 2012; Vereinigte Staaten: Current Population Survey 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157507

Abbildung 2.16 **Anteil der geringqualifizierten Jugendlichen, die weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung sind (NEET), in der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen, nach Geburtsort, 2012-2013**

In Prozent



Quelle: Europäische Länder: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) 2012; Vereinigte Staaten: Current Population Survey 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157510

Im Inland geborene Kinder von Migranten sind in der NEET-Gruppe und unter den Arbeitslosen überproportional stark vertreten, und zwar unabhängig von ihrem jeweiligen Bildungsniveau. Mit wachsendem Bildungsniveau steigen die Beschäftigungschancen von im Inland geborenen Kindern von Zuwanderern aus Nicht-OECD-Ländern jedoch rascher als dies bei Kindern im Inland geborener Eltern der Fall ist (Tabelle 2.A1.4). Dieses Muster lässt darauf schließen, dass Bildung bei Zuwandererkindern, insbesondere bei Mädchen, ein wichtiger, die Arbeitsmarktintegration fördernder Faktor ist.

Die Arbeitsmarktergebnisse im Inland geborener Kinder von Migranten sind unabhängig von ihrem Bildungsniveau großenteils schlechter als die ihrer Altersgenossen ohne Migrationshintergrund – zumindest in den europäischen OECD-Ländern (Tabelle 2.A1.2)[7]. Eine vorläufige Analyse auf Basis von Daten aus der Erhebung über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (PIAAC) zeigt, dass die Beschäftigungsquoten von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund selbst nach Bereinigung um die Faktoren Bildungsniveau und Lesekompetenz höher sind als jene der im Inland geborenen Zuwandererkinder (Tabelle 2.A1.7)[8]. Daraus folgt, dass der Nutzung der Kompetenzen von Jugendlichen mit zugewanderten Eltern andere strukturelle Hindernisse als formale Qualifikationen oder die Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes im Weg stehen.

Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen Arbeitsmarktergebnisse von Zuwanderern bzw. deren Kindern und den im Inland Geborenen

Integration erfordert Zeit

Integration ist ein langwieriger Prozess. Da Zuwanderer nach und nach die im Aufnahmeland erforderlichen Kompetenzen erwerben – dazu zählt auch die Kenntnis der jeweiligen Landessprache –, verbessern sich ihre Arbeitsmarktergebnisse in der Regel im Lauf der Jahre. Der Rückstand gegenüber der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund wird jedoch nur selten ganz aufgeholt.

Ein Vergleich zwischen Neuzuwanderern und seit langem ansässigen Migranten zeigt, dass letztere mit größerer Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen und seltener von Arbeitslosigkeit betroffen sind. In den europäischen OECD-Ländern schlägt sich ein zusätzliches Aufenthaltsjahr in einem Anstieg der Beschäftigungsquote nieder, wobei der Zuwachs bei Migranten 0,2 Prozentpunkte und bei Migrantinnen 0,4 Prozentpunkte ausmacht (Tabelle 2.A1.3)[9]. In einigen Zuwanderergruppen, insbesondere bei Flüchtlingen, fällt der Anstieg besonders deutlich aus. Längsschnittdaten der klassischen Einwanderungsländer zeigen ähnliche Ergebnisse. Darüber hinaus scheint sich bei erwerbstätigen, in Nicht-OECD-Ländern geborenen Zuwanderern das Überqualifikationsrisiko – um 1 Prozentpunkt pro Jahr – zu verringern (Tabelle 2.A1.5).

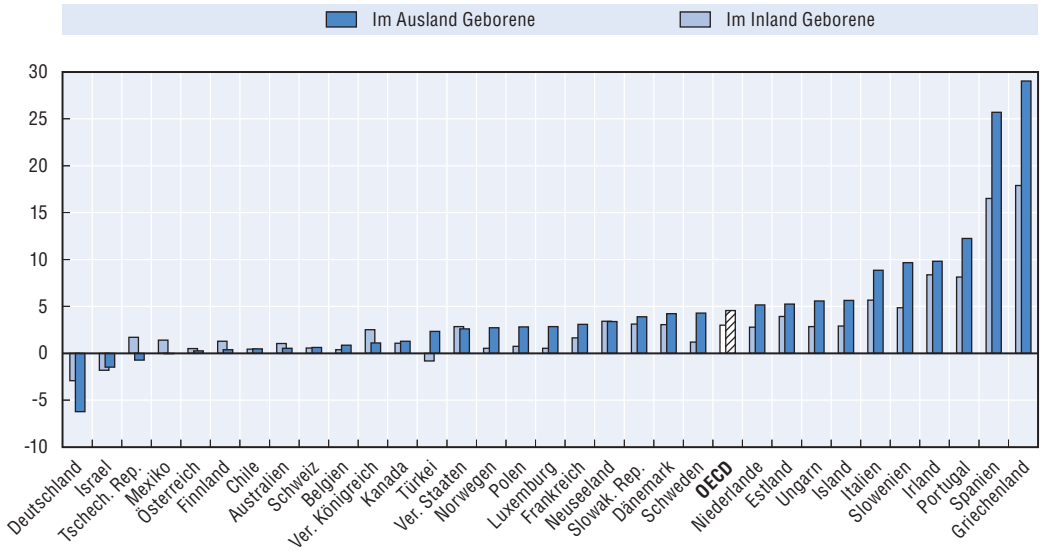
Die allgemeine Arbeitsmarktsituation fällt bei Zuwanderern stärker ins Gewicht

Die allgemeine Wirtschaftslage ist natürlich sowohl bei den im Ausland als auch bei den im Inland geborenen Arbeitskräften ein für die Arbeitsmarktergebnisse bestimmender Faktor. Trotzdem sind Zuwanderer in der Regel wesentlich stärker von Veränderungen der Wirtschaftslage betroffen, da sie in den konjunkturabhängigen Sektoren und Berufen tendenziell überrepräsentiert sind. Zudem sind ihre Arbeitsplätze unsicherer, und ihre Betriebszugehörigkeit ist im Allgemeinen kürzer, weshalb sie mit größerer Wahrscheinlichkeit entlassen werden. Außerdem gibt es, wenngleich in begrenztem Umfang, Belege für selektive Entlassungen von Zuwanderern (Arai und Vilhelmsson, 2003; OECD, 2009). Aus diesen Gründen sind die Arbeitslosenquoten von Zuwanderern im Zuge des Konjunkturabschwungs und der Finanzkrise wesentlich rascher gestiegen als die der im Inland geborenen Bevölkerung, insbesondere in den beiden am stärksten betroffenen Ländern Griechenland und Spanien (Abb. 2.17).

Untersucht man, wie sich die Beschäftigungsquoten seit Beginn der Krise entwickelt haben, ergibt sich ein uneinheitliches Bild (Abb. 2.18). Im Schnitt sind sowohl die Beschäftigungsquoten der Zuwanderer als auch jene der im Inland geborenen Bevölkerung um etwa 2,5 Prozentpunkte gesunken. Und in einigen langjährigen Zuwanderungsländern Europas – insbesondere in Deutschland, Österreich und der Schweiz – war die

Abbildung 2.17 **Entwicklung der Arbeitslosenquoten der 15- bis 64-Jährigen, nach Geburtsort, 2007-2013**

Prozentpunkte



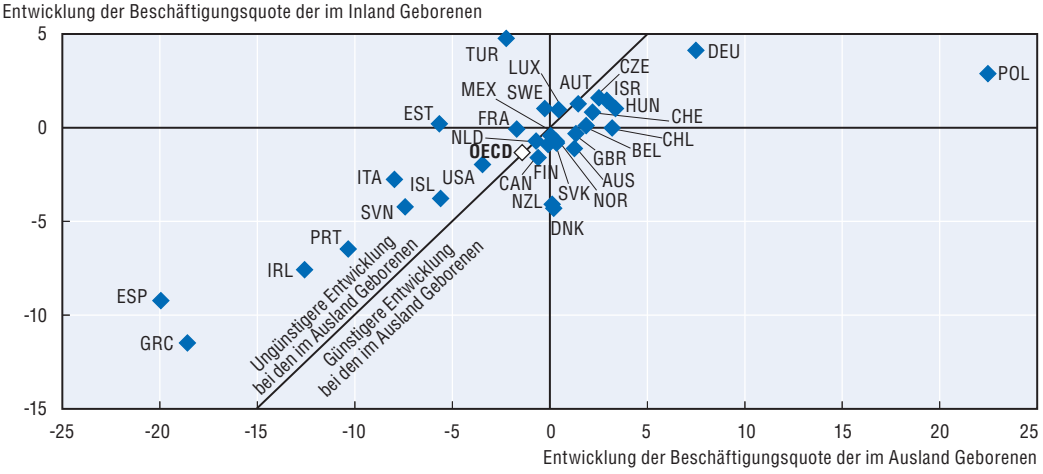
Anmerkung: Die Daten beziehen sich jeweils auf den im Folgenden angegebenen Zeitraum. Kanada: 2008-2012; Türkei: 2008-2013; Israel: 2007-2011; Chile: 2006-2011; Australien und Neuseeland: 2007-2012.

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat); Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN); Australien, Kanada, Israel, Neuseeland: Labour Force Surveys; Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); Vereinigte Staaten: Current Population Surveys.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157520

Abbildung 2.18 **Entwicklung der Beschäftigungsquoten der im Inland und der im Ausland geborenen 15- bis 64-Jährigen, 2007-2013**

Prozentpunkte



Anmerkung: Die Daten für Kanada beziehen sich auf die Jahre 2008 und 2012, Chile: 2006 und 2011, Israel: 2007 und 2011; Australien, Neuseeland: 2007 und 2012; Türkei: 2008 und 2013.

Quelle: Australien, Kanada, Israel und Neuseeland: Labour Force Surveys; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN); europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat); Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); Vereinigte Staaten: Current Population Surveys.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157538

im Ausland geborene Bevölkerung de facto weniger stark betroffen als die im Inland geborene. In den von der Krise am härtesten getroffenen OECD-Ländern (d.h. in den Ländern der dritten in Abbildung 2.4 identifizierten Gruppe und in Irland) hat die Arbeitslosigkeit von Zuwanderern dagegen wesentlich rascher zugenommen als die der im Inland Geborenen. Viele Zuwanderer in diesen Ländern waren kurz vor der Krise eingereist und hatten große Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden. Eine längere Periode der Arbeitslosigkeit, insbesondere unmittelbar nach der Einreise, mindert im Allgemeinen die langfristigen Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration.

Arbeitgebern fällt es schwer, im Ausland erworbene Kompetenzen zu beurteilen

Wie bereits angemerkt, unterscheiden sich die Qualifikationen und Kompetenzen der Zuwanderer oft erheblich von jenen der im Inland geborenen Bevölkerung (wegen eines umfassenderen Überblicks vgl. Damas de Matos und Liebig, 2014, zu Qualifikationen; Bonfanti und Xenogiani, 2014, zu Kompetenzen; sowie Damas de Matos, 2014, wegen einer Auswertung der einschlägigen Fachliteratur).

Im vorangegangenen Abschnitt wurde angesprochen, dass zwischen den Arbeitsmarktergebnissen der im Inland geborenen Bevölkerung und den Arbeitsmarktergebnissen hochqualifizierter Zuwanderer, insbesondere wenn diese über in Nicht-OECD-Ländern erworbene Abschlüsse verfügen, signifikante systematische Unterschiede festzustellen sind. Bei den Geringqualifizierten ist nicht notwendigerweise das gleiche Muster auszumachen. Daraus folgt, dass die Bildungserträge bei Zuwanderern, selbst nach Berücksichtigung der Unterschiede im Hinblick auf Alter, Geschlecht und Ausbildungsfeld, geringer sind als bei der im Inland geborenen Bevölkerung (Damas de Matos und Liebig, 2014).

Auf den Arbeitsmärkten der Aufnahmeländer kommt es tendenziell zu einer Abwertung ausländischer Qualifikationen, was Auswirkungen auf die Beschäftigung hat und Überqualifikation (vgl. Tabelle 2.A1.8 und 2.A1.5 für die europäischen OECD-Länder) sowie niedrigere Löhne nach sich zieht (Bonfanti und Xenogiani, 2014). Die – an der mit einem zusätzlichen Bildungsjahr einhergehenden Zunahme der Beschäftigungswahrscheinlichkeit gemessenen – beschäftigungsspezifischen Erträge ausländischer Bildungsabschlüsse sind, sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten, nur etwas mehr als halb so hoch wie die Erträge inländischer Qualifikationen. Tatsächlich scheint bei Zuwanderern das Land, in dem sie ihre Qualifikationen erworben haben, größeren Einfluss auf die Arbeitsmarktergebnisse zu haben als ihr jeweiliges Herkunftsland (Damas de Matos und Liebig, 2014).

Die Abwertung ausländischer Qualifikationen auf den Arbeitsmärkten der Aufnahmeländer lässt sich auch nach Berücksichtigung der Unterschiede bei der Aufenthaltsdauer und der Lesekompetenz beobachten (Tabelle 2.A1.7 und 2.A1.8). Dies stellt im Hinblick auf die Integration ein zentrales Problem dar, denn die meisten Zuwanderer haben ausländische Bildungsabschlüsse (Abb. 2.A1.1).

Schätzungen zufolge steht ein Drittel bis die Hälfte der – vergleichsweise – zahlreichen beobachteten Überqualifizierungsfälle unter Zuwanderern mit geringeren Kompetenzen auf bestimmten Qualifikationsstufen in Zusammenhang (Bonfanti und Xenogiani, 2014; OECD, 2008a; Dumont und Monso, 2007). Tatsächlich sind die Arbeitsmarktergebnisse von Zuwanderern, die über im Aufnahmeland erworbene Abschlüsse verfügen, im Allgemeinen mit jenen der im Inland geborenen Bevölkerung vergleichbar. Unklar ist dagegen, inwieweit die unzureichende Anerkennung ausländischer Qualifikationen der mangelnden Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme der Herkunftsländer oder der begrenzten Übertragbarkeit von Kompetenzen zuzuschreiben ist. Weitere Analysen auf Basis der PIAAC-Daten dürften zu einer Klärung dieser Frage beitragen.

Im Ausland erworbene Arbeitserfahrung wird von den Arbeitgebern in den Aufnahmeländern sogar noch stärker unterbewertet als dies bei den ausländischen Qualifikationen der Fall ist. Neuere Daten (Picot und Sweetman, 2011) lassen jedoch darauf schließen, dass sich die Einstellungen ändern, wenn Zuwanderer mehr Erfahrung auf dem lokalen Arbeitsmarkt gesammelt haben und Arbeitgeber über Informationen verfügen, durch die sie den Wert im Ausland erworbener Qualifikationen und Arbeitserfahrungen besser beurteilen können.

Die Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes ist die wichtigste Kompetenz für die Arbeitsmarktintegration

Die wichtigste Kompetenz, um sich erfolgreich in den lokalen Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft integrieren zu können, ist, wie oben erwähnt, die Beherrschung der offiziellen Landessprachen des Aufnahmelandes. Sprachkenntnisse und deren Einfluss auf die Arbeitsmarktergebnisse adäquat zu erfassen, ist eine schwierige Aufgabe. Im Rahmen der PIAAC-Erhebung werden mit der Lesekompetenz eindeutig auch die Sprachkenntnisse erfasst. Für die europäischen OECD-Länder liegen außerdem einige auf Selbstangaben beruhende Daten aus der Arbeitskräfteerhebung des Jahres 2008 vor, die darüber informieren, ob Zuwanderer der Ansicht sind, dass schlechte Sprachkenntnisse sie daran hindern, einen ihren jeweiligen Qualifikationen und Arbeitserfahrungen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden. Die Eigenangaben ermöglichen zwar keine objektive Messung der Sprachkenntnisse, sie geben jedoch Auskunft darüber, wie Zuwanderer ihre Sprachkenntnisse und deren Relevanz für den Arbeitsmarkt einschätzen.

Mehr als jeder fünfte Migrant bezeichnet Sprachschwierigkeiten als erhebliches Hindernis bei der Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz, wobei Zuwanderer mit niedrigem Bildungsniveau in dieser Gruppe überrepräsentiert sind. Nach Berücksichtigung des Bildungsniveaus zeigt sich, dass in erster Linie Zuwanderer mit im Ausland – insbesondere in Nicht-OECD-Ländern – erworbenen Qualifikationen angeben, wegen mangelnder Sprachkenntnisse auf große Schwierigkeiten zu stoßen. Am häufigsten geben die im Rahmen der humanitären Migration eingereisten Zuwanderer Sprachschwierigkeiten an, gefolgt von den aus familiären Gründen eingereisten Zuwanderern und Arbeitsmigranten, während jene, die eigenen Angaben zufolge zu Studienzwecken eingereist sind, nur selten über Sprachprobleme berichten.

Damas de Matos und Liebig (2014) stellen eine starke negative Korrelation zwischen Sprachschwierigkeiten und Arbeitsmarktergebnissen fest, und zwar ungeachtet des Einreisezwecks, des Bildungsniveaus und des Landes, in dem die Qualifikationen erworben wurden. Nach Berücksichtigung der Unterschiede bei anderen beobachtbaren Merkmalen gelangen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Zuwanderer, die mit Sprachschwierigkeiten zu kämpfen haben, mit einer um 17 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit für ihre jeweilige Tätigkeit überqualifiziert sind als Zuwanderer ohne Sprachprobleme. Auch die beobachtete Benachteiligung von Zuwanderern gegenüber im Inland Geborenen in der gleichen Altersgruppe und mit vergleichbarem Bildungsniveau scheint zum großen Teil auf (die laut Eigenangaben bestehenden) Sprachschwierigkeiten zurückzuführen zu sein. Arbeitsmigranten, die eigenen Angaben zufolge keine Sprachprobleme haben, sind am Arbeitsmarkt offenbar nicht benachteiligt.

Zuwanderern und deren Kindern fehlen Netzwerke und Kenntnisse des Arbeitsmarkts

Formale Qualifikationen, Sprachkenntnisse und Arbeitserfahrung sind nur einige der Kompetenzen, die erforderlich sind, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Migranten stehen auch bei der Suche nach Arbeitsplätzen oder Bewerbungskanälen größeren Heraus-

forderungen gegenüber, sogar dann, wenn sie mindestens ebenso hohe Qualifikationen aufweisen wie die im Inland Geborenen. Was die Kenntnis des Arbeitsmarkts und der Einstellungspraktiken im Aufnahmeland sowie – direkte oder indirekte – Kontakte zu Arbeitgebern anbelangt, sind sie eindeutig im Nachteil.

In allen OECD-Ländern sind für einen beträchtlichen Teil der Stellenbesetzungen informelle Kontakte mit dem jeweiligen Arbeitgeber ausschlaggebend. Kontakte und Netzwerke gehen weit über das bekannte „ich werde Sie mal mit … in Kontakt bringen" hinaus. Manchmal bieten Kontakte auch lediglich Hinweise auf potenziell interessierte Arbeitgeber. Fehlende Kontakte sind nicht nur für die im Erwachsenenalter eingereisten Zuwanderer ein Problem, sondern auch für Zuwandererkinder, die im Aufnahmeland aufgewachsen sind und dort ausgebildet wurden. Denn der Kontakt zum ersten Arbeitgeber – in der Regel im Zusammenhang mit einer Lehre oder einem Praktikum – kommt häufig über die persönlichen Netzwerke der Eltern zustande.

Darüber hinaus schürt der Mangel an direkten Kontakten zwischen Arbeitgebern und Zuwanderern auf Seiten der Arbeitgeber Zweifel an den Kompetenzen und der Produktivität der Migranten. In einer schwedischen Studie (Åslund et al., 2009) wurde festgestellt, dass Führungskräfte im Allgemeinen mit wesentlich größerer Wahrscheinlichkeit Arbeitskräfte einstellen, die den gleichen ethnischen Hintergrund aufweisen wie sie selbst. Ausgenommen davon sind Fälle, in denen der Bewerber ein ehemaliger Mitarbeiter ist.

Netzwerke sind Teil der breiter gefassten Kategorie der Kenntnis des lokalen Arbeitsmarkts und seiner Funktionsweise. Die Form von Bewerbungsschreiben und Präsentationen in Vorstellungsgesprächen variiert in der Regel sehr stark von Land zu Land. Selbst zwischen den OECD-Ländern gibt es diesbezüglich große Unterschiede. Eine Analyse aus den nordischen Ländern (Rosholm et al., 2001) deutet darauf hin, dass in Sektoren, die mit hohen Kompetenzanforderungen verbunden sind und durch neue Technologien und Arbeitstechniken – z.B. Teamwork, freie Mitarbeit und virtuelle Büros – flexibilisierte Arbeitsstrukturen aufweisen, interpersonelle Kompetenzen besonders entscheidend sind.

Diskriminierung

Auch Diskriminierung ist ein Faktor, der Zuwanderern und deren im Inland geborenen Kindern den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. Die selektive Einstellung von Personen mit einem bestimmten Hintergrund und die Diskriminierung von Bewerbern mit einem davon abweichenden Hintergrund ist schwer nachzuweisen (Heath, Liebig und Simon, 2013; OECD, 2008b). Es kann nie ausgeschlossen werden, dass produktivitätsrelevante, aber nicht direkt beobachtete Merkmale der Grund dafür sind, dass der Arbeitgeber bestimmte Bewerber bevorzugt, und dass somit keine wirkliche Diskriminierung vorliegt.

Eine Möglichkeit, diese Schwierigkeit zu umgehen, sind situations- und lebenslaufbezogene Testing-Studien. Mit Hilfe solcher Studien wurde in vielen OECD-Ländern eine diskriminierende Einstellungspraxis nachgewiesen[10]. Die Ergebnisse sind in Tabelle 2.1 zusammengefasst. Im Rahmen der Tests werden von zwei (fiktiven) Kandidaten mit gleichem Profil, die sich nur durch ihren Namen unterscheiden, für ein und dieselbe Stelle gleichwertige Bewerbungen eingereicht. Da die Kandidaten sehr ähnliche Qualifikationen aufweisen müssen, wird ihnen im nationalen Bildungssystem der gleiche Bildungsabschluss zugedacht. Die Testergebnisse betreffen somit in erster Linie Kinder von Zuwanderern. Sie zeigen, dass es nicht unüblich ist, dass Zuwanderer und deren Kinder regelmäßig mehr als doppelt so viele Bewerbungen abschicken müssen, bevor sie zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden.

Tabelle 2.1 **Ergebnisse von Situationstests in 17 OECD-Ländern**

	Ethnische Gruppe	Relative Rückrufquote
Australien	Chinesen	1,7[1]
	Italiener	1,1
	Südwestasiaten und Nordafrikaner	1,6[1]
Belgien	Marokkaner	1,9[1]
	Türken (im Vergleich zur flämischen Bevölkerung) (Mangelberufe)	2,1[1]
	Türken (im Vergleich zur flämischen Bevölkerung) (keine Mangelberufe)	1,0
Deutschland	Türken	1,4[1]
Finnland	Russen (Namen)	2,0[1]
Frankreich	Nordafrikaner und Subsahara-Afrikaner (im Inland geborene Kinder)	2,0[1]
Griechenland	Albaner	1,8[1]
Irland	Afrikaner	2,4[1]
	Asiaten	1,8[1]
	Deutsche	2,1[1]
Italien	Marokkaner (im Ausland Geborene)	1,4[1]
Kanada (Montreal)	Afrikaner	1,8[1]
	Araber	1,6[1]
	Lateinamerikaner	1,6[1]
Kanada (Toronto)	Chinesen	1,5[1]
	Inder	1,3[1]
	Pakistaner (Bewerber mit kanadischer Ausbildung und Arbeitserfahrung)	1,4[1]
Niederlande	Antillaner	1,2[1]
	Marokkaner	1,1[1]
	Marokkaner (nur Männer)	1,3[1]
	Surinamer	1,2[1]
	Türken	1,2[1]
Norwegen	Pakistaner (im Inland geborene Kinder)	1,3[1]
Österreich	Chinesen	1,4[1]
	Nigerianer	2,0[1]
	Serben	1,3[1]
	Türken	1,5[1]
Schweden	Araber/Afrikaner	1,8[1]
	Junge, im Inland geborene Schweden mit südwestasiatischem oder nordafrikanischem Hintergrund	2,5[1]
	Südwestasiaten und Nordafrikaner (nur Männer)	1,5[1]
Schweiz	Albanische Muttersprachler aus dem ehemaligen Jugoslawien (im französischsprachigen Landesteil)	1,3[1]
	Albanische Muttersprachler aus dem ehemaligen Jugoslawien (im deutschsprachigen Landesteil) (im Ausland geborene Männer)	2,5[1]
	Portugiesen (im französischsprachigen Landesteil)	1,1
	Türken (im deutschsprachigen Landesteil)	1,4[1]
Spanien	Marokkaner (im Ausland Geborene)	1,3[1]
Ver. Königreich	Schwarzafrikaner	1,7[1]
	Schwarze (Karibik)	1,9[1]
	Chinesen	1,9[1]
	Inder	1,9[1]
	Pakistaner/Bangladescher	1,5[1]
Ver. Staaten	Afroamerikaner	1,5[1]
	Latinos	1,2
	Schwarze	2,0[1]

1. Weicht signifikant von 1.0 ab. Die relative Rückrufquote entspricht der Anzahl an Bewerbungen, die Bewerber aus der betreffenden Gruppe – im Vergleich zu Bewerbern ohne Migrationshintergrund – verschicken müssen, bevor sie zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden.

Quelle: Für ein vollständiges Literaturverzeichnis und eine Diskussion: Heath, Liebig und Simon (2013), außer für Österreich: Hofer et al. (2013), Finnland: Larja et al. (2012), Deutschland: SVR (2014).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933157823*

Angesichts der zahlreichen Fälle von Diskriminierung und den im Schnitt schlechteren Bildungsergebnissen von Zuwandererkindern wären in ihrem Fall eigentlich wesentlich höhere Arbeitslosenquoten zu erwarten als die tatsächlich beobachteten. Dass sie niedriger sind, scheint u.a. darauf zurückzuführen zu sein, dass Zuwandererkinder Diskriminierungen ausgleichen, indem sie zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um einen Arbeitsplatz zu finden, oder Beschäftigungen mit geringeren Kompetenzanforderungen annehmen[11]. Diesen Schluss legen Erhebungsdaten aus einer Reihe von OECD-Ländern nahe – ein wichtiges Ergebnis, das größere Aufmerksamkeit verdient.

Ein direkter länder- und sektorenübergreifender Vergleich der Ergebnisse ist zwar nicht möglich, in den meisten Fällen wurde jedoch festgestellt, dass männliche Zuwanderer im Allgemeinen häufiger von diskriminierenden Praktiken betroffen sind als Migrantinnen. Im Fall eines Kapazitätsüberhangs am Arbeitsmarkt dürfte die Diskriminierung sogar noch zunehmen, da Unternehmen in solchen Situationen mehr Wahlmöglichkeit hätten. Auch in kleinen und mittleren Unternehmen ist Diskriminierung tendenziell stärker ausgeprägt. Sie haben nicht nur weniger Kontakte mit Zuwanderern, sondern zeigen u.U. auch weniger Risikobereitschaft, wenn es um die Einstellung von Personen geht, über deren Produktivität sie kaum etwas wissen.

Doch ist diese Unsicherheit auch im Fall von Zuwandererkindern mit guten, im Aufnahmeland erworbenen Qualifikationen gerechtfertigt? Eines der Hauptergebnisse von Heath, Liebig und Simon (2013) ist die Erkenntnis, dass sich in den europäischen OECD-Ländern im Inland geborene Kinder von Zuwanderern eigenen Angaben zufolge häufiger diskriminiert fühlen als die Zuwanderer selbst. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu nichteuropäischen OECD-Ländern, die als klassische Einwanderungsländer gelten. Hier verhält es sich genau umgekehrt.

Diskriminierung hat viele negative Auswirkungen, und das in Testing-Studien aufgezeigte Ausmaß an Diskriminierung ist besorgniserregend. Diskriminierung mindert nicht nur die Anreize für Migranten, in Bildung und Ausbildung zu investieren, sie wirkt sich auch auf die Wirtschaft und den sozialen Zusammenhalt nachteilig aus.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Zuwanderer und deren Kinder zwar bei der Integration in den Arbeitsmarkt mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert sind, diese Tatsache jedoch nicht den Blick darauf verstellen sollte, dass in den meisten OECD-Ländern die Mehrheit der Zuwanderer und ihrer Kindern erwerbstätig ist. Dies ist ein wichtiger Punkt, zumal in den OECD-Ländern nur ein relativ kleiner Teil der im Ausland geborenen Bevölkerung die gleichen Vorzüge und Kompetenzen mitbringt wie die im Inland Geborenen, die durch inländische Qualifikationen, lokale Kontakte und muttersprachliche Kompetenz auf dem Arbeitsmarkt im Vorteil sind. Trotzdem bieten Zuwanderer und deren Kinder auch ein großes Potenzial. Im nächsten Abschnitt wird die Frage erörtert, mit welchen Maßnahmen zur Nutzung dieses Potenzials beigetragen werden kann.

Wichtige Maßnahmen für die Integration von Zuwanderern

Im Zusammenhang mit der Integration von Zuwanderern und der Aufrechterhaltung des Beschäftigungsniveaus können angemessene Kompetenzinvestitionen – zur effektiven Entwicklung, Aktivierung und Nutzung der Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes – dafür sorgen, dass Zuwanderung zu einem Instrument wird, mit dem sich die von der Bevölkerungsalterung ausgehenden arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen bewältigen lassen. Zusätzlich zu ihrer positiven Auswirkung auf das langfristige Wachstum können Investitionen in die Kompetenzen von Zuwanderern und

deren im Inland geborenen Kindern diesen auch auf individueller Ebene helfen, ihr Potenzial bestmöglich zu entfalten, und dazu beitragen, dass die intergenerative Übertragung der Benachteiligung unterbrochen wird. Arbeitskräfte mit höherem Kompetenzniveau – seien es Zuwanderer oder im Inland Geborene – sind produktiver, verdienen tendenziell mehr und haben bessere Beschäftigungsaussichten.

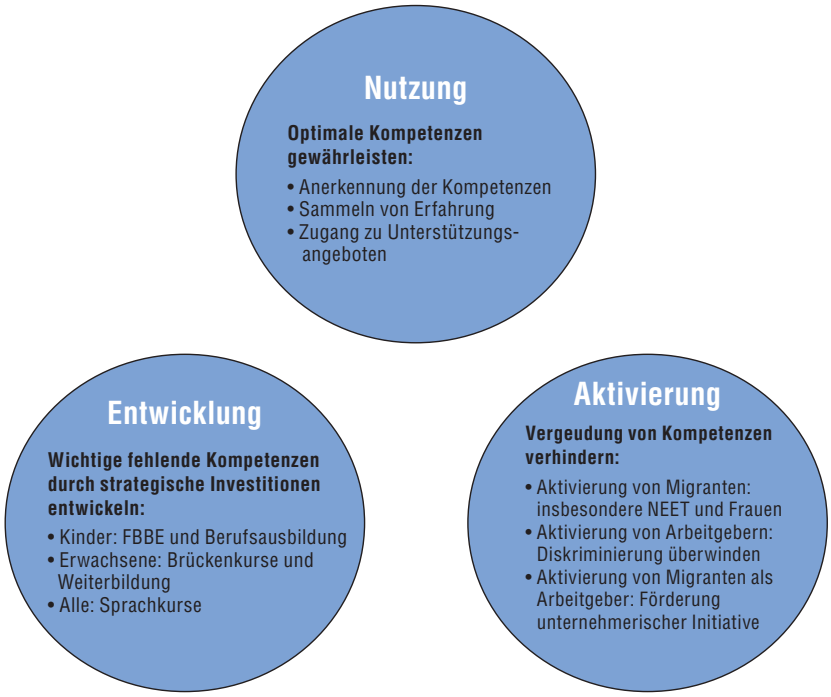
Die Skills Strategy der OECD (OECD, 2012a) ist ein Instrument, das Regierungen die Identifizierung der Stärken und Schwächen ihrer bestehenden Bildungs- und Ausbildungssysteme erleichtern soll. Auf Zuwanderer und deren Kinder angewandt kann der ganzheitliche Ansatz der Skills Strategy dabei helfen, deren weitgehend unzureichend genutzte Kompetenzen im Rahmen einer Integrationspolitik zu mobilisieren, die effektiv zu den drei Gesamtzielen, bessere Arbeitsplätze, Wirtschaftswachstum und soziale Inklusion, beiträgt.

Die Skills Strategy basiert auf drei Säulen:

- **Effektive Nutzung vorhandener Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt.** Dies erfordert wirksame Maßnahmen und Investitionen. Der erste Schritt ist eine angemessene Bestandsaufnahme und Anerkennung der Kompetenzen von Zuwanderern. Im Ausland geborene Erwachsene bringen durch ausländische Qualifikationen attestierte und in der beruflichen Praxis erworbene Kompetenzen mit, die von den Aufnahmeländern häufig nicht vollständig anerkannt werden. Ein erfolgreicher Arbeitsmarkteintritt hat maßgebliche Auswirkungen auf die berufliche Laufbahn von Menschen und die weitere Nutzung ihrer Kompetenzen, während die Scarring-Effekte eines schlechten Starts Arbeitslosigkeit oder Überqualifikation zur Folge haben können, die im späteren Karriereverlauf schwer zu überwinden sind. Ungenutzte Kompetenzen verkümmern tendenziell, Arbeitserfahrung dagegen schafft häufig neue Kompetenzen. Integrationsmaßnahmen sollten bei der Vermittlung klarer Informationen über die erforderlichen und verfügbaren Kompetenzen ansetzen und so dazu beitragen, dass qualifizierte Arbeitskräfte mit potenziellen Arbeitgebern in Kontakt gebracht werden und der Gefahr von Arbeitslosigkeit und Kompetenzüberschüssen vorgebeugt wird.
- **Entwicklung von Kompetenzen, die dem Arbeitsmarktbedarf gerecht werden.** Ziel von Kompetenzentwicklungsmaßnahmen ist es, sicherzustellen, dass das Kompetenzangebot auf dem Arbeitsmarkt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ausreichend ist, um den derzeitigen und zukünftigen Bedarf zu decken. Im Rahmen der Integrationspolitik gilt es, den richtigen Kompetenzmix durch Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen zu fördern.
- **Aktivierung derzeit nicht auf dem Arbeitsmarkt angebotener Kompetenzen.** Die Aktivierung von Kompetenzen ermutigt inaktive Personen im Erwerbsalter, Arbeit zu suchen oder sich umschulen zu lassen. Sie verfügen möglicherweise über viele Kompetenzen, bieten diese aber aus persönlichen oder familiären Gründen bzw. wegen der ihrer eigenen Einschätzung nach schlechten Beschäftigungsaussichten oder auf Grund finanzieller Negativanreize für eine Erwerbsaufnahme oder Einstellung nicht auf dem Arbeitsmarkt an. Regierungen können zur effektiven Aktivierung von Kompetenzen finanzielle Anreize schaffen, damit sich Erwerbstätigkeit auszahlt, und nichtfinanzielle Hemmnisse für die Teilnahme am Erwerbsleben abbauen. Zur effektiven Aktivierung von Kompetenzen ist es u.U. erforderlich, die Arbeitgeber zu mobilisieren und ihre Vorbehalte gegen die Einstellung von Personen, die nicht am Erwerbsleben teilnehmen bzw. in die Nichterwerbstätigkeit abdriften, anzugehen.

Das nachstehende Diagramm (Abb. 2.19) zeigt, wie die Kompetenzstrategie für die Integration von Zuwanderern angepasst werden kann.

Abbildung 2.19 **Nutzung des Rahmenkonzepts der OECD Skills Strategy für die Integration von Zuwanderern**



Kompetenzinvestitionen tragen allen drei der miteinander zusammenhängenden Säulen Rechnung. Letztlich kann mit Maßnahmen nur die Nutzung solcher Kompetenzen verbessert werden, die zuvor entwickelt und aktiviert worden sind. Werden ihre Kompetenzen effektiv genutzt, sind Arbeitskräfte mit größerer Wahrscheinlichkeit bereit, in die Entwicklung ihrer Kompetenzen zu investieren, und sehen sich ermutigt, weiterhin am Erwerbsleben teilzunehmen. Bei der im Ausland geborenen Bevölkerung werden durch eine formale Beurteilung und Anerkennung ihrer Kompetenzen unnötige Investitionen in die Entwicklung bereits vorhandener Kompetenzen vermieden und eventuelle Weiterbildungsmaßnahmen auf wichtige, ihnen fehlende Kompetenzen ausgerichtet. Bei Neuzuwanderern kann die Aktivierung vorhandener Kompetenzen – durch eine frühe Integration in den Arbeitsmarkt – zudem die Entwicklung weiterer Kompetenzen, wie Sprachkenntnisse, erleichtern.

Dieser Abschnitt orientiert sich an den drei Säulen der OECD Skills Strategy – an der Entwicklung, Aktivierung und effektiven Nutzung von Kompetenzen. Bei Kindern von Zuwanderern und im Inland Geborenen setzt die Kompetenzstrategie zu Recht bei der Entwicklung von Kompetenzen an. Im ersten Teil dieses Abschnitts wird die zentrale Rolle erörtert, die die Anerkennung und Nutzung vorhandener Kompetenzen bei der Arbeitsmarktintegration im Ausland geborener Erwachsener spielt. Erwachsene Migranten bringen Qualifikationen und Kompetenzen mit, und ein früher Arbeitsmarkteintritt dieser Zuwanderer ist zu einem wichtigen Politikziel avanciert. Im zweiten Teil wird dargelegt, wie Zuwanderer und deren Kinder effektiv die richtigen Kompetenzen aktivieren und entwickeln können, um in gleichem Maße wie die im Inland Geborenen und deren Kinder am Arbeitsmarkt teilzuhaben.

Nutzung von Kompetenzen

Eine effektive Nutzung der Kompetenzen der im Ausland geborenen Bevölkerung setzt voraus, dass diese anerkannt und angewandt werden. Dabei sind möglicherweise zusätzliche Hürden zu überwinden, und es kann zuweilen besonderer Unterstützungsmaßnahmen bedürfen, um Zuwanderer mit Arbeitgebern in Kontakt zu bringen, damit diese die Kompetenzen der Zuwanderer evaluieren können, statt sich von Vorurteilen leiten zu lassen.

Bewertung und Anerkennung der Kompetenzen von Zuwanderern

Der erste Schritt zu einer effektiven Nutzung der Kompetenzen und Qualifikationen von Zuwanderern besteht darin, Informationen über deren Qualifikationen zu sammeln und diese Informationen potenziellen Arbeitgebern zur Verfügung zu stellen. Möglicherweise herrscht auf Seiten der Arbeitgeber, in der Öffentlichkeit und selbst unter Migranten Unsicherheit darüber, ob eine ausländische Qualifikation tatsächlich den auf dem Arbeitsmarkt erforderlichen Kompetenzen entspricht. Die Bewertung und Anerkennung dieser Qualifikationen ist häufig ein hilfreicher erster Schritt im Integrationsprozess, und sie erleichtert Zuwanderern den Zugang zu Arbeitsplätzen, die ihren Kompetenzen und Qualifikationen entsprechen. Die Bewertung der Kompetenzen im Ausland ausgebildeter Zuwanderer kann helfen, einen eventuellen Bedarf an Weiterbildung und Berufserfahrung zu identifizieren.

An der Sicherstellung einer angemessenen Anerkennung und Nutzung der Kompetenzen und Qualifikationen von Zuwanderern sind zahlreiche Akteure beteiligt:

- **Bildungsbehörden** evaluieren und zertifizieren die Vergleichbarkeit im Ausland erworbener Qualifikationen, und zwar häufig, um zu entscheiden, ob ein Bewerber die nötigen Voraussetzungen für ein spezifisches Studienprogramm mitbringt.
- **Berufsverbände** übernehmen die Bewertung und Anerkennung von Qualifikationen in ihrem reglementierten Fachbereich.
- **Für die Anerkennung zuständige Stellen** können Qualifikationen zertifizieren und liefern Informationen, koordinieren die Zusammenarbeit der übrigen beteiligten Akteure und sind häufig die erste Anlaufstelle für potenzielle Antragsteller.
- Die Einbindung der **Arbeitgeber** in das Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen kann dazu beitragen, dass sie ausländische Qualifikationen von Zuwanderern höher bewerten.

Die Anerkennung der Kompetenzen von Zuwanderern umfasst primär zwei Aspekte: die Bewertung und Anerkennung formaler Qualifikationen und die Validierung von Kompetenzen.

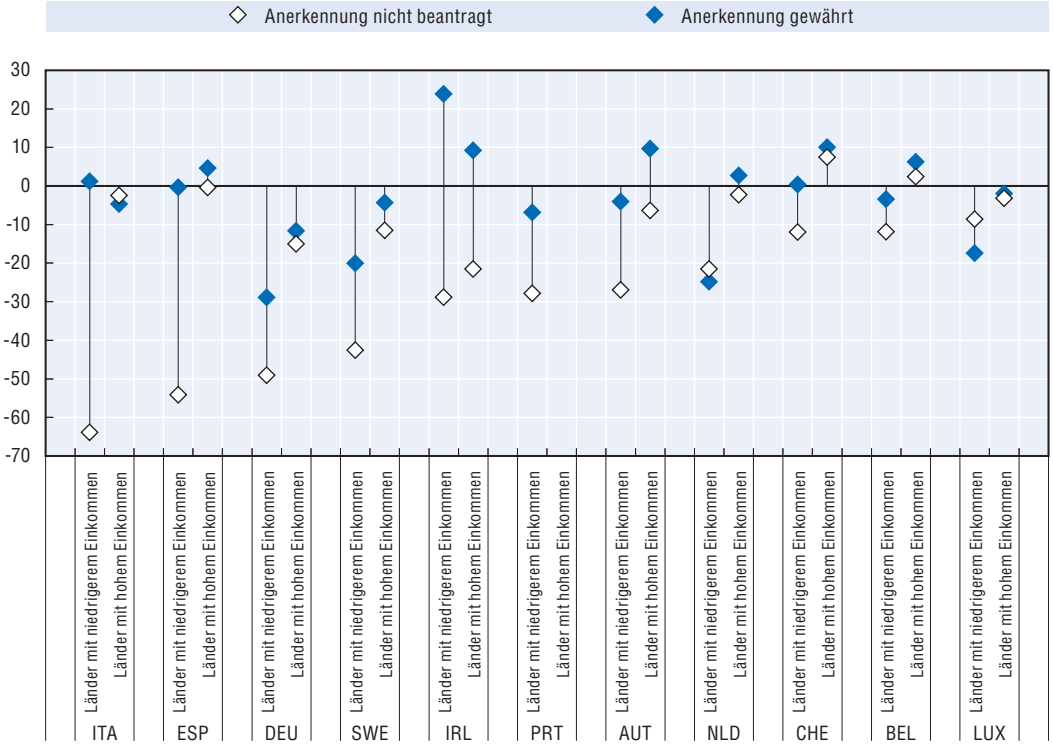
Bewertung und Anerkennung formaler Qualifikationen. Die formale Bewertung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen ist für Behörden ein wichtiges Instrument im Rahmen ihrer Bemühungen, Arbeitgebern bei der Überwindung ihrer Vorbehalte in Bezug auf die Kompetenzen von Zuwanderern zu helfen. Die formale Anerkennung durch Bildungsbehörden oder Berufsverbände bescheinigt die Authentizität der Qualifikation und ihre (volle oder teilweise) Gleichwertigkeit mit einer den Arbeitgebern besser bekannten inländischen Qualifikation oder verleiht direkt einen inländischen Abschluss. Zur Ausübung reglementierter Berufe, wie medizinischer oder Rechtsberufe, ist eine formale Anerkennung notwendig. Auf solche Berufe entfällt jedoch in der Regel nur ein kleiner Anteil des Arbeitsmarktes. Das Bewertungs- und Anerkennungsverfahren kann jedoch auch in anderen Fällen sinnvoll sein, und zwar als offizielle Zertifizierung von Qualifikationen und Prüfstein für Arbeitgeber, die in Bezug auf den tatsächlichen Wert ausländischer Qualifikationen von Migranten unsicher sind – insbesondere bei Qualifikationen, die in Bildungs-

systemen erworben wurden, die sich stark von jenem des Aufnahmelandes unterscheiden. Letztlich werden die Kompetenzen von Zuwanderern jedoch durch die Arbeitgeber „anerkannt“, die entscheiden, ob sie bereit sind, die jeweiligen ausländischen Qualifikationen zu akzeptieren, unabhängig davon, ob diese in einem formalen Bewertungs- und Anerkennungsverfahren bestätigt wurden oder nicht. Deshalb ist es wichtig, dass Arbeitgeber auf die Ergebnisse des Akkreditierungsverfahrens vertrauen[12].

Daten aus ausgewählten EU-Ländern zeigen, dass der Abschluss eines formalen Bewertungs- und Anerkennungsverfahrens mit höherer Beschäftigung und besseren Arbeitsplätzen für Zuwanderer einhergeht. Er trägt zum Beispiel zur Reduzierung von Überqualifikation bei, die am prozentualen Anteil der Hochqualifizierten gemessen wird, die eine unter ihrem formalen Bildungsniveau liegende Tätigkeit ausüben. Die Überqualifizierungslücke zwischen den im Ausland und den im Inland Geborenen ist bei Zuwanderern, deren Qualifikationen anerkannt wurden, wesentlich kleiner als bei jenen, die sich gar nicht erst um eine Anerkennung bemühen. Die mit der Anerkennung von Qualifikationen verbundene Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse ist bei Migranten aus Ländern mit niedrigerem Einkommen, d.h. aus Ländern, deren Bildungssysteme sich tendenziell stark von jenen der OECD-Länder unterscheiden, besonders deutlich (Abb. 2.20).

Abbildung 2.20 **Anteil der im Ausland geborenen Hochqualifizierten, die ihren Qualifikationen entsprechende Tätigkeiten ausüben, in ausgewählten europäischen OECD-Ländern, nach Anerkennung/Nichtanerkennung der Qualifikationen, 2008**

Differenz in Prozentpunkten im Vergleich zu den im Inland geborenen Hochqualifizierten



Anmerkung: Ein Wert von -10 bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit, eine der eigenen Qualifikation entsprechende Tätigkeit auszuüben, bei hochqualifizierten Zuwanderern in Beschäftigung 10 Prozentpunkte niedriger ist als bei den im Inland Geborenen. Hochqualifizierte sind Absolventen tertiärer Bildungsgänge. Als ihren Qualifikationen angemessene Tätigkeiten gelten Tätigkeiten der Kategorie ISCO 1-3. (ISCO steht für die Internationale Standardklassifikation der Berufe.)

Quelle: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) 2008 Ad-hoc-Modul zur Arbeitsmarktsituation von Zuwanderern und ihren direkten Nachkommen.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157551

Gewisse Nutzeffekte entstehen dadurch, dass die formale Bewertung und Anerkennung oft Ausgangspunkt für den Erwerb einer Qualifikation im Aufnahmeland ist, der auf dem Arbeitsmarkt ein hoher Stellenwert beigemessen wird. So brauchen Ausländer in der Regel beispielsweise eine formelle Bescheinigung, dass ihre Qualifikationen mindestens einem Abschluss des Sekundarbereichs II entsprechen, bevor sie Zugang zum tertiären Bildungssystem des Aufnahmelandes erhalten.

In den europäischen OECD-Ländern stellen Migranten aus Nicht-EU-Ländern, die zu Studienzwecken einreisen bzw. letztlich einen Tertiärabschluss im Aufnahmeland erwerben, am häufigsten einen Antrag auf Anerkennung ihrer Qualifikationen. Dieser Befund deutet darauf hin, dass die Akkreditierung in erster Linie im Rahmen des Hochschulsystems von Migranten genutzt wird, die ihr Studium fortsetzen. Unter den aus humanitären oder familiären Gründen eingereisten Zuwanderern sind die Antragsquoten wesentlich niedriger, und unter Arbeitsmigranten sind sie am geringsten. Auch bei jenen, die eine Ausbildung im Gesundheitsbereich absolviert haben, ist die Wahrscheinlichkeit, einen Antrag zu stellen, am größten. Hier liegen die Antragsquoten 16 Prozentpunkte höher als im zweithäufigsten Ausbildungsbereich, dem Lehr- und Bildungsbereich. Die Anerkennung von Qualifikationen scheint also nur innerhalb bestimmter stark reglementierter Berufe gängige Praxis zu sein. Dennoch hat sie für eine Vielzahl von Antragstellern, unabhängig vom jeweiligen Migrationsgrund, Ausbildungsbereich oder Land, in dem die Qualifikation erworben wurde, positive Effekte (Damas de Matos und Liebig, 2014).

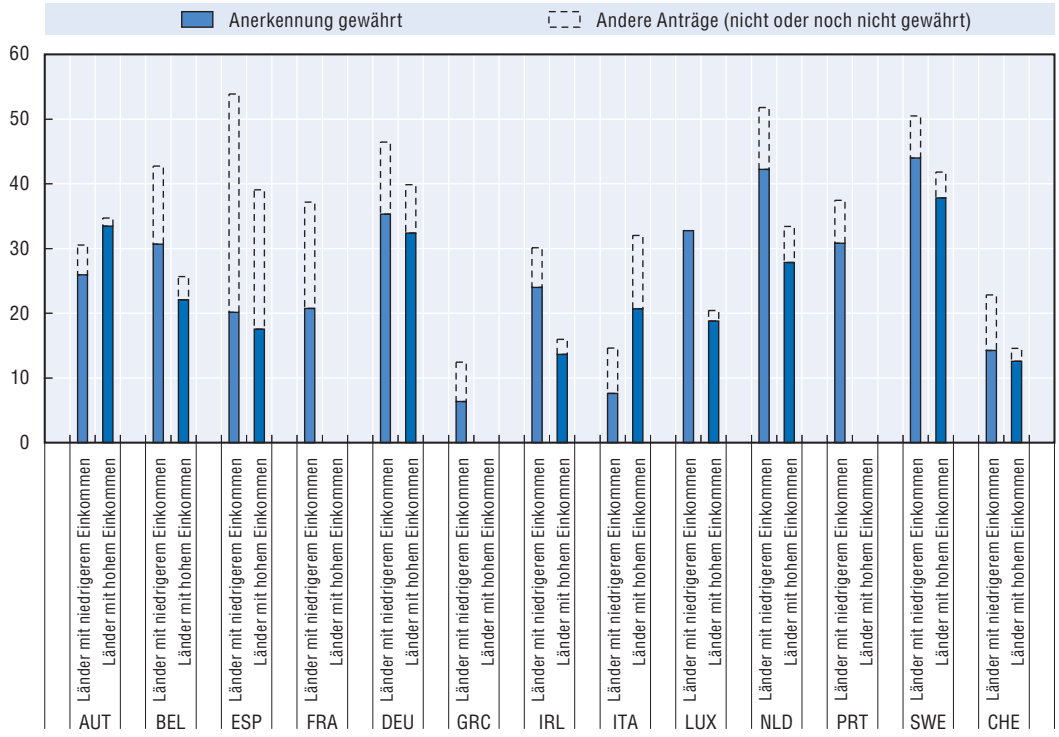
In den meisten Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, scheint allerdings trotz der offensichtlichen beruflichen Vorteile und trotz der Tatsache, dass die Qualifikationen der Antragsteller im Allgemeinen voll oder teilweise anerkannt werden, nur eine Minderheit der Zuwanderer mit ausländischen Qualifikationen tatsächlich einen Antrag zu stellen (Abb. 2.21).

Mögliche Erklärungen der niedrigen Antragsquoten deuten darauf hin, dass die Bewertung und Anerkennung von Qualifikationen in den meisten Ländern noch nicht zum Standardinstrumentarium von Integrationsmaßnahmen zählen. Migranten und Integrationsdienstleister außerhalb des Hochschulbereichs und des Gesundheitssektors wissen u.U. einfach nicht, dass es ein solches Verfahren gibt und dass es Vorteile bringen kann.

Eine weitere Erklärung ist, dass Zuwanderer zwar über die Bewertung und Anerkennung Bescheid wissen, das Verfahren aber für zu aufwendig oder komplex halten. Tatsächlich ist oft eine Vielzahl von Behörden für dieses Verfahren zuständig, die keine Verbindung mit und keinen Bezug zu den im Allgemeinen für Integration und Beschäftigung zuständigen Stellen haben. Je nach Qualifikationsniveau und Reglementierung der Berufe sind häufig noch zusätzliche Formalitäten erforderlich. Während zum Beispiel in vielen Fällen Universitäten für die Bewertung und Anerkennung von Tertiärabschlüssen zuständig sind, fällt die Anerkennung von Qualifikationen für reglementierte Berufe in die Zuständigkeit von Berufsverbänden. Zu schwerfällige Verfahren können zur Folge haben, dass gewisse berufliche und akademische Qualifikationen effektiv ausgeschlossen werden. In Ländern, in denen die Bildungsbehörden und Arbeitsämter dezentralisiert sind oder sich deren Zuständigkeitsbereiche überschneiden, sind die Verfahren in administrativer Hinsicht sogar noch komplexer.

Eventuell sehen sich Zuwanderer mit zusätzlichen verfahrenstechnischen Hürden konfrontiert, etwa mit komplizierten Nachweispflichten, hohen Gebühren, einer potenziell langen Verfahrensdauer und mangelnden Transparenz des Verfahrens. In manchen Fällen ist es den Behörden des jeweiligen Aufnahmelandes zudem nicht möglich, den im Herkunftsland erworbenen Abschluss zu prüfen – etwa wenn der Antragsteller ein Flüchtling

Abbildung 2.21 **Prozentsatz der hochqualifizierten Zuwanderer, Altersgruppe 15-24 Jahre, die die Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen beantragen, ausgewählte europäische OECD-Länder, 2008**



Anmerkung: Hochqualifizierte sind Absolventen tertiärer Bildungsgänge. Nicht in der Stichprobe enthalten sind Personen, die nicht erwerbstätig sind, keine Zusage für ein zu einem späteren Zeitpunkt beginnendes Beschäftigungsverhältnis erhalten haben und keiner Beschäftigung nachgehen möchten.

Quelle: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) 2008 Ad-hoc-Modul zur Arbeitsmarktsituation von Zuwanderern und ihren direkten Nachkommen.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157565

aus einer Konfliktzone oder einem gescheiterten Staat ist. Derartige Hindernisse können im Ausland ausgebildete Zuwanderer davon abhalten, einen Antrag auf Anerkennung ihrer Qualifikationen zu stellen, so dass sich letztlich u.U. nur diejenigen darum bemühen, die sicher sein können, dass ihrem Antrag stattgegeben werden wird.

Die Erleichterung und Förderung der Bewertung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen war in den OECD-Ländern in jüngster Zeit ein zentraler integrationspolitischer Trend, insbesondere in Ländern, die sich um hochqualifizierte Zuwanderer bemühen. Das deutsche Bundesanerkennungsgesetz verankerte das Recht auf Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen im Rahmen eines stärker standardisierten, transparenten Verfahrens für bundesrechtlich reglementierte Berufe. Das Gesetz trat 2012 in Kraft und hatte im ersten Jahr 30 000 Anträge – in erster Linie von EU-Bürgern bzw. aus dem Gesundheitssektor – und eine hohe Anerkennungsquote zur Folge.

Auch in anderen Ländern, wie Dänemark oder Slowenien, ist das Bewertungs- und Anerkennungsverfahren gesetzlich geregelt, wobei bei reglementierten und bei nichtreglementierten Berufen ein klarer Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren besteht. In Kanada wurde 2009 ein nicht verbindlicher Referenzrahmen – das Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications – entwickelt, in dem für alle Provinzen und Territorien gemeinsame Grundsätze festgelegt wurden, durch die mehr Fairness und Transparenz, eine kürzere Verfahrensdauer und größere Kohärenz

sichergestellt werden sollen. In einigen Ländern wurden einheitliche Strukturen zur Bewertung und Anerkennung aller ausländischen Qualifikationen eingeführt. Beispiele hierfür sind einige nordische und mitteleuropäische Länder sowie das Vereinigte Königreich. Auch in einigen Ländern, in denen es solche Strukturen nicht gibt, wurden zentrale Anlaufstellen für die Bearbeitung sämtlicher Anträge (z.B. in den Niederlanden) und Beratungsdienste zur Unterstützung der Antragsteller (z.B. in Österreich, Kanada, Deutschland und Schweden) eingerichtet.

Validierung von Kompetenzen. Ein damit zusammenhängender Aspekt ist die weiter gefasste Validierung formal und informell erworbener Kompetenzen. Diese „Anerkennung erworbener Kompetenzen" wird in den OECD-Ländern immer gebräuchlicher, wobei der Schwerpunkt in vielen Fällen auf der Zertifizierung mittlerer Kompetenzen von Personen liegt, die keinen formalen – oder formal anerkannten – Bildungsabschluss besitzen. Es wäre zu erwarten, dass Zuwanderer bei diesen Anerkennungsverfahren überrepräsentiert sind, könnte man doch annehmen, dass eine solche Zertifizierung in erster Linie ihnen zugute kommen würde. Daten aus einer Reihe von OECD-Ländern zeigen jedoch, dass Migranten dabei de facto unterrepräsentiert sind (OECD, 2008a und 2012c).

In mehreren OECD-Ländern – etwa in Belgien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und der Schweiz – verfügt die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung über gut etablierte allgemeine Verfahren zur Bewertung und Validierung von Kompetenzen und von Arbeitserfahrung. In einigen Ländern wurden zudem speziell auf Migranten zugeschnittene Validierungsinstrumente entwickelt. Eines davon ist die dänische „Kompetenzkarte".

Die Kompetenzkarte trägt dazu bei, dass die Kompetenzen von Zuwanderern für potenzielle Arbeitgeber klarer erkennbar sind und deren Relevanz für den Arbeitsmarktbedarf deutlich wird. Die zuständige Institution evaluiert und dokumentiert die beruflichen, sprachlichen und allgemeinen Kompetenzen von Personen. Die Kompetenzen werden auf einer digitalen Kompetenzkarte gespeichert, die für die Arbeitsuche oder Fort- und Weiterbildung genutzt werden kann. Wie bei der formalen Anerkennung von Qualifikationen sollten auch bei der Anerkennung erworbener Kompetenzen die Arbeitgeber in den Zertifizierungsprozess eingebunden werden, um den Erfolg dieser Praxis zu gewährleisten. Letztlich hängt es nämlich von ihnen ab, ob das Ergebnis akzeptiert wird. Auch hier verfolgt Dänemark einen innovativen Ansatz, bei dem nicht nur die Arbeitsmarktverwaltung am Validierungsprozess beteiligt ist, sondern auch die Sozialpartner.

Erfahrung sammeln: Integration von Zuwanderern und ihren Kompetenzen am Arbeitsplatz

Erwerbstätigkeit kann genauso effektiv zur Entwicklung eines breiten Kompetenzspektrums beitragen wie eine formale Ausbildung. Doch nach der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen und Kompetenzen stehen einer effektiven Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern auf dem inländischen Arbeitsmarkt immer noch zahlreiche Hürden im Weg. Diese hängen mit der Erfahrung zusammen, die Arbeitgeber mit der Nutzung dieser Kompetenzen haben, und damit, wie diese Kompetenzen in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Praktische Erfahrung – sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor – ist ein wertvolles Instrument, mit dem sich Vorurteile und Fehlinformationen ausräumen lassen. Außerdem wird damit sichergestellt, dass Zuwanderer die Möglichkeit erhalten, sich zu integrieren und ihre Kompetenzen zu entwickeln.

Eine frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt kann bei der Entwicklung und Nutzung der Kompetenzen von Zuwanderern eine positive Wirkungsspirale in Gang setzen, durch

die sich Lernen am Arbeitsplatz, Gebrauch der Landessprache und soziale Integration wechselseitig verstärken. Tatsächlich ist eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration ein guter Prädiktor für die langfristigen Ergebnisse. Doch selbst wenn die Qualifikationen von Zuwanderern formal anerkannt wurden, kann die Reserviertheit der Arbeitgeber in Bezug auf das Niveau und die Relevanz im Ausland erworbener Kompetenzen und Erfahrungen ihre Bereitschaft mindern, im Ausland geborene Bewerber einzustellen. Vor diesem Hintergrund haben sich Maßnahmen, die Zuwanderer in Kontakt mit Arbeitgebern bringen und diesen die Möglichkeit geben, Zuwanderer kennenzulernen, als besonders wirksam erwiesen.

Berufserfahrungsprogramme – eine Chance, Kompetenzen unter Beweis zu stellen. Zu den Instrumenten, mit denen Arbeitgeber im privaten Sektor ermutigt werden können, im Ausland geborenen Arbeitskräften Praxiserfahrung zu ermöglichen, zählen Lohnzuschüsse, betriebliche Ausbildung und Praktika. Maßnahmen, die Arbeitserfahrungselemente umfassen, können Zuwanderern Gelegenheit geben, vor potenziellen Arbeitgebern die Relevanz ihrer Kompetenzen und Qualifikationen unter Beweis zu stellen. Solche Maßnahmen wiegen die Unsicherheit auf Seiten der Arbeitgeber auf, die sich maßgeblich auf die Nachfrage nach zugewanderten Arbeitskräften auswirkt. Tatsächlich kombinieren viele der effektivsten aktiven Arbeitsmarktprogramme (AAMP) – sowohl jene für im Inland geborene als auch jene für im Ausland geborene Nutznießer – Arbeitserfahrung und Ausbildung am Arbeitsplatz.

Verfügbare Evaluierungen aus Nordwesteuropa (vgl. z.B. die Metaanalyse von Butschek und Walter, 2013; und Nekby, 2008) deuten darauf hin, dass Anreizsysteme für den privaten Sektor, insbesondere Lohnzuschüsse und betriebliche Ausbildung, wirksame Instrumente sein können. Sie werden in den OECD-Ländern in unterschiedlichem Maße genutzt und haben sich als besonders effektiv erwiesen, wenn sie frühzeitig – in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit oder im/in den ersten Jahr(en) nach der Einreise – zum Einsatz kommen. Darüber hinaus wurde in den Evaluierungen festgestellt, dass sich solche Maßnahmen, insbesondere Lohnzuschüsse, bei Zuwanderern häufig wesentlich positiver auswirken als bei der im Inland geborenen Bevölkerung.

Bei solchen Anreizsystemen für den privaten Sektor, z.B. bei Lohnzuschüssen, besteht allerdings die Gefahr, dass sie die bestehende Einstellungspraxis verdrängen. Anders ausgedrückt: Arbeitgeber könnten beschließen, auf subventionierte Beschäftigung statt auf reguläre Arbeitsverhältnisse zu setzen und deshalb zögern, Programmteilnehmern eine unbefristete Stelle anzubieten, wenn die Zuschüsse auslaufen. Deshalb müssen solche Maßnahmen sorgfältig konzipiert, auf die Arbeitsuchenden mit dem größten Unterstützungsbedarf zugeschnitten, zeitlich befristet und an die Bedingung geknüpft werden, dass Unternehmen ihre Arbeitskräfte nicht durch subventionierte Arbeitskräfte ersetzen. Die Kombination von subventionierter Beschäftigung und Ausbildung am Arbeitsplatz kann helfen, diese Gefahr zu bannen, da sich dabei die Produktivität der jeweiligen Programmteilnehmer durch eine speziell auf den Arbeitsplatz zugeschnittene Ausbildung erhöht, während die Subventionen gekürzt werden. Das – 2007 eingeführte – schwedische Programm „Step-in Jobs“ etwa gewährt Arbeitgebern, die Neuzuwanderer einstellen, bis zu 24 Monate lang einen Zuschuss in Höhe von 80% der Bruttolohnkosten. Diese Lohnzuschüsse können mit Schwedischkursen kombiniert werden, um zu verhindern, dass sprachliche Schwierigkeiten einer raschen Arbeitsmarktintegration im Weg stehen.

Weitere auf eine rasche Integration im Ausland geborener Arbeitskräfte zugeschnittene Programme in Schweden sind: „New Start Jobs“, bei dem Arbeitgebern, die im Ausland Geborene (oder Langzeitarbeitslose) einstellen, Steuererleichterungen gewährt werden, geförderte Berufsausbildungen und das neue „Applied Basic Year“, in dem die Berufsausbildung am Arbeitsplatz mit Sprachkursen kombiniert wird.

In ähnlicher Weise verbindet das dreistufige dänische „Stepmodel" Sprachunterricht, betriebliche Ausbildung und Lohnzuschüsse, die mit zunehmender Produktivität der Arbeitskräfte auslaufen. Die arbeitslosen Neuzuwanderer aus nichtwestlichen Ländern nehmen zunächst an Intensivsprachkursen und arbeitsmarktbezogenen Orientierungsveranstaltungen teil. Dann erhalten sie eine staatlich finanzierte betriebliche Ausbildungsstelle und, wo dies möglich ist, Sprachförderung am Arbeitsplatz. In der dritten und letzten Phase wird erwartet, dass die Arbeitgeber den Arbeitskräften eine Stelle anbieten, die bis zu einem Jahr lang staatlich bezuschusst werden kann, während die Zuwanderer ihre Sprachkenntnisse und Kompetenzen vertiefen können.

Trotz der Nutzeffekte, die Lohnzuschüsse und ähnliche Politikmaßnahmen für Zuwanderer zu haben scheinen, sind Migranten nur selten ausdrückliche Zielgruppe dieser Maßnahmen und zudem unter den Nutznießern stark unterrepräsentiert. Während die im Ausland geborene Bevölkerung unter den Teilnehmern aktiver Arbeitsmarktprogramme in der Regel mehr oder weniger angemessen repräsentiert ist, ist sie in den Programmen, die ihr den größten Nutzen bringen, häufig unterrepräsentiert. Ein solches Muster lässt sich etwa in Österreich, Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen und der Schweiz feststellen (OECD, 2007, 2008a, 2012c).

Für die Unterrepräsentation gibt es mehrere mögliche Erklärungen. Erstens wissen Zuwanderer möglicherweise nicht, dass Programme zur Verfügung stehen, und werden stattdessen vielleicht zu schulbasierten Berufsausbildungen und Sprachkursen ermutigt, die sich u.U. schwer mit einer Erwerbstätigkeit vereinbaren lassen. Ein zweiter Grund für die geringe Inanspruchnahme dieser Programme unter der im Ausland geborenen Bevölkerung liegt möglicherweise – wie auch bei regulären Beschäftigungsverhältnissen – auf der Nachfrageseite. Arbeitgeber haben möglicherweise wenig Kontakt zu im Ausland geborenen Arbeitskräften oder wissen u.U. nicht, dass Zuwanderer berechtigt sind, das betreffende Programm in Anspruch zu nehmen. Denkbar wäre auch, dass manche Arbeitgeber schlicht und einfach nicht bereit sind, Migranten eine Chance zu geben. Hinzu kommt, dass in manchen Ländern – wie Irland, Korea und mehreren mitteleuropäischen Ländern – einige Kategorien von Neuzuwanderern auf Grund gesetzlicher Schranken keinen Zugang zu den Arbeitsämtern haben.

Zeitarbeit als Sprungbrett. Eine weitere Möglichkeit, im jeweiligen Aufnahmeland Berufserfahrung zu sammeln, bieten über Zeitarbeitsfirmen abgeschlossene Verträge. Tatsächlich ist in einigen Ländern – wie den Niederlanden, Schweden und Deutschland – der Anteil ethnischer Minderheiten unter Zeitarbeitskräften nachweislich höher als unter den übrigen Arbeitnehmern. Zwar hat die Zunahme der Zeitarbeit Bedenken über eine mögliche Verdrängung stabilerer Beschäftigungsverhältnisse ausgelöst, doch für im Ausland geborene Arbeitskräfte – deren Kompetenzen häufig in Zweifel gezogen werden, wenn sie keine inländischen Qualifikationen bzw. keine inländische Arbeitserfahrung mitbringen – kann Zeitarbeit de facto ein nützliches Sprungbrett in stabilere Beschäftigungsverhältnisse sein. Je nach Land finden zwischen rd. einem Drittel und zwei Drittel der Zeitarbeitskräfte binnen zwei Jahren einen unbefristeten Arbeitsplatz, und es gibt Anzeichen dafür, dass dies bei den im Ausland geborenen Zeitarbeitern häufiger der Fall ist (OECD, 2008a).

Private Zeitarbeitsfirmen spielen allerdings im Integrationsprozess keine offizielle Rolle und haben kaum Verbindungen zu Integrationsdienstleistern und Zuwanderergemeinden. Darauf zu zählen, dass Zeitarbeitsfirmen Zuwanderern zu Berufserfahrung verhelfen, birgt das Risiko in sich, dass sie sich auf die am leichtesten vermittelbaren Arbeitskräfte konzentrieren, auf die „einfachen Fälle", die am ehesten den Präferenzen der Arbeitgeber entsprechen. Letztlich könnten sie also im Ausland Geborene, die sich bei der Arbeitsmarktintegration mit größeren Hindernissen konfrontiert sehen, sogar ins Abseits drängen.

Beschäftigung im öffentlichen Sektor und die Rolle des öffentlichen Diskurses. Ein wichtiger Faktor, der beeinflusst, wie Arbeitgeber und die Gesellschaft die Kompetenzen von Zuwanderern wahrnehmen, ist der öffentliche Diskurs über Migration und Integration (Huddleston et al., 2013). Die Herausforderung in Bezug auf die öffentliche Meinung besteht nicht darin, einen Konsens über Zuwanderungs- und Integrationsfragen zu gewährleisten, sondern vielmehr darin, das Fortbestehen von Vorurteilen zu unterbinden. Ein faktengestützter, lösungsorientierter öffentlicher Diskurs trägt dazu bei, Klischeevorstellungen in Bezug auf Zuwanderer entgegenzuwirken und die Zweifel der Arbeitgeber in Bezug auf ihre Kompetenzen auszuräumen[13]. Der öffentliche Diskurs hat nicht nur Auswirkungen auf die öffentliche Akzeptanz der künftigen Zuwanderung in den OECD-Ländern, er kann auch bei der Integration existierender Migrantenpopulationen eine entscheidende Rolle spielen. Negative Botschaften in Bezug auf Migranten begünstigen Diskriminierung, was wiederum Auswirkungen auf das Verhalten der Zuwanderer selbst haben und Unterinvestitionen in ihre Kompetenzen und ihre Arbeitsmarktintegration nach sich ziehen kann. Dadurch würden die Ängste in Bezug auf Zuwanderung zu sich selbst erfüllenden Prophezeiungen werden (OECD, 2010b; Liebig, 2011).

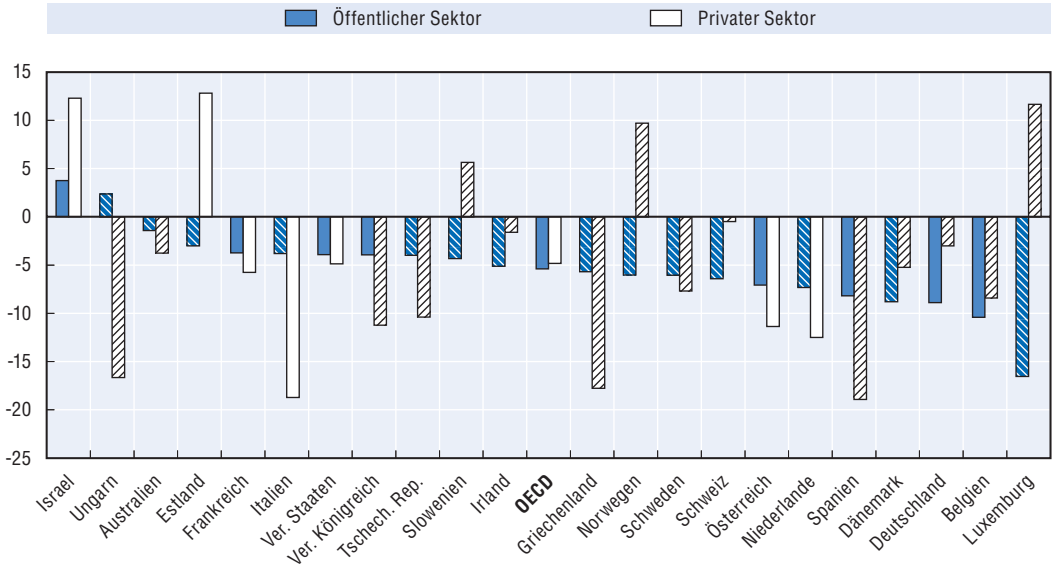
Ein negativ akzentuierter öffentlicher Diskurs wirkt sich auch auf das Selbstvertrauen der Zuwanderer und auf ihre Fähigkeit aus, in den Aufnahmeländern ihr Bestes zu geben. Experimente haben gezeigt, dass im Ausland Geborene bei kognitiven Tests deutlich schlechter abschneiden, wenn sie negativen Klischees und fremdenfeindlichen Aussagen ausgesetzt sind[14]. Zuwanderer, die Klischeevorstellungen internalisieren, haben größere Ängste, eine geringere Konzentrationsfähigkeit, weniger Selbstvertrauen und Motivation.

Die Präsenz von Zuwanderern im normalen Alltagsleben hat Einfluss darauf, wie sie wahrgenommen werden. Der öffentliche Sektor hat sich in Bezug auf die Wahrnehmung von Migranten als besonders entscheidender Einflussfaktor erwiesen, wenngleich auch der private Sektor dabei eine gewisse Rolle spielt. Dadurch, dass der öffentliche Sektor qualifizierte Zuwanderer beschäftigt, übernimmt er für den privaten Sektor eine Vorbildfunktion. Durch die Beschäftigung von Zuwanderern im öffentlichen Sektor wird deutlicher sichtbar, dass sie ein normaler Bestandteil des Alltagslebens sind. Eine größere Vielfalt unter den Bediensteten des öffentlichen Sektors kann auch dazu beitragen, dass staatliche Einrichtungen ein besseres Verständnis der Bedürfnisse von Migranten entwickeln. Und wenn Zuwanderer in wichtigen Berufen, z.B. als Lehrkräfte, beschäftigt sind, können sie anderen, vor allem jungen Zuwanderern, zudem als Vorbild dienen. Außerdem ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ein Mittel, mit dem die Regierung die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern fördern kann, zumal sie auf die eigenen Beschäftigungsentscheidungen mehr direkten Einfluss hat als auf jene im privaten Sektor.

Abgesehen von einigen Gesundheitsberufen sind relativ wenige Stellen im öffentlichen Dienst typische Einstiegsstellen für Neuzuwanderer, so dass es nicht überrascht, dass Zuwanderer im öffentlichen Dienst tendenziell sogar auf längere Sicht unterrepräsentiert sind. Wie aus Abbildung 2.22 zu ersehen ist, sind jedoch in den meisten europäischen OECD-Ländern, darunter jene mit einer großen, seit langem ansässigen Population im Inland geborener Zuwandererkinder, wie Belgien, Deutschland und Österreich, selbst die im Inland geborenen Kinder von Zuwanderern im öffentlichen Sektor stärker unterrepräsentiert als im privaten. Dies ist in einigen Fällen möglicherweise darauf zurückzuführen, dass nicht alle der im Aufnahmeland geborenen Zuwandererkinder die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen, was in der Regel jedoch kein großes Hindernis darstellt. Eine weitere Erklärung ist, dass Menschen mit größerer Wahrscheinlichkeit in den öffentlichen Dienst eintreten, wenn ein Elternteil dort beschäftigt war oder ist. Dies ist bei Zuwanderern und deren Kindern seltener der Fall.

Abbildung 2.22 **Repräsentation im Inland geborener Kinder von Zuwanderern im öffentlichen und privaten Sektor im Verhältnis zu Kindern im Inland geborener Personen, in ausgewählten OECD-Ländern, 2008-2009**

Differenz zwischen im Inland geborenen Personen mit zwei zugewanderten Elternteilen und Personen mit zwei im Inland geborenen Elternteilen, Altersgruppe 15-34 Jahre, in Prozentpunkten



Anmerkung: Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist als die in der öffentlichen Verwaltung, im Gesundheitswesen und im sozialen Bereich oder im Bildungssektor tätige Bevölkerung definiert. Eine Ausnahme bildet Australien, wo dieses Konzept lediglich die Beschäftigung in den staatlichen, bundesstaatlichen/territorialen und lokalen Verwaltungsebenen umfasst. Gestreifte Balken zeigen statistisch nicht signifikante Unterschiede (auf einer 5%-Ebene) an, die im OECD-Durchschnitt nicht berücksichtigt werden. Eine Differenz von -5 Prozentpunkten zeigt an, dass die Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Sektor zu arbeiten, bei im Inland geborenen Zuwandererkindern 5 Prozentpunkte niedriger ist als bei Kindern im Inland geborener Personen.

Quelle: Europäische Länder: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) Ad-hoc-Modul 2008 zur Arbeitsmarktsituation von Zuwanderern und ihren direkten Nachkommen und das Ad-hoc-Modul 2009 zum Eintritt junger Menschen in den Arbeitsmarkt; Australien: Population Census 2011; Israel: Labour Force Surveys 2008-2009; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys 2008-0009.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157576

In den letzten Jahren haben mehrere OECD-Länder ihre Bemühungen verstärkt, die Beschäftigung von Zuwanderern und (insbesondere) deren Kindern im öffentlichen Sektor zu fördern. Die gesetzlichen Beschränkungen für eine Beschäftigung von Ausländern im öffentlichen Sektor bzw. öffentlichen Dienst wurden bei Stellen, die nicht mit der Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Aufgaben verbunden sind, in den meisten OECD-Ländern aufgehoben[15]. Andere Länder sind einen Schritt weiter gegangen und haben die Beschäftigung von Zuwanderern und deren Kindern im öffentlichen Sektor, häufig im Rahmen umfassenderer beschäftigungsbezogener Gleichstellungsmaßnahmen aktiv gefördert (Heath, Liebig und Simon, 2013). Die Gleichstellungsmaßnahmen zielen in der Regel auf eine angemessene Repräsentation von Zuwanderern und ihren Kindern auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors ab. Die politischen Entscheidungsträger verpflichten sich, dieses Ziel zu erreichen, und entwickeln Fördermaßnahmen und Verfahrensweisen für das Diversitätsmanagement.

Ländern mit umfassenden Gleichstellungsprogrammen im öffentlichen Sektor ist es – im Gegensatz zu anderen – häufig gelungen, im Lauf der Zeit eine angemessenere Repräsentation der Zuwanderer und ihrer Nachkommen zu erreichen. Neben den allgemein bekannten Beispielen „positiver Diskriminierung" in den Vereinigten Staaten und den beschäftigungsspezifischen Gleichstellungsmaßnahmen in Kanada gibt es auch im Vereinigten Königreich seit dem Jahr 2000 entsprechende Maßnahmen und seit 2010 eine umfassendere Gleichbehandlungspflicht. Auch Schweden führte 1999 Maßnahmen zur positiven ethnischen und religiösen Diskriminierung ein, die 2009 verstärkt wurden. 2012 war der Anteil neueingestellter Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund im öffentlichen Sektor erstmals höher als der Zuwandereranteil in der Bevölkerung. In der Tat empfiehlt es sich, statt der Zahl der Beschäftigten die Neueinstellungen zu beobachten.

Auch in den Niederlanden haben solche Maßnahmen im öffentlichen Sektor eine lange Tradition. Sie waren in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren besonders umfassend, einige der proaktiveren Maßnahmen wurden in jüngster Zeit allerdings durch Monitoring- und Berichterstattungspflichten ersetzt. Doch auch diese können als Sensibilisierungsinstrumente fungieren. In Norwegen wurden im Lauf der letzten zehn Jahre für den öffentlichen Sektor die gesetzlichen Verpflichtungen geschaffen, Bewerber mit Migrationshintergrund zu Vorstellungsgesprächen einzuladen, Diversitätsprogramme bei der Personalbeschaffung umzusetzen, Zielvorgaben festzulegen und für Führungskräfte, die für Einstellungen zuständig sind, Diversitätstraining anzubieten. Die vorliegenden Daten lassen darauf schließen, dass sich die Ergebnisse in Norwegen durch diese Maßnahmen verbessert haben, wobei der öffentliche Sektor in den vergangenen Jahren einen unverhältnismäßig großen Beitrag zu den höheren Beschäftigungsquoten der Zuwanderer aus Nicht-OECD-Ländern geleistet hat. Auch im Rahmen von Dänemarks 2003 beschlossener Diversitätsagenda wurden Gleichstellungskriterien für alle staatlichen und kommunalen Behörden definiert, Mittel bereitgestellt und große Pilotprojekte initiiert. Dabei wurden konkrete Ziele festgelegt, ein regelmäßiges Monitoring der Beschäftigungsstatistik eingeführt und kleine finanzielle Anreize geschaffen[16]. Diese Maßnahmen wurden durch einen relativ guten Kontrollmechanismus ergänzt und haben zu einigen positiven Ergebnissen geführt.

Einbürgerung als Zeichen der Motivation und der Bleibeintention. Neben staatlichen Gleichstellungsmaßnahmen gibt es eine Reihe anderer Möglichkeiten, um die diesbezügliche Zurückhaltung der Arbeitgeber zu überwinden. Eine solche Möglichkeit besteht, wenn Migranten in der Lage sind, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu signalisieren. Die Einbürgerung sendet so ein Signal aus. Arbeitgeber interpretieren Einbürgerungen in der Regel als Zeichen der Integration und höheren Produktivität – vielleicht, weil eine Einbürgerung bessere Sprachkenntnisse oder eine größere Motivation anzeigt. In multivariaten Analysen und Längsschnittstudien aus mehreren OECD-Ländern wurde ein „Staatsbürgerschaftsbonus" identifiziert, der allerdings nicht zwangsläufig in allen Ländern und bei allen Zuwanderergruppen zu beobachten ist (Liebig und Von Haaren, 2011)[17].

Die Beschäftigungsergebnisse eingebürgerter Zuwanderer sind im Allgemeinen besser als jene von nichteingebürgerten Migranten mit ähnlichen Merkmalen und vergleichbarer Aufenthaltsdauer. Die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, ist bei eingebürgerten Männern aus Nicht-OECD-Ländern, nach Berücksichtigung anderer individueller Merkmale, 3,7% höher als bei Ausländern (Tabelle 2.A1.3 im Anhang). Auch junge, im Inland geborene Erwachsene mit im Ausland geborenen Eltern sind – selbst nach Berücksichtigung des Alters, des Bildungsniveaus und des Familienstands – mit etwas höherer Wahrscheinlichkeit erwerbstätig, wenn sie Staatsangehörige ihres Geburtslandes sind. Ein solcher „Staatsbürgerschaftsbonus" wurde auch in Längsschnittstudien festgestellt, in denen die

gleichen Personen über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet wurden (vgl. Überblick in OECD, 2011). Außerdem wurde in lebenslaufbezogenen Testing-Studien festgestellt, dass Arbeitgeber eingebürgerte Zuwanderer häufiger zu Vorstellungsgesprächen einladen als ausländische Bewerber mit gleichen Qualifikationen (Heath, Liebig und Simon, 2013).

Es gibt drei mögliche Erklärungen für diesen „Staatsbürgerschafts-" bzw. „Einbürgerungsbonus", der sich bei Zuwanderern aus Ländern mit niedrigerem Einkommen in der Regel am deutlichsten auswirkt (OECD, 2011). Erstens können Zuwanderer, wie oben erwähnt, durch ihre Einbürgerung signalisieren, dass sie dauerhaft ansässige und integrierte Bürger ihrer Aufnahmeländer sind oder zu werden beabsichtigen. Darauf reagieren Arbeitgeber und die Öffentlichkeit positiv, sie ziehen die Bleibeintention der Zuwanderer weniger stark in Zweifel und betrachten diesen Schritt als Zeichen eines größeren Integrationswillens.

Zweitens denken einige Arbeitnehmer u.U., dass der Einstellung von Ausländern nach wie vor formale Barrieren im Weg stehen, obwohl es nur wenige rechtliche und administrative Hindernisse gibt und diese nicht besonders restriktiv sind, zumindest nicht für Ausländer mit Niederlassungserlaubnis[18]. Bei eingebürgerten Personen besteht jedoch keine Notwendigkeit zu prüfen, ob sie zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind, bzw. als Sponsor für ihre Arbeitsbewilligung aufzutreten. Drittens erhalten Zuwanderer durch die Einbürgerung, sowohl während als auch nach dem Einbürgerungsverfahren, zusätzliche Anreize und Möglichkeiten, in länderspezifische Kompetenzen zu investieren. Auch Arbeitgeber sind u.U. eher bereit, in die Ausbildung eingebürgerter Zuwanderer zu investieren, deren Zukunft im Aufnahmeland nunmehr gesichert ist. Bei im Inland geborenen Kindern von Zuwanderern signalisiert der Erwerb der Staatsbürgerschaft bei der Geburt oder im Kindesalter, dass sie als Teil der Gesellschaft betrachtet werden. Tatsächlich zeigen die Daten aus der 2008 durchgeführten Europäischen Wertestudie, dass bei der Frage, was es bedeutet, Bürger dieses Landes zu sein, die meisten Staatsangehörigen das Geburtsland als wichtigsten Bestimmungsfaktor anführen.

Einbürgerung kann zwar ein nützliches Instrument für die Integration von Zuwanderern sein, bei der Nutzung dieses Instruments ist jedoch Vorsicht geboten – nicht zuletzt, weil die Öffentlichkeit u.U. erst davon überzeugt werden muss, dass Reformen zur Erleichterung von Einbürgerungen keine „Entwertung" der Staatsbürgerschaft nach sich ziehen. Tatsächlich haben viele OECD-Länder mit einer im Hinblick auf die erforderliche Aufenthaltsdauer liberalen Einbürgerungspraxis andere Einbürgerungskriterien verschärft, um nicht den fälschlichen Eindruck entstehen zu lassen, dass die Staatsbürgerschaft „verschenkt" werde. Interessant ist allerdings, dass es keine Anzeichen dafür gibt, dass die mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft verbundenen Integrationsergebnisse in Ländern mit einer stärker inklusiven Einwanderungspolitik schwächer wären. Auch eine doppelte Staatsbürgerschaft scheint sich nicht nachteilig auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten auszuwirken (Mazzolari, 2009).

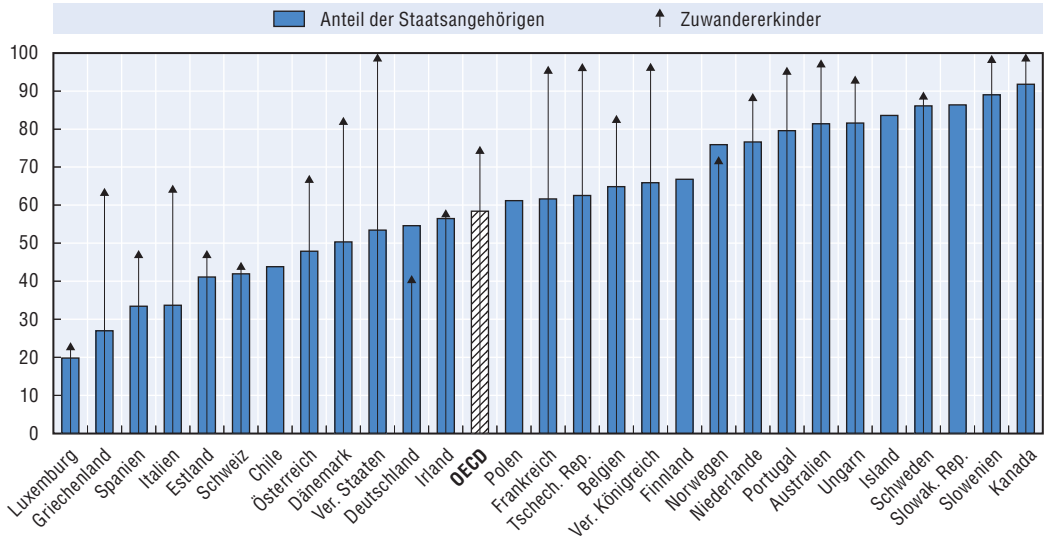
Es spricht hingegen einiges dafür, den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch öffentliche Kampagnen und den Abbau von Einbürgerungsbarrieren in jenen Ländern zu fördern, in denen diese besonders restriktiv sind. In den letzten 15 Jahren wurden in vielen Ländern Reformen des Staatsbürgerschaftsrechts durchgeführt, durch die, in jeweils unterschiedlichem Maße, die doppelte Staatsbürgerschaft akzeptiert, für erwachsene Zuwanderer geltende Grundvoraussetzungen definiert, praktische Hindernisse im Einbürgerungsverfahren abgebaut und eine Form von Staatsbürgerschaft durch Geburtsrecht für im Inland geborene Kinder von Zuwanderern geschaffen wurden. Im Hinblick auf die erforderliche Aufenthaltsdauer scheint sich generell ein Zeitraum von fünf bis acht Jahren durchzusetzen. Zunehmender Beliebtheit erfreuen sich auch Informationskampagnen, die Antragsberechtigte

ermutigen, die Staatsbürgerschaft zu beantragen, und ihnen dabei helfen, die jeweiligen Anforderungen zu erfüllen. Die Förderung von Einbürgerungen ist eine Maßnahme, die in vielen als klassische Einwanderungsländer geltenden OECD-Ländern – z.B. in Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten – seit langem genutzt wird und allmählich auch in den europäischen OECD-Ländern zum Einsatz kommt.

Zu den Instrumenten zur Förderung von Einbürgerungen zählen Informationskampagnen, kostenlose Vorbereitungskurse und -materialien sowie Übungstests. Zeremonien zur öffentlichen Anerkennung der Einbürgerung von Migranten sind heute in den meisten OECD-Ländern gängige Praxis. Diese und andere Maßnahmen werden zunehmend von europäischen Ländern mit hohem Ausländeranteil aufgegriffen. Die Beispiele hierfür reichen von Portugal über Schweden bis hin zu den baltischen Staaten und, zuletzt, Irland bzw. insbesondere einigen Städten in Österreich, Deutschland und Italien (Huddleston, 2013). Eine Reihe von Ländern, wie Korea, erleichtern Migranten nach einer erfolgreichen Teilnahme an Integrationskursen die Einbürgerung.

Trotz der jüngsten Politikanstrengungen haben sich viele Migranten, die grundsätzlich zum Erwerb der Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes berechtigt wären, noch nicht einbürgern lassen (Abb. 2.23). 50-80% der erwachsenen Zuwanderer sind nicht eingebürgert

Abbildung 2.23 **Prozentsatz der Staatsangehörigen unter den im Ausland Geborenen, die seit mindestens zehn Jahren gebietsansässig sind, im Jahr 2013 und unter den im Inland geborenen Kindern mit zwei zugewanderten Elternteilen in den Jahren 2008-2009**



Anmerkung: Der Anteil der Staatsangehörigen unter der im Ausland geborenen Bevölkerung basiert auf der Bevölkerung im Alter von 15-64 Jahren mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren im jeweiligen Aufnahmeland (mit Ausnahme Kanadas und Australiens, wo der Anteil auf Basis der Bevölkerung im Alter von mindestens 15 Jahren errechnet wurde). Der Anteil der Staatsangehörigen unter den Zuwandererkindern wurde auf Basis der im Inland geborenen 15- bis 34-Jährigen mit zwei zugewanderten Elternteilen berechnet. In der Tschechischen Republik, in Ungarn, Polen, der Slowakischen Republik und Slowenien könnte der Anteil der Staatsangehörigen unter der im Ausland geborenen Bevölkerung durch die in der Vergangenheit innerhalb und zwischen diesen Ländern erfolgten Grenzänderungen beeinflusst sein. Der OECD-Durchschnitt umfasst nur Länder, die über ein bestimmtes Maß an Informationen zum Anteil der Staatsangehörigen unter den Zuwandererkindern verfügen.

Quelle: Europäische Länder: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) 2013; Ad-hoc-Modul 2008 zur Arbeitsmarktsituation von Zuwanderern und ihren direkten Nachkommen; Ad-hoc-Modul 2009 zum Eintritt junger Menschen in den Arbeitsmarkt; Australien: Population Census 2011; Kanada: National Household Survey 2011; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys, 2008-2009 und 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157583

– selbst nach einem mindestens zehnjährigen Aufenthalt in Ländern wie Österreich, Chile, der Schweiz, Estland, Italien, Spanien, Griechenland und Luxemburg. Unter den Ländern mit einer großen Zuwandererbevölkerung, in denen es nicht zu Änderungen des Grenzverlaufs gekommen ist, liegt der Anteil eingebürgerter Zuwanderer nur in Australien, Schweden und Kanada, die alle über großzügige Einbürgerungsbestimmungen verfügen, bei über 80%. In Ländern wie Estland, Deutschland, Luxemburg, der Schweiz sowie in den meisten südeuropäischen Ländern ist sogar der jeweilige Anteil im Inland geborener Zuwandererkinder, die die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen, relativ gering.

Zugang zu Unterstützungsangeboten: Sicherstellen, dass Zuwanderer Unterstützungsleistungen bei der Arbeitsuche besser nutzen

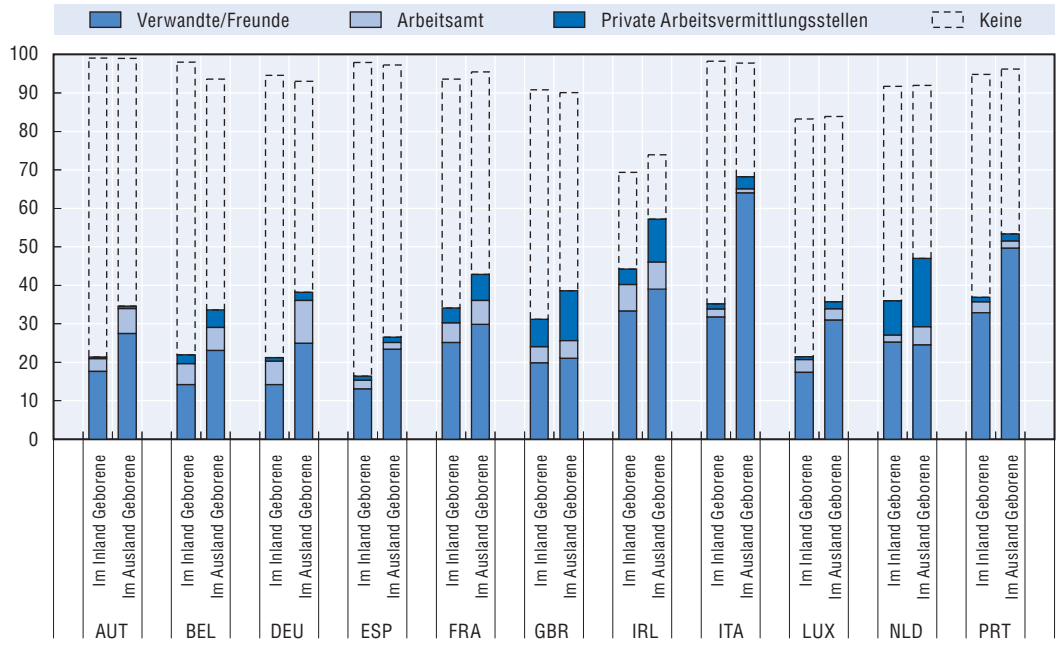
Öffentliche Arbeitsmarktverwaltung. In vielen OECD-Ländern ist die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung bei der Kontaktherstellung zwischen Arbeitsuchenden und Arbeitgebern der wichtigste Akteur. Auch wenn die Strukturen von Land zu Land unterschiedlich sind, spielt die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung bei der Abstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage im Allgemeinen eine Schlüsselrolle, indem sie Informationen bereitstellt, Stellen vermittelt und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften durch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen verbessert[19]. Daten aus der Arbeitskräfteerhebung lassen darauf schließen, dass sich in vielen EU-Ländern weniger als 10% der Bevölkerung bei der Suche nach ihrer derzeitigen Beschäftigung bzw. bei ihrer Unternehmensgründung auf die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung gestützt haben. In Spanien, Irland, Italien, Luxemburg und Portugal, d.h. in Ländern, in denen in den letzten Jahren viele Arbeitsmigranten zugewandert sind, wird die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung von der im Ausland geborenen Bevölkerung sogar in geringerem Maße in Anspruch genommen als von der im Inland geborenen (Abb. 2.24). In Österreich, Deutschland und den Niederlanden, wo Zuwanderer bis zu einem gewissen Grad zu den Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen zählen, verhält es sich genau umgekehrt.

Die Rolle, die die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung im Rahmen der Integration von Zuwanderern spielt, variiert stark, viele Länder haben ihr jedoch eine Schlüsselrolle zugewiesen und besondere Maßnahmen ergriffen, um sie zu stützen.

- Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung in Ländern wie Österreich, dem Vereinigten Königreich, den nordischen Ländern und in der flämischen Region Belgiens haben Zuwanderer und deren Kinder ausdrücklich als Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen eingestuft. Deshalb kann die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung dort für Menschen mit Migrationshintergrund mehr Ressourcen – in Form von Ausbildungen, Outreach-Aktivitäten, Spezialisierung der Mitarbeiter sowie der Einrichtung zentraler Anlaufstellen oder integrationsspezifischer Kontaktstellen – bereitstellen. Andere Länder, wie Australien, zielen auf eine angemessene Repräsentation der Zuwanderer in den aktiven Arbeitsmarktprogrammen ab.
- In anderen Ländern ist die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung bemüht, die Arbeitsmarktakteure mit Einwanderungsbehörden, Nichtregierungsorganisationen zur Unterstützung von Zuwanderern, Gemeinden und anderen für die Integration relevanten Stellen in Kontakt zu bringen. Norwegens „Labour and Welfare Administration (NAV)“ begann Zuwanderer zunächst als Zielgruppe zu priorisieren und schuf schließlich „NAV Intro“, eine spezialisierte Einheit, die Zuwanderer bei der Arbeitsuche unterstützt und lokale Behörden im Hinblick auf die Anpassung ihrer allgemeinen Dienstleistungen berät.
- Schweden hat die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung mit der Verwaltung seines Integrationsprogramms beauftragt, um die Arbeitsmarktfokussierung der Integra-

Abbildung 2.24 **Wichtigste Unterstützung bei der Suche nach der derzeitigen Beschäftigung bzw. bei der Gründung eines Unternehmens, nach Geburtsort, 15- bis 64-Jährige, ausgewählte europäische OECD-Ländern, 2008**

In Prozent



Anmerkung: Weitere mögliche Antwortkategorien waren „Migrantenorganisation oder ethnische Organisation" bzw. „andere".

Quelle: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat) Ad-hoc-Modul 2008 zur Arbeitsmarktsituation von Zuwanderern und ihren direkten Nachkommen.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157598

tionspolitik zu stärken. Auch Japan hat die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktintegration der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und den als „Employment Service Centres for Foreigners" bezeichneten Arbeitsämtern, die in Gegenden mit hohem Zuwandereranteil angesiedelt sind, übertragen.

Eine andere Strategie, die Zuwanderer zur Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen ermutigen soll, ist die Bündelung sämtlicher Unterstützungsangebote für die Arbeitsuche in Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer. In diese Richtung gingen etwa die 2010 in Schweden und Finnland umgesetzten Reformen. Mit solchen Schritten wird die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung ermutigt, die von ihr bereitgestellten allgemeinen Dienstleistungen anzupassen und eine stärkere Inanspruchnahme auf Seiten der Neuzuwanderer sicherzustellen. Dies schließt in vielen Fällen informelle Bewertungen von Kompetenzen, Beratungen im Hinblick auf die Funktionsweise des Arbeitsmarktes und schließlich das Angebot spezifischer, maßgeschneiderter Lösungen ein. Die Einbindung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung ist im Allgemeinen ein Schlüsselelement des Mainstreaming von Integrationsmaßnahmen, d.h. ihrer Einbeziehung in alle relevanten Politikbereiche (Kasten 2.3).

Zugang zu Unterstützungsangeboten durch Netzwerke und Mentoren. Wie im ersten Teil des Kapitels erwähnt, sind informelle Netzwerke von Freunden und Verwandten in vielen Ländern eine wichtige Quelle beschäftigungsrelevanter Informationen und Kontakte.

Kasten 2.3 **Mainstreaming von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration**

Das Konzept des Mainstreaming, wie es im Zusammenhang mit der Geschlechtergleichstellung entwickelt wurde, steht für Bemühungen, den Zugang zu und die Inanspruchnahme von Maßnahmen und Leistungen zu erleichtern, die nicht auf eine bestimmte benachteiligte Gruppe zugeschnitten, sondern, unabhängig von Geschlecht oder Migrationsstatus, auf in der Gesamtgesellschaft bestehende Benachteiligungen ausgerichtet sind.

Der erste Schritt besteht im Monitoring des Zugangs zu und der Inanspruchnahme von Maßnahmen, die auf Benachteiligungen – bei den im Ausland Geborenen, ihren Kindern und den im Inland Geborenen in vergleichbaren sozioökonomischen Lebensumständen – abzielen. Dies ist ein entscheidender Schritt, durch den geprüft werden soll, inwieweit bestimmte benachteiligte Gruppen beim Zugang zu Maßnahmen und Programmen, die nicht auf sie, sondern auf ihre Lebensumstände ausgerichtet sind, mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben.

Wenn sich dabei zeigt, dass Zuwanderer beim Zugang zu allgemeinen Programmen bzw. bei deren Inanspruchnahme deutlich unterrepräsentiert sind, sind sie möglicherweise mit zusätzlichen Hürden, wie einem Informationsdefizit in Bezug auf ihre Anspruchsberechtigung, konfrontiert. In einem solchen Fall sind spezifische Maßnahmen erforderlich, etwa zusätzliche Investitionen, um Zuwanderergruppen zu erreichen, Vorinvestitionen in die für die Inanspruchnahme erforderlichen Kompetenzen (z.B. Sprachkompetenzen) oder zusätzliche Unterstützungsleistungen wie Kinderbetreuung. Nicht immer gibt es also eine klare Trennlinie zwischen allgemeinen und spezifischen Maßnahmen. Allgemeine Maßnahmen machen u.U. spezifische zielgerichtete Maßnahmen und Outreach-Aktivitäten erforderlich, um einen gleichberechtigten Zugang und eine ausgewogene Inanspruchnahme bei allen benachteiligten Gruppen sicherzustellen. In ähnlicher Weise sind spezifische Maßnahmen möglicherweise dort am wirksamsten, wo sie benachteiligten Gruppen den Zugang zu allgemeinen Maßnahmen ermöglichen. Zudem weisen einige allgemeine Maßnahmen u.U. eine starke indirekte Zielgruppenorientierung auf – etwa, wenn ihr Fokus auf Gruppen mit Sprachschwierigkeiten liegt.

Eine erfolgreiche Einbeziehung von Integrationsfragen bei der Entwicklung und Umsetzung allgemeiner Maßnahmen erfordert das Engagement aller beteiligten Ministerien. In Deutschland, Portugal und Norwegen wurden starke Koordinierungsstrukturen entwickelt, die verschiedene relevante Akteure in den Mainstreaming-Prozess einbinden.

Seit 2006 bringt der jährlich stattfindende deutsche Integrationsgipfel politische Entscheidungsträger verschiedener Verwaltungsebenen, Leistungserbringer und Migrantenorganisationen zusammen. Die Integrationsgipfel führten zur Ausarbeitung Nationaler Integrationspläne mit hunderten Selbstverpflichtungen auf Seiten aller Akteure. Letztere werden vom Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration in ihrer Arbeit unterstützt, in deren Rahmen sie ihre Verpflichtungen erfüllen, Zielvorgaben formulieren und die Ergebnisse überwachen.

In Portugal koordiniert die Hohe Kommission für Zuwanderung und interkulturellen Dialog (ACIDI) das Engagement der verschiedenen Ministerien im Rahmen des Plans zur Integration von Zuwanderern und überwacht die Umsetzung mit Hilfe eines Netzwerks an Kontaktstellen, Jahresberichten und des Beirats für Zuwanderungsfragen.

Norwegens Ministerium für Kinder, Gleichstellung und Eingliederung spielt in Bezug auf das Mainstreaming die gleiche Rolle. Es trägt zur Gewährleistung des Engagements der relevanten Ministerien bei und überwacht diese in vier Hauptbereichen – Arbeit und Beschäftigung, Bildung und Qualifikationen, Lebensbedingungen sowie sozialer Zusammenhalt und Partizipation. Zu diesen Themen wird dem Parlament im Rahmen der nationalen Haushaltsplanung ein Jahresbericht vorgelegt.

Eine neue, in Entwicklung befindliche Koordinierungsstruktur ist Australiens im März 2013 beschlossene „Multicultural Access and Equity Policy“. Hierbei müssen die meisten Ministerien und Behörden Zweijahrespläne erstellen und über die Umsetzung berichten, um ihre Leistungen allen Nutznießern zugänglich zu machen, sie auf ihre Bedürfnisse abzustimmen und, unabhängig vom kulturellen und sprachlichen Hintergrund, für alle gleichermaßen effektiv zu gestalten.

Tatsächlich stützt sich die im Ausland geborene Bevölkerung bei der Arbeitsuche in der Regel sogar noch stärker auf solche Beziehungsnetzwerke als die im Inland geborene Bevölkerung (Abb. 2.24). Die Netzwerke von Zuwanderern dürften allerdings weniger umfassend bzw. in professioneller Hinsicht weniger effektiv sein und ihre Abhängigkeit von diesen Netzwerken kann eine integrationsspezifische Herausforderung darstellen – insbesondere wenn die Zuwandererbevölkerung auf bestimmte Gegenden konzentriert ist.

Ein Ansatz, um die Beziehungsnetzwerke der im Ausland Geborenen im Aufnahmeland zu vergrößern, ist die Schaffung von Mentoring-Programmen. Diese haben sich für hochqualifizierte Zuwanderer und deren Kinder nahezu überall als besonders kosteneffektive Programme erwiesen, die Migranten und deren Kindern auch Kenntnisse über den Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes und seine Funktionsweise vermitteln, die Voraussetzung dafür sind, eine angemessene Beschäftigung zu finden. Dabei werden Arbeitsuchende mit Freiwilligen in Kontakt gebracht, die eine Grundausbildung erhalten haben und in der Regel in Bezug auf Alter, Geschlecht, Lebensraum oder Ausbildungsfeld einen ähnlichen Hintergrund aufweisen. Die Freiwilligen mit Migrationshintergrund haben den zusätzlichen Vorteil, eine Vorbildfunktion zu erfüllen[20]. Im Rahmen der Mentoring-Programme weihen sie die Teilnehmer in die ungeschriebenen Regeln und Kniffe des Berufs ein, die im Hinblick auf Vorstellungsgespräche, Tests, die Arbeitsuche und die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten zu beachten sind. Die Mentoren helfen den Teilnehmern, ihre Kompetenzen besser zu nutzen, indem sie ihr Selbstvertrauen stärken und sie durch Vermittlungen und Empfehlungen mit anderen Fachkräften und Arbeitgebern in Kontakt bringen.

Beinahe alle westeuropäischen Länder sowie die Einwanderungsländer haben Mentoring-Programme für Zuwanderer genutzt. Die Regierungen integrieren diese Programme in ihre allgemeinen Maßnahmen (Frankreichs Sponsorship-System) und Einführungsprogramme (Schwedens „Etableringslotsar"). In vielen Fällen beziehen die Programme die Zivilgesellschaft ein und stützen sich auf ein umfassendes Netzwerk im Inland geborener Freiwilliger und Mentoren, wie beim Toronto Region Immigrant Employment Council in Kanada, bei KVinfo in Dänemark und beim FIKA-Programm in Finnland. In einigen Ländern, darunter Österreich und Norwegen, wurden auch von Arbeitgeberverbänden Mentoring-Programme entwickelt. In Ländern wie Kanada und Irland entwickelten Vertreter der Politik sogar Mentoring-Programme für Bewerber mit Migrationshintergrund (Bird et al., 2011).

Der Aufbau engerer sozialer Kontakte mit der im Inland geborenen Bevölkerung eröffnet den im Ausland Geborenen – zu relativ geringen Kosten und zur Zufriedenheit der Teilnehmer und der Freiwilligen – nicht nur Beschäftigungsmöglichkeiten (Kanas et al., 2011; Facchini et al., 2014), er wirkt sich auch positiv auf die Einstellungen gegenüber Migranten aus (Coenders et al., 2005; Ward and Masgoret, 2006). Das Finden einer ausreichenden Anzahl von Freiwilligen stellt dabei selten ein Hindernis dar. Auch eine Studie aus Frankreich, einem Land, das solche Programme in hohem Maße nutzt, lässt darauf schließen, dass sie ein wirksames Mittel darstellen, um Teilnehmern mit Migrationshintergrund zu einer Stelle zu verhelfen (OECD, 2008a).

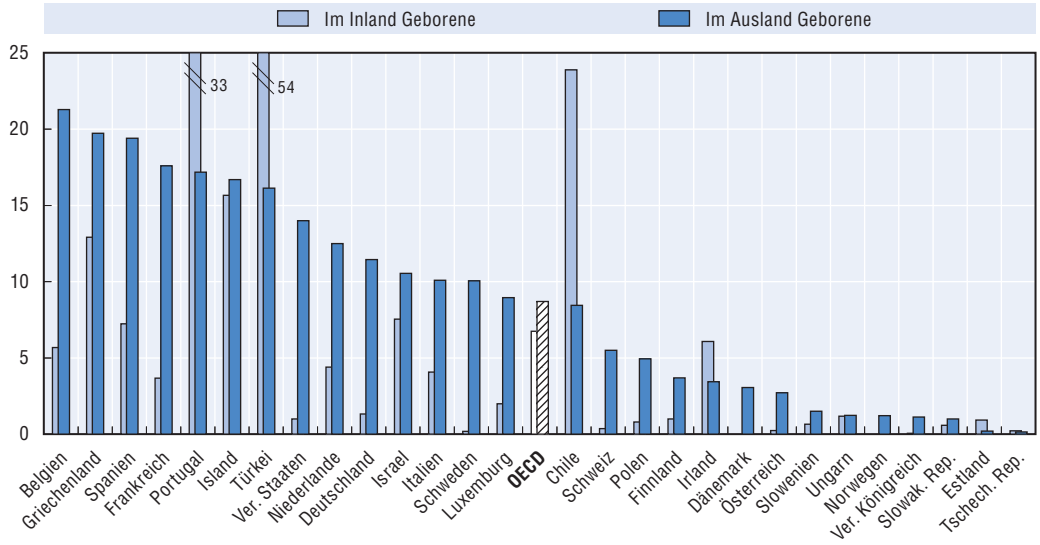
Entwicklung von Kompetenzen

Entwicklung der Kompetenzen im Ausland geborener Erwachsener

Maßnahmen zur Entwicklung der Kompetenzen von Zuwanderern sind häufig mit einer negativen Begrifflichkeit verbunden, die suggeriert, dass ihre Kompetenzen den bestehenden Anforderungen nicht gerecht werden und eine umfassende Aus- oder Weiterbildung und Unterstützung erforderlich machen. Eine solche Annahme trifft in vielen Fällen nicht zu und läuft de facto dem parallel dazu existierenden Ziel der Anerkennung – und damit

Abbildung 2.25 **Anteil der Bevölkerung der Altersgruppe 25-54 Jahre mit einem Bildungsabschluss der Stufen ISCED 0-1, 2013**

In Prozent



Anmerkung: Die Stufen ISCED 0-1 entsprechen lediglich dem Primarbereich. Die nach dem chilenischen CASEN erreichbare höchste Bildungsstufe entspricht nicht genau den ISCED-Stufen. Es wird unterstellt, dass Schüler, die die Sekundarschule besucht, aber nicht abgeschlossen haben, zumindest einen Abschluss des Sekundarbereichs I besitzen (ISCED 2).

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen 2013; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011; Israel: Labour Force Survey 2011; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157608

Wertschätzung – der Kompetenzen von Zuwanderern zuwider. Maßnahmen, die bei der Bewertung und Anerkennung von Kompetenzen ansetzen, können in der Folge einen stärker individualisierten Ansatz wählen, um jene Kompetenzen zu entwickeln, die erforderlich sind, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Die jeweiligen Aus- und Fortbildungswege werden natürlich je nach Bildungshintergrund der Zuwanderer variieren. Die meisten werden im Lauf ihres Aufenthalts die für das Aufnahmeland spezifischen Kompetenzen entwickeln. Die Herausforderung besteht darin, in die Entwicklung der Kompetenzen von Zuwanderern zu investieren, um ihre Arbeitsmarktintegration zu beschleunigen statt zu verzögern. Dies wird leichter zu erreichen sein, wenn der Lernprozess letztlich vom Klassenzimmer an den Arbeitsplatz verlagert wird.

Besondere Probleme bestehen für Personen ohne Sekundarstufe-I-Abschluss (ISCED 0-1)[21], der häufig als das für die langfristige Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Integrationsfähigkeit erforderliche Mindestniveau betrachtet wird. Abbildung 2.25 zeigt, dass die im Ausland geborene Bevölkerung in den meisten OECD-Ländern in der untersten Bildungsschicht überrepräsentiert ist. Lediglich in Chile, Estland, Irland, Portugal und der Türkei ist der jeweilige Anteil sehr geringqualifizierter Erwachsener unter den im Inland Geborenen höher als unter den im Ausland Geborenen.

Teilnahme am lebenslangen Lernen. Die Daten zur Effektivität von Aus- und Fortbildungen im Rahmen aktiver Arbeitsmarktprogramme (AAMP) ergeben ein uneinheitliches Bild. Wenngleich die Ergebnisse für die im Ausland Geborenen etwas besser zu sein scheinen als für die im Inland Geborenen (Butschek und Walter, 2013; Nekby, 2008), bringen AAMP-Aus- und -Fortbildungsprogramme, die nicht zu einem Abschluss – der gängigsten Art – führen,

sowohl für die im Ausland als auch für die im Inland Geborenen einen nur mäßigen Nutzen mit sich. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass sie auf kurze Sicht Lock-in-Effekte nach sich ziehen, aber langfristig keine Arbeitsplatzgarantie bieten. Programme, die zu einem postsekundären Abschluss führen (ISCED 3 oder höher), bieten in der Regel einen wirksameren Schutz gegen Arbeitslosigkeit und helfen zudem, die Wahrscheinlichkeit von Überqualifikation bei den im Ausland ausgebildeten Zuwanderern zu begrenzen.

Eine Form lebenslangen Lernens bieten Kampagnen zum zweiten Bildungsweg, die auf Erwachsene mit geringen formalen Qualifikationen bzw. ohne formale Qualifikationen abzielen. Solche Maßnahmen wurden in mehreren Ländern – wie Österreich, Deutschland, Korea, den Niederlanden, Norwegen, Polen und Schweden (OECD, 2012a) – und häufig mit einer impliziten Fokussierung auf Zuwanderer umgesetzt. Einige Programme zielen auf Erwachsene ab, die keine Aus- und Fortbildungsprogramme in Anspruch nehmen möchten, und bieten ihnen nichtformale Lernkontexte, die mit ihrem täglichen Leben vereinbar sind. In Kombination mit einer Teilzeitbeschäftigung bieten diese Programme Zuwanderern in der Regel eine effektivere Unterstützung bei der Arbeitsuche, da die Reserviertheit der Arbeitgeber in Bezug auf die Kompetenzen von Zuwanderern durch kombinierte Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme im Allgemeinen überwunden werden kann. Gleiches gilt für betriebliche Ausbildungen und Anreizsysteme für den privaten Sektor. Eine Teilzeitbeschäftigung hilft Erwachsenen zudem, die Ausbildungskosten sowie einige ihrer Grundbedürfnisse bzw. die ihrer Familien zu decken. Außerdem werden Programme, bei denen die Grundfinanzierung gesichert ist, mit größerer Wahrscheinlichkeit abgeschlossen.

Brückenkurse. Im Ausland ausgebildete Zuwanderer, deren Qualifikationen nur teilweise oder gar nicht anerkannt wurden, sind einem höheren Arbeitslosigkeits- und Überqualifikationsrisiko ausgesetzt (vgl. OECD, 2007, zu Australien und Schweden). Brückenkurse geben ihnen die Möglichkeit, eine Weiterbildung zu machen und in ihrem Fachbereich eine im Aufnahmeland angebotene Qualifikation zu erwerben, ohne die gesamte Ausbildung ein zweites Mal absolvieren zu müssen. Letzteres könnte die Arbeitsmarktintegration verzögern und zur Folge haben, dass die Kompetenzen von Zuwanderern, die sich keine Ausbildung leisten können und einer Beschäftigung nachgehen müssen, für die sie überqualifiziert sind, unzureichend genutzt werden.

Effektive Brückenkurse führen zu inländischen Qualifikationen, die Arbeitgeber kennen und schätzen, so ein zentraler Befund der kürzlich durchgeführten Evaluierung eines schwedischen Programms, das u.a. Brückenkurse umfasste (Niknami und Schröder, 2012). Brückenkurse setzen dort an, wo die Akkreditierung endet. Im Idealfall folgen die Bewerber einem individuellen Weiterbildungsplan und erhalten die ihnen fehlende fachspezifische Ausbildung und/oder betriebliche Arbeitserfahrung, die zum Erwerb der Qualifikation im Aufnahmeland erforderlich sind. Die mitunter erheblichen Ausbildungskosten und Prüfungsgebühren können durch Beihilfen gedeckt werden, wie dies in Ländern wie Australien, Kanada und Israel der Fall ist. Berufsspezifische Sprachkurse sind dabei fast immer Teil des Programms. Der ergänzende Ansatz von Brückenkursen ist der direkteste und effizienteste Weg zu einer beruflichen Neuqualifizierung ausgebildeter Zuwanderer, da dabei Überschneidungen mit ihrer im Ausland erfolgten Bildung bzw. Ausbildung vermieden werden.

Ein weiterer Nutzeffekt von Brückenkursen besteht darin, dass sie u.U. ein größeres Interesse an formalen und informellen Anerkennungsverfahren nach sich ziehen, da qualifizierte Zuwanderer, die sich nur geringe Chancen auf eine Anerkennung ihrer Qualifikationen ausrechnen, möglicherweise eher einen Antrag stellen, wenn es Alternativen gibt.

Brückenkurse entwickeln sich zu einem auf erfolglose Anerkennungsanträge folgenden Standard und finden in den einzelnen Ländern und Berufen zunehmend Verbreitung. Sie sind in langjährigen Zielländern der Arbeitsmigration – wie Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten – fest etabliert und finden in jüngster Zeit auch in anderen Aufnahmeländern, insbesondere in Europa, Verbreitung. Schwedens ergänzendes Bildungssystem etwa bietet zusätzliche Kurse für Nicht-EU-Bürger mit ausländischem Hochschulabschluss, wie Anwälte oder Lehrer. Die meisten neuen Initiativen beziehen sich jedoch auf den Gesundheitssektor[22]. Besonders effektiv scheinen Programme zu sein, bei denen alle betroffenen Akteure, von Arbeitsmarktdienstleistern und Arbeitgebern bis hin zu Berufsverbänden und Universitäten einbezogen werden. Wenn sich Zuwanderer erfolgreich neu qualifizieren können, sind Brückenkurse kosteneffektiv. Bei einem – von Nichtregierungsorganisationen, dem Gesundheitsministerium und einer Universität getragenen – portugiesischen Programm für im Ausland ausgebildete Ärzte fanden 106 der 120 Teilnehmer eine Stelle in ihrem Beruf. Die Kosten des neun Monate umfassenden Programms machten nur einen Bruchteil der durchschnittlichen jährlichen Kosten der medizinischen Ausbildung in Portugal aus (OECD, 2008). Auch die Kosten eines australischen Programms für im Ausland ausgebildete Krankenpflegekräfte belaufen sich auf nur 10% der Kosten der entsprechenden Hochschulausbildung in Australien (Konno, 2006).

Länderspezifische Kompetenzen für alle: Sprachkurse und Einführungsprogramme

Von den klassischen Einwanderungsländern über Europa bis hin zu Japan und Korea entfällt in den meisten OECD-Ländern ein Großteil der öffentlichen Integrationsausgaben auf die staatlich finanzierte Sprachförderung. Die Sprachförderung ist auch die wichtigste Komponente der Einführungsprogramme für Neuzuwanderer, die schrittweise für alle rechtlichen Kategorien von Neuzuwanderern geöffnet werden, darunter Zuwanderer aus Ländern, mit denen Freizügigkeitsabkommen bestehen (Kasten 2.4). Einige OECD-Länder machen die Teilnahme an bzw. den erfolgreichen Abschluss von solchen Kursen zur Voraussetzung für die Erteilung langfristiger Aufenthaltsgenehmigungen bzw. für Einbürgerungen.

Kasten 2.4 **Integration von Zuwanderern aus Ländern, mit denen Freizügigkeitsabkommen bestehen**

Durch die wachsende innereuropäische Mobilität wird die Integration der innerhalb der Europäischen Union zu- und abwandernden EU-Bürger zu einem zunehmend wichtigen Thema. EU-Bürger haben im Hinblick auf Beschäftigung, Überqualifikation und Löhne in der Regel nicht mit den gleichen Problemen zu kämpfen wie Zuwanderer aus anderen, insbesondere Nicht-OECD-Ländern. Dass ihre Integration in den Arbeitsmarkt relativ problemlos verläuft, ist zum Teil den größeren Erträgen und der vereinfachten Anerkennung ihrer Qualifikationen zuzuschreiben. Zudem reisen sie häufiger zu Erwerbstätigkeits- und Studienzwecken ein und kehren mit größerer Wahrscheinlichkeit in ihr Herkunftsland zurück, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt mit Schwierigkeiten konfrontiert sind.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob freizügigkeitsberechtigte Zuwanderer Zugang zu Integrationsprogrammen für Migranten, insbesondere zu Sprachkursen, erhalten sollten. Einige EU-Bürger werden diese Investitionen von sich aus tätigen, während andere dies möglicherweise nur dann tun werden, wenn die damit verbundenen Kosten (teilweise) gedeckt sind. In Belgien (Flandern), Dänemark, Estland, Deutschland und, seit kurzem, Österreich (Wien) stehen die subventionierten Integrationskurse nunmehr auch EU-Bürgern offen. Kostenlose, fakultative Sprachkurse stehen auch in Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich zur Verfügung.

In vielen europäischen Ländern umfassen die Einführungskurse für Zuwanderer auch Kurse in Staatsbürgerkunde. In klassischen Einwanderungsländern dagegen werden solche Informationen in erster Linie in Broschüren, auf Webseiten und in Kursen vermittelt, die vor der Einreise auf freiwilliger Basis in der jeweiligen Muttersprache der Migranten absolviert werden (vgl. Tabellen 2.A1.9 und 2.A1.10 im Anhang).

Sprachkurse werden selten wissenschaftlich evaluiert, um festzustellen, ob sie effektiv zur Arbeitsmarktintegration beitragen. Dies ist angesichts der beträchtlichen Investitionen, die sie erfordern, einigermaßen erstaunlich. Auf Grund des Mangels an Pilotstudien bzw. randomisierten Studien sowie des Mangels an erforderlichen Verwaltungs- und Erhebungsdaten waren nur bei sehr wenigen Kursen von Beginn an Evaluierungen eingeplant. Die existierenden Evaluierungen wurden zum großen Teil ex post konzipiert, um die Teilnahmequoten und die Testergebnisse zu ermitteln. Dabei basierte die Evaluierung der Teilnehmer auf Vorher-Nachher-Vergleichen und erfolgte häufig ohne die notwendige Vergleichsgruppe. Die Konzeption wissenschaftlicher Evaluierungen von Sprach- und Orientierungskursen wäre ein zeitgemäßer Schritt, der dazu beitragen würde, die Effizienz dieser beträchtlichen Investition in die Integration von Zuwanderern zu erhöhen (Kasten 2.5).

Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass Sprachkurse nur begrenzte Effekte auf die Arbeitsmarktintegration haben und Orientierungskurse in Staatsbürgerkunde sogar noch geringere. Häufig lässt sich kein direkter Zusammenhang zwischen der Gesamtbeschäftigungsquote der Zuwanderer und ihrer Kursteilnahme feststellen. Ein Grund hierfür ist der Zielkonflikt zwischen der Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes und einer frühzeitigen Arbeitserfahrung dort. Wenn Neuzuwanderer zu viel Zeit in die Vertiefung ihrer Sprachkenntnisse investieren, sinkt die Wahrscheinlichkeit einer frühzeitigen Arbeitserfahrung, was auch ihre Chancen schmälert, eine geeignete Stelle zu finden. Wissenschaftliche Evaluierungen von Integrationsprogrammen in den nordischen Ländern und in Deutschland haben gezeigt, dass dieser sogenannte „Lock-in-Effekt“ beträchtlich ist (Djuve, 2003; Svantesson und Aranki, 2006; Clausen et al., 2009; Nekby, 2008; Nordin, 2009; Sarvimaki und Hamalainen, 2012). In den wenigen durchgeführten Langzeitstudien zeigen sich zwar für manche Gruppen positive Beschäftigungseffekte (Clausen et al., 2009; Sarvimaki und Hamalainen, 2012), diese sind allerdings nicht stark genug, um die potenziellen „Scarring-Effekte“ aufzuwiegen, die daher rühren, dass Arbeitgeber Bewerbern, die dem Arbeitsmarkt lange fernbleiben, ablehnend gegenüberstehen[23].

Die Anforderungen und Inhalte der meisten Sprach- und Orientierungskurse scheinen für die realen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt nicht besonders relevant zu sein. Die einzige Ausnahme bilden – im Idealfall am Arbeitsplatz angebotene – fachsprachliche Kurse, die sich im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration als äußerst effektiv erwiesen haben. Menschen, die über grundlegende Sprachkenntnisse verfügen, erzielen durch die Anwendung ihrer Kompetenzen in realen Lebenssituationen offenbar wesentlich raschere Lernfortschritte. Clausen et al. (2009) zufolge machten in Dänemark Personen, die an Abendkursen teilnahmen oder erwerbstätig waren, im Lauf ihrer Programmteilnahme – auch bei Berücksichtigung anderer sozioökonomischer Merkmale – wesentlich rascher Fortschritte. Auch das 2001-2003 durchgeführte schwedische Pilotprojekt SESAME, das berufsorientierte Sprachkurse mit einem Betriebspraktikum kombinierte, sorgte bei Neuzuwanderern nachweislich für einen rascheren Übergang in Beschäftigungsverhältnisse und allgemeine Ausbildungsprogramme. Durch Sprachkurse am Arbeitsplatz kann zudem der Reserviertheit der Arbeitgeber in Bezug auf die sprachlichen Kompetenzen von Zuwanderern entgegengewirkt werden. Sie überschätzen möglicherweise das für die jeweilige Tätigkeit erforderliche Maß an Sprachbeherrschung. Das gilt insbesondere für jene Arbeitgeber, die wenig Erfahrung mit Zuwanderern haben (Chiswick und Miller, 2009)[24].

Kasten 2.5 **Evaluierung der Integrationspolitik**

Die Qualität von Evaluierungen integrationspolitischer Maßnahmen variiert innerhalb des OECD-Raums stark, und sowohl in langjährigen als auch in neueren Zuwanderungsländern haben die Behörden Schwierigkeiten zu beurteilen, ob die umgesetzten Politikmaßnahmen zu einer Verbesserung der Integration von Migranten geführt haben oder nicht. Die Probleme resultieren u.a. aus dem ungenügenden Datenmaterial sowie einem unzureichenden Verständnis des Prozesses rigoroser Wirkungsanalysen. Im Idealfall wird von Beginn an eine Evaluierung eingeplant, für die ein Teil der Haushaltsmittel vorgesehen wird.

All zu oft werden Evaluierungen jedoch im Nachhinein entwickelt, wenn bereits mit der Umsetzung der Maßnahmen begonnen wurde, wodurch es nicht mehr möglich ist, die von den Instrumenten ausgehenden Effekte zu isolieren.

Eine bloße Kontrolle der Ex-post-Ergebnisse der Teilnehmer vermittelt kein präzises Bild der von einer Maßnahme ausgehenden Effekte. Diese Ergebnisse müssen mit den Ergebnissen einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern verglichen werden, die die gleichen Ex-ante-Ergebnisse erzielt haben und vergleichbare Merkmale in Bezug auf Alter, Geschlecht, Bildung und andere die Ergebnisse eventuell beeinflussende Schlüsselkriterien aufweisen. Denn Zuwanderer, die sich für die Teilnahme an einem Programm entscheiden – oder dafür ausgewählt werden – unterscheiden sich häufig systematisch von jenen, bei denen dies nicht der Fall ist. Migranten, die sich für eine Teilnahme entscheiden, tun dies möglicherweise, weil sie motivierter sind als jene, die sich dagegen entscheiden. Eine Verbesserung der Ergebnisse ist also u.U. eher der Motivation der Teilnehmer als den Auswirkungen des Programms selbst zuzuschreiben. In ähnlicher Weise werden bestimmte Zuwanderer möglicherweise auf Grund ihrer besonderen Schwierigkeiten für zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen ausgewählt. Dadurch werden die Effekte von Programmen unterschätzt. Gelegentlich wird der „Erfolg“ eines Programms an der Zufriedenheit der Teilnehmer gemessen, was nicht zwangsläufig das beste Maß für dessen Effizienz ist.

Etwas besser sind Evaluierungen, bei denen zumindest die vor und die nach der Umsetzung einer Maßnahme erzielten Ergebnisse miteinander verglichen werden. Doch auch durch solche Vergleiche lassen sich Politikmaßnahmen nur schwer evaluieren. Als Beispiel seien Integrationsmaßnahmen angeführt. Auch wenn festgestellt wird, dass einige Zuwanderer im Anschluss an ihre Teilnahme an einem bestimmten Programm eine Stelle gefunden haben, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass das Programm effektiv – geschweige denn kosteneffizient – ist. Möglicherweise hätten sie ohne das Unterstützungsprogramm ebenso leicht eine Stelle gefunden.

Im Durchschnitt aller europäischen OECD-Länder fand 2011 knapp ein Drittel der im Ausland geborenen Arbeitslosen – ungeachtet der jeweiligen Politikintervention – im Lauf eines Jahres eine Beschäftigung. Und in Island, den Niederlanden, der Slowakischen Republik, der Schweiz, der Türkei und dem Vereinigten Königreich lagen die Erfolgsquoten bei über 40% (Abb. 2.A1.2 im Anhang). Aus einem einfachen Vergleich der Beschäftigungssituation der Migranten vor und nach der Programmteilnahme kann also nicht geschlossen werden, dass die erfolgreiche Arbeitsuche das Ergebnis der jeweiligen Politikintervention ist.

Eine rigorose Evaluierung setzt die Identifizierung einer geeigneten Kontrollgruppe voraus, die keinen Zugang zum betreffenden Programm hat, d.h. einer Gruppe von Personen, die ex ante ähnliche Merkmale aufweisen wie die Programmteilnehmer. Durch einen Vergleich der Ex-post-Ergebnisse der Programmteilnehmer mit jenen der Kontrollgruppe kann der Effekt der Politikintervention evaluiert werden.

In der Praxis werden solche rigorosen Evaluierungen selten durchgeführt. Dies hat mehrere Gründe. Erstens sind sie kostspielig und erfordern langfristige Kosten-Nutzen-Rechnungen. Zweitens gibt es bei kleineren Projekten, selbst unter idealen Bedingungen, möglicherweise nicht genügend Teilnehmer, um eine Evaluierung durchführen zu können.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung nächste Seite)

Und drittens ist zur Identifizierung einer Kontrollgruppe häufig eine Randomisierung oder eine Maßnahmenumsetzung erforderlich, bei der der Zugangszeitpunkt der verschiedenen Personen oder Gruppen zufallsverteilt ist. Die Umsetzung kann nach dem Zufallsprinzip erfolgen, indem die Politikmaßnahme entweder in nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bereichen (z.B. Schulen, Stadtvierteln oder Gemeinden) oder in sämtlichen Bereichen, jedoch nur für nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Teilnehmer umgesetzt wird. Die nordischen Länder beispielsweise setzen in zunehmendem Maße auf Pilotprojekte mit einer solchen Randomisierung, um die Wirksamkeit neuer Integrationsmaßnahmen zu evaluieren. Eine, insbesondere für Einführungsprogramme, häufig genutzte Alternative ist der Vergleich der Ergebnisse verschiedener Zuwandererkohorten – z.B. jene, deren Anmeldung für ein neues Programm kurz vor dem Ende ihrer Anspruchsberechtigung erfolgt, im Vergleich zu jenen, deren Anmeldung kurz danach erfolgt – vorausgesetzt, die beiden Gruppen weisen ansonsten ähnliche Merkmale auf.

In den OECD-Ländern besuchen relativ wenige Zuwanderer derart effektive Kurse, denn es werden keine oder nur sehr wenige davon angeboten, da sie kostspielig und schwer zu organisieren sind[25]. Damit die Anbieter in einer Region Kapazitäten für ein regelmäßiges Kursangebot aufbauen, bedarf es im jeweiligen Berufsfeld einer ausreichenden Anzahl an Interessenten. Außerdem sind nur wenige Arbeitgeber in der Lage oder bereit, am Arbeitsplatz Sprachkurse anzubieten. In Ländern, in denen es kein berufsspezifisches Sprachkursangebot gibt, ist es schwierig, Sprachförderung und Berufsausbildung zu verbinden: Dort werden die Sprachkurse in der Regel parallel zur beruflichen Ausbildung von externen Trägern angeboten und von Akteuren mit anderen Zielsetzungen finanziert.

An der Sprachförderung sind zahlreiche Akteure beteiligt, die einzelnen Angebote sind jedoch oft nur in geringem Maße aufeinander abgestimmt. In vielen Ländern werden zum Beispiel die Kosten der Standardsprachkurse von Gemeinden oder von – dem Innenministerium unterstellten – Behörden getragen. Das auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Sprachkursangebot wird dagegen von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung finanziert. Den Trägern der Berufsausbildung fehlt es häufig an ausgebildeten Sprachlehrern, und die von ihnen angebotenen Lehrpläne beinhalten keine Sprachkurse. Den Sprachkursanbietern fehlt es dagegen in der Regel an Fachkompetenz in den jeweiligen Berufsfeldern. Selbst in Kursen, in denen die Lehrinhalte teilweise auf den jeweiligen Beruf abgestimmt sind, legen Kursanbieter und -teilnehmer den Fokus zum großen Teil auf den für eine langfristige Aufenthaltsberechtigung bzw. eine Einbürgerung erforderlichen Standardsprachtest.

Mehrere OECD-Länder konnten umfassende Erfahrungen mit berufsspezifischen Sprachkursen sammeln und bieten diese allmählich in zunehmendem Maße an:

- In Kanada wird die berufsspezifische Sprachförderung landesweit angeboten, und zwar in Form von Programmen auf Bundes-, Provinz- und Territorialebene, die mit Steuermitteln finanziert werden.
- Die australischen Behörden finanzieren seit 1991 gemeinsam mit Arbeitgebern Sprachkurse am Arbeitsplatz, um die berufsspezifischen Englischkenntnisse von Migranten zu verbessern. Australiens umfassendes und gebührenfreies „Adult Migrant English Programme“ umfasst zudem das Modul „Settlement Language Pathways to Employment and Training“, in dem die Teilnehmer Anspruch auf eine berufsspezifische Sprachförderung im Ausmaß von bis zu 200 Stunden sowie ein Betriebspraktikum im Ausmaß von bis zu 80 Stunden haben.

- In Israel können jüdische Zuwanderer kostenlos eines bzw. eine von etwa 100 auf Hebräischintensivkurse spezialisierte Institute bzw. Schulen besuchen. Diese Institute bieten zielgruppenspezifische Sprachkurse für Jugendliche, Senioren, Hochschulabsolventen sowie Zuwanderer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in Bereichen wie Medizin oder Ingenieurwissenschaften.
- In einem schwedischen („Step-in Jobs“) und einem dänischen („Stepmodel“) Einführungsprogramm sind die Sprachkurse in die betriebliche Ausbildung integriert.
- Im belgischen Flandern sieht der dritte Schritt des derzeitigen Integrationsprogramms vor, dass die Teilnehmer an den flämischen Dienst für Arbeitsvermittlung und Berufsausbildung (VDAB) verwiesen werden, dessen Programmangebot berufsspezifische Sprachkurse umfasst, darunter „Niederländisch am Arbeitsplatz“.
- In Deutschland wurde mit dem kostenlosen Kursangebot „Deutsch für den Beruf“ ein umfassendes neues System eingeführt. Diese Kurse richten sich an im Ausland geborene Arbeitsuchende und an Zuwandererkinder, die ihre Schulpflicht erfüllt und einen Mittelstufendeutschkurs abgeschlossen haben. Die berufsbezogenen Kurse verbinden Deutschunterricht, Praktika und Betriebsbesichtigungen. Im Rahmen dieser vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – einer Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern – und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten finanzierten berufsbezogenen Sprachförderung hat Deutschland auch in Bezug auf die Lösung der Koordinierungsprobleme einen innovativen Ansatz gewählt.
- In Portugal sind berufsspezifische Sprachkurse Teil des Ausbildungsprogramms „Portugiesisch für alle“ sowie des neuen Interventionsprogramms für arbeitslose Zuwanderer.

Auch allgemeinsprachliche Kurse müssen an das Bildungsniveau und an den muttersprachlichen Hintergrund der Teilnehmer angepasst werden. Erwachsene mit niedrigem Bildungsniveau und begrenzter Lesekompetenz brauchen wesentlich länger, um die Sprache des Aufnahmelandes gut zu beherrschen, was sowohl auf Seiten des betreffenden Landes als auch auf Seiten der Zuwanderer erhebliche Investitionen verlangt. Dies kann jedoch mit weitreichenden Nutzeffekten verbunden sein, zumal auch die Kinder von Zuwanderern davon profitieren, deren schulische Erfolgschancen in hohem Maße vom Bildungsniveau ihrer Eltern abhängen, insbesondere von jenem der Mütter. Für Hochschulabsolventen bedarf es dagegen anspruchsvollerer Sprachkurse mit steilerer Progression, damit sie die für hochqualifizierte Tätigkeiten erforderliche Sprachkompetenz entwickeln.

Neben dem Bildungsniveau hat auch die Muttersprache Einfluss darauf, wie schnell Zuwanderer eine neue Sprache erlernen. In einer Reihe von OECD-Ländern, darunter Australien, Kanada, Deutschland, Israel und die Vereinigten Staaten, wurden die Effekte der zwischen Fremd- und Muttersprache bestehenden linguistischen Distanz analysiert (Chiswick, 2008; Isphording und Otten, 2011). Außerdem wurden diese Effekte anhand von Daten der Internationalen Vergleichsstudie zu den Grundqualifikationen Erwachsener aus neun europäischen Ländern untersucht (Isphording, 2013). Diese Studien geben grobe Anhaltspunkte dafür, dass Migranten, bei denen eine sehr große linguistische Distanz zwischen der Muttersprache und der Sprache des Aufnahmelandes gegeben ist (z.B. Koreaner oder Japaner in Frankreich oder Deutschland), anfangs gegenüber jenen, bei denen die linguistische Distanz geringer ist, erheblich im Nachteil sind. Sie erzielen im Lauf der Zeit schnellere Lernfortschritte, in der Regel reicht dies jedoch nicht aus, um ihren anfänglichen Rückstand auszugleichen.

Durch den starken Einfluss, den das Bildungsniveau und die linguistische Distanz zwischen Mutter- und Fremdsprache auf den Spracherwerb ausüben, ist nicht für alle

Zuwanderer die gleiche Art von Sprachförderung und das gleiche Maß an Unterstützung angemessen. Zu diesem Ergebnis gelangten Sprachkursevaluierungen in mehreren OECD-Ländern, darunter Australien, Deutschland und Schweden. Die Evaluierung des deutschen Programms ergab beispielsweise, dass die darin vorgesehenen 600 Stunden Sprachförderung – eine im Vergleich zu anderen Ländern hohe Stundenzahl – für fast die Hälfte der Teilnehmer nicht ausreichten, um das erforderliche Niveau (B1 im Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen – GERS) zu erreichen (Schuller, Lochner und Rother, 2011).

Die Herausforderung besteht darin, landesweit qualitativ hochwertige, bedarfsgerechte Sprachkurse zu vertretbaren Kosten bereitzustellen. In städtischen Ballungsgebieten und Gebieten mit hohem Zuwandereranteil entwickelt sich natürlich die erforderliche Infrastruktur, um mehr spezialisierte Kurse anzubieten, wie auch Evaluierungen von Programmen in Deutschland (Ramboll, 2007) und Schweden (Åslund und Engdahl, 2012) belegten. In Norwegen wurde der Mangel an geeigneten Kursen als ein wesentlicher Grund für die Nichtteilnahme angeführt: 60% der Gemeinden waren nicht in der Lage, geeignete Sprachkurse und Praktika für hochqualifizierte Zuwanderer bereitzustellen (OECD, 2012c). In mehreren OECD-Ländern wurde das Sprach- und Integrationskursangebot reformiert, wobei spezifische Ausbildungswege und -programme für verschiedene Arten von Teilnehmern entwickelt wurden.

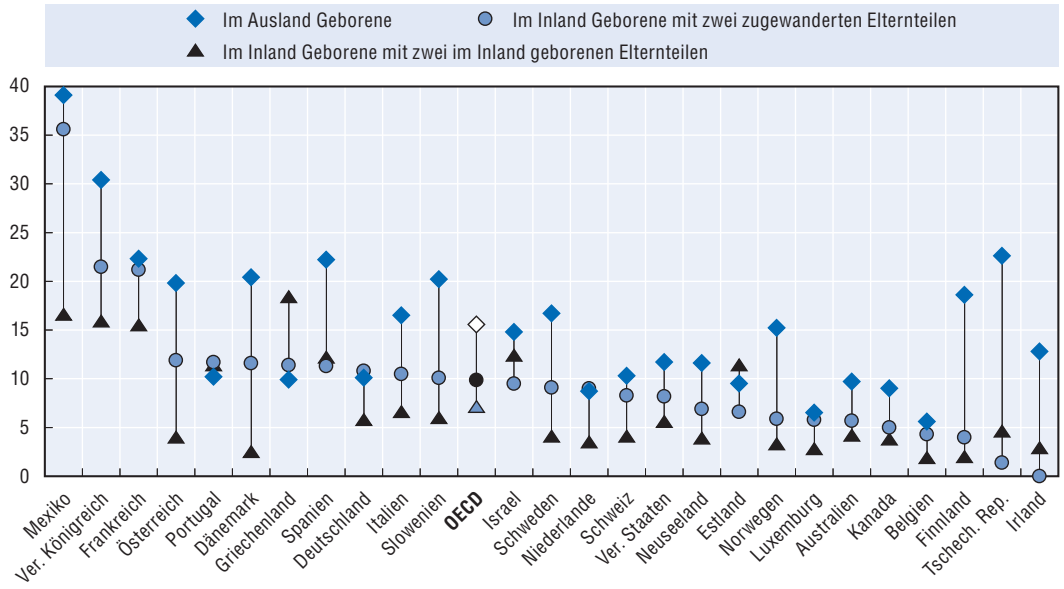
- Deutschland führte im Anschluss an die Programmevaluierung im Jahr 2007 spezielle, mit Bundesmitteln finanzierte Kurse, darunter Alphabetisierungs-, Förder- und Intensivkurse, sowie auf junge Erwachsene, Eltern und Frauen zugeschnittene zusätzliche Kursangebote ein. In einer Evaluierung jüngeren Datums, die auf einer Längsschnittstudie basierte und eine Kontrollgruppe einbezog, wurde eine erhebliche Verbesserung der Sprachkompetenzen, der Beschäftigungsergebnisse sowie anderer Integrationsergebnisse festgestellt (Schuller et al., 2011).
- Auch in Schweden wurde das Sprachkursangebot für Erwachsene im Anschluss an eine 2009 durchgeführte Evaluierung reformiert, die für ein flexibleres und stärker individuell ausgerichtetes Kursangebot plädiert hatte, um den Differenzen der Teilnehmer im Hinblick auf Bildungsniveau, Beruf und Arbeitszeiten Rechnung zu tragen. Darüber hinaus wurde empfohlen, Sprachkurse stärker an andere Bereiche des Erwerbs- und Soziallebens anzubinden.
- Die Entwicklung flexiblerer Kurse und Unterstützungsmaßnahmen ist nicht zwangsläufig mit höheren Kosten verbunden, da sich die verschiedenen Kursangebote oft zu einem gewissen Grad überschneiden. Finnland beispielsweise bemüht sich, durch eine effiziente Reallokation vorhandener Ressourcen ein differenziertes und stärker zielgruppenorientiertes Kursangebot bereitzustellen (Sarvimaki und Hamalainen, 2012).

Entwicklung der Kompetenzen von Zuwandererkindern

Förderung der Chancengleichheit im Bildungsbereich: frühkindliche Bildung, Grundkompetenzen und Konzentration sozioökonomischer Benachteiligung in Schulen. Für eine beträchtliche Anzahl von Schülern, insbesondere für Kinder von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau, stellt das Erreichen grundlegender Sprach-, Schreib- und Lesekompetenzen eine Herausforderung dar. Daten aus der 2012 durchgeführten Internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA) zeigen, dass in den meisten OECD-Ländern mindestens ein Viertel der 15-jährigen Schüler mit zugewanderten Eltern im Bereich Lesekompetenz unter dem Grundkompetenzniveau bleibt. Angesichts dieses hohen

Abbildung 2.26 **Anteil der Schüler, die Förderkurse in der Testsprache besuchen, nach Migrationsstatus**

In Prozent



Anmerkung: Die Länder sind nach dem jeweiligen Anteil der im Inland geborenen Kinder mit zwei zugewanderten Elternteilen, die Förderkurse in der Testsprache besuchen, in absteigender Reihenfolge geordnet.

Quelle: OECD, PISA-Datenbank in OECD (2012d), *Untapped Skills: Realising the potential of immigrant students*, OECD Publishing, Paris.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157613

Anteils ist die Teilnahmequote von Zuwandererkindern bei Sprachförderkursen erstaunlich gering, wie Abbildung 2.26 veranschaulicht.

Es gibt zunehmend Belege, die darauf schließen lassen, dass ein Zugang zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) ab dem Alter von zwei bis drei Jahren mit hohen Erträgen bei den Bildungsergebnissen und, letztlich, den Ergebnissen im Beschäftigungs- und Sozialbereich einhergeht. Dies gilt insbesondere für im Inland geborene Kinder von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau. Ihnen vermittelt FBBE nicht nur eine Grundbildung, sondern auch einen Kontakt mit der Sprache des Aufnahmelandes, den sie ansonsten nicht hätten. Im Inland geborene Zuwandererkinder, die an FBBE teilnehmen, haben PISA-Daten zufolge im Alter von 15 Jahren im Bereich Lesekompetenz einen Leistungsvorsprung, der einem ganzen Schuljahr entspricht. Diese Effekte sind auch noch nach Berücksichtigung des Bildungsniveaus der Eltern, der jeweiligen Migrationsgründe und der im Elternhaus gesprochenen Sprache festzustellen. Im Allgemeinen sind die Teilnahmequoten im Bereich FBBE in Ländern mit einem relativ kleinen, spät einsetzenden und kostenpflichtigen Programmangebot bei Zuwandererkindern niedriger (OECD, 2012h).

Die Herausforderung besteht darin, die oft unverhältnismäßig niedrigen FBBE-Teilnahmequoten von Zuwandererkindern, die in hohem Maße kosten-, informations- und kontaktbedingt sind, insbesondere in der frühen Kindheit zu erhöhen. Evaluierungen des Programms „Head Start“ in den Vereinigten Staaten zeigten, dass die Nähe von Head-Start-Zentren dazu beitrug, die Unterrepräsentation der Kinder von Zuwanderern, insbesondere Neuzuwanderern, im Bereich FBBE auszugleichen (Neidell und Waldfogel, 2009), und deren Englisch- und Mathematikkompetenzen verbesserte (Magnuson et al., 2006). Analysen der vorliegenden Daten (Burger, 2010, sowie Ruhm und Waldfogel, 2011) kamen zu dem

Schluss, dass dieses Programm mit maßgeblichen Nutzeffekten für benachteiligte Schüler, einschließlich der Zuwandererkinder, verbunden ist, die Benachteiligung damit jedoch nicht ausgeglichen werden kann.

In Schulen, die einen hohen Anteil an Schülern aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau bzw. mit einer geringen Lesekompetenz aufweisen, reicht es möglicherweise nicht aus, den Zugang zu bereits existierenden Förderkursen auszuweiten. Um eine Fremdsprache zu beherrschen, sind außerdem mehrere Jahre Sprachunterricht erforderlich. Ein umfassender Ansatz zur Entwicklung grundlegender Lese- und Sprachkompetenzen umfasst sowohl frühe Interventions- als auch langjährige Unterstützungsmaßnahmen.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die im Elternhaus gesprochene Sprache in Ländern mit höheren FBBE-Teilnahmequoten und außerschulischen Unterstützungsangeboten weniger Einfluss auf die schulische Leistung hat als in Ländern, in denen Kinder mehr Zeit zu Hause verbringen (Schnepf, 2004). In Österreich und Deutschland hat die Einführung einer flächendeckenden Sprachstandsfeststellung sowie vorschulischer Unterstützungsmaßnahmen den Fachleuten dabei geholfen, den Unterstützungsbedarf der Kinder – einschließlich der Kinder ohne Migrationshintergrund – in den Bereichen Sprach- und Lesekompetenz besser zu identifizieren und zusätzliche Sprachförderkurse anzubieten. Mit solchen Programmen wurden gewisse Erfolge erzielt, was sich sowohl an der starken Inanspruchnahme der Sprachförderkurse als auch an den Bildungsergebnissen der Teilnehmer zeigt, die besser sind als jene der Nichtteilnehmer (Liebig, 2007).

In der Pflichtschulzeit ist u.U. in allen Klassenstufen eine systematische und kontinuierliche Unterstützung erforderlich. Parallel zu einer gezielten Sprach- und Lesekompetenzförderung kann im Rahmen eines „offenen" Schulkonzepts nach der Schule bzw. in den Sommerferien eine zusätzliche Unterstützung in Form von Nachhilfeunterricht, Hausaufgabenbetreuung und für die Sprachkompetenz relevanten außercurricularen Aktivitäten angeboten werden (OECD, 2012d).

Spezifische Probleme ergeben sich aus der hohen Konzentration von Kindern von Zuwanderern mit niedrigem Bildungsniveau in bestimmten Gegenden und Schulen (Kasten 2.6). Eine entscheidende Herausforderung besteht darin, den systemischen Zusammenhang zwischen der schulischen Leistung und der Konzentration sozioökonomischer Benachteiligung in den Schulen abzuschwächen. In einigen Ländern, zum Beispiel in den Niederlanden oder in Frankreich, erhalten Schulen mit einem hohen Anteil von Schülern aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau eine überproportional hohe staatliche Förderung. Dabei können Mittel für eine umfassendere finanzielle und technische Unterstützung solcher Schulen bereitgestellt werden, wobei ihnen die qualifiziertesten und erfahrensten Lehrkräfte zur Verfügung gestellt und diesen höhere Gehälter gezahlt werden. Die Befunde über die Auswirkungen solcher zusätzlichen Mittel liefern allerdings kein einheitliches Bild. Benachteiligte Schüler würden von qualitativ hochwertigem Unterricht überproportional profitieren. Die Wahrscheinlichkeit, einen solchen Unterricht zu erhalten, ist bei ihnen jedoch oft am geringsten, insbesondere wenn ein Mangel an qualifizierten Lehrkräften besteht (Nusche, 2009). In Bildungssystemen mit mehreren parallel zueinander verlaufenden Bildungswegen spricht zudem einiges dafür, sich stärker darum zu bemühen, Zuwanderer über die verschiedenen, ihren Kindern offenstehenden Möglichkeiten und die damit verbundenen Arbeitsmarktaussichten zu informieren.

Teilnahme an beruflichen Bildungsgängen und Berufsausbildungen. Es hat sich gezeigt, dass Berufsabschlüsse und betriebliche Ausbildungen sehr effektiv zu einem reibungsloseren Übergang von der Schule ins Erwerbsleben beitragen und somit höheren Nichterwerbsquoten bzw. einer höheren Anzahl von jungen Menschen, die weder in Beschäftigung

Kasten 2.6 **Konzentration sozioökonomischer Benachteiligung in Schulen und damit verbundene Auswirkungen auf Zuwandererkinder**

Aus Daten der Internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA) geht hervor, dass die schulischen Leistungen von Zuwandererkindern in der Regel deutlich hinter den schulischen Leistungen von Kindern ohne Migrationshintergrund zurückbleiben. Dieses Muster ist sowohl in Einwanderungsländern – wie Australien, Kanada und Neuseeland – als auch in europäischen OECD-Ländern zu beobachten. Ursache dafür ist u.a die Konzentration von Zuwandererkindern in bestimmten Schulen, die wiederum mit der Konzentration der Zuwandererbevölkerung in bestimmten Wohngegenden zusammenhängt.

Auf den ersten Blick scheint der Abstand zu den Bildungsergebnissen der Kinder im Inland geborener Personen zum großen Teil auf diese lokale Konzentration von Zuwandererkindern zurückzuführen zu sein. Eine genauere Analyse der Daten deutet jedoch darauf hin, dass es eher die Konzentration von Schülern aus schwächeren sozioökonomischen Verhältnissen ist (deren Eltern häufig ein niedriges Bildungsniveau aufweisen), die sich negativ auf den schulischen Erfolg von Zuwandererkindern auswirkt. Diese beiden Faktoren werden häufig verwechselt, zumal Zuwandererkinder in beinahe allen OECD-Ländern auch nach Berücksichtigung des Bildungsniveaus der Eltern in sozioökonomisch benachteiligten Schulen stark überrepräsentiert sind (Lemaître, 2012). Tatsächlich hat der Besuch einer sozioökonomisch benachteiligten Schule – d.h. einer Schule mit einem hohen Anteil von Schülern aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau – in vielen OECD-Ländern größeren Einfluss auf den späteren Bildungsabschluss als das Ursprungsland der Eltern. Diese Konzentration sozioökonomischer Benachteiligung in Schulen hat negative Auswirkungen auf die schulischen Leistungen sowohl der Zuwandererkinder als auch der Kinder der im Inland geborenen Bevölkerung. Für Zuwandererkinder bringt der Besuch einer solchen Schule (gemessen an der PISA-Punktzahl) jedoch einen größeren Nachteil mit sich.

In den OECD-Ländern wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um der Konzentration sozialer und ökonomischer Benachteiligung in bestimmten Schulen vorzubeugen bzw. um die schulische Leistung der Kinder in diesen Schulen zu verbessern. Die Niederlande und Frankreich wählten hierzu einen Ansatz, bei dem Schulen mit einem hohen Anteil von Schülern aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau finanzielle und technische Unterstützung erhalten. Dazu zählen – neben anderen Maßnahmen – höhere Gehälter, um die qualifiziertesten und/oder erfahrensten Lehrkräfte für sozioökonomisch benachteiligte Schulen zu gewinnen.

Ein grundlegenderer Lösungsansatz besteht dagegen darin, das Ausmaß der Konzentration sozialer und ökonomischer Benachteiligung in Schulen auf Ebene des Schulsystems in Angriff zu nehmen. Diese Konzentration ist zum Teil auf den Immobilienmarkt und die strukturellen Merkmale des Schulsystems selbst zurückzuführen, wie etwa die Anzahl unterschiedlicher Bildungsgänge und das Alter, in dem die Schüler zum ersten Mal auf verschiedene Schultypen aufgeteilt werden (OECD, 2013b; Alegre und Ferrer, 2010). Maßnahmen zur Minderung der institutionellen Differenzierung sind u.a. eine verbindliche Zuweisung der Schüler an bestimmte Schulen und Ansätze zur Steuerung der Schulwahl („controlled choices“). Der Erfolg solcher Maßnahmen hängt unter anderem von der Ermessensbefugnis ab, über die die Behörden in den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Schulen verfügen (Karsten, 2010a). Am vielversprechendsten scheint jedoch die Fokussierung auf frühe Interventionen zu sein, wie die flächendeckende Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, um die Benachteiligung vor dem Eintritt in die Grundschule auszugleichen (OECD, 2013b).

noch in Bildung oder Ausbildung sind (NEET), vorbeugen. Bei Zuwandererkindern sind sie besonders effektiv, vor allem in Ländern mit einem qualitativ hochwertigen Berufsbildungssystem, wie Österreich, Deutschland und der Schweiz. Das Problem besteht allerdings darin, dass Zuwandererkinder bei beruflichen Bildungsgängen und Berufsausbildungen häufig unterrepräsentiert sind und diese zudem mit höherer Wahrscheinlichkeit abbrechen. Es gibt mehrere mögliche Gründe für diese Unterrepräsentation, die darüber hinaus häufig zu einem besseren Verständnis der Abbrecherquoten beitragen.

Eine erste mögliche Erklärung ist, dass zugewanderte Eltern und Schüler der Berufsausbildung möglicherweise ein Hochschulstudium oder eine Erwerbstätigkeit vorziehen, insbesondere wenn sie aus Ländern stammen, die nicht über ein hoch angesehenes Berufsbildungssystem verfügen. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, dass bei Zuwandererkindern, die in der Pflichtschulzeit schwache Leistungen erbringen, zur Vorbereitung auf die Berufsausbildung u.U. eine zusätzliche Kompetenzentwicklung erforderlich ist. Eine Reihe von Ländern hat auf dieses Problem zwar mit Brückenangeboten für diese Gruppe reagiert, die Ergebnisse fielen jedoch auf Grund des diesen Angeboten anhaftenden Stigmas unterschiedlich aus. Bei erfolgreicheren Brückenmaßnahmen werden die jeweiligen Zielgruppen frühzeitig identifiziert, und es wird ein stark individualisierter Ansatz mit wenigen Auszubildenden pro Ausbilder gewählt. In Österreich etwa wurde das Programm „Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe“ eingeführt, um zu verhindern, dass Lehrlinge ihre Ausbildung abbrechen, und um sicherzustellen, dass sie die Lehre mit Erfolg abschließen. Zudem verfügt das Land über ein breites Angebot an Vorbereitungskursen und überbetrieblichen Ausbildungsplätzen, bei denen Zuwandererkinder überrepräsentiert sind.

Denkbar wäre auch, dass zugewanderte Schüler im Wettbewerb um die begrenzte Anzahl an Ausbildungsplätzen von Mitbewerbern ohne Migrationshintergrund verdrängt werden. In manchen Ländern müssen die Auszubildenden für die Teilnahme an einem Ausbildungsprogramm zunächst über eine Ausbildungsstelle verfügen. In anderen brauchen sie keine betriebliche Ausbildungsstelle, um mit einem Programm beginnen zu können, sie müssen jedoch im weiteren Verlauf des Programms eine solche Stelle finden. In diesen Fällen ist das Fehlen einer Ausbildungsstelle bei einem privaten Arbeitgeber häufig der Grund für den Abbruch der Ausbildung, zumal die Alternative – ein Ausbildungsplatz in einem vom nationalen Bildungssystem ausgewählten oder zu ihm gehörenden Betrieb – weniger angesehen ist.

Ein weiterer möglicher Grund dafür, dass Zuwandererkinder in Berufsbildungsprogrammen unterrepräsentiert sind, besteht darin, dass ihre Eltern die Ausbildungsplätze häufig über ihre Kontakte finden. In diesen Netzwerken finden sich jedoch möglicherweise nicht die passenden Arbeitgeber. Bei den Unternehmern, zu denen Zuwandereltern die engsten Kontakte haben, d.h. bei Unternehmern mit Migrationshintergrund, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie Ausbildungsplätze anbieten, am geringsten. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass diese Unternehmen relativ klein sind, und dass Unternehmer mit Migrationshintergrund nicht hinreichend über das Berufsausbildungssystem informiert sind bzw. über weniger Kontakte zu den Handelskammern verfügen. Manche Länder – wie Deutschland mit Netzwerk IQ und KAUSA – haben Programme initiiert, um Unternehmer mit Migrationshintergrund zu erreichen und/oder um durch eine Zusammenarbeit mit Handelskammern, Berufs- und Handwerksverbänden Arbeitgeber des Aufnahmelandes einzubinden. Andere, wie die Niederlande und Norwegen sowie einige deutsche Bundesländer, haben Maßnahmen ergriffen, um Zuwandererkindern Ausbildungsplätze im öffentlichen Sektor anzubieten, wo diese in der Regel unterrepräsentiert sind. Im Rahmen eines niederländischen Projekts werden Zuwandererkindern spezifische Vorbereitungs-

kurse angeboten, wenn sie die Aufnahmeprüfung aufgrund ihres mangelhaften Wissens über die niederländische Gesellschaft nicht bestehen.

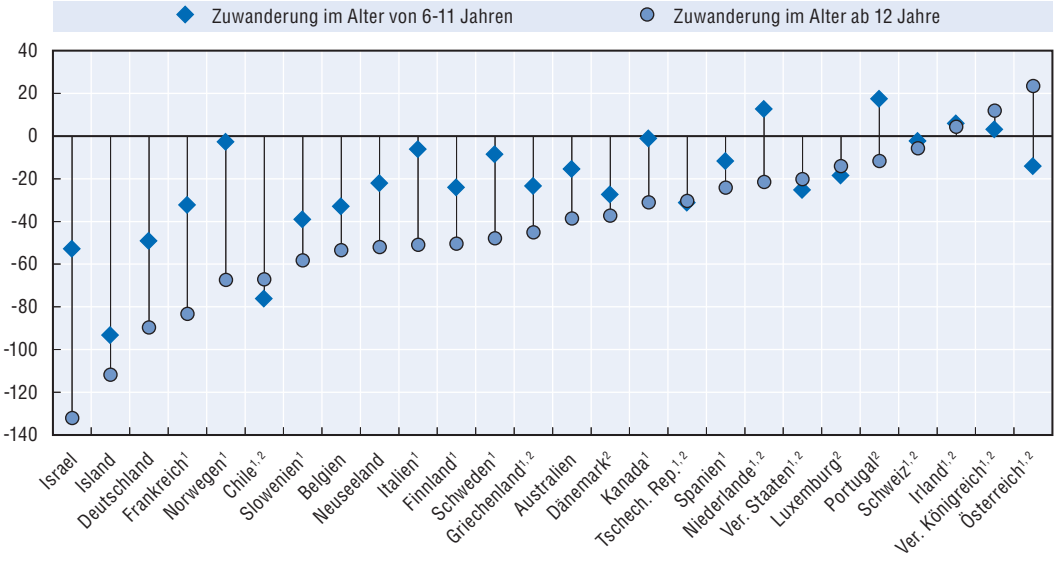
Abschließend sei noch auf das Problem der Diskriminierung eingegangen. In diesem Kapitel wurde bereits an früherer Stelle beschrieben, dass Zuwandererkinder, um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, bis zu doppelt so viele Bewerbungen schreiben müssen wie Arbeitsuchende ohne Migrationshintergrund. Diskriminierung kann letztlich das Gefühl auslösen, aus der Gesellschaft des Aufnahmelandes ausgeschlossen zu sein, und Zuwandererkinder davon abhalten, sich um Ausbildungsplätze in Sektoren oder Berufen zu bewerben, in denen ihnen die Diskriminierung besonders ausgeprägt erscheint[26].

In Systemen, in denen eine praktische Arbeitserfahrung den Abschluss von Berufsbildungsprogrammen bildet, fällt es Zuwandererkindern tatsächlich schwer, Praktika und betriebliche Ausbildungsstellen zu finden. Sie müssen sich häufig mit den weniger begehrten Alternativen zufrieden geben, was (wie oben erwähnt) ein Grund für den Abbruch von Ausbildungen zu sein scheint.

Auswirkungen von Maßnahmen im Bereich der Familienzusammenführung. Die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen der Familienzusammenführung haben Einfluss darauf, ob Kinder zu einem früheren oder zu einem späteren Zeitpunkt ihres Lebens in das Aufnahmeland einreisen bzw. in das dortige Schulsystem eintreten können. Auflagen für Sponsoren – in den meisten Ländern eine gängige Praxis, deren Umfang und Reichweite jedoch stark variieren – können das Verfahren verlangsamen und für Kinder insofern Nachteile mit sich bringen, als dadurch ihre Integration in einem kritischen Alter verzögert wird (Tabelle 2.2). Dieser „Nachteil auf Grund später Zuwanderung“ ist in fast allen OECD-Ländern festzustellen (Abb. 2.27)[27]. Unter Zuwanderern aus Niedrigeinkommensländern, die zu

Abbildung 2.27 **Mit einer frühen Zuwanderung verbundener Vorteil für Schüler mit Migrationshintergrund**

PISA-Punktzahldifferenz im Bereich Lesekompetenz bei 15-Jährigen im Vergleich zu Schülern, die im Alter von höchstens fünf Jahren zugewandert sind



1. Die Differenz zwischen Schülern, die im Alter von höchstens 5 Jahren zugewandert sind, und jenen, die im Alter von 6-11 Jahren zugewandert sind, ist nicht signifikant.
2. Die Differenz zwischen Schülern, die im Alter von höchstens 5 Jahren zugewandert sind, und jenen, die im Alter von mindestens 12 Jahren zugewandert sind, ist nicht signifikant.

Quelle: Internationale Schulleistungsstudie der OECD (PISA), 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157624

Tabelle 2.2 **Durchschnittsalter im Ausland geborener Schüler zum Zeitpunkt der Zuwanderung, nach PISA 2012, Kinder im Alter von 15 Jahren**

	Durchschnittsalter bei der Zuwanderung	% der mit 12 Jahren oder später Zugewanderten
Slowak. Rep.	10	51
Chile	9	37
Slowenien	9	35
Ungarn	8	31
Ver. Königreich	8	31
Australien	8	28
Belgien	7	28
Neuseeland	8	28
Portugal	8	28
Tschech. Rep.	8	26
Frankreich	7	24
Schweden	8	24
Kanada	7	23
Irland	8	23
Schweiz	7	21
Italien	7	20
Luxemburg	7	20
Norwegen	7	20
Japan	7	19
Finnland	7	18
OECD-Durchschnitt	7	18
Spanien	8	17
Island	8	15
Dänemark	6	14
Estland	6	14
Österreich	6	12
Ver. Staaten	6	12
Türkei	4	10
Mexiko	3	9
Deutschland	5	9
Griechenland	5	8
Israel	5	8
Niederlande	4	4

Quelle: Internationale Schulleistungsstudie der OECD (PISA) 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157839

Hause nicht die Sprache des Aufnahmelandes benutzen, ist dieser Nachteil stärker ausgeprägt. Dies sind in der Regel auch jene Gruppen, für die die Zuwanderungspolitik die größten Hürden für eine Familienzusammenführung vorsieht. Deshalb muss der Nutzen solcher Maßnahmen gegen die Tatsache abgewogen werden, dass sich eine rasche Familienzusammenführung bei in jungem Alter zugewanderten Kindern in der Regel positiv auf die Entwicklung ihrer Kompetenzen und auf ihre Zukunftschancen im Aufnahmeland auswirkt.

Die Kompetenzen von Zuwanderern und ihren Kindern aktivieren

Allgemeine Maßnahmen zur Kompetenzaktivierung zielen darauf ab, die Motivation zur Beschäftigungsaufnahme durch verstärkte Beschäftigungsanreize, die Verpflichtung zur Arbeitsuche sowie Sanktionen in Form von Leistungskürzungen zu erhöhen. Außerdem sollen sie die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen verbessern und die Funktionsweise von Arbeitsvermittlungsdiensten und anderen Arbeitsmarktinstrumenten dahingehend ausrichten, dass sie die Beschäftigungsaufnahme wirkungsvoll fördern und unterstützen (OECD, 2013d)[28].

In diesem Abschnitt geht es vor allem um die Aktivierung der Zuwanderer selbst, dabei wird aber auch auf Maßnahmen eingegangen, mit denen Arbeitgeber dazu veranlasst werden sollen, auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Arbeitsuchende, d.h. auch Migranten und Kinder von Migranten, einzustellen und auszubilden. Der Abschnitt endet mit einer Erörterung der Frage, wie die unternehmerische Initiative von Migranten gefördert werden kann, damit sie selbst zu Arbeitgebern werden.

Die Gestaltung der Aktivierungsmaßnahmen hängt von der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Länder ab. Eine umfassende Diskussion der Aktivierungspolitik und ihrer Zusammenhänge mit der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern würde jedoch den Rahmen dieses Berichts sprengen (vgl. OECD, 2012b, wegen einer Erörterung dieser Frage). In diesem Abschnitt wird untersucht, wie sich spezielle Fragen und Maßnahmen auf Zuwanderer auswirken.

Aktivierung der Kompetenzen von Zuwanderern

Eine wirkungsvolle Aktivierung beginnt mit der Analyse der Gründe der Nichterwerbstätigkeit. Zur Identifizierung der Hindernisse, vor denen Zuwanderer beim Eintritt in den Arbeitsmarkt stehen, empfiehlt es sich, die Gründe der Nichterwerbstätigkeit von im Ausland Geborenen und deren Kindern mit den Gründen der Nichterwerbstätigkeit von im Inland Geborenen mit ähnlichen Merkmalen (Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, familiärer Hintergrund) zu vergleichen.

Die Gründe der Nichterwerbstätigkeit können sich allerdings auch innerhalb der im Ausland geborenen Bevölkerung stark unterscheiden. Neuzuwanderer sind aus ganz anderen Gründen nichterwerbstätig als Zuwanderer, die schon seit langem im Aufnahmeland leben und sich im Lauf der Zeit immer weiter vom Arbeitsmarkt entfernt haben. Auch bei gut ausgebildeten Kräften, jungen Menschen und Frauen gilt es häufig sehr unterschiedliche Aktivierungshindernisse zu überwinden. Für alle dieser vier Gruppen – Neuzuwanderer, Hochqualifizierte, junge Menschen und Frauen – sind spezielle Aspekte zu beachten, die im Nachstehenden einzeln erörtert werden[29].

Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfallen. Aktivierungsmaßnahmen sind insbesondere durch die Befürchtung motiviert, dass Arbeitslosenleistungen und/oder Sozialhilfeleistungen die Anreize zur Arbeitsuche verringern könnten, vor allem bei geringqualifizierten Neuzuwanderern mit geringen Verdienstaussichten. Dies führt zu einem Phänomen, das gerne mit dem Begriff „Arbeitslosigkeits-/Nichterwerbstätigkeitsfalle“ bezeichnet wird. Dieses Phänomen ist bei im Inland geborenen Personen natürlich ebenso anzutreffen wie bei Zuwanderern. Da Zuwanderer aber häufiger sozioökonomisch benachteiligt sind und geringere Verdienstaussichten haben, geraten sie öfter in solche „Fallen“, was sich negativ auf das Beschäftigungsniveau auswirkt. Jede Maßnahme, die zur Beseitigung von Arbeitslosigkeits-/Nichterwerbstätigkeitsfallen beiträgt, indem sie den Nettoertrag der Beschäftigungsaufnahme erhöht, dürfte auch beschäftigungsfördernd wirken.

In das Steuer- und Transfersystem eingebaute angebotsseitige Anreize sollen die Beschäftigungsaufnahme attraktiver machen, indem sie dafür sorgen, dass sich der effektive Grenzsteuersatz auf Anfangslöhne in geringqualifizierten Tätigkeiten verringert. Die von hohen Grenzsteuersätzen ausgehenden Fehlanreize betreffen Migranten in gleicher Weise wie geringqualifizierte im Inland geborene Arbeitskräfte, weshalb beide Gruppen in Nichterwerbstätigkeitsfallen geraten können. Am größten ist dieses Risiko für potenzielle Zweitverdiener mit geringen Verdienstaussichten auf dem Arbeitsmarkt. Migrantinnen sind in dieser Gruppe häufig überrepräsentiert. Durch die Umgestaltung des

Steuer- und Transfersystems kann daher einer durch hohe Grenzsteuersätze begünstigten Nichterwerbstätigkeit sowie dem Risiko von Arbeitslosigkeits-/Nichterwerbstätigkeitsfallen begegnet werden. Erwerbsfähigen Erwachsenen kann durch Arbeitslosenleistungen geholfen werden, deren Zahlung von aktiven Anstrengungen zur Arbeitsuche, der Bereitschaft zur Annahme geeigneter Stellenangebote sowie der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) abhängig gemacht wird. Weitere Aktivierungsinstrumente sind Steuervergünstigungen und Lohnergänzungsleistungen im Fall der Kombination von Beschäftigung und Weiterbildung.

Als Beispiele für solche Programme sind zu nennen:

- Das „Qualifikationsprogramm" in Norwegen, das sich an Personen mit verminderter Erwerbsfähigkeit wendet und die Zahlung einer gehaltsähnlichen Leistung vorsieht, wenn die betreffenden Personen an einem maßgeschneiderten Integrationsplan zur Anhebung ihres allgemeinen und beruflichen Bildungsniveaus teilnehmen.
- Die Lohnergänzungsleistungen für Personen mit verminderter Erwerbsfähigkeit in den Niederlanden (Snel und Linder, 2008), die Forschungsarbeiten zufolge ebenfalls einen positiven Effekt auf die Beschäftigung von im Inland und im Ausland Geborenen haben.

Solche Anreizprogramme zielen weniger auf eine Verringerung des Leistungsbezugs als vielmehr auf den Abbau von Weiterbildungs- und Beschäftigungshindernissen im Rahmen einer umfassenderen Aktivierungsstrategie ab. Die Herausforderung beim Umbau der Struktur des Steuer- und Transfersystems besteht darin, zu bestimmen, wie hoch die Unterstützung für verschiedene Arten von Arbeitsuchenden sein muss, damit sie durch erfolgreiche Weiterbildung und Arbeitsuche den Übergang in eine reguläre Beschäftigung schaffen.

Daten aus zahlreichen OECD-Ländern (Liebig und Mo, 2013; Zimmermann und Barrett, 2011) zeigen, dass die im Ausland Geborenen in den Zielgruppen von Sozialleistungen (Sozialschwache, Arbeitslose, Menschen mit Kindern usw.) zwar häufig überrepräsentiert sind, solche Leistungen in Wirklichkeit aber weniger häufig in Anspruch nehmen als im Inland Geborene mit sonst gleichen Merkmalen (z.B. in Bezug auf Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Beschäftigungsstatus und Familienstand).

Neuzuwanderer. Voraussetzung für die Aktivierung ist, dass die Betroffenen tatsächlich arbeitsberechtigt sind. Wenn Zuwanderer und vor allem Neuzuwanderer durch gesetzliche Bestimmungen daran gehindert werden, in ihrem neuen Aufenthaltsland einer Beschäftigung nachzugehen, drohen sie in den informellen Sektor abzugleiten oder sich zunehmend vom Arbeitsmarkt zu entfernen.

Die meisten OECD-Länder gewähren heute der Mehrzahl der Neuzuwanderer, die voraussichtlich auf Dauer im Land bleiben werden, selbst wenn sie – wie dies in den europäischen OECD-Ländern zumeist der Fall ist – zunächst nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis haben, sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Rahmen des Familiennachzugs einreisende Migranten erhalten heute im Allgemeinen den gleichen Arbeitsmarktzugang wie der Stammberechtigte, d.h. der Familienangehörige, zu dem der Nachzug stattfindet. In der Vergangenheit waren in mehreren europäischen Ländern Wartezeiten vorgesehen, die möglicherweise mit für das niedrige Beschäftigungsniveau verantwortlich waren, das in diesen Ländern bei Zuwandererfrauen zu beobachten ist (Krause und Liebig, 2011). Durch die Reformen, die in jüngerer Zeit in Österreich, Deutschland, Griechenland und Spanien durchgeführt wurden, erhielten nachziehende Familienangehörige den gleichen Arbeitsmarktzugang wie der Stammberechtigte.

Diese Reformen sind ein Zeichen für die wachsende Bedeutung, die die politisch Verantwortlichen einer frühzeitigen Arbeitsmarktteilnahme von Neuzuwanderern beimessen, die sich voraussichtlich auf Dauer in ihrem Land aufhalten werden. Es bestehen allerdings immer noch Beschränkungen für den vollen, unmittelbaren Arbeitsmarktzugang von humanitären Flüchtlingen mit vorläufigem oder befristetem Aufenthaltsrecht. Viele dieser Flüchtlinge werden jedoch auf Dauer im Aufnahmeland bleiben, so dass einiges dafür spricht, auch diese letzten Hindernisse zu beseitigen (sofern nicht wirklich klar ist, dass sich die betreffenden Migranten nur vorübergehend im Aufnahmeland aufhalten).

Die Gefahr der vorstehend erwähnten Arbeitslosigkeits-/Nichterwerbstätigkeitsfallen besteht nur, wenn die Zuwanderer tatsächlich Anspruch auf Sozialleistungen haben. In mehreren OECD-Ländern, so z.B. in Australien und Dänemark, verwehrt das Gesetz Neuzuwanderern bzw. bestimmten Kategorien von Neuzuwanderern ausdrücklich den Zugang zu Sozialleistungen. Auch wenn dadurch bewirkt wird, dass diese Zuwanderergruppen schneller eine Beschäftigung aufnehmen, können solche Beschränkungen doch unbeabsichtigte Folgen haben. Neuzuwanderer können z.B. in besonderem Maße von Armut bedroht sein, vor allem wenn sie keine Beschäftigung finden. Außerdem kann sich die Wahrscheinlichkeit von Überqualifikation erhöhen, wenn Zuwanderer gezwungen sind, rasch eine Beschäftigung mit geringen Qualifikationsanforderungen anzunehmen.

- In Dänemark deuten die vorliegenden Daten zwar darauf hin, dass die verringerte Sozialleistung für Neuzuwanderer – die sogenannte Starthilfe – zu einem leichten Anstieg der Beschäftigungsquoten führte. Allerdings ließ sie auch das Einkommensniveau der Neuzuwanderer sinken. Zudem führte sie offenbar weder zu einer Zunahme der Arbeitsmarktteilnahme unter Neuzuwanderern, noch hatte sie einen nennenswerten Effekt auf die Gruppen mit der geringsten Arbeitsmarktbindung, d.h. Frauen und Geringqualifizierte (Rosholm und Vejlin, 2010; Pedersen, 2013).
- Die in den Vereinigten Staaten 1996 eingeführten Beschränkungen des Sozialleistungsanspruchs von Neuzuwanderern waren mit einer Zunahme der Beschäftigungsquoten von Zuwandererfrauen verbunden (Kaushal und Kaestner, 2007; Hall et al., 2010). Zugleich haben sie aber auch die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung der Migranten erhöht (Fix, 2009; Nam, 2011).
- In Australien führte die Einführung einer zweijährigen Wartezeit beim Leistungsbezug für Arbeitsmigranten und deren Familien zu einem Anstieg ihrer Beschäftigungsquoten, hatte aber negative Auswirkungen in Bezug auf Beschäftigungsqualität und Überqualifizierungsquote (Junankar und Mahuteau, 2005)[30].
- In Österreich besteht offenbar ein Zusammenhang zwischen der hohen Überqualifizierungsquote und der Tatsache, dass Zuwanderer bis vor kurzem einer Beschäftigung nachgehen mussten, um ihr Aufenthaltsrecht zu sichern (Krause und Liebig, 2011).

Beschränkungen des Sozialleistungsanspruchs für Zuwanderer stehen außerdem im Widerspruch zu dem Ziel einer Willkommenskultur für Zuwanderer und könnten den Eindruck erwecken, diese würden als „anders“ betrachtet. Bei solchen Beschränkungen besteht ein Zielkonflikt zwischen dem kurzfristigen Nutzen und den längerfristigen Nachteilen in Form geringerer Aufstiegs- und Integrationschancen.

Kinder von Zuwanderern. Wenn Migranten unter einem geringen Einkommen, einem niedrigen Bildungsstand und einer unzureichenden Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes leiden, kann bei ihren Kindern ein besonders hohes Risiko bestehen, dass sie die Schule vorzeitig abbrechen. Effektiv sind Zuwandererkinder, wie im ersten Teil dieses Kapitels beschrieben wurde, überproportional häufig weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung.

Die Aktivierung junger Menschen geht Hand in Hand mit der Entwicklung ihrer Kompetenzen. Bei Maßnahmen für Schulabbrecher wird in den OECD-Ländern immer größere Aufmerksamkeit auf Kinder von Migranten gerichtet – vor allem auf solche, die erst spät in das Aufnahmeland gekommen sind –, da sie unter den Schulabbrechern überproportional stark vertreten sind.

- Das „Motivationssemester" in der Schweiz soll junge Menschen durch individuelle Sprachförderung, berufliche Orientierungshilfen und Unterstützung bei der Entwicklung von mehr Selbstvertrauen in die Lage versetzen, eine Berufsausbildung oder einen sonstigen Bildungsgang zu absolvieren.
- Die dänischen Kampagnen „Brug for alle unge" und „Fastholdelseskaravanen" sind allgemeine Programme für junge Menschen mit Migrationshintergrund, die ihnen Anreize geben sollen, eine Ausbildung, z.B. im Sozial- oder Gesundheitsbereich oder bei der Polizei, zu beginnen.
- In Österreich werden u.a. Coaching-Programme für Jugendliche und überbetriebliche Berufsausbildungen angeboten. Zudem gibt es duale Programme in außerbetrieblichen Einrichtungen und ergänzende (vorbereitende) Maßnahmen, die berufliche Bildung und Sprachförderung kombinieren.
- In Frankreich wurden mehrere Initiativen gestartet, darunter das CIVIS-Programm zur Unterstützung von Jugendlichen, die aus familiären, sozialen oder kulturellen Gründen Schwierigkeiten bei der Arbeitsuche haben.
- In Deutschland wird derzeit die Initiative „Jugend stärken" umgesetzt. Sie umfasst vier große Programme, von denen sich eines speziell an Jugendliche mit Migrationshintergrund wendet.

Die Arbeit mit jungen Menschen, die Schwierigkeiten in der Schule haben, ist eine Herausforderung. Noch größer wird die Herausforderung allerdings bei Schulabbrechern. Daher ist es wichtig, dass gefährdete Jugendliche frühzeitig identifiziert werden und die nötige Unterstützung erhalten, um zu verhindern, dass sie in eine Abwärtsspirale geraten. Vielversprechend ist hier das Projekt „Work-up" in Belgien, bei dem Sozialarbeiter, die zumeist selbst einen Migrationshintergrund haben, auf Zuwandererkinder zugehen. Dieser Ansatz ist zwar sehr aufwendig, könnte sich auf längere Sicht aber durchaus bezahlt machen.

Zusätzlich zur Arbeit mit gefährdeten Jugendlichen hat Belgien auch vorbeugende Maßnahmen ergriffen, um die Schulabschlussquoten zu erhöhen. So wurde z.B. das Pflichtschulalter verlängert, die Praxis des Wiederholens von Schulklassen eingeschränkt und das Angebot an beruflichen Bildungsgängen im Sekundarbereich II verbessert (De Witte et al., 2013; und Europäische Kommission, 2010). In diesem Kontext spielt Kooperation eine entscheidende Rolle, da der Übergang von der Bildung ins Berufsleben häufig ein Bereich ist, in dem die Aufgaben der verschiedenen Akteure – Schulen, Gemeinden, Arbeitsämter – nicht klar abgegrenzt sind. Besonders problematisch ist die Phase des Übergangs von der Bildung ins Berufsleben für jugendliche Zuwanderer, die erst gegen Ende der Pflichtschulzeit in das Aufnahmeland gekommen sind. Deshalb sollte bei der Familienzusammenführung so weit wie möglich darauf geachtet werden, dass ein Nachzug von Kindern in diesem Alter vermieden wird.

Migrantinnen. Die Aktivierung von Migrantinnen ist ebenfalls mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Ihre geringe Erwerbsbeteiligung erklärt sich häufig daraus, dass sie stark durch Hausarbeit und Kindererziehung in Anspruch genommen sind, was der Arbeitsuche und Beschäftigungsaufnahme im Weg steht. Familiäre Pflichten können Migrantinnen auch daran hindern, an Einführungs- und Sprachkursen teilzunehmen. In den meisten OECD-Ländern nennen Migrantinnen mit höherer Wahrscheinlichkeit als im Inland geborene

Frauen familiäre Verpflichtungen als Hauptgrund dafür, dass sie nicht nach einer Beschäftigung suchen (Abb. 2.28). Besonders groß ist die Differenz in den nordischen Ländern, wo dies bei Migrantinnen mit bis zu doppelt so hoher Wahrscheinlichkeit der Fall ist.

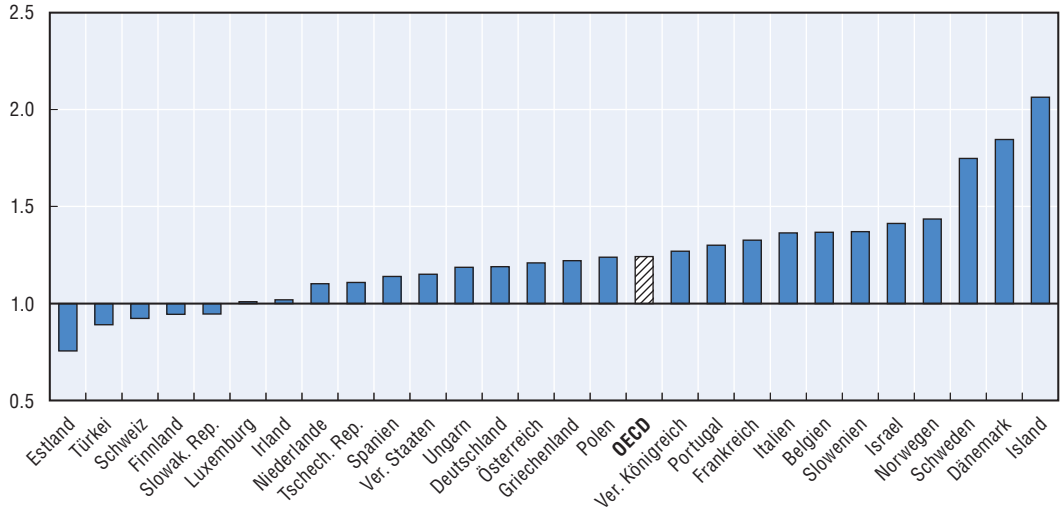
Die Kindererziehung kann für im Ausland geborene Frauen eine besondere Belastung darstellen, weil sie in der Regel weniger Zugang zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten haben als im Inland Geborene. Der Zugang ausländischer Kinder zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten wird zwar in den wenigsten Ländern beschränkt, wegen des unzureichenden Angebots und der häufig hohen Kosten sind Migrantinnen jedoch benachteiligt. Zudem sind sich Frauen aus Ländern, in denen es kaum formale Kinderbetreuungsangebote gibt, u.U. nicht bewusst, welche Vorteile solche Angebote haben.

Besonders kritisch sind Geldleistungen für Eltern zu bewerten, die darauf verzichten, Kinderbetreuungsangebote in Anspruch zu nehmen. Sie lassen das Arbeitsangebot von Migrantinnen mit Kindern häufig überproportional stark sinken, da ihre Verdienstaussichten geringer sind als die von im Inland geborenen Müttern (Hardoy und Schøne, 2008). Werden solche Geldleistungen durch kostenlose oder kostengünstige frühkindliche Erziehung und Betreuung nach der Schule ersetzt, hat dies Studien aus nordischen Ländern zufolge in der Regel einen positiven Effekt sowohl auf den Bildungserfolg der Kinder als auch auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter. Für Migrantinnen mit Kindern dürfte dies erhebliche Vorteile bringen (Ellingsæter, 2012).

Ein Beispiel für einen wirkungsvollen Ansatz zur Aktivierung von Migrantinnen mit Kindern ist das dänische „Kiezmütter"-Projekt („Bydelsmødre"), bei dem arbeitslose Migrantenmütter besondere Schulungen erhalten, um anschließend andere Frauen in ihrem Viertel zu Bildung und Arbeitsuche zu beraten. Ähnliche Projekte laufen auch in anderen OECD-Mitgliedstaaten, so z.B. in Deutschland, wo einige Bundesländer entsprechende Maßnahmen ergriffen haben.

Abbildung 2.28 **Nichterwerbstätige Frauen, die familiäre Verpflichtungen als Hauptgründe für ihre Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt nennen, 2012-2013**

Verhältnis im Ausland Geborene/im Inland Geborene, Altersgruppe 25-54 Jahre



Anmerkung: Familiäre Verpflichtungen sind Kindererziehung, Pflege kranker Angehöriger u.Ä.

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat), 2012-2013; Israel: Labour Force Surveys, 2011; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys, 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157638

Vielversprechend sind auch Maßnahmen, die die Aktivierung von Migrantenmüttern – z.B. durch Sprachkurse – mit Betreuung und frühkindlicher Sprachförderung für ihre Kinder, am besten in den gleichen Einrichtungen, kombinieren. Mit solchen Maßnahmen kann zudem den Bedenken von Migranten über die Betreuung, die ihre Kinder in Kindertagesstätten und Vorschuleinrichtungen erhalten, begegnet werden.

Die Förderung des Engagements der Mütter in Schule, vorschulischer Erziehung und Kinderbetreuung kommt nicht nur den Kindern zugute, sondern kann auch der Aktivierung der Mütter selbst dienen, da sie positive Effekte auf ihre Sprachkenntnisse und ihre soziale Integration hat. Mehrere OECD-Länder haben das internationale Elternbildungs- und Kinderförderprogramm „Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters" (HIPPY) sowie andere Bildungsprojekte für Mütter und Kinder umgesetzt. Es gibt Evidenz dafür, dass solche Programme und Projekte dabei geholfen haben, bildungsmäßig benachteiligte Eltern an den Arbeitsmarkt heranzuführen und ihren Kindern bessere Bildungschancen zu geben.

In Norwegen wurde ein Programm gestartet, das das Selbstvertrauen von Migranteneltern festigen und sie stärker für ihre Rolle im Lernprozess ihrer Kinder sensibilisieren soll. Ähnliche Projekte wurden auf nationaler und lokaler Ebene auch in Dänemark und den Niederlanden eingerichtet (OECD, 2007, 2008a). In Deutschland und Frankreich laufen Programme, in deren Rahmen Eltern an Sprachkursen und beruflicher Weiterbildung in den Schulen ihrer Kinder teilnehmen können. Man erwartet davon positive Begleiteffekte auf das Schulklima und die Beziehungen zwischen Eltern und Lehrkräften. In Korea bieten Beratungs- und Unterstützungszentren Dienste speziell für Migrantenmütter an, z.B. Familienberatung, Sprachkurse, Übersetzungs- und Dolmetschdienste sowie Kinderbetreuung.

Manchmal nehmen Migrantinnen die Dinge auch selbst in die Hand, indem sie Selbsthilfegruppen einrichten, so z.B. in Australien, Dänemark, Finnland, Irland und Schweden.

Familiäre Verpflichtungen, insbesondere Kindererziehung, sind jedoch nicht die einzigen Hindernisse für die Aktivierung von Migrantenmüttern. In einigen Ländern haben Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs einreisen, keinen Anspruch auf Sozialleistungen und folglich auch keinen Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die geltenden Bestimmungen für den Familiennachzug schließen in der Tat in vielen Ländern den Anspruch auf Sozialleistungen formell aus. Wenn Integrationsmaßnahmen zeitlich befristet sind – was für Einführungsprogramme zumeist der Fall ist –, kann es sein, dass im Ausland geborene Frauen, die während der ersten Jahre ihres Aufenthalts im Aufnahmeland mit der Kindererziehung beschäftigt waren, später keinen Anspruch mehr auf solche Angebote haben. Bei Maßnahmen zur Aktivierung im Ausland geborener Frauen sollte daher große Aufmerksamkeit auf formale Erwerbshindernisse gerichtet werden.

Hochqualifizierte. Eines der augenfälligsten Ergebnisse des ersten Teils dieses Kapitels war die große Differenz zwischen der Beschäftigungsquote von im Inland und im Ausland geborenen Hochqualifizierten. Diese Differenz erklärt sich großenteils aus der Nichterwerbstätigkeit, die unter Zuwanderern aus Nicht-OECD-Ländern besonders stark verbreitet ist. Angehörige dieser Gruppe, die eine Beschäftigung haben, sind zudem häufig überqualifiziert für die Tätigkeiten, denen sie nachgehen. Dass so viele von ihnen nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, d.h. nicht einmal einen Arbeitsplatz suchen, ist jedoch verwunderlich und könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie entmutigt sind. Die Gründe dafür sind nicht ganz klar, hängen aber offenbar mit der Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, Diskriminierung und fehlenden Sprachkenntnissen zusammen.

Positiv- und Negativanreize. Der Aktivierungsansatz gestattet es, die Debatte darüber, ob die Teilnahme an Integrationskursen freiwillig oder verpflichtend sein sollte, unter einem neuen Gesichtspunkt zu sehen. Bei vielen Aktivierungsmaßnahmen drohen

im Fall der Teilnahmeverweigerung Leistungskürzungen. Dies ist inzwischen gängige Praxis, und es besteht kein Grund, hier einen Unterschied zwischen Migranten und im Inland Geborenen zu machen[31]. Einige europäische OECD-Länder – darunter Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland und Norwegen – haben für bestimmte Kategorien von Neuzuwanderern allerdings auch eine Teilnahmepflicht an Integrationskursen eingeführt[32]. Diese Teilnahmepflicht wird durch Strafen im Fall der Nichtteilnahme flankiert. Bei diesen Strafen handelt es sich nicht zwangsläufig um Leistungskürzungen – viele im Rahmen des Familiennachzugs eingereiste Zuwanderer haben, wie bereits erwähnt, ohnehin keinen Anspruch auf Sozialleistungen –, stattdessen kann die Ausstellung eines unbefristeten Aufenthaltstitels verweigert werden.

Ein häufig genannter Grund für die verpflichtende Teilnahme an Integrationsprogrammen ist die Tatsache, dass viele Migranten auch nach vielen Jahren im Aufnahmeland dessen Sprache immer noch nicht beherrschen. Den strukturellen Hindernissen für die Nichtteilnahme an Integrationsprogrammen sowie der Möglichkeit der Nutzung positiver Anreize wurde weniger Aufmerksamkeit geschenkt.

Wie andere Integrationskonzepte sollte auch die Aktivierung mit der Identifizierung von Zuwanderern mit Sprachschwierigkeiten und einer Analyse der Gründe ihrer Nichtteilnahme an Integrationsprogrammen beginnen. Manchmal ist der Grund Desinteresse an den angebotenen Kursen oder schlichte Unkenntnis, in anderen Fällen fehlt wegen beruflicher oder familiärer Pflichten die Zeit für die Teilnahme. Manchmal wird das Kursangebot auch für unzweckmäßig oder für zu teuer im Verhältnis zum Nutzen im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration betrachtet.

Einige gut durchdachte freiwillige Integrationsangebote in OECD-Ländern werden indessen von mehr als 90% der Teilnahmeberechtigten genutzt. Daran zeigt sich, dass die häufig geäußerte Besorgnis über die mangelnde Integrationsbereitschaft von Migranten – die Grund für die Einführung einer Teilnahmepflicht ist – überhaupt nur bei einem kleinen Teil der Migranten berechtigt ist. Es fragt sich nicht nur, ob die Einführung einer Teilnahmepflicht eine wirkungsvolle Methode ist, um die kleine Minderheit der Migranten zu erreichen, die sonst nicht teilnehmen würden, sondern auch, ob die Einführung einer solchen Verpflichtung nicht vielmehr negative Auswirkungen auf die große Mehrheit der Migranten hat, die ohnehin teilnehmen würden. Eine Teilnahmepflicht lässt den Eindruck entstehen, dass man im Aufnahmeland unterstellt, die Migranten wollten die Landessprache nicht lernen oder wollten sich nicht dauerhaft niederlassen. Wird ein solcher Eindruck geweckt, kann die Bereitschaft der Migranten zu Investitionen in Kompetenzen und Weiterbildung schwinden und können negative Stereotypen über Migranten verstärkt werden, die Arbeitgeber an der Einstellung von Zuwanderern hindern.

Der Aktivierungsansatz zielt auf die Ausdehnung des Angebots wie auch der Nachfrage nach Integrationsmaßnahmen ab, da ein gutes Kursangebot zu einer stärkeren Nutzung führt und umgekehrt. Außerdem sollten nicht nur Anreize für die Zuwanderer geschaffen werden – sie haben ja im Allgemeinen selbst Interesse an der Teilnahme. Anreize sollten vielmehr auch für die Anbieter der Kurse geschaffen werden, damit sie eine hohe Schulungsqualität gewährleisten. Daher sollte ihre Vergütung, zumindest teilweise, davon abhängig gemacht werden, dass sie die gesetzten Ziele im Hinblick auf die Erhöhung der Sprachkenntnisse und die Arbeitsmarktintegration erreichen.[33]

Dialog mit den Arbeitgebern

Einstellungsanreize schaffen. Mehrere OECD-Länder haben sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie Arbeitgeber dazu bewegt werden können, Personen einzustellen, die sich zunehmend vom Arbeitsmarkt entfernt haben. Sie arbeiten dabei z.B. mit Lohnzuschüssen (vgl. den vorangegangenen Abschnitt) oder Senkungen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung[34]. In diesem Zusammenhang sind auch die in jüngster Zeit in Italien und Spanien durchgeführten Strukturreformen zu nennen, mit denen Beschäftigungshindernisse verringert werden sollen, indem Teilzeitarbeit erleichtert und flexiblere Arbeitszeitregelungen ermöglicht werden (OECD, 2012b).

Eine weitere potenziell wirkungsvolle Strategie ist die Überführung informeller Beschäftigung in formelle Beschäftigung, vor allem in einkommensschwächeren OECD-Ländern, in denen die informelle Beschäftigung weitverbreitet ist, z.B. bei den haushaltsnahen Dienstleistungen, wo Migranten häufig überrepräsentiert sind. Während strengere Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung hier zumeist nur einen geringen Effekt haben, kann mit Steuer- und Abgabenerleichterungen und einer Verringerung der bei der Einstellung zu erledigenden Formalitäten u.U. einiges erreicht werden (OECD, 2004). Auch mit Gutscheinen für persönliche oder haushaltsnahe Dienstleistungen, durch die sich der Preis solcher Leistungen im formellen Sektor verringert, kann bewirkt werden, dass Arbeitskräfte von informeller in formelle Beschäftigung überwechseln. In Italien und Belgien konnten die Beschäftigungsaussichten von geringqualifizierten Arbeitskräften, vor allem von Frauen, im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen durch solche Gutscheine z.B. verbessert werden.

Wie bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik generell tritt bei hauptsächlich auf die Nachfrageseite ausgerichteten Maßnahmen immer wieder das Problem auf, dass Zuwanderer unter den Nutzern dieser Programmangebote unterrepräsentiert sind. Daraus ist zu schließen, dass es noch andere strukturelle Hindernisse gibt, die Arbeitgeber – zumindest im formellen Sektor – davon abhalten, Zuwanderer einzustellen. Diesen Hindernissen gilt es zu begegnen. Bei einigen Programmen, z.B. bei einem Programm für Flüchtlinge in Australien sowie bei einigen lokalen Initiativen in Schweden, wurde versucht, mit den Arbeitgebern in Kontakt zu treten, um ihre Anforderungen besser zu verstehen und die Zuwanderer so zu schulen, dass sie diesen Anforderungen besser gerecht werden.

Antidiskriminierungsgesetze und Gleichstellungsmaßnahmen. Wie im ersten Teil dieses Kapitels beschrieben, sind Diskriminierungen – wegen ethnischer Zugehörigkeit, Hautfarbe, Konfession und Staatsangehörigkeit – nach wie vor ein großes Hindernis für die Arbeitsmarktteilnahme von Zuwanderern. Häufig fehlt jedoch die Sensibilisierung für Diskriminierungen: Einer Eurobarometer-Erhebung von 2012 zufolge sind 40% der EU-Bürger der Ansicht, dass es in ihrem Land nur selten oder nie zu Diskriminierungen aus ethnischen Gründen kommt[35].

Das einfachste Instrument gegen Diskriminierungen ist, sie gesetzlich zu verbieten. Wer auf dem Arbeitsmarkt oder in der Bildung Opfer von Diskriminierungen wird, kann in der Mehrzahl der OECD-Länder Antidiskriminierungsgesetze nutzen und sich an Antidiskriminierungsbehörden wenden. Bei Antidiskriminierungsgesetzen geht es nicht nur um Wiedergutmachung für die Opfer, sondern auch darum, Verhaltensänderungen herbeizuführen. Menschen, die den Eindruck haben, Opfer einer Diskriminierung zu sein, werden ermutigt, dies zu melden und Klage einzureichen. Allerdings sind die entsprechenden Gesetze in den meisten OECD-Ländern nicht streng bzw. zugänglich genug, um die Arbeitgeber und andere Akteure wirkungsvoll an der Diskriminierung von Zuwanderern zu hindern.

In einigen OECD-Ländern gibt es indessen umfassende gesetzliche Regelungen, deren Einhaltung durch starke Durchsetzungsmechanismen und -behörden unterstützt wird. Dazu gehören die klassischen Einwanderungsländer sowie einige europäische OECD-Länder wie Schweden und das Vereinigte Königreich. In den meisten europäischen OECD-Ländern stützt sich der Antidiskriminierungsrahmen auf neuere Gesetze und Behörden, die nach 2000 im Anschluss an die Verabschiedung der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie der Europäischen Union eingerichtet wurden[36]. Die letzten Mitgliedstaaten, die die Richtlinie umgesetzt haben, waren die Tschechische Republik (2009), Estland (2009) und Polen (2010). Auch in nichteuropäischen Ländern mit einer kleinen Zuwandererbevölkerung wie Chile und Mexiko werden zunehmend Antidiskriminierungsgesetze verabschiedet.

In einigen Ländern erstrecken sich die Antidiskriminierungsgesetze jedoch nicht auf alle Formen von Diskriminierung und auch nicht auf alle Bereiche des öffentlichen Lebens. Wenn die Diskriminierung auf Grund von Staatszugehörigkeit nicht ausdrücklich verboten wird, haben die Arbeitgeber immer noch eine Möglichkeit, Zuwanderer zu diskriminieren. Häufig liegt die gesamte Beweislast bei den Klägern, und den staatlichen Gleichbehandlungsbeauftragten, die Opfer von Diskriminierungen beraten, ist es oft nicht erlaubt, selbst Klage einzureichen. Auch fehlt es ihnen häufig an unabhängigen Ermittlungsbefugnissen. Außerdem haben die Strafen, die gegen der Diskriminierung für schuldig befundene Arbeitgeber verhängt werden, häufig eher symbolischen Charakter (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2008). Folglich kommen nur wenige Fälle tatsächlich vor Gericht. Manche Fälle werden auch außergerichtlich geregelt.

Die Stärke der Gesetze, ihre Durchsetzung und die Befugnisse der Antidiskriminierungsbehörden entscheiden darüber, ob die Arbeitgeber die Gesetze einhalten und ob die Opfer tatsächlich Klage einreichen. Daten aus den Vereinigten Staaten belegen, dass strengere Gesetze gegen Rassismus die langfristigen Beschäftigungsaussichten von Minderheiten verbessern und bis zu einem gewissen Grad auch zu einem Anstieg ihres Verdienstniveaus führen (Neumark und Stock, 2001; sowie Donohue, 2005). Die Nichtmeldung von Diskriminierungsfällen stellt zwar in allen Ländern ein Problem dar, Umfrageergebnissen zufolge sehen Migranten in Ländern mit schwachen Antidiskriminierungsgesetzen jedoch mit größerer Wahrscheinlichkeit davon ab, Fälle von Diskriminierung zu melden, oder sind der Ansicht, dass es nichts bringt, solche Fälle zu melden (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009). Strengere, umfassendere Gesetze und mit ausreichenden Befugnissen ausgestattete Behörden erhöhen die Chancen der Kläger auf Wiedergutmachung und führen dazu, dass häufiger tatsächlich abschreckend wirkende Strafen verhängt werden. Der Hauptvorteil von Antidiskriminierungsgesetzen ist jedoch in ihrer Signalwirkung zu sehen, mit der sie deutlich machen, dass Diskriminierung inakzeptabel ist und dass der Staat hier kein Auge zudrückt.

Um einen Ausgleich für die Schwächen der Antidiskriminierungsgesetze zu schaffen, sind einige Länder einen Schritt weitergegangen und haben beschäftigungsbezogene Gleichstellungsmaßnahmen eingeführt. So versuchen sie, Chancengleichheit für benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen. Migranten und Kinder von Migranten sind dabei zunehmend eine wichtige Zielgruppe. Das Spektrum der Gleichstellungsmaßnahmen zur Beseitigung von Beschäftigungshindernissen reicht von Quoten für die Beschäftigung von Migranten über die Prüfung der Einhaltung dieser Quoten bis zu positiver Diskriminierung. Diversitätsmaßnahmen, wie sie z.B. in Belgien eingeführt wurden, umfassen administrative und finanzielle Unterstützung für Arbeitgeber, die sich bereit finden, Beschäftigungschancen für benachteiligte Gruppen zu schaffen (OECD, 2008a). Die stärksten Gleichstellungsmaßnahmen im OECD-Raum wurden zur Sicherung

gleicher Beschäftigungschancen für Frauen und Männer eingerichtet. Relativ strenge Gleichstellungsmaßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Migranten und Kindern von Migranten im privaten Sektor gibt es im Vereinigten Königreich sowie in klassischen Einwanderungsländern wie Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten. In anderen Ländern gibt es keine verbindlichen Gleichstellungsmaßnahmen für im Ausland Geborene und deren Kinder im privaten Sektor. In Norwegen wurden solche Maßnahmen allerdings im öffentlichen Sektor eingeführt[37].

Ein neuerer Trend ist das Diversitätsmanagement, bei dem sich Arbeitgeber freiwillig für die Förderung von Diversität und gleichen Chancen für alle, unabhängig von Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit oder Religion, einsetzen. In zwölf europäischen OECD-Ländern wurden nationale Diversitätschartas verabschiedet[38], die Unternehmen und öffentliche Einrichtungen auf freiwilliger Basis unterzeichnen können, womit sie sich zur Förderung von Diversität verpflichten. Umfang und Reichweite solcher Instrumente bleiben jedoch häufig begrenzt, da ihre Umsetzung nicht überprüft wird und sie auch nur von wenigen großen Unternehmen unterzeichnet werden. Belgien und Frankreich sind jedoch einen Schritt weiter gegangen. Dort wurden Diversitätslabel eingeführt, mit denen die zuständigen Behörden gemeinsam mit den betroffenen Akteuren die Diversitätspolitik der Unternehmen in regelmäßigen Abständen prüfen und zertifizieren. Die Diversitätslabel bescheinigen die soziale Verantwortung der Unternehmen und geben ihnen die Möglichkeit, mit ihrem Engagement für Chancengleichheit zugleich ihr Image in der Öffentlichkeit zu verbessern.

Gleichstellungsmaßnahmen, seien sie freiwilliger oder verbindlicher Art, scheinen nicht wirksam zu sein, wenn sie nicht durch Berichts- und Rechenschaftspflichten flankiert werden. In den Vereinigten Staaten wurde mit Maßnahmen zur positiven Diskriminierung, für deren Umsetzung die Unternehmensleitung verantwortlich ist und über die die Unternehmen Rechenschaft ablegen müssen, eine Verbesserung der Beschäftigungsaussichten von Minderheiten erzielt, insbesondere in Unternehmen, die Aufträge von der Bundesregierung erhalten (Holzer, 2010). Auf Freiwilligkeit beruhende Gleichstellungsmaßnahmen haben demgegenüber eine Reihe von Nachteilen.

Erstens nehmen in Europa – anders als in den Vereinigten Staaten – nur vergleichsweise wenige Unternehmen an solchen Maßnahmen teil. Zweitens sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) unter diesen Unternehmen in der Regel unterrepräsentiert, obwohl sie normalerweise die meisten Arbeitsplätze schaffen und obwohl es in der Regel kleine und mittlere Unternehmen sind, in denen es am häufigsten zu Diskriminierungen von Migranten kommt[39]. Außerdem unterliegen die teilnehmenden Unternehmen oft keinen Prüfungs- oder Berichtsauflagen in Bezug auf die Ergebnisse ihrer Diversitätsmaßnahmen (Europäische Kommission, 2008). Mit mehr Evaluierungen und besseren Pilotstudien könnte erreicht werden, dass die betriebswirtschaftlichen Argumente für freiwillige Gleichstellungsmaßnahmen mehr Schlagkraft erhalten und dass effizientere Maßnahmen entwickelt werden, seien sie freiwilliger oder verbindlicher Art.

Durch die Nutzung evidenzbasierter Konzepte bei der Gestaltung von Gleichstellungsmaßnahmen kann deren Wirksamkeit erhöht werden. Ein gutes Beispiel hierfür sind Pilotprojekte zur Beurteilung der Vorteile anonymer Lebensläufe in Einstellungsverfahren. Hinter anonymen Lebensläufen steht der Gedanke, dass sie keine Informationen enthalten, die Anlass für Diskriminierungen auf Grund von Geschlecht, Alter, ethnischer Zugehörigkeit, Hautfarbe, Staatsangehörigkeit oder Konfession geben könnten. In Belgien, Deutschland, den Niederlanden und Schweden durchgeführte Pilotprojekte haben gezeigt, dass anonyme Lebensläufe Diskriminierungen im Einstellungsprozess in der Tat verringern können (Heath, Liebig und Simon, 2013)[40]. In KMU könnte dieser Ansatz allerdings schwer

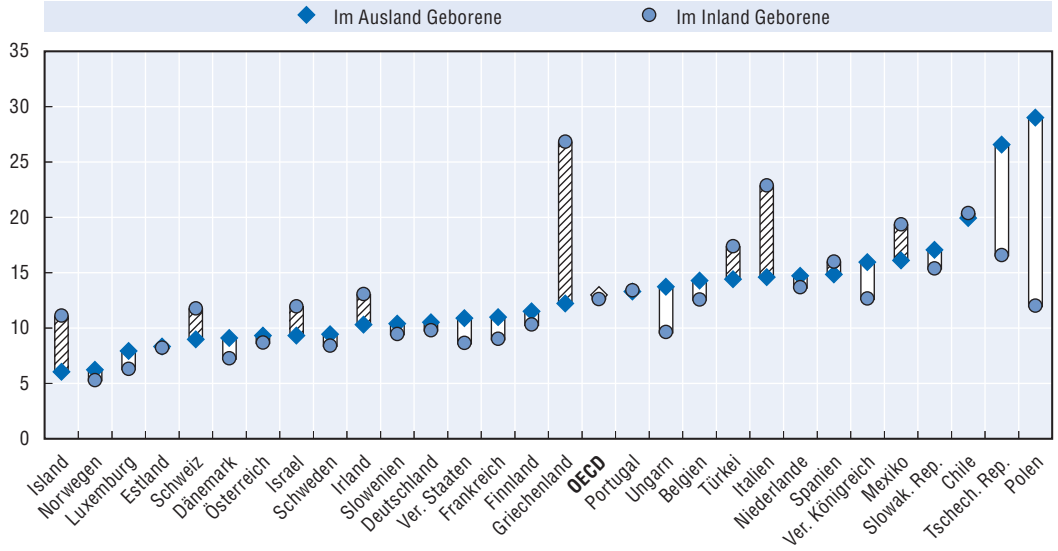
umzusetzen sein, da kleine Unternehmen häufig nicht über eine getrennte Personalabteilung verfügen, die als Mittler zwischen dem Kandidaten und der für die Einstellung zuständigen Führungskraft fungieren könnte, an die der anonyme Lebenslauf gesendet wird.

Förderung der unternehmerischen Initiative von Zuwanderern

Eine dritte Methode der Aktivierung besteht darin, Migranten selbst zu Arbeitgebern zu machen. In den meisten OECD-Ländern ist die Wahrscheinlichkeit der selbstständigen Erwerbstätigkeit und Unternehmensgründung unter im Ausland Geborenen etwas höher als unter im Inland Geborenen, auch nach Berücksichtigung ihrer individuellen Merkmale (Abb. 2.29).

Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen von Migranten haben mehrere positive Aspekte, z.B. können sie einen wichtigen Beitrag zur Beschäftigungsschaffung leisten. Außerdem gibt es vorläufige Evidenz für eine Expansion des Handels mit den jeweiligen Herkunftsländern (OECD, 2010c). Dennoch ist die Förderung der unternehmerischen Initiative von Migranten kein Wundermittel für ihre Arbeitsmarktintegration. Viele Migranten nehmen nur deshalb eine selbstständige Beschäftigung auf, weil sie ihrer Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt entkommen wollen. Daher ist eine selbstständige Tätigkeit nicht immer ein Zeichen unternehmerischer Begabung. Bei im Ausland Geborenen ist sowohl die Wahrscheinlichkeit des Eintritts als auch die des Austritts aus der selbstständigen Beschäftigung höher als bei im Inland Geborenen, und die Überlebensquote von Unternehmen, die von Zuwanderern gegründet wurden, ist geringer als die von Unternehmen im Inland Geborener.

Abbildung 2.29 **Prozentsatz der Selbstständigen unter den 15-64 Jährigen (ohne landwirtschaftliche Kräfte), nach Geburtsort, 2012-2013**



Anmerkung: Wenn die Balken gestrichelt sind, ist der Anteil der Selbstständigen unter den im Inland Geborenen höher; sind sie weiß, ist er unter den im Ausland Geborenen höher.

Quelle: Europäische Länder und Türkei: Arbeitskräfteerhebungen (Eurostat), 2012-2013; Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2011; Israel: Labour Force Surveys, 2011; Mexiko: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2013; Vereinigte Staaten: Current Population Surveys, 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157640

Manche Hindernisse für die unternehmerische Tätigkeit sind für Zuwanderer besonders schwer zu überwinden. Dazu gehört der Zugang zu Krediten. Die Kreditbiografie von im Ausland Geborenen ist im Aufenthaltsland zumeist weniger aufschlussreich als die von im Inland Geborenen, nicht zuletzt weil es an einem grenzüberschreitenden Austausch von Kreditdaten fehlt. Und weil die Kreditinstitute im Ausland geborenen Unternehmern zumeist misstrauischer gegenüberstehen als im Inland geborenen, legen sie in der Regel strengere Kriterien für die Kreditvergabe an. Teilweise kommt es sogar zu Diskriminierung. Forschungsergebnisse aus Italien (Albareto und Mistrulli, 2010 und 2011) zeigen, dass zugewanderte Unternehmer auf ihnen gewährte Kredite Zinsen zahlen, die durchschnittlich um 70 Basispunkte höher sind als die, die im Inland geborenen Unternehmern in Rechnung gestellt werden. Eine unzureichende Kenntnis der administrativen Auflagen sowie der landesüblichen Methoden der Unternehmensführung kann ebenfalls ein Hindernis darstellen.

Unternehmer mit Migrationshintergrund erhalten heute jedoch mehr Aufmerksamkeit. In mehreren Ländern – z.B. in Israel, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten – sind spezielle Unterstützungsangebote inzwischen fest etabliert, und bei jungen Unternehmen, die diese Angebote nutzen, ist die Überlebensquote offenbar höher als im Landesdurchschnitt. Auch Programme, die sich an alle Bevölkerungsgruppen wenden, können gerade für Zuwanderer sehr nützlich sein. Das New Enterprise Incentive Scheme in Australien z.B. kann offenbar gute Ergebnisse im Hinblick auf Unterstützung nichtenglischsprachiger Zuwanderer bei der Unternehmensgründung vorweisen.

In den meisten europäischen OECD-Ländern ist die Unterstützung, die Unternehmern mit Migrationshintergrund angeboten wird, immer noch begrenzt, allerdings ist u.a. in Frankreich, Deutschland und Norwegen eine Zunahme festzustellen. Die schwedische Behörde zur Förderung unternehmerischer Initiative ALMI hat sogar eine speziell für diese Unternehmergruppe zuständige Abteilung eingerichtet, was ein gutes Beispiel dafür ist, wie die Unterstützung von Migranten Teil der allgemeinen Wirtschaftsförderungspolitik sein kann.

Schlussbetrachtungen: Integration als Investition

Eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern setzt umfassende, zielgruppenspezifische Maßnahmen voraus, die dem Ursprungsland, der Zuwanderergruppe, dem Einreisezweck, dem Bildungshintergrund und dem Familienstand der Migranten Rechnung tragen. Die wachsende Vielfalt des Migrationsgeschehens macht in den meisten Ländern eine zunehmende Anpassung des integrationspolitischen Instrumentariums erforderlich. Die Bedürfnisse von Zuwanderern unterscheiden sich, wenn sie sich dauerhaft im Aufnahmeland niedergelassen haben, nicht zwangsläufig von jenen der im Inland geborenen Bevölkerung. Tatsächlich haben effektive allgemeine Programme bei Zuwanderern in vergleichbaren Situationen in vielen Fällen sogar einen stärkeren Effekt als bei im Inland Geborenen – vorausgesetzt, die Programme stehen allen offen. Daher sollte der bis heute häufig zu beobachtenden Unterrepräsentation von Migranten bei effektiveren allgemeinen Programmen durch ein stärkeres Mainstreaming entgegengewirkt werden.

Die Ursachen der Unterrepräsentation sind jedoch nicht immer klar. Sind unzureichende Informationen der Grund? Besteht bei Zuwanderern und Arbeitgebern einfach zu wenig Interesse an solchen Programmen? Wenn ja, warum? Sind die Integrationsprogramme nicht adäquat auf die jeweiligen Zielgruppen ausgerichtet oder wurden falsche Anreize geschaffen?

Effektive Maßnahmen stellen nicht zwangsläufig eine große Belastung für die öffentlichen Haushalte dar. Instrumente wie ehrenamtliche Mentoring-Programme, Einstellungen im öffentlichen Sektor, die Förderung von Einbürgerungen und strengere Antidiskriminierungsgesetze erfordern keine maßgeblichen finanziellen Investitionen. Zudem ist die Bereitstellung von Informationen über die verfügbaren Integrationsprogramme und ihre Nutzeffekte häufig genauso wichtig wie das eigentliche Angebot der Programme. Auch ein ausgewogener öffentlicher Diskurs ist eine „Maßnahme", die keine finanziellen Kosten nach sich zieht, aber mit wertvollen Gewinnen verbunden sein kann.

Letztlich hängt der Erfolg von Politikmaßnahmen zur Arbeitsmarktintegration jedoch nicht nur von der Inanspruchnahme der Programme und den Investitionen in diese Programme ab, sondern – in erster Linie – von der Bereitschaft der Arbeitgeber, Migranten einzustellen und auszubilden. Daher ist es unerlässlich, die Anreize für Arbeitgeber auf das Ziel der Nutzung des Kompetenzpotenzials von Zuwanderern und Zuwandererkindern abzustimmen. Arbeitgeber müssen am Integrationsprozess beteiligt sein und Integration als Investition betrachten, sei es auch nur, um das künftige Arbeitsangebot zu sichern. Gut durchdachte Diversitätsmaßnahmen sind in dieser Hinsicht ein vielversprechender Ansatz.

Investitionen in Kompetenzen, die die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gewährleisten, können sich bezahlt machen. Eine OECD-Studie zum fiskalischen Effekt der Zuwanderung (Liebig und Mo, 2013) hat gezeigt, dass eine Anhebung der Beschäftigungsquote von Zuwanderern auf ein den im Inland Geborenen entsprechendes Niveau in OECD-Ländern wie Belgien, Frankreich und Schweden jährlich fiskalische Mehreinnahmen in Höhe von ½ Prozentpunkt des BIP bringen würde. Eine erfolgreiche Integration erhöht nicht nur den wirtschaftlichen und fiskalischen Nutzen von Migration, sondern ist auch für den sozialen Zusammenhalt von zentraler Bedeutung. Integration als Investition zu betrachten, hat außerdem Auswirkungen darauf, wie Integrationsmaßnahmen konzipiert werden.

Erstens sollte die Integrationspolitik frühzeitig greifende Maßnahmen umfassen, die sowohl für Neuzuwanderer, die voraussichtlich dauerhaft im Land bleiben werden, als auch für Zuwandererkinder von entscheidender Bedeutung sind. Auch wenn die frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern der verlässlichste Prädiktor für deren langfristige Beschäftigung ist, werden die Kompetenzen von Zuwanderern im Rahmen ihres ersten Beschäftigungsverhältnisses möglicherweise nicht optimal genutzt, so dass dieses u.U. nicht von Dauer ist. Wenn die Unterstützung aber nicht mit dem ersten Arbeitstag endet, ergibt sich nicht zwangsläufig ein Zielkonflikt zwischen der raschen Beschäftigungsaufnahme und der dauerhaften Integration. Bei Zuwandererkindern besteht die effektivste Maßnahme darin, ihre Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung ab dem Alter von etwa drei Jahren sicherzustellen. In dieser Altersgruppe nehmen tendenziell am wenigsten Zuwandererkinder an Bildung teil.

Zweitens sollten Maßnahmen, die Integration als Investition begreifen, nicht auf unmittelbare Effekte abzielen. Alle Zuwanderer, die sich im Aufnahmeland niederlassen, müssen die grundlegenden Kompetenzen entwickeln, die ihnen eine vollständige Integration in die Gesellschaft dieses Landes ermöglichen. Dieser Ansatz ist zweifellos kostspielig und fiskalisch u.U. nicht gewinnbringend, wenn nur die Zuwanderer selbst in Betracht gezogen werden – vor allem, wenn ihnen grundlegende Kompetenzen fehlen und sie außerhalb des Arbeitsmarktes stehen. Die Nutzeffekte solcher Maßnahmen beschränken sich jedoch nicht auf den Arbeitsmarkt. Sie wirken sich auch auf den sozialen Zusammenhalt aus und erstrecken sich über mehrere Generationen und kommen somit den Kindern von Zuwanderern zugute.

Integration als Investition zu betrachten, bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Staat sämtliche Integrationsmaßnahmen finanzieren sollte. Wenn sich die Nutzeffekte einer wirksamen Integration allerdings auf die Gesellschaft als Ganzes auswirken sollen, sind umfangreiche finanzielle Hilfen geboten. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen sind vor allem dann gerechtfertigt, wenn Zuwanderer nicht in der Lage sind, die erforderlichen Investitionen selbst zu tätigen.

Drittens impliziert eine langfristige Integrationspolitik, dass der Zugang zu Integrationsmaßnahmen nicht von der jeweiligen Gruppe abhängen darf, der Zuwanderer angehören, sondern von ihren Aussichten und Bedürfnissen im Falle einer Niederlassung. Im Rahmen des Familiennachzugs eingereiste Migranten etwa stehen nach wie vor zu oft nicht im Fokus der Integrationspolitik, obwohl sie mit großer Wahrscheinlichkeit dauerhaft im Aufnahmeland bleiben werden.

Ob Hoch- oder Geringqualifizierte, in den OECD-Ländern ist die Mehrheit der Zuwanderer und Zuwandererkinder erwerbstätig. Auch wenn sich ihre Situation und ihr Kompetenzprofil im Lauf der Zeit verbessern, bieten sie weiterhin viele unzureichend genutzte Kompetenzen und Potenziale. Die Nutzung dieser Kompetenzen und die Investitionen in die Erschließung dieser Potenziale sind für die Zukunft der OECD-Länder von entscheidender Bedeutung.

Anmerkungen

1. Dieses Kapitel wurde von Thomas Liebig (OECD) und Thomas Huddleston (Consultant) verfasst.
2. In diesem Kapitel werden die Begriffe „im Ausland Geborene“, „Migranten“ und „Zuwanderer“ synonym verwendet. Sie beziehen sich auf die im Ausland geborene Bevölkerung – nicht nur auf die Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Die Begriffe „Nachkommen“, „Kinder von Zuwanderern“ und „Zuwandererkinder“ werden ebenfalls synonym gebraucht. Sie beziehen sich sowohl auf Jugendliche, die im schulpflichtigen Alter mit ihren Eltern zugewandert sind, als auch auf im Inland geborene Kinder von Zuwanderern. Letztere werden in manchen Ländern als „Zuwanderer der zweiten Generation“ bezeichnet – eine Wortwahl, die den Zuwandererstatus festzuschreiben droht. Auch in OECD-Ländern, die als klassische Einwanderungsländer gelten, wird gelegentlich der Begriff „zweite Generation“ benutzt, er erhält dort jedoch eine andere Konnotation. In Kanada etwa ist die Bezeichnung „Kanadier in zweiter Generation“ gebräuchlich, in der anklingt, dass sowohl die Bezeichneten als auch deren Eltern als integraler Bestandteil der kanadischen Gesellschaft betrachtet werden. Für eine Übersicht über die verschiedenen Begriffe in der deutschen Sprache und deren Bedeutung siehe Neue deutsche Medienmacher (2014).
3. Die englischsprachigen OECD-Länder haben den zusätzlichen Vorteil, das Englisch in aller Welt verbreitet ist. Daher kommen dort auch viele, wenn nicht sogar die meisten Zuwanderer aus offiziell nichtenglischsprachigen Ländern gut mit der Landesprache klar.
4. In den Vereinigten Staaten ist der Anteil der Neuzuwanderer, der hochqualifizierten Zuwanderer und der Zuwanderer, die schon vor der Einreise mit der Landessprache vertraut waren, geringer als in den anderen Ländern dieser Gruppe.
5. Die höheren Punktzahlen von Zuwanderern mit inländischen Qualifikationen können jedoch zum Teil auch darin begründet sein, dass sie die Sprache des Aufnahmelandes besser beherrschen.
6. Aus diesem Grund sind die im Rahmen der humanitären Migration eingereisten Zuwanderer in der Regel die primäre Zielgruppe der Integrationsprogramme in den OECD-Ländern. Auf die aus familiären Gründen zugewanderten Migranten trifft dies jedoch seltener zu.
7. In den europäischen OECD-Ländern ist die Integration im Inland geborener Zuwandererkinder ein besonders großes Anliegen, doch auch in anderen Ländern wird den Ergebnissen dieser Gruppe ein zentraler Stellenwert beigemessen (vgl. Hugo, 2011, zu Kindern von im Rahmen der humanitären Migration eingereisten Zuwanderern in Australien).

8. Auf Grund des in den meisten Ländern geringen Stichprobenumfangs sind die Ergebnisse allerdings nur in einigen wenigen europäischen OECD-Ländern, die einen hohen Anteil an Zuwandererkindern aufweisen, statistisch signifikant.
9. Dabei ist zu beachten, dass diese Ergebnisse nicht auf Zeitreihen beruhen, in denen die Situation der gleichen Migranten über einen längeren Zeitraum verfolgt wird, sondern auf Querschnittsdaten, die sich an der Aufenthaltsdauer orientieren. Dennoch entspricht das beobachtete Muster generell der Erwartung, dass Zuwanderer, die sich bereits länger im Aufnahmeland aufhalten, bessere Ergebnisse erzielen.
10. Neben einer Vielzahl von Belegen für die Diskriminierung von Zuwanderern im Rahmen der Einstellungspraxis gibt es auch Anzeichen für deren Benachteiligung beim beruflichen Aufstieg und im Bildungssystem.
11. Ebenso zeigen die PISA-Daten, dass bei Zuwandererkindern die Motivation und die Erwartungen im Hinblick auf ihre Karriere im Schnitt höher sind als bei Kindern im Inland geborener Personen.
12. Bei Kanadas Red-Seal-Programm für qualifizierte Fachkräfte etwa sind Arbeitgeberorganisationen und -verbände bei der Festlegung der Standards sowie der Akkreditierung stark eingebunden.
13. In vielen OECD-Ländern wurden Medienprojekte und -preise geschaffen, um eine objektive Berichterstattung über Ereignisse, Statistiken und Forschungsarbeiten im Zusammenhang mit Migration und Integration zu fördern. Eine interessante Initiative in Deutschland ist der von der Bundesregierung und von privaten Stiftungen finanzierte Mediendienst Integration, der im Haus der Bundespressekonferenz untergebracht ist. Diese Plattform stellt Informationen und Zusammenfassungen von Forschungsarbeiten zur Verfügung, geht auf neue und bislang nicht behandelte Themen ein und baut fachspezifische Netzwerke von Forschern und Journalisten auf.
14. Dieses Phänomen, das in unter Frauen, ethnischen Minderheiten und Zuwanderern durchgeführten Experimenten bestätigt wurde, wird als „stereotype threat" bezeichnet. Zu den Vereinigten Staaten vgl. Massey und Fischer (2005); Ward-Schofield (2006); Deaux et al. (2007); Owens und Lynch (2012). Wegen eines österreichischen Beispiels vgl. Appel und Kronberger (2012).
15. 2012 etwa wurde in den belgischen Regionen Brüssel und Wallonien Staatsangehörigen von Nicht-EU-Ländern ab dem Jahr 2013 ein gleichberechtigter Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst sowie zu Lehrerstellen gewährt. In Italien wurde der öffentliche Sektor mit dem Gesetz 97/2013 für Zuwanderer mehrerer rechtlicher Kategorien aus Nicht-EU-Ländern geöffnet.
16. In Deutschland wurden auf Ebene der Städte und Bundesländer ähnliche Initiativen ins Leben gerufen, wie „Berlin braucht dich!" und „Wir sind Hamburg", um den Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund im öffentlichen Sektor zu erhöhen. Personalbestandspezifische Diversitätsziele für den öffentlichen Sektor wurden auch in der belgischen Region Flandern (Equal Opportunities and Diversity Plan) sowie in einzelnen Städten in Österreich (Wiens Integrations- und Diversitätsmonitor), Dänemark (Kopenhagens „Integration Barometer") und den Niederlanden (Amsterdams „Programma Diversiteit") festgelegt. Wegen weiterer derartiger Initiativen in Europa vgl. die Website der EU-Kommission zum Thema Integration.
17. Vgl. beispielsweise die Analyse der einschlägigen Fachliteratur in Liebig und Von Haaren (2011) sowie die Studien in OECD (2011).
18. Für bestimmte Stellen im öffentlichen Sektor bestehen nach wie vor Barrieren. Auch diese sind in den meisten Fällen niedrig und in den letzten Jahren hat sich die Situation erheblich verbessert, doch die Einstellung von Personen ohne Migrationshintergrund wird möglicherweise immer noch vorgezogen. In Kanada, wo es wenige Einbürgerungsbarrieren gibt, existieren für die Einstellung dauerhaft Gebietsansässiger (d.h. noch nicht eingebürgerter Zuwanderer) keine administrativen Hindernisse, allerdings werden kanadische Staatsangehörige bei Bewerbungen um Stellen auf Bundesebene bevorzugt.
19. In vielen Ländern bietet die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung ein frühzeitiges und intensives Coaching, das auf eine sofortige Beschäftigung abzielt und eine individuelle Betreuung vorsieht. Damit wurden offenbar gewisse Erfolge erzielt, insbesondere in den skandinavischen Ländern (Sianesi, 2004; Aslund und Johansson, 2006; Joona und Nekby, 2012).
20. Beispiele eines systematischen Einsatzes von Mentoren ausländischer Herkunft sind die dänischen Kampagne „Brug for alle unge" und ihr „Fastholdelseskaravanen"-Programm, bei dem Jugendliche und Eltern als Vorbilder fungieren, die über ihre Erfahrungen sprechen und Ratschläge erteilen, wie Bildungsprogramme ausgewählt und erfolgreich abgeschlossen werden können.

21. ISCED steht für Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens.
22. In Irland ist beispielsweise eine befristete Approbation von Ärzten aus Nicht-EU-Ländern möglich, mit der diese ihren Beruf bis zu sieben Jahre lang unter Aufsicht ausüben und Weiterbildungen absolvieren können. Auch das Vereinigte Königreich lässt für bestimmte Arten von Gesundheitsfachkräften eine befristete Approbation zu. In Portugal wurde 2002 ein Brückenprogramm für zugewanderte Ärzte eingeführt, das ein Ausbildungs-, Prüfungs- und Approbationsverfahren umfasst. Finanzielle Unterstützung zur Deckung der Gebühren sowie medizinische Sprachkurse und Lehrbücher sind Teil des Programms.
23. Auch die meisten in Estlands Sprachförderungsprogrammen befragten Teilnehmer und Lehrer waren nicht der Ansicht, dass sich die Erwerbsbeteiligung durch Sprachkurse verbessert (Saar Poll OÜ, 2013).
24. Auch fachsprachliche Experten können mit Arbeitgebern zusammenarbeiten, um ihnen zu helfen, die für eine bestimmte Tätigkeit tatsächlich erforderlichen Sprachkenntnisse angemessen zu definieren, wie dies im Projekt „Work-Up“ der flämischen Region Belgiens der Fall war.
25. Das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) etwa bietet fachsprachliche Kurse am Arbeitsplatz an, diese Kurse entsprechen aber nur 5% seines Gesamtangebots an Sprachkursen (Krause und Liebig, 2001). Bei dem in Brüssel angebotenen Programm „Sprachscheck“, das 20-40 Stunden individueller Sprachförderung umfasst, sind Migranten aus Nicht-EU-Ländern stark unterrepräsentiert.
26. Heath, Liebig und Simon (2013) zeigen anhand von Daten von Social Surveys aus europäischen OECD-Ländern, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten, dass sich im Inland geborene Zuwandererkinder in europäischen OECD-Ländern häufiger diskriminiert fühlen als ihre Eltern. In den als klassische Einwanderungsländer geltenden OECD-Ländern ist genau das Gegenteil zu beobachten.
27. Dieses Muster ist in der überwiegenden Mehrzahl der Länder zu beobachten, trifft jedoch nicht auf jedes Land zu. Zurückzuführen ist dies wahrscheinlich auf Kohorteneffekte: Kinder, die erst vor kurzem in ein bestimmtes Aufnahmeland eingereist sind, weisen u.U. einen anderen Hintergrund auf als die zuvor zugewanderten Kinder – zum Beispiel dadurch, dass ihre Eltern ein im Schnitt höheres Bildungsniveau besitzen.
28. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Personen, die nicht am Erwerbsleben teilnehmen, gelten ebenfalls als Aktivierungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen wurden allerdings im vorangegangenen Abschnitt erörtert, da sie auf die Entwicklung neuer Kompetenzen anstatt auf die Aktivierung vorhandener Kompetenzen ausgerichtet sind.
29. Die Wahrscheinlichkeit einer Nichterwerbstätigkeit aus gesundheitlichen Gründen ist in europäischen OECD-Ländern bei Flüchtlingen beispielsweise um 10 Prozentpunkte höher als bei anderen Zuwanderern gleichen Alters und Geschlechts.
30. Dabei ist zu erwähnen, dass sich das australische Sozialversicherungssystem von dem der meisten anderen OECD-Länder dahingehend unterscheidet, dass es aus dem Steueraufkommen und nicht über Beitragszahlungen finanziert wird.
31. Eine indirekte Zielgruppenorientierung ist allerdings möglich, z.B. wenn die Teilnahme an Kursen zur Überwindung von Sprachschwierigkeiten – von denen vor allem Zuwanderer betroffen sein dürften – Voraussetzung für den Leistungsbezug ist. Im Vereinigten Königreich wurde beispielsweise kürzlich für alle Arbeitsuchenden, deren aktive und passive Englischkenntnisse unter einem bestimmten Basisniveau liegen, eine Teilnahmepflicht an Sprachkursen eingeführt. Solche Maßnahmen haben den Vorteil, dass sie auf das Problem ausgerichtet sind und nicht auf die Zuwanderer selbst.
32. In den Niederlanden besteht zwar keine Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen, Zuwanderer müssen sich aber einem Integrationstest unterziehen.
33. Bei der Gestaltung der Anreize sollte zugleich der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Migranten mit unterschiedlichem Kompetenzniveau auch einen unterschiedlichen Integrationsbedarf haben können.
34. Mit Lohnzuschüssen wird ein doppeltes Ziel verfolgt. Zum einen sollen die Arbeitgeber dazu bewegt werden, benachteiligten Gruppen eine Chance zu geben, indem sie für die tatsächlich oder vermeintlich geringere Produktivität dieser Arbeitskräfte entschädigt werden. Zum anderen sollen die betreffenden Arbeitskräfte eine Chance bekommen, skeptischen Arbeitgebern ihre Kompetenzen zu beweisen. Dies ist vermutlich der Grund, warum sie bei Migranten wirkungsvoller sind als bei anderen benachteiligten Gruppen.

35. Vor allem in Österreich, Deutschland, Irland und den meisten südeuropäischen Ländern.

36. *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML*.

37. In den Niederlanden gab es in der Vergangenheit ebenfalls strenge Maßnahmen dieser Art, die meisten davon wurden jedoch in den vergangenen zehn Jahren abgeschafft (vgl. OECD, 2008, wegen einer Erörterung dieser Frage).

38. Österreich, Belgien, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, Polen, Spanien und Schweden.

39. KMU haben oft wenig Erfahrung mit der Beschäftigung von Migranten. Außerdem sind KMU bei Zweifeln über die Kompetenzen eines Stellenanwärters in der Regel weniger risikobereit, da ein Mitarbeiter mit unzureichender Produktivität in kleinen Unternehmen einen wesentlich stärkeren Effekt auf die Gesamtleistung des Unternehmens hat als in größeren Unternehmen. Testing-Studien haben effektiv bestätigt, dass Diskriminierungen in KMU in der Regel weiter verbreitet sind als in Großunternehmen (Heath, Liebig und Simon, 2013).

40. Eine Evaluierung eines in Frankreich durchgeführten Pilotprojekts ergab, dass anonyme Lebensläufe negative Effekte haben können. Allerdings hatten sich die an diesem Projekt teilnehmenden Unternehmen freiwillig gemeldet, so dass es sich vermutlich um Unternehmen handelte, die selbst eine diversifizierte Belegschaft wünschten und deshalb nicht repräsentativ waren.

Literaturverzeichnis

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2009), *EU-MIDIS Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung: Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Wien, Österreich.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2008), *Annual Report 2008*, Wien, Österreich.

Albareto, G. und P.E. Mistrulli (2011), "Bridging the gap between migrants and the banking system", *Temi di discussione (Economic Working Papers)*, No. 794, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.

Alegre, M.A. und G. Ferrer (2010), "School Regimes and Education Equity: Some insights based on PISA 2006", *British Education Research Journals*, Vol. 36, No. 3, S. 433-461.

Appel, M. und N. Kronberger (2012), "Stereotypes and the Achievement Gap: Stereotype threat prior to test taking", *Educational Psychology Review*, Vol. 24, No. 4, S. 609-635.

Aslund, O. und M. Engdahl (2012), "The Value of Earning for Learning: Performance bonuses in immigrant language training", *IZA Discussion Paper*, No. 7118, IZA, Bonn, Deutschland.

Aslund, O. und P. Johansson (2006), "Virtues of SIN: Effects of an immigrant workplace introduction program", *Working Paper*, No. 7, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala, Schweden.

Bevelander, P. und N. Irastorz (2014), "Economic Integration of Intermarried Labour Migrants, Refugees and Family Migrants to Sweden: Premium or Selection?", *IZA Discussion Paper*, No. 8065, IZA, Bonn, Deutschland.

Bird, K. et al. (Hrsg.) (2011), *The Political Representation of Immigrants and Minorities*, Routledge, New York, Vereinigte Staaten.

Bonfanti, S. und T. Xenogiani (2014), "Migrants' skills: Use, mismatch and labour market outcomes – A first exploration of the International Survey of Adult Skills (PIAAC)", in OECD/Europäische Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-11-en*.

Burger, K. (2010), "How Does Early Childhood Care and Education Affect Cognitive Development? An International review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds", *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 25, S. 140-165.

Butschek, S. und T. Walter (2013), "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-analysis of the evaluation literature", *Discussion Paper*, No. 13-056, ZEW, Mannheim, Deutschland.

Chiswick, B. (2008), "The Economics of Language: An Introduction and overview", *IZA Discussion Paper*, No. 3568, IZA, Bonn, Deutschland.

Chiswick, B. und P. Miller (2014), "International Migration and the Economics of Language", in B. Chiswick und P. Miller (Hrsg.), *Handbook on the Economics of International Migration*, erscheint demnächst.

Chiswick, B.und P. Miller (2009), "The International Transferability of Immigrants' Human Capital", *Economics of Education Review*, Vol. 28, No. 2, S. 162-169.

Clausen, J. et al. (2009), "The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark", *Labour Economics,* Vol. 16, S. 409-417.

Coenders, M. et al. (2005), "Majority Populations' AttitudesTowards Migrants and Minorities", *Report for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, Ref. No. 2003/04/01.

Damas de Matos, A. (2014), "Immigrant skills, their measurement, use and return: A literature review", in OECD/Europäische Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-8-en*.

Damas de Matos, A. und T. Liebig (2014), "The qualifications of immigrants and their value in the labour market: A comparison of Europe and the United States", in OECD/Europäische Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-9-en*.

De Witte, K. et al. (2013), "The Impact of Institutional Context, Education and Labour Market Policies on Early School Leaving: A Comparative analysis of EU countries", *European Journal of Education*, Vol. 48, No. 3, S. 331-345.

Deaux, K. et al. (2007), "Becoming American: Stereotype threat effects in Afro-Caribbean immigrant groups", *Social Psychology Quarterly*, Vol. 70, No. 4, S. 384-404.

Djuve et al. (2003), "From Social Benefits to Paid Qualification: Findings from 26 trial projects with compulsory introductory programs for newly arrived refugees", Europarat, Straßburg, Frankreich.

Donohue, J. (2005), "The Law and Economics of Anti-Discrimination Law", *Working Paper*, No. 11631, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, Vereinigte Staaten.

Dronkers, J. und F. Fleischmann (2010), "The Educational Attainment of Second Generation Immigrants from Different Countries of Origin in the EU Member States", in J. Dronkers (Hrsg.), *Quality and Inequality of Education: Cross-national Perspectives*, Springer, New York, S. 163-204.

Dumont, J.C. und O. Monso (2007), "Bildungsstand und Beschäftigung aufeinander abstimmen: Eine Herausforderung für die Migranten in den Aufnahmeländern", in OECD, *Internationaler Migrationsausblick 2007, Teil II*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264038318-de*.

Dustmann, C. et al. (2012), "Educational Achievement of Second-Generation Immigrants: An International comparison", *Economic Policy*, S. 143-185.

Ellingsaeter, A. (2012), "Betreuungsgeld: Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden", *Internationale Politikanalyse*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, Deutschland.

Europäische Kommission (2010), "Reducing Early School Leaving: Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving", Europäische Kommission, Brüssel, Belgien.

Europäische Kommission (2008), "Freiwillige Initiativen für die Vielfalt in und für Europa: Die Rolle der Chartas der Vielfalt", Europäische Kommission, Brüssel, Belgien.

Facchini, G. et al. (2014), "Migration, Friendship Ties and Cultural Assimilation", *IZA Discussion Paper*, No. 7881, IZA, Bonn, Deutschland.

Farvaque, N. (2013), "Developing Personal and Household Services in the EU: A Focus on housework activities", Europäische Kommission, Brüssel, Belgien.

Fix, M. (Hrsg.) (2009), *Immigrants and Welfare: The Impact of welfare reform on America's newcomers*, Russell Sage Foundation, New York, Vereinigte Staaten.

Hall, M. et al. (2010), "Economic self-sufficiency among immigrant TANF-leavers:Welfare eligibility as a natural experiment", *Social Science Research*, No. 39, S. 78-91.

Hardoy, I. und P. Schøne (2089), "Incentives toWork: Labour supply effects of a cash-for-care subsidy for non-Western female immigrants", *Working Paper from Institute for Social Research*, Oslo, Norwegen.

Heath, A.,T. Liebig und P. Simon (2013), "Discrimination against immigrants – measurement, incidence and policy instruments", in OECD, *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-7-en*.

Hofer, H. et al. (2013), "Diskriminierung von MigrantInnen am österreichischen Arbeitsmarkt", Projektbericht, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, Österreich.

Huddleston,T. et al. (2013), *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, Europäische Kommission, Brüssel, Belgien.

Hugo, G. (2011), "Economic, Social and Civic Contributions of First and Second Generation Humanitarian Entrants", Report for the Australian Department of Immigration and Citizenship, Canberra.

Isphording, I. (2013), "Disadvantages of Linguistic Origin: Evidence from Immigrant Literacy Scores", *Ruhr Economic Papers*, No. 397, Bochum/Dortmund/Duisburg/Essen, Deutschland.

Isphording, I. und S. Otten (2011), "Linguistic Distance and the Language Fluency of Immigrants", *Ruhr Economic Papers*, No. 274, Bochum/Dortmund/Duisburg/Essen, Deutschland.

Jean, S., et al. (2011), "Migration and labour market outcomes in OECD countries", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2010/1, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/ 10.1787/eco_studies-2010-5kmhf827kws6*.

Joona, P.A. und L. Nekby (2012), "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation based on random program assignments", *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, No. 2, S. 575-600.

Kanas, A. et al. (2011), "The Role of Social Contacts in the Employment Status of Immigrants: A Panel study of immigrants in Germany", *International Sociology*, Vol. 26, No. 1, S. 95-122.

Karsten, S. (2010), "School Segregation", in OECD, *Equal Opportunities: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086395-en*.

Kaushal, N. und R. Kaestner (2005), "Welfare Reform and Health Insurance of Immigrants", *Health Services Research*, Vol. 40, No. 3, S. 697-722.

Konno, R. (2006), "Support for Overseas Qualified Nurses in Adjusting to Australian Nursing Practice: A Systematic review", *International Journal of Evidence-Based Healthcare*, Vol. 4, No. 2, S. 83-100.

Krause, K. und T. Liebig (2011), "The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* No. 127, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/5kg264fz6p8w-en*.

Larja, L., et al. (2012), *Discrimination in the Finnish Labor Market: An Overview and a Field Experiment on Recruitment*, Helsinki: Edita/Työ- jaelinkeinoministeriön julkaisuja (Publications of the Ministry of Employment and the Economy).

Lemaître, G. (2012), "Parental Education, Immigrant Concentration and PISA Outcomes", in OECD, *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-8-en*.

Liebig, T. (2011), "Views on Immigration – the impact of public opinion on global migration", *Harvard International Review*, Endpaper Article, in Vol. 38/2011.

Liebig, T. (2007), "The Labour Market Integration of Immigrants in Germany", *OECD Social, Employment and MigrationWorking Papers*, No. 47, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/238411133860*.

Liebig, T. und J. Mo (2013), "The fiscal impact of immigration in OECD countries", in OECD, *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-6-en*.

Liebig, T. und F. Von Haaren (2011), "Citizenship and the Socio-economic Integration of Immigrants and their Children: An Overview across European Union and OECD Countries", in OECD, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264099104-4-en*.

Liebig, T. und S. Widmaier (2009), "Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 97, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/220823724345*.

Magnuson, K. et al. (2006), "Preschool and School Readiness of Children of Immigrants", *Social Science Quarterly*, Vol. 87, No. 5, S. 1241-1262.

Massey, D. und M. Fischer (2005), "Stereotype Threat and Academic Performance: New findings from a racially diverse sample of college freshmen", *Du Bois Review*, Vol. 2, No. 1, S. 45-67.

Mazzolari, F. (2009), "Dual Citizenship Rights: Do they make more and richer citizens?", *Demography*, Vol. 46, No. 1, S. 169-191.

Nam, Y. (2011), "Welfare Reform and Immigrants: Noncitizen eligibility restrictions, vulnerable immigrants, and the social service providers", *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Vol. 9, No. 1, S. 5-19.

Neidell, M. und J. Waldfogel (2009), "Program Participation of Immigrant Children: Evidence from the local availability of Head Start", *Economics of Education Review*, No. 28, S. 704-715.

Nekby, L. (2008), *Active Labour Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labour Market: The Nordic experience*, United Nations Publication, Santiago, Chile.

Neue deutsche Medienmacher (2014), *Glossar der Neuen deutschen Medienmacher – Formulierungshilfen für die Berichterstattung im Einwanderungsland,* verfügbar unter *http://www.neuemedienmacher.de/wp-content/uploads/2014/11/NdM_Glossar_15_Nov_2014.pdf*.

Neumark, D. und W. Stock (2001), "The Effects of Race and Sex Discrimination Laws", *Working Paper*, No. 8215, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, Vereinigte Staaten.

Nordin, M. (2009), "Immigrants' Return to Schooling in Sweden", *International Migration*, Vol. 49, No. 4, S. 144-166.

Nusche, D. (2009), "What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options", *OECD Education Working Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/227131784531*.

OECD (2014a), *Jobs for Immigrants (Vol. 4): Labour Market Integration in Italy*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264214712-en*.

OECD (2014b), *PISA 2012 Ergebnisse: Exzellenz durch Chancengerechtigkeit (Band II): Allen Schülerinnen und Schülern die Voraussetzungen zum Erfolg sichern*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264207486-de*.

OECD (2013a), *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en*.

OECD (2013b), "Hängt die Lesekompetenz der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund davon ab, wie lange sie schon in ihrem neuen Land leben?", *PISA im Fokus*, Nr. 29, OECD Publishing, Paris, *http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa%20in%20focus%20N°29_GER.pdf*.

OECD (2013c), "Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries", in OECD, *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-7-en*.

OECD (2012a), *Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben: Ein strategisches Konzept für die Kompetenzpolitik*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264179479-de*.

OECD (2012b), *OECD Employment Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en*.

OECD (2012c), *Jobs for Immigrants (Vol. 3): Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264167537-en*.

OECD (2012d), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, PISA, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en*.

OECD (2012e), *Integration von Zuwanderern: OECD-Indikatoren 2012*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264187481-de*.

OECD (2011), *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264099104-en*.

OECD (2010a), *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086395-en*.

OECD (2010b), *International Migration Outlook 2010*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2010-en*.

OECD (2010c), *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264095830-en*.

OECD (2009), *International Migration Outlook 2009*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2009-en*.

OECD (2008a), *Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264055605-en*.

OECD (2008b), "The Price of Prejudice: Labour Market Discrimination on the Grounds of Gender and Ethnicity", in OECD, *OECD Employment Outlook 2008*, OECD Publishing, Paris, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-5-en*.

OECD (2007a), *Jobs for Immigrants (Vol. 1.): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264033603-en*.

OECD (2007b), *Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Deutschland, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264066151-de*.

OECD (2006a), *Internationaler Migrationsausblick 2006*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264025363-de*.

OECD (2006b), *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264028968-en*.

OECD (2004), "Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy", in OECD, *OECD Employment Outlook 2004*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2004-7-en*.

OECD/Europäische Union (2014), *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en*.

Owens, J. und S. Lynch (2012), "Black and Hispanic Immigrants' Resilience to Stereotype Threat at Selective Colleges and Universities in the United States", *Working Paper*, Princeton, Vereinigte Staaten.

Pedersen, P. (2013), "Immigration and Welfare State Cash Benefits: The Danish case", *International Journal of Manpower*, Vol. 34, No. 2, S. 113-125.

Picot, G. und A. Sweetman (2011), "Canadian Immigration Policy and Immigrant Economic Outcomes: Why the differences in outcomes between Sweden and Canada?", *IZA Policy Paper*, No. 25, IZA, Bonn, Deutschland.

Prokic-Breuer, T., J. Dronkers und M. Vink (erscheint demnächst), "Do Liberal Citizenship Policies Decrease the Citizenship Premium? Assessing the Relation between Naturalization and Employment among Male Immigrants in 16 European Destination Countries", *Working Paper*.

Ramboll Management (2007), *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*, Bundesministerium des Innern, Berlin, Deutschland.

Rosholm, M. und R. Vejlin (2010), "Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does start-help help you start?", *Labour Economics*, No. 17, S. 258-275.

Rosholm, M. et al. (2001), "The Times They are A-Changin': Organizational change and immigrant employment opportunities in Scandinavia", *IZA Discussion Paper*, No. 258, IZA, Bonn, Deutschland.

Ruhm, C. und J. Waldfogel (2011), "Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education", *IZA Discussion Paper*, No. 6149, IZA, Bonn, Deutschland.

Sarvimäki, M. und K. Hämäläinen (2012), "Assimilating Immigrants: the Impact of an integration program", *Discussion Paper*, No. 306, Helsinki Center of Economic Research, Helsinki, Finnland.

Schnepf, S. (2004), "How Different are Immigrants?: A Cross-country and cross-survey analysis of educational achievement", *IZA Discussion Paper*, No. 1398, IZA, Bonn, Deutschland.

Schuller, K., Lochner, S. und Rother, N. (2011), "Das Integrationspanel: Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen", Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, Deutschland.

Sianesi, B. (2004), "An Evaluation of the Active Labour Market Programmes in Sweden", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, No. 1, S. 133-155.

Snel, E. und F. Linder (2008), "Back to Work After Incapacity Benefit: Differences between ethnic minority and native Dutch workers", *Social Policy and Administration*, Vol. 42, No. 7, S. 768-788.

Svantesson, E. und T. Aranki (2006), "Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants getting Work?", *Working Paper*, Örebro University, Örebro, Schweden.

SVR (2014), *Diskriminierung am Ausbildungsmarkt*, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen (SVR), Berlin.

Ward, C. und A.M. Masgoret (2006), "An Integrative Model of Attitudes Toward Immigrants", *International Journal of Intercultural Relations*, Vol. 30, S. 671-682.

Ward Schofield, J. (2006), "Migrationshintergrund, Minderheitenzugehörigkeit und Bildungserfolg: Forschungsergebnisse der pädagogischen, Entwicklungs- und Sozialpsychologie", *AKI*-Forschungsbilanz 5, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Deutschland.

Zimmermann, K. und A. Barrett (2011), *Study on Active Inclusion of Migrants: Final report*, IZA und ESRI, Bonn, Deutschland.

Kapitel 3

Steuerung der Arbeitsmigration: Intelligente Politikmaßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums[1]

Dieses Kapitel bietet einen systematischen und vergleichenden Überblick über die Steuerung der Arbeitsmigration, wobei Schlüsselelemente identifiziert werden, die den politischen Entscheidungsträgern helfen können, konkrete Maßnahmen auf übergeordnete Ziele auszurichten. Darin wird erörtert, wie sich das Umfeld der Arbeitsmigrationspolitik auf Grund struktureller Faktoren und der Auflösung traditioneller Kategorien ändert, wodurch die politischen Entscheidungsträger vor neue Herausforderungen gestellt werden. Die Arbeitsmigrationspolitik kann genutzt werden, um unterschiedliche und manchmal widersprüchliche Ziele zu erreichen, und dieses Kapitel behandelt die durch diese Politikziele entstehenden inhärenten Zielkonflikte. Die Verwirklichung von arbeitsmigrationspolitischen Zielen erfordert den Einsatz bestimmter Instrumente, und in diesem Kapitel werden viele Instrumente des Politikinstrumentariums erörtert – von gut bekannten und breit gefassten Instrumenten wie zahlenmäßigen Begrenzungen bis zu detaillierten Auswahl- und Rangfolgekriterien. Ein Diskussionspunkt ist ferner die Rolle und Anwendbarkeit von Positivlisten für Mangelberufe. Die Instrumente werden den Zielen zugeordnet, und die Bedingungen, unter denen ein bestimmtes Instrument zielführend sein kann, sowie seine potenziellen Mängel werden identifiziert. Das Kapitel unterstreicht die Bedeutung der Flexibilität und erörtert, wie diese Instrumente anzuwenden sind, um ein dynamisches Steuerungssystem zu gewährleisten, das auf Veränderungen reagiert. Der Infrastrukturbedarf eines Steuerungssystems wird identifiziert, und es werden Lösungsansätze für den Fall begrenzter Ressourcen aufgeführt.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß dem internationalen Recht.

Wichtigste politikrelevante Erkenntnisse

Die Migration trägt in den OECD-Ländern zunehmend zur Bevölkerung insgesamt und zur Erwerbsbevölkerung bei

Im Zeitraum 2002-2012 war das Bevölkerungswachstum im OECD-Raum im Durchschnitt zu 59% auf Migration zurückzuführen, wenngleich im Ländervergleich erhebliche Unterschiede festzustellen waren. Der künftige Beitrag der Migration zum Wachstum der Erwerbsbevölkerung ist eine entscheidende Frage.

Die meisten Zuwanderer kommen nicht, um zu arbeiten …

Die Arbeitsmigration ist ein gemeinsames Merkmal aller OECD-Länder. Selbst auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise wurden viele Arbeitskräfte im Ausland angeworben – etwa 600 000 pro Jahr. Arbeitsmigranten machen jedoch nur ein Drittel der gesamten dauerhaften Zuwanderung aus, und in den meisten OECD-Ländern ist der Anteil noch viel niedriger – außerhalb Europas liegt er bei rd. 13%. Selbst unter Berücksichtigung der rd. 2 Millionen befristet beschäftigten Arbeitskräfte, die jedes Jahr in den OECD-Raum einreisen, findet die Migration zum größten Teil über andere Kanäle statt.

… die Arbeitsmigration ist aber dennoch der Bereich, für den die politischen Entscheidungsträger am stärksten zur Verantwortung gezogen werden

Die Arbeitsmigrationspolitik prägt das öffentliche Erscheinungsbild der Migrationspolitik in erheblichem Umfang, da hier die Entscheidungen am deutlichsten sichtbar sind und die Regierungen in diesem Bereich die größten Kontrollmöglichkeiten haben. Die Öffentlichkeit fordert zunehmend eine Steuerung der Migration und eine klare Kommunikation von Seiten der politisch Verantwortlichen. Bessere Informationssysteme und Statistiken haben zwar zur Folge, dass mehr Informationen über den Umfang und die Merkmale des Migrationsgeschehens verfügbar sind als je zuvor, sie führen jedoch auch zu einer kritischeren Beobachtung in der Öffentlichkeit und einem größeren Evaluierungsbedarf. Die politischen Entscheidungsträger müssen Fakten vermitteln und Politikentscheidungen erklären.

Die richtige Ausgestaltung der Arbeitsmigrationspolitik wird immer schwieriger

Der rasche Wandel der Wirtschaftsbedingungen und der Kompetenzanforderungen des heutigen Arbeitsmarkts erschwert die Bemühungen der politischen Entscheidungsträger, die Arbeitsmigrationspolitik richtig auszugestalten. Dies erfordert einen reibungsloser funktionierenden Arbeitsmarkt, weniger unbesetzte freie Stellen, eine passgenauere Stellenbesetzung und weniger irreguläre Migration. Da das Interesse der Öffentlichkeit an Migration häufig sehr groß ist, stehen die Politikverantwortlichen unter Druck, dafür Sorge zu tragen, dass die Vorteile der Arbeitsmigration deutlich sichtbar sind und die Risiken verringert werden.

Die Arbeitsmigration soll viele unterschiedliche Ziele angehen …

In den meisten OECD-Ländern wird es in nächster Zukunft keinen großen Arbeitskräftemangel geben. Stattdessen sind die Länder mit Kompetenz-Mismatch und spezifischen Arbeitsmarktbedürfnissen konfrontiert. Die Rolle, die die Migration auf dem Arbeitsmarkt spielen soll, unterscheidet sich in den einzelnen Ländern zwar erheblich, sie kann jedoch überall zum Wirtschaftswachstum beitragen, und eine „bessere" Arbeitsmigration ist nach wie vor ein gemeinsames Ziel. Niemand erwartet, dass die Migration die Bevölkerungsalterung aufheben kann, die Arbeitsmigration soll jedoch die Innovation und die Entwicklung wissensbasierter Gesellschaften fördern und bestimmten Engpässen, die auf die sich verändernde Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung zurückzuführen sind, entgegenwirken.

… auch wenn die traditionellen politischen Unterscheidungen an Schärfe verloren haben

Die traditionellen Unterscheidungen, die die Migrationspolitik jahrzehntelang geleitet haben, sind heute weniger zielführend. So ist es z.B. schwierig, Migranten bei der Konzipierung der Migrationspolitik für die heutigen Arbeitsmärkte, auf denen die verlangten Kompetenzen und die durchzuführenden Tätigkeiten immer komplexer werden, in Gruppen mit – hohen oder geringen Basiskompetenzen – einzustufen. Die grenzüberschreitende Identifizierung und Überprüfung von Kompetenzen wird auch immer komplizierter. Auch ist es schwierig, zwischen befristeter und dauerhafter Migration zu unterscheiden. Die meisten Systeme präsentieren sich heute als eine Mischform aus nachfrage- und angebotsorientierter Zulassung, d.h. einer Auswahl durch Arbeitgeber bzw. staatliche Stellen. Darüber hinaus nehmen viele OECD-Länder mehr Arbeitsmigranten aus familiären und humanitären Gründen auf als im Rahmen der klassischen Arbeitsmigration, über die sie mehr Kontrolle haben. In den europäischen Ländern ist die beschäftigungsorientierte Freizügigkeit häufig wesentlich stärker ausgeprägt als die anderen Bereiche der Arbeitsmigration, was eine zielgerichtete Politik erschwert. Abschließend können die staatlichen Stellen zwar theoretisch entscheiden, wer einreisen darf, der Bewerberkreis wird jedoch zunehmend von den Entscheidungen anderer Akteure bestimmt, deren Kriterien nicht immer den gleichen Politikzielen entsprechen.

Trotz der Komplexität ist eine erfolgreiche Politik möglich

Aus den Erfahrungen der OECD-Länder können Erkenntnisse zu der Frage gewonnen werden, wie die Arbeitsmigration in dem sich verändernden zunehmend komplexen Politikumfeld besser auf die Förderung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet werden kann. Die Steuerung der Arbeitsmigration kann auf der Basis wesentlicher Politikelemente und bewährter Praktiken unabhängig von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen verbessert werden.

Ein klares Regelwerk und eindeutige Ziele für die Arbeitsmigration schaffen, möglichen Zielkonflikten begegnen …

Bei der Arbeitsmigration geht es zwar hauptsächlich darum, den Bedarf von Arbeitgebern zu decken, sie steht jedoch im Spannungsfeld mehrerer unterschiedlicher Ziele: der kurzfristige Arbeitskräftebedarf, die langfristige Entwicklung der Gesamtbevölkerung und der Erwerbsbevölkerung, die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, die Investitions- und Handelspolitik, die sektorspezifische Politik, Innovation und Produktivität sowie die Entwicklungszusammenarbeit – um nur einige zu nennen. Die einzelnen Ziele können Maßnahmen erfordern, die anderen Zielen zuwiderlaufen, was dazu führt, dass Zielkonflikte gelöst und die Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen gefördert werden muss.

… und Politikkohärenz gewährleisten

Die für migrationsrelevante Bereiche zuständigen politischen Akteure sollten immer koordiniert vorgehen, um die Politikkohärenz zu gewährleisten, insbesondere in Bezug auf das nationale Bildungs- und Ausbildungssystem. Die Arbeitsmigration bringt zwar insgesamt Vorteile mit sich, aber nicht alle Gruppen profitieren gleichermaßen. Einige können sogar beeinträchtigt werden, was Ausgleichsmaßnahmen erfordert.

Sicherstellen, dass Politikmaßnahmen auf eingehenden Kenntnissen über den Arbeitsmarkt und den entsprechenden Bedarf basieren

Die Steuerung der Arbeitsmigration erfordert ein klares Verständnis der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Ein solches Verständnis ist wichtig für die Regulierung der auf den kurzfristigen Bedarf ausgerichteten befristeten Migration und die Planung der längerfristigen Arbeitsmigration. Der lang- und kurzfristige Bedarf wiederum erfordert Kenntnisse über die Veränderungen von Nachfrage und Angebot – auf regionaler, sektoraler und berufsbezogener Ebene – und über die längerfristigen Arbeitsmarktaussichten.

Die Visumkategorien an die heutigen Gegebenheiten anpassen

Viele Migranten durchlaufen im Aufnahmeland mehrere Statusänderungen. Die meisten Migranten mit einem dauerhaften Aufenthaltsrecht hatten vorher einen befristeten Aufenthaltstitel. Ein dauerhafter Aufenthaltstitel ist jedoch keine Garantie, dass sie im Land bleiben. Die Visumkategorien müssen die heutigen Realitäten widerspiegeln. Die

Statusänderungskriterien müssen von Anfang an klar sein, damit Arbeitgeber und Migranten die Wege und Anforderungen für einen Übergang zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel und zur Einbürgerung kennen. Die Länder sollten sicherstellen, dass ihre Statistiksysteme Statusänderungen erfassen und überwachen, wie die verschiedenen Programme zum befristeten und dauerhaften Aufenthalt beitragen.

Das Politikinstrumentarium zur Erreichung dieser Ziele enthält sowohl alte als auch neue Elemente

Sobald ein Land das Regelwerk für die Migrationspolitik erstellt hat, verfügt es über mehrere Instrumente, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Einige Instrumente sind bewährt und erprobt, während es sich bei anderen um neuere Innovationen handelt. Die Entscheidungsträger setzen unterschiedliche Instrumente ein, die Festlegung eindeutiger Ziele erleichtert ihnen jedoch nicht nur die Auswahl der richtigen Instrumente, sondern auch deren Evaluierung und Rechtfertigung gegenüber der Öffentlichkeit. Sie sollten die nachstehend erörterten Instrumente unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des migrationspolitischen Instrumentariums in Erwägung ziehen.

Zahlenmäßige Begrenzungen sind interessant, sind jedoch durch die öffentliche Meinung beeinflussbar und lassen sich schwer bestimmen

Die Festlegung von Obergrenzen für die Anzahl der Zuwanderer dient dem Schutz der inländischen Erwerbstätigen und ist ein wirkungsvolles Instrument zur Beruhigung der Öffentlichkeit. Offizielle Zahlen können die Arbeitsmigrationsdebatte jedoch stark politisieren und die Systeme letztlich weniger flexibel machen. Die Methoden zur Festlegung zahlenmäßiger Begrenzungen unterscheiden sich von Land zu Land und kombinieren in der Regel quantitative Indikatoren mit Überprüfungen und Stellungnahmen der betroffenen Akteure. In einigen Ländern wie den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich stellen die Obergrenzen eine absolute Deckelung dar. Die meisten klassischen Einwanderungsländer legen zahlenmäßige Zielwerte fest, die auf langfristigen Prognosen und der Bearbeitungskapazität basieren. Ein weiterer Nachteil quantitativer Begrenzungen besteht darin, dass im Fall eines Nachfrageüberhangs nicht alle Anträge bewilligt werden können und die Auswahl der richtigen Bewerber schwierig sein kann. Losverfahren sind ein Lösungsansatz, führen aber nicht zur Auswahl der besten Bewerber. Ranglisten dürften vorzuziehen sein, ihre Konzeption und Verwaltung ist jedoch schwierig. Eine Lösung könnte das vor kurzem eingeführte System der „Absichtserklärungen" (*expression of interest*) darstellen, in dem die berechtigten Bewerber aus einem Pool ausgewählt werden, so dass die Zulassungen innerhalb der festgelegten Obergrenze gesteuert werden.

Eine Erhöhung der mit der internationalen Personalgewinnung verbundenen Kosten könnte einen ähnlichen Schutzeffekt auslösen

Um die Fairness auf dem lokalen Arbeitsmarkt sicherzustellen, muss gewährleistet sein, dass die Arbeitskräfte vor Ort über die freien Stellen informiert sind und die Personalanwerbung im Ausland nicht die erste Wahl der Arbeitgeber darstellt. Höhere Kosten, längere Fristen und andere Hindernisse können die Arbeitgeber indirekt dazu veranlassen, sich zuerst an lokale Arbeitskräfte zu wenden. Die von den Arbeitsmigranten und Arbeitgebern zu

zahlenden Gebühren reichen im OECD-Raum von null bis zu vielen tausend Dollar. Nur wenige Länder, wie z.B. Israel, erheben bewusst hohe Gebühren, um die Arbeitgeber von der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte abzuhalten. Gebühren hindern Arbeitgeber aber nicht daran, hochbezahlte Arbeitskräfte für eine langfristige Beschäftigung einzustellen. Ebenso wenig halten sie Arbeitgeber davon ab, Arbeitskräfte anzuwerben, um einem akuten Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Es kann für Arbeitgeber sinnvoll sein, für längerfristige Genehmigungen mehr zu bezahlen, lange Bearbeitungszeiten stellen für sie generell ein größeres Problem dar als Gebühren.

Vorrangprüfungen bieten ein fallspezifisches Mittel, lokale Arbeitskräfte zu schützen, sind jedoch schwierig umzusetzen

Arbeitsmarktprüfungen sind ein weiteres Mittel, um sicherzustellen, dass lokale Arbeitskräfte Vorrang vor ausländischen Bewerbern haben, und um schädliche Auswirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt zu verhindern. In vielen Ländern sind die Arbeitgeber verpflichtet, Stellenangebote auszuschreiben, normalerweise bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Trotz der jahrzehntelangen Erfahrungen mit Arbeitsmarktprüfungen gibt es nach wie vor eine lebhafte, wenn nicht sogar kontroverse Diskussion über die Effizienz dieses Instruments und den Zielkonflikt zwischen der Notwendigkeit, rasch auf freie Stellen zu reagieren, und der Notwendigkeit, lokale Arbeitskräfte zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich zuerst zu bewerben. In den meisten Vorrangprüfungen ist eine Stellenausschreibung vorgeschrieben, wenngleich die Frage, wo und wie lange die Stelle auszuschreiben ist – und was zu tun ist, wenn lokale Bewerber abgelehnt werden – nach wie vor kontrovers diskutiert wird. Vorrangprüfungen sollten sicherstellen, dass Arbeitgeber reale Anstrengungen unternehmen, um Stellen mit lokalen Arbeitskräften zu besetzen, und sie sollten auf die üblichen Verfahren der Stellenbesetzung zugeschnitten sein.

Eine Positivliste für Mangelberufe kann auf den unmittelbaren oder den längerfristigen Bedarf ausgerichtet sein

Listen für Mangelberufe können unter bestimmten Umständen nützliche Instrumente sein. Wenn sie einen kurzfristigen Bedarf zum Ausdruck bringen, stellen sie eine Ergänzung zu den Vorrangprüfungen dar, indem sie Gründe für die Befreiung der Arbeitgeber von der Prüfung angeben oder die Personalgewinnung im Ausland erleichtern. Wenn sie den Schwerpunkt auf den langfristigen Bedarf legen, sind sie die Basis für die Beschäftigung von Arbeitsmigranten und die Zulassung einer Bewerbung. Sie dienen gegenüber der Öffentlichkeit als Nachweis, dass die Migration gezielt und nicht willkürlich erfolgt. Listen sind jedoch auch dem Druck von Interessengruppen ausgesetzt und können Arbeitgeber davon abhalten, in die Ausbildung von Arbeitskräften zu investieren, wenn sie in bestimmten Berufen Stellen leicht über Positivlisten besetzen können. Potenzielle Migranten können die Listen als Orientierung für leichtere Einreisewege nutzen. Die meisten dieser Risiken können jedoch durch transparente Verfahren und empirische Daten verhindert werden. Listen für den längerfristigen Fachkräftemangel sollten den Schwerpunkt auf Berufe legen, in denen ein struktureller Engpass besteht.

Ein „punktebasiertes" Auswahlsystem ist nur so gut wie die darin enthaltenen Parameter und Gewichtungen

Die punktebasierte Auswahl ist in rd. 10 OECD-Ländern Teil des Migrationssystems. Ein punktebasiertes System ist für sich betrachtet einfach nur die Möglichkeit, mehrere unterschiedlich gewichtete Kriterien anzuwenden, und keine Garantie für die Auswahl oder Begünstigung der am besten geeigneten Bewerber. Die Konzeption eines effizienten Punktesystems erfordert Zeit und sollte auf Datenmaterial basieren, das Aufschluss darüber gibt, wie Migranten auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein können. Andernfalls ist nicht gewährleistet, dass die Migranten eine Beschäftigung finden, insbesondere wenn Bewerber ohne konkretes Stellenangebot in das Land einreisen können. Das punktebasierte System kann jedoch auch anderen Zielen dienen und als Anreiz benutzt werden, um Arbeitskräfte zu ermutigen, die Landessprache zu lernen oder länderspezifische Kompetenzen zu erwerben (entweder vor der Einreise oder nachher), wenn ihr Status dadurch verbessert oder ihre Integration auf andere Art und Weise erleichtert wird.

Gehaltsschwellen sind ein guter Hilfsindikator für Kompetenzen, können jedoch nicht die einzigen Zulassungskriterien sein

Wenn die Qualifikationen schwer zu beurteilen sind oder für einen bestimmten Beruf keine Qualifikationen vorliegen, sind Gehaltsschwellen ein nützlicher Messwert für das Kompetenzniveau, das für einen bestimmten Arbeitsplatz erforderlich ist. Wenn Gehaltsschwellen zusammen mit anderen Qualifikationskriterien angewendet werden, können sie jüngere Arbeitskräfte jedoch benachteiligen. Niedrigere Gehaltsstufen für jüngere Arbeitskräfte sind sinnvoll, auch wenn Gehaltsstufen die Komplexität erhöhen. Schwellenwerte erfordern darüber hinaus Folgemaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Arbeitgeber die zugesagten Gehälter auch tatsächlich zahlen.

Visa zur Arbeitsuche können wettbewerbsorientiert und schrittweise eingeführt werden

Visa zur Arbeitsuche sind eine Möglichkeit, talentierte Personen – insbesondere junge Menschen – ohne Berufserfahrung oder Stellenangebot, die sonst keine Möglichkeit zur Einreise hätten, ins Land zu lassen. Die Erfahrungen mit Visa zur Arbeitsuche sind uneinheitlich. Aufwendige Auswahlverfahren führen nicht immer zur Auswahl guter Bewerber. Es ist schwierig sicherzustellen, dass Personen, die ein Visum zur Arbeitsuche erhalten haben, aber keine Arbeit finden, das Land wieder verlassen. Derartige Visa sollten folglich als Pilotprojekte mit Obergrenzen eingeführt werden, um die Auswahlkriterien und Ergebnisse zu prüfen. Visa zur Arbeitsuche können aber dennoch eine gute Ergänzung zu einer kompetenzorientierten Arbeitsmigrationspolitik sein, wobei allerdings sowohl die Öffentlichkeit als auch die Zuwanderer selbst sich der Tatsache bewusst sein müssen, dass nicht alle Visuminhaber erfolgreich sein werden, und dass diejenigen, die keine qualifizierende Arbeit finden, das Aufnahmeland wieder verlassen müssen.

Programme für Investoren müssen beaufsichtigt werden

Die meisten OECD-Länder haben eine Visumkategorie für Investoren, die erhebliche Kapitalbeträge ins Land bringen, wenngleich es Belege dafür gibt, dass nicht alle Programme den erhofften Nutzen bringen, insbesondere wenn die Schwellen oder Anforderungen niedrig sind. Die Sorgfaltsgrundsätze für die Überprüfung der Herkunft der Mittel können eine besonders große Herausforderung darstellen und erhebliche Aufsicht erfordern.

Internationale Kulturaustauschprogramme können erhebliche Arbeitsmarkteffekte haben

Einige spezielle Migrationskanäle sind nicht in erster Linie auf Arbeitsmigration ausgerichtet, stellen aber dennoch ein umfangreiches Arbeitskräfteangebot dar. Beispiele dafür sind Arbeitsurlaubs- und Jugendmobilitätsprogramme. Die Beschäftigungskomponente dieser schwach regulierten Programme nimmt zu, insbesondere da mehr Herkunftsländer betroffen sind. Da sich die Herkunftsländer und die Zeitaufteilung zwischen Arbeit und Urlaub ändern, müssen die Gesamtauswirkungen derartiger Programme auf die Arbeitsmärkte, insbesondere auf die Jugendarbeitslosigkeit vor Ort, überwacht werden. Internationale Studierende sind ein weiteres Beispiel, weil die meisten von ihnen die Erlaubnis haben, zumindest in Teilzeit während des Studiums zu arbeiten.

Die Integration internationaler Studierender in die Arbeitsmigration kann verbessert werden

Internationale Studierende höherer Semester sind eine attraktive Quelle für hochqualifizierte Arbeitskräfte, da sie generell die Sprache des Ziellandes sprechen und die Arbeitgeber ihre Qualifikationen verstehen. Sie werden aber nicht in allen OECD-Ländern in der Arbeitsmigrationsplanung konkret berücksichtigt. In vielen OECD-Ländern sind die Bedingungen für internationale Studierende günstiger als für im Ausland angeworbene Arbeitskräfte, die Bleibequoten der Hochschulabsolventen können jedoch in vielen Fällen verbessert werden. In den meisten OECD-Ländern könnten die Beschränkungen in Bezug auf die Berufsarten, die Studierende dazu berechtigen, im Land zu bleiben, jedoch für diejenigen Hochschulabsolventen gelockert werden, die ausgezeichnete Sprachkenntnisse haben oder in Fachbereichen studieren, in denen die Berufsaussichten gut sind und Engpässe bestehen. Vor der Einschreibung oder vor dem Examen könnten klarere Informationen über das Bleiberecht bereitgestellt werden, um sicherzustellen, dass die Studierenden, die daran interessiert sind, im Aufnahmeland zu bleiben, ihre Chance nicht verpassen. Angesichts der Nachfrage nach Berufen mit mittleren Qualifikationsanforderungen, in denen Stellen nur schwer zu besetzen sind, sollten Länder mit dualen Ausbildungssystemen das Angebot eines Ausbildungsplatzes mit der Zusage verbinden, dass die interessierten Arbeitskräfte nach Abschluss der Ausbildung im Land bleiben können – selbst wenn ihre Qualifikationen niedriger sind als diejenigen von qualifizierten Migranten.

Bilaterale Abkommen spielen eine Rolle bei der Steuerung der Arbeitsmigration von weniger qualifizierten Kräften, indem sie bestimmte Kompetenzanforderungen ansprechen …

Bilaterale Abkommen im Bereich der Arbeitsmigration sind besonders geeignet für befristete Migration und die Zuwanderung weniger qualifizierter Kräfte, wenn das Angebot im Ausland viel größer als die Nachfrage ist und die Berufsanforderungen weniger spezifisch als bei Hochqualifizierten und Fachkräften sind. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage verschärft jedoch das Risiko von Zusatzkosten durch Intermediäre, erhöht den Anreiz, die zulässige Aufenthaltsdauer zu überschreiten, und schwächt die Position der Arbeitsmigranten. Bilaterale Abkommen können diesen Risiken entgegenwirken und die Aufsicht über die Personalgewinnung und die Arbeitsbedingungen verbessern. Ihr Abschluss ist jedoch schwierig, und sie funktionieren am besten, wenn sie mit mehreren Partnern ausgehandelt werden.

… und die Gefahr der illegalen Zuwanderung verringern

Viele OECD-Länder sind nach wie vor mit der Herausforderung konfrontiert sicherzustellen, dass illegale Kanäle für die Personalgewinnung kontrolliert werden. Das Risiko dürfte bei den weniger qualifizierten Berufen und im Niedriglohnsektor, wo es mehr potenzielle Zuwanderer als verfügbare Stellen gibt und das Risiko illegaler Beschäftigungspraktiken höher ist, größer sein. Es gilt jedoch auch für andere Kategorien, darunter konzerninterne Entsendungen, Inhaber eines Geschäftsvisums und internationale Studierende, die arbeiten. Bilaterale Abkommen dienen auch dazu, die Auswahl und die Regelkonformität von saisonalen Programmen zu prüfen. Darüber hinaus werden länger andauernde befristete Programme erprobt, wobei der Schwerpunkt auf Schlüsselmerkmale gelegt wird – eine umfassende Liste zugelassener Kandidaten, ein überzeugendes Management- und Aufsichtssystem sowie nicht repressive Anreize zur Einhaltung der Vorschriften. Derartige Programme sind zwar kostspielig, reduzieren jedoch die mit der irregulären Migration und der illegalen Beschäftigung von Ausländern verbundenen Kosten.

Es kann erforderlich sein, irreguläre Migranten zu regularisieren, um frühere Fehler der Arbeitsmigrationspolitik zu korrigieren

Das beste Mittel, irreguläre Migration zu verhindern, besteht darin, Arbeitsmigrationsprogramme anzubieten, die die Nachfrage decken und gleichzeitig die illegale Beschäftigung von Ausländern verhindern. Wenn die Programme diese Bedingungen nicht erfüllen und die Zahl der Arbeitsmigranten ohne gültige Papiere stark angestiegen ist, kann es notwendig sein, diese Migranten zu regularisieren und die Politik zu reformieren. Die Konzeption und Umsetzung der Regularisierung ist schwierig, es gibt jedoch Belege dafür, dass eindeutige Regeln und konkrete Maßnahmen zur Sicherung des rechtlichen Status nach der Regularisierung wichtige Elemente sind. Als Alternative zu einer breit gefassten einmaligen Regularisierung kann der Status individuell auf der Basis der Erwerbsbiografie erteilt werden. Dadurch könnte die Zunahme der Zahl von Arbeitsmigranten ohne gültige Papiere verlangsamt werden, insbesondere wenn die Migranten strukturell bedingte Lücken auf dem Arbeitsmarkt füllen.

Eine dynamische Steuerung bedeutet, dass die Mechanismen nicht in Stein gemeißelt werden sollten

Eine Lehre aus den Krisenjahren besteht darin, dass die Hebel der Arbeitsmigrationspolitik effektiv angepasst werden können, ohne die Politik insgesamt umkehren zu müssen. Die dynamische Steuerung der Migration bedeutet außerdem, dass Politikinstrumente aufgegeben oder geändert werden sollten, wenn die Situation dies erfordert, wobei der Fokus jedoch auf die Politikziele ausgerichtet bleiben sollte. Es ist wichtig, die Mechanismen nicht endgültig festzulegen, Pfadabhängigkeit zu vermeiden und den Mechanismus nicht mit dem zu erreichenden Ziel zu verwechseln.

Evaluierung und Monitoring müssen integraler Bestandteil des Prozesses sein

Da Politikexperimente zu komplexen und schnell anpassbaren Initiativen führen, können sie die Evaluierungskapazitäten manchmal überfordern. Viele der heutigen Arbeitsmigrationsprogramme wurden tatsächlich noch nicht evaluiert. Sobald die Ziele festgelegt sind, ist es wichtig, zu evaluieren, ob ein Programm seine Ziele erreicht. Investitionen in Evaluierungs- und Monitoringkapazitäten sind von entscheidender Bedeutung, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Pilotprogramme können in diesem Kontext hilfreich sein, um zu prüfen, ob ein Programm seine Ziele erreichen kann, und um die Öffentlichkeit von dem Nutzen der Initiativen zu überzeugen.

Die Länder sollten ihre individuellen Vorteile nutzen

Alle OECD-Länder sind zwar daran interessiert, Arbeitsmigranten anzuziehen, sie suchen jedoch nicht alle die gleiche Kategorie von Migranten und haben nicht alle die gleichen Vorteile zu bieten. Aber fast alle OECD-Länder haben komparative Vorteile, die sie nutzen können, um bestimmte Migranten anzuziehen. Ein Verständnis der wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Faktoren, die Migranten anziehen, kann den Ländern helfen, ihre Politiken auf die Migranten auszurichten, die mit größter Wahrscheinlichkeit zum Wirtschaftswachstum beitragen. Zu den Stärken zählen die Lebensqualität, die Gleichstellung der Geschlechter, die Sicherheit, die Bildungschancen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Sprache, Innovation und viele andere Faktoren.

Eine gute Politik erfordert eine solide Umsetzung und eine gute Dienstleistungsinfrastruktur …

Eine zielführende Rationalisierung der Verfahren und eine kundenorientierte Leistungserbringung können dazu beitragen, Politikziele effektiver zu erreichen. Intelligente Instrumente, sachgerecht geschulte Mitarbeiter, leicht zugängliche Informationen sowie die Mittel und der Wille, die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten, sorgen dafür, dass der Migrationsprozess für alle maßgeblichen Akteure besser funktioniert.

… sowie die Einbindung der betroffenen Akteure, insbesondere Arbeitgeber, Lehrkräfte und Intermediäre

Die Einhaltung der Migrationsvorschriften gilt für alle betroffenen Akteure. Sie kann aber eindeutig leichter durchgesetzt werden, wenn die Vorschriften den Bedürfnissen der betroffenen Akteure gerecht werden. Dies gilt insbesondere für die direkten Hauptbegünstigten der Arbeitsmigration in den Zielländern – die Arbeitgeber. Die Einbeziehung der Arbeitgeber in den Entscheidungsprozess ist folglich unabdingbar. Darüber hinaus müssen Befolgungsmechanismen mit den Gewerkschaften entwickelt werden. Die Arbeitsvermittler und Einwanderungsberater spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle in der Logistikkette des Migrationsprozesses und müssen in die Aufsichts- und Integritätsmaßnahmen einbezogen werden. Die Tätigkeit von Intermediären im Bereich der Arbeitsmigration ist in einigen OECD-Ländern zwar reguliert, sie ist jedoch nicht unerlässlich. Die Notwendigkeit von Intermediären kann durch Transparenz und einfache Strukturen verringert werden.

Die Zielgruppen würden von einer Verbesserung des Matchings zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern profitieren

In den meisten OECD-Ländern werden Arbeitsmigranten ausschließlich bzw. zumeist nur mit einem Stellenangebot zugelassen. In den Ländern, die Zugang zu internationalen Talenten suchen, um eine Nachfrage zu decken, die lokal nicht befriedigt werden kann, werden die Arbeitgeber nicht immer auf globaler Ebene aktiv. Es gibt zahlreiche Mittel, dies zu tun, und Matching-Instrumente können dabei helfen. Dazu gehören Bewerberpools, die entweder durch öffentliche Stellen oder durch private Agenturen ausgewählt werden. KMU würden besonders von einer Unterstützung bei der Identifizierung von Bewerbern profitieren, da sie nicht über die gleichen Ressourcen verfügen wie größere Unternehmen (Personalabteilung, Skaleneffekte, ein guter Ruf bei Bewerbern) oder multinationale Unternehmen (die eine gemeinsame Sprache und einen eigenen Bewerberpool besitzen). Aus Gerechtigkeitsgründen dürfen die günstigen Bedingungen, die für konzerninterne Entsendungen gewährt werden, nicht zu Lasten der Anstrengungen gehen, die darauf abzielen, die Personalgewinnung in kleinen Unternehmen zu erleichtern.

Einfache und transparente Verfahren erleichtern den Bearbeitungsaufwand und verbessern die Gleichbehandlung

Die Zulassungskategorien variieren zwischen den einzelnen Ländern erheblich. Transparenz ist jedoch nach wie vor ein Kriterium für die Evaluierung der Systeme und ein Referenzwert für alle Nutzer des Systems. Klare Kriterien reduzieren die Ablehnungsquoten und senken die Kosten. KMU haben eigenen Angaben zufolge die größten Schwierigkeiten, freie Stellen zu besetzen und profitieren am meisten von besseren Informationen, Beratung und einfacheren Verfahren. Die Einbeziehung von Intermediären in die Verfahren kann ein Indikator dafür sein, dass das System für die Nutzer zu komplex ist.

Der Technologieeinsatz sollte optimiert werden, um die Bearbeitungszeiten, den Kundendienst und die Regelkonformität zu verbessern

Die Bearbeitung der Anträge von Migranten sollte so weit wie möglich online erfolgen und die wichtigsten Informationen erfassen (Ausbildung, Beruf, Region der Beschäftigung sowie Lohn des Bewerbers), die für Effizienz, Integrität sowie Risikoeinschätzung und -analyse erforderlich sind. Der Einsatz moderner Technologien ermöglicht es den Bewerbern darüber hinaus, die Entwicklung ihres Antrags und ihres Status nachzuverfolgen und das Risiko zu verringern, dass ihre Lage durch private Intermediäre ausgenutzt wird.

Gebühren können zielgerichteter eingesetzt werden

Migration ist mit hohen Kosten verbunden, in den meisten OECD-Ländern werden sie jedoch durch Intermediäre noch weiter erhöht. Durch die Vereinfachung der Verfahren und die Erhöhung ihrer Transparenz können die Rolle der Vermittler und die damit verbundenen Kosten reduziert werden, so dass die öffentlichen Stellen die frei werdenden Mittel in die Verbesserung der Dienstleistungsqualität investieren können. Die Bearbeitungseffizienz kann auch verbessert werden, indem beispielsweise höhere Gebühren für in Papierform eingereichte Anträge erhoben werden.

Es gibt in der heutigen Zeit kaum noch Gründe für einen Bearbeitungsrückstand im Bereich der Arbeitsmigration

In Ländern mit restriktiven Auswahlverfahren führt die hohe Anzahl geeigneter Migranten häufig zu Bearbeitungsrückständen. Diese Rückstände blockieren neue Bewerbungen, beeinträchtigen die Personalgewinnung der Länder, erhöhen die Bearbeitungskosten und schwächen die öffentliche Unterstützung für das Migrationssystem insgesamt. Die in jüngster Zeit diesbezüglich entwickelten Mechanismen – Rangfolgen und Absichtserklärungen – dienen außerdem der Fairness. Wenn die Bewerber weitgehend ähnliche Profile aufweisen, kann die Chancengerechtigkeit durch Losverfahren gesichert werden, weil die Wahrscheinlichkeit, gezogen zu werden, bei allen gleich ist. Die Teilnehmer stehen dieser Lösung jedoch möglicherweise kritisch gegenüber.

Länder, deren Landessprache nicht über die eigenen Landesgrenzen hinaus verbreitet ist, müssen Arbeitsmigranten möglicherweise ermutigen und unterstützen, die Landessprache vor oder nach der Einreise zu lernen

In vielen Ländern sind Sprachkenntnisse das größte Hindernis für Unternehmen, die versuchen, das internationale Arbeitskräfteangebot zu nutzen. Für die englischsprachigen Länder und, in geringerem Umfang, für die französisch- und spanischsprachigen Länder wird die Arbeitsmigration durch das große Angebot an potenziellen Arbeitskräften, die in ihren Herkunftsländern die entsprechende Landessprache sprechen, erheblich erleichtert. Für die anderen Länder ist der Spracherwerb eine Investition, die die Ergebnisse, die Produktivität, die Zufriedenheit der Arbeitgeber und die Dauer der Betriebszugehörigkeit verbessern kann. Das starke Interesse der Herkunftsländer an Migration erhöht die Bereitschaft, in

Sprachkurse zu investieren, wenn dadurch die Migrationschancen verbessert werden. Diese Bereitschaft kann genutzt werden, um die Sprachkenntnisse vor der Ausreise zu erweitern. Die staatlichen Behörden können die Infrastruktur für Sprachkurse im Herkunftsland verbessern und den Arbeitgebern helfen, Sprachkurse am Arbeitsplatz anzubieten, sobald die Migranten angekommen sind.

Mechanismen zur Kontrolle der Arbeitgeber sind von entscheidender Bedeutung, insbesondere für die Arbeitgeber von weniger qualifizierten Migranten

Die arbeitgeberunterstützte Zulassung basiert auf den Beschäftigungsbedingungen. Die Beschäftigungsbedingungen und die Legitimität des Arbeitgebers werden normalerweise vor der Erstzulassung überprüft, die Folgemaßnahmen sind in vielen Ländern jedoch weniger gründlich. Durch Steuerdaten und aktivere Überprüfungen kann jedoch sichergestellt werden, dass die Arbeitskräfte angemessen bezahlt werden und dass die Schutzvorkehrungen eingehalten werden. Bei Beschäftigten in weniger qualifizierten Berufen, wo das Missbrauchspotenzial größer ist, ist eine strenge Aufsicht erforderlich, einschließlich Betriebskontrollen. Befristete Programme – unter anderem saisonale Programme – können Abschlussgespräche und andere Mittel zur Gewährleistung der Regelkonformität vorsehen. Einige Länder haben Maßnahmen wie die Zulassung von Sponsoren, die Förderung eines hohen Maßes an Regelkonformität oder die Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Arbeitgebern eingeführt.

Kasten 3.1 **Wichtige Politikgrundsätze für die Steuerung der Arbeitsmigration**

Ein klares Regelwerk für die Arbeitsmigration entwickeln

- Es sollten unterschiedliche wirtschaftliche und sonstige Ziele berücksichtigt werden, und das Ziel sowie die Zielkonflikte sollten explizit kommuniziert werden.
- Die Ziele sollten priorisiert werden, und die Politikkohärenz sollte unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das nationale Bildungs- und Ausbildungssystem und den Arbeitsmarkt sichergestellt werden.
- Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Visumkategorien eine mehrstufige Zuwanderung und den Übergang von befristeter zu dauerhafter Zuwanderung berücksichtigen.
- Die Ziele der Arbeitsmigration sollten auf Kenntnissen über den Arbeitsmarkt und die sich ändernde Nachfrage basieren. Die Instrumente sollten flexibel sein.

Das Politikinstrumentarium so ausgestalten, dass eine Reihe von Instrumenten für verschiedene Ziele zur Verfügung steht

- Die Vorrangprüfungen und ihre Ergänzung – Positivlisten für Mangelberufe – sollten so konzipiert werden, dass sie den Verfahren der Stellenbesetzung vor Ort Rechnung tragen.
- Visa zur Arbeitsuche sollten versuchsweise an Arbeitsmigranten vergeben werden, die nicht in die traditionellen Kategorien passen, wobei vorher klargestellt werden sollte, dass nicht alle Visuminhaber erfolgreich sein werden und dass diejenigen, die nicht erfolgreich sind, das Land wieder verlassen müssen.

(*Fortsetzung* nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Es sollten Matching-Instrumente eingeführt werden, um den Markt in Bezug auf bestimmte Regionen, Berufe und Arbeitgeber zu ergänzen.
- Das in den Herkunftsländern bestehende Interesse an Migration sollte genutzt werden, um dort auf das Zielland zugeschnittene Sprach- und Ausbildungskurse zu fördern.
- Die illegale Zuwanderung sollte eingedämmt werden, indem legale Kanäle für die Personalgewinnung – namentlich bilaterale Abkommen und Folgemaßnahmen nach der Einreise – für Berufe in Erwägung gezogen werden, in denen die illegale Beschäftigung ein Problem darstellt.

Die Zulassungskriterien verbessern und die Migrationssteuerung dynamisch ausrichten

- Die Schwellenwerte für die Kompetenzen der Arbeitsmigranten sollten das gesamte Kompetenzspektrum abdecken.
- Wenn andere Überprüfungsmethoden unzureichend sind, sollten Gehaltsschwellen als Hilfsindikator für Kompetenzen eingesetzt werden; sie sollten jedoch verfeinert werden, um Altersunterschiede und andere Faktoren zu berücksichtigen.
- In punktebasierten Systemen sollte die Kalibrierung der Punkte und Gewichtungen auf empirischen Daten basieren, die Elemente umfassen, die zu nachhaltiger Beschäftigung und positiven längerfristigen Ergebnissen beitragen.
- Es sollten Evaluierungen durchgeführt werden, um den öffentlichen Diskurs zu bereichern, und die Ergebnisse sollten in die Politikgestaltung und die Auswahl zielführender Instrumente einfließen.

Die Dienstleistungsinfrastruktur modernisieren

- Die Verfahren sollten rationalisiert werden, und es sollten eine kundenorientierte Leistungserbringung, geschulte Mitarbeiter und leicht zugängliche Informationen gewährleistet werden.
- Sowohl die Migranten als auch die Arbeitgeber sollten bereits im Vorfeld über die Übergangswege und -chancen informiert werden.
- Soweit wie möglich sollten Online-Technologien eingeführt werden, und über andere Kanäle sollten Anreize für deren Nutzung gegeben werden, um maximale Effizienzgewinne zu erzielen und den Aufwand für Migranten und Verwaltung zu minimieren.
- Die Gebühren sollten proportional auf Arbeitgeber und Migranten verteilt werden, und die Einnahmen sollten verwendet werden, um die Bearbeitungs- und Entscheidungskapazitäten zu verbessern.
- Es sollte sichergestellt werden, dass Kontrollmechanismen bestehen, insbesondere für Arbeitgeber, die mit gefährdeten Arbeitskräften konfrontiert sind.

Einleitung

Angesichts der kritischen Aufmerksamkeit, mit der die Steuerung der Arbeitsmigration von der Öffentlichkeit und einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure beobachtet wird, steht bei diesem Thema viel auf dem Spiel. Es überrascht daher kaum, dass die meisten OECD-Länder ihre Migrationspolitik in immer schnellerem Tempo anpassen, reformieren oder sogar auf eine komplett neue Basis stellen.

Allerdings ist die Politikgestaltung unter den aktuellen Gegebenheiten für die Arbeitsmigration keine leichte Aufgabe, da die Verhältnisse komplizierter sind als in den zurückliegenden Jahrzehnten. Die Arbeitsmarktnachfrage hat sich grundlegend geändert, so dass mittlerweile Kompetenz-Mismatches, d.h. Diskrepanzen zwischen den am Arbeitsmarkt angebotenen und nachgefragten Kompetenzen, eine größere Rolle spielen als ein allgemeiner Arbeitskräftemangel. Die Arbeitsnachfrage ist in der Zeit nach der Krise in einigen Bereichen gestiegen, in anderen dagegen sehr schwach geblieben. Das Profil der Zuwanderer ist so heterogen wie nie zuvor, sowohl im Hinblick auf ihre Herkunftsländer als auch auf ihr Bildungs- und Kompetenzniveau. In größeren Regionen mit Freizügigkeitsabkommen stellt die diskretionäre Arbeitsmigration mittlerweile lediglich eine Ergänzung des umfangreicheren, leichter verfügbaren Arbeitsangebots im Rahmen der Freizügigkeit dar.

Das Politikumfeld wird in allen OECD-Ländern stark dadurch geprägt, dass die Zuwanderung und ihre Auswirkungen unter kritischer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen. Nie zuvor waren so viele Informationen über die Zahl und Art der Zuwanderer, ihre Beschäftigungsentscheidungen und die damit verbundenen Auswirkungen verfügbar. Die Öffentlichkeit fordert eine stärkere Rechenschaftspflicht für Politikentscheidungen, selbst wenn es immer schwieriger wird, den Umfang an Evaluierungen und Statistiken zu verarbeiten.

Ein Großteil der Zuwanderung ist nicht auf beschäftigungsorientierte Motive, sondern auf familiäre und humanitäre Gründe zurückzuführen oder findet innerhalb des Geltungsbereichs von Freizügigkeitsabkommen statt. Die rd. 600 000 dauerhaften Arbeitsmigranten, die jährlich in OECD-Länder einreisen, machen in europäischen Ländern weniger als 40% der Zuwanderung und im Rest der Welt 13% aus. Die befristete Arbeitsmigration – die Saisonarbeiter und Arbeitsurlauber umfasst – hat mit rd. 2 Millionen Arbeitskräften pro Jahr einen größeren Umfang.

Die Arbeitsmigration ist zwar nicht der bedeutendste Zuwanderungsweg, oft aber der sichtbarste. Sie ist außerdem der Zuwanderungskanal, der am ehesten mit Politikentscheidungen in Verbindung gebracht wird, da er direkt der staatlichen Kontrolle und Regulierung untersteht.

Die Steuerung der Arbeitsmigration kann sich in Anbetracht der strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt, bei der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung, der demografischen Trends und des zunehmenden Wettbewerbs einer Anpassung nicht entziehen. Andererseits aber waren nicht alle Politikänderungen der Vergangenheit erfolgreich. Angesichts der Risiken einer schlecht geregelten Arbeitsmigration – vor allem einer irregulären Zuwanderung – ist es daher unerlässlich, künftige Politikmaßnahmen daran zu orientieren, was sich bereits als wirksam erwiesen hat.

Dieses Kapitel erläutert die Handlungsoptionen für politische Entscheidungsträger sowie die Lösungsansätze, die sie erprobt haben oder erstmalig in Betracht ziehen. Kein OECD-Land lässt Zuzüge oder Personalbeschaffung völlig ungehindert zu, genauso wie sich kein Land der internationalen Personalgewinnung kategorisch verschließt. Zwischen

diesen beiden Extrempositionen aber existiert erwartungsgemäß ein breites Spektrum von politischen Rahmenbedingungen. Die Frage ist nicht so sehr, ob mehr oder weniger Migration richtig ist, sondern welche Zielsetzungen für die Arbeitsmigrationspolitik angemessen sind und wie diese mit möglichst geringem Risiko und möglichst großem Erfolg erreicht werden können.

Dieses Kapitel stellt keine praktische Anleitung für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte dar; stattdessen wird untersucht, welche bedeutenden Veränderungen des Arbeitsmigrationsumfelds bei der Politikgestaltung berücksichtigt werden müssen, welche konkurrierenden Politikziele miteinander vereinbart werden müssen, und auf welche Weise verschiedene Politikinstrumente dazu beitragen können, die gesteckten Ziele zu erreichen.

Die Umfeldbedingungen der Arbeitsmigration verändern sich

Die Zuwanderung in OECD-Länder im Kontext struktureller Veränderungen

Das Arbeitsmigrationsumfeld wird von verschiedenen strukturellen Faktoren geprägt. Die allgemeinen demografischen Gegebenheiten in den OECD-Ländern haben sich zwar in den letzten fünf Jahren kaum verändert, doch die Bevölkerungsalterung stellt in den meisten europäischen und asiatischen OECD-Ländern weiterhin einen Grund zur Besorgnis dar. Projektionen zufolge werden bis 2020 im Durchschnitt der OECD-Länder die Rentnerkohorten um 17% größer sein als die Jugendkohorten, wobei der Unterschied zwischen den beiden Kohorten in einigen Ländern deutlich höher ausfallen dürfte als in anderen.

In Deutschland und Japan beispielsweise ist die Bevölkerungsalterung bereits ein maßgeblicher Einflussfaktor bei der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und der Suche nach geeigneten Aktivierungsmaßnahmen für die kommenden Jahre. Auch in anderen Ländern, in denen die Bevölkerungsalterung auf mittlere Sicht noch keine Priorität darstellt, kann die Thematik der demografischen Entwicklung dennoch nicht ausgeblendet werden.

Obwohl die Migration zum Bevölkerungswachstum beiträgt (im OECD-Raum belief sich ihr Beitrag zwischen 2002 und 2012 auf 59%), lässt sich dadurch das Problem der Bevölkerungsalterung nicht lösen, da die Zuwanderer selbst auch älter werden. Allerdings kann die Zuwanderung in Verbindung mit anderen Politikmaßnahmen den Effekt der Bevölkerungsalterung abfedern. Beschäftigungsstrukturen und die Erwerbsbeteiligung verändern sich dynamischer als die Zusammensetzung der Bevölkerung und der Erwerbsbevölkerung (OECD, 2012c), die sich verhältnismäßig langsamer und vorhersehbarer entwickeln. Einerseits besteht gegenwärtig beträchtlicher Spielraum für eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten von Frauen und älteren Menschen, andererseits ist im Zuge der aktuellen Wirtschaftskrise auch die Jugendarbeitslosigkeit sprunghaft angestiegen. Dieser Angebotsüberhang auf den Arbeitsmärkten lässt Maßnahmen gegen die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung weniger dringlich erscheinen.

Ein weiterer struktureller Faktor ist die Veränderung der am Arbeitsmarkt angebotenen und nachgefragten Kompetenzprofile. Die Nachfrage verlagert sich zunehmend auf höher qualifizierte Berufe. Im Verlauf der 2000er Jahre stieg beispielsweise in Europa der Anteil dieser Berufe an der Beschäftigung um 6%, während der Anteil der Arbeitsplätze mit mittleren und niedrigen Qualifikationsanforderungen um 4% bzw. 2% zurückging. Doch die erwarteten Engpässe am Arbeitsmarkt zeichnen ein noch komplexeres Bild. Das steigende Bildungsniveau junger Menschen in OECD-Ländern – zusammen mit schrumpfenden Jugendkohorten – verringert das Angebot an weniger qualifizierten Arbeitskräften ausgerechnet zu einer Zeit, zu der die ältere Generation mit niedrigem Bildungsniveau in Ruhestand geht. Tatsächlich deuten die Trends der letzten zehn Jahre und Prognosen für

die europäischen OECD-Länder darauf hin, dass sich ein Überhang an geringqualifizieren Arbeitskräften bis 2020 in ein Defizit verwandeln wird, während die Gesamtbeschäftigung in diesem Bereich von 60 Millionen auf 40 Millionen zurückgeht. Eine umgekehrte Entwicklung wird im Bereich der hochqualifizierten Beschäftigung erwartet: Hier wird ein Anstieg der Gesamtbeschäftigung von 49 auf 78 Millionen prognostiziert, mit einem Arbeitskräftemangel in einer Größenordnung von mehreren Millionen. Auf kürzere Sicht gestaltet sich die Stellenbesetzung in bestimmten Berufen weiterhin schwierig, was auf anhaltende Kompetenz-Mismatches hindeutet.

Das Politikumfeld ist heute komplexer als in der Vergangenheit

Migrationspolitik ist traditionell mit einer Reihe von scheinbar unterschiedlichen Handlungsoptionen verbunden, in denen verschiedene zu Grunde liegende Konzepte zum Ausdruck kommen[2]. Die wichtigsten Abgrenzungen werden zwischen dauerhafter und befristeter Zuwanderung, Arbeitsmigration und anderen Formen der Migration, diskretionärer und nichtdiskretionärer Migration sowie zwischen hochqualifizierten und geringqualifizierten Arbeitskräften getroffen. Diese Unterscheidungen sind zweifellos nützlich. Sie bilden die Grundlage für die Politikplanung und für Entscheidungen über Kategorien von Migrationsvisa, Aufenthaltstitel sowie Anspruchsberechtigungen oder Sozialleistungen. Sie können einen eindeutigen Bezugspunkt für die Gesetzgebung darstellen und werden durch Rechtsvorschriften – z.B. zur Gültigkeitsdauer von Aufenthaltstiteln und zu bildungsbezogenen Zulassungsanforderungen – auf konkrete Weise formalisiert.

Diskretionäre und nichtdiskretionäre Migration lassen sich nicht mehr so eindeutig voneinander abgrenzen

Bei der Arbeitsmigration handelt es sich um eine diskretionäre Form der Migration, da sie im Gegensatz zu anderen Zuwanderungskategorien von den einzelnen Staaten problemlos reguliert und eingeschränkt werden kann. Allerdings beschränkt sich die Zuwanderung zu Beschäftigungszwecken nicht allein auf Arbeitsmigranten. Einerseits nehmen viele Zuwanderer am Arbeitsmarkt teil, die über einen anderen Migrationskanal in das betreffende Land gekommen sind, andererseits werden Zuzüge von Nichtarbeitsmigranten in Ländern wie Norwegen oder Australien in die Prognosemodelle für das Arbeitsangebot miteinbezogen. Die Arbeitsmigration ist zudem eine Kategorie, die viele verschiedene Formen von Zuwanderung umfasst – von traditionellen Werkvertrags- und Saisonarbeitern über ausgewählte Wirtschaftsmigranten bis hin zu konzernintern und anderweitig entsandten Arbeitskräften, aber auch Investoren, Unternehmern und Selbstständigen.

Darüber hinaus können die Länder nicht immer völlig diskretionär über Arbeitsmigrationszuzüge entscheiden. Sie haben beispielsweise wenig Kontrolle über die (nachstehend erörterte) Freizügigkeit von Arbeitskräften, während in der Europäischen Union (EU) spezielle Zulassungskriterien für Kategorien wie Wissenschaftler, Hochqualifizierte und langfristig Aufenthaltsberechtigte eingeführt wurden, bei denen die Mitgliedstaaten weniger Spielraum für Beschränkungen haben. Die Länder können bisweilen auch auf Grund von Handelsabkommen zur Aufnahme von Arbeitsmigranten gezwungen sein. Die Vereinigten Staaten beispielsweise nahmen 1994 ihr H-1B-Visum für temporäre Arbeitskräfte (und das L-1-Visum für konzerninterne Entsendungen) in ihre Verpflichtungen unter dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) auf. Handelsabkommen können die Länder auch zur Einführung bestimmter Kategorien von Aufenthaltstiteln verpflichten.

Ferner wurden von den Ländern diverse Aufnahmebedingungen für Kategorien wie die familiäre und humanitäre Migration festgelegt, obwohl diese ursprünglich als

nichtdiskretionär galten. Es besteht zwar häufig ein Recht auf Familiennachzug, doch zahlreiche wirtschaftliche und integrationsbedingte Kriterien können nunmehr die Möglichkeiten für Zuwanderer, Familienmitglieder in das Aufnahmeland nachzuholen, beeinträchtigen.

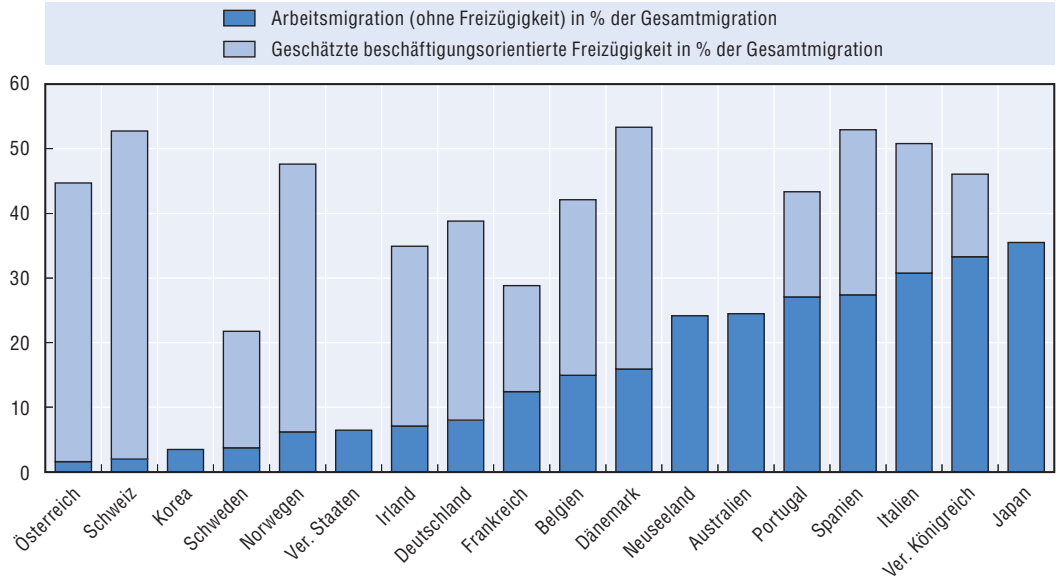
Durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit verkompliziert sich die Arbeitsmigration in Europa

Durch die Ausweitung der Freizügigkeit – insbesondere in Europa, aber auch zwischen Australien und Neuseeland – hat sich der Spielraum für die Arbeitsmigrationspolitik verkleinert (OECD, 2012b). Die politischen Entscheidungsträger müssen nicht mehr nur das Arbeitsangebot innerhalb ihrer nationalen Grenzen, sondern auch in der größeren Freizügigkeitsregion, der sie angehören, berücksichtigen. Die Migration im Rahmen von Freizügigkeitsabkommen kann – sowohl absolut gesehen als auch im Verhältnis zur Arbeitsmigration – einen erheblichen Umfang erreichen. In Europa erfolgt mindestens die Hälfte der Freizügigkeitsmigration zu Beschäftigungszwecken, und in einigen europäischen Ländern – z.B. in Österreich, in der Schweiz und in Norwegen – übersteigt sie die Zuwandererzahlen im Rahmen der diskretionären Arbeitsmigration bei weitem (Abb. 3.1)[3].

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit unterliegt keinen Einschränkungen im Hinblick auf den Beruf, die Aufenthaltsdauer oder Arbeitgebermerkmale. Generell wurden in der Praxis durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit in den meisten europäischen Ländern Stellen mit niedrigen und mittleren Qualifikationsanforderungen besetzt. Durch diese Art der Migration kann zwar in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit Druck aus dem Arbeitsmarkt genommen werden,

Abbildung 3.1 **Anteil der Arbeitsmigration an der Gesamtzuwanderung in ausgewählten OECD-Zielländern, Durchschnitt 2007-2012**

In Prozent



Anmerkung: Für die EU-Länder wird geschätzt, dass die Hälfte der Migrationsbewegungen im Rahmen der Freizügigkeit zu Beschäftigungszwecken erfolgt. Eine Ausnahme bilden die folgenden Staaten, für die Daten verfügbar sind: Schweden (52%), Dänemark (65%), die Schweiz (66%) und Norwegen (66%). Für Australien und Neuseeland stehen keine Schätzungen zur Verfügung, und die Migration im Rahmen der Freizügigkeit wird nicht dargestellt.

Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157673

sie kann jedoch auch die Identifizierung derjenigen Stellen erschweren, die nicht lokal besetzt werden können, da grundsätzlich Arbeitskräfte aus dem gesamten Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens eingestellt werden könnten.

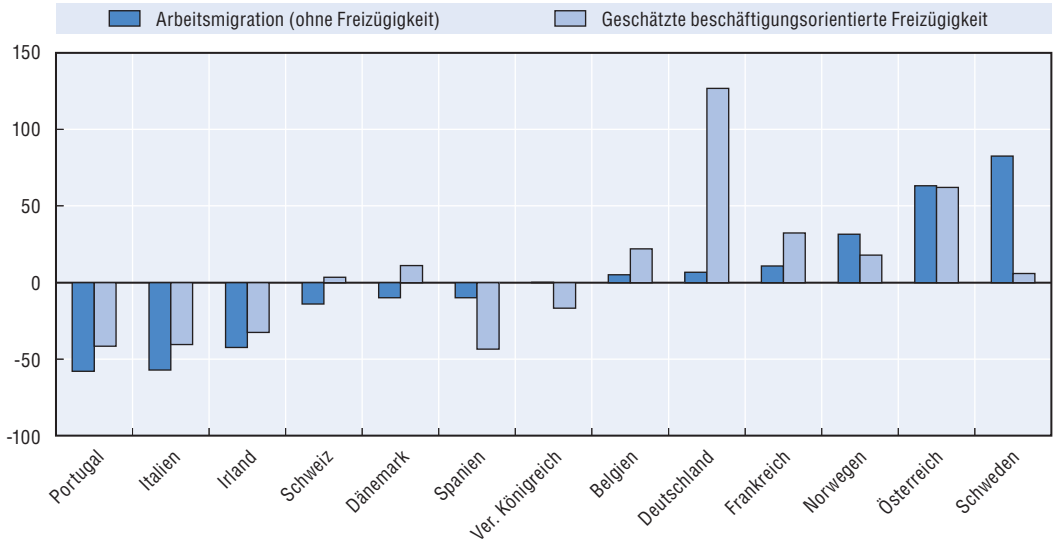
Innerhalb von Freizügigkeitsräumen profitieren die Arbeitskräfte von geringeren Migrationskosten und nahezu ungehinderter Freizügigkeit. Tatsächlich ist die Umzugswahrscheinlichkeit im Fall einer Veränderung der Beschäftigungsbedingungen bei Freizügigkeitsmigranten größer als bei anderen Migranten (Jauer et al., 2014). Allerdings waren bei der beschäftigungsorientierten Freizügigkeit in den letzten Jahren in mehreren europäischen Ländern bedeutende Veränderungen festzustellen, die sich nicht immer mit den Veränderungen bei der Arbeitsmigration deckten (Abb. 3.2).

Während die Arbeitsmigration in südeuropäischen Ländern und Irland 2012 im Vergleich zu den vorangegangenen fünf Jahren zurückging, verringerte sich die beschäftigungsorientierte Freizügigkeit weniger deutlich. In Deutschland war sie 2012 wesentlich höher als in den Vorjahren, während die Arbeitsmigration – die überwiegend auf Berufe beschränkt ist, für die ein tertiärer Bildungsabschluss erforderlich ist – konstant blieb. In Schweden, wo alle Berufe sowohl Arbeits- als auch Freizügigkeitsmigranten offenstehen, nahm die Zahl der ersteren stark zu, die Zahl der letzteren dagegen nicht.

Diese unterschiedlichen Entwicklungen werfen die Frage auf, wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit bei der Gestaltung und Steuerung von Arbeitsmigrationssystemen berücksichtigt werden sollte. In der Öffentlichkeit wird oft nicht zwischen diesen beiden Formen der Migration differenziert, obwohl sich der Grad der Kontrolle, die politische Entscheidungsträger über sie ausüben können, erheblich unterscheidet.

Abbildung 3.2 **Arbeitsmigration und beschäftigungsorientierte Freizügigkeit, Veränderung zwischen dem Durchschnitt der Jahre 2007-2011 und dem Jahr 2012 in ausgewählten europäischen OECD-Ländern**

In Prozent



Anmerkung: Für die EU-Länder wird geschätzt, dass die Hälfte der Migrationsbewegungen im Rahmen der Freizügigkeit zu Beschäftigungszwecken erfolgt. Eine Ausnahme bilden die folgenden Staaten, für die Daten verfügbar sind: Schweden (52%), Dänemark (65%), die Schweiz (66%) und Norwegen (66%).

Quelle: OECD International Migration Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157685

Die Abgrenzung zwischen hohem und niedrigem Kompetenzniveau ist ungenau

Eine Abgrenzung, die in der Praxis besonders an Trennschärfe verloren hat, ist die Unterscheidung in hoch- und geringqualifizierte Zuwanderung. Kompetenzen verteilen sich im Allgemeinen auf einem Kontinuum, so dass eine Zuordnung zu klar abgegrenzten Kompetenzniveaus zu einem gewissen Grad willkürlich ist. Die Bandbreite der im Beruf benötigten Kompetenzen ist heute wesentlich größer als in der Vergangenheit, und in einigen Bereichen ist u.U. eine Mischung erforderlich. Hinzu kommt, dass die traditionellen, auf dem Bildungsniveau beruhenden Bewertungsmaßstäbe für Kompetenzen nicht in allen Fällen zweckmäßig sind. Beispielsweise werden die von den Arbeitgebern nachgefragten Kompetenzen nicht immer durch Tertiärbildung vermittelt, und Tertiärbildung ist nicht zwangsläufig eine Garantie oder ein Nachweis bestimmter Kompetenzen. Kurz gesagt: Die für einen bestimmten Arbeitsplatz erforderlichen Kompetenzen stimmen möglicherweise nicht mit den Kompetenzen der in dieser Position tätigen Person überein, die sich wiederum u.U. nicht direkt mit formalen Qualifikationen decken.

Eine kompetenzbasierte Klassifizierung von Berufen ist jedoch nach wie vor ein nützliches Instrument für politische Entscheidungsträger. Der Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (PIAAC) aus dem Jahr 2013 zufolge besteht eine positive Korrelation zwischen der Häufigkeit der Nutzung von Kompetenzen im Beruf und dem Kompetenzniveau, das im Allgemeinen mit den jeweiligen Berufen der Befragten assoziiert wird. Arbeitskräfte in hochqualifizierten Berufen nutzen am Arbeitsplatz mit höherer Wahrscheinlichkeit Schlüsselkompetenzen der Informationsverarbeitung wie Lesekompetenz, alltagsmathematische Kompetenz und Problemlösekompetenz als Arbeitskräfte in Berufen mit mittleren Qualifikationsanforderungen. Zugleich korreliert die Lesekompetenz positiv mit dem Bildungsniveau: In der Erhebung schneiden Personen mit höheren Qualifikationen besser ab als geringer qualifizierte Teilnehmer. Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass zwischen Qualifikationen und tatsächlichen Kompetenzen durchaus ein Zusammenhang besteht und dass die Kompetenzanforderungen in den einzelnen Berufen sehr unterschiedlich sind.

Allerdings lässt sich aus formalen Qualifikationen nicht ohne weiteres auf die Fähigkeit einer Person schließen, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. So zeigt die PIAAC-Erhebung aus dem Jahr 2013 beispielsweise, dass einige Länder (Italien, Spanien und die Vereinigten Staaten) in der Rangliste für den Anteil der 25- bis 34-Jährigen mit Tertiärabschluss im internationalen Vergleich einen wesentlich höheren Rang als in den Ranglisten für die Lese- und alltagsmathematische Kompetenz derselben Altersgruppe belegen. Dagegen schneiden japanische und niederländische 25- bis 34-Jährige, die lediglich über einen Sekundarschulabschluss verfügen, im Allgemeinen besser ab als gleichaltrige italienische oder spanische Hochschulabsolventen. Die Ergebnisse der Erhebung deuten auch darauf hin, dass im Hinblick auf die Relevanz und Qualität der Bildung im Ländervergleich große Unterschiede bestehen und dass sich die Grenzen zwischen verschiedenen Kompetenzniveaus und ihr Bezug zu traditionellen Bewertungsmaßstäben oder Näherungswerten für Kompetenzen allmählich verlagern[4]. Dies hat Auswirkungen auf die Art und Weise, in der die einzelnen Länder ihren Kompetenzbedarf bzw. -mangel ermitteln, sowie die entsprechende Zuwanderungspolitik, bei der Qualifikationen Bestandteil der Zulassungskriterien sind.

Die Kompetenzen von Zuwanderern waren schon immer schwieriger zu beurteilen als die Qualifikationen und die Berufserfahrung der im Inland geborenen Bevölkerung. Diese Schwierigkeiten beeinträchtigen die Arbeitsmarktergebnisse der Zuwanderer, die Möglichkeiten der internationalen Personalgewinnung für Arbeitgeber und die Chancen von Arbeitsmigranten, ihre Qualifikationen zu nutzen. Paradox ist, dass viele

Arbeitsmigrationsprogramme, deren Zielgruppe geringqualifizierte Arbeitskräfte waren, jene Arbeitskräfte angezogen haben, die über ein hohes Kompetenzniveau oder zumindest ein hohes Bildungsniveau verfügen. Beispielsweise haben 13,4% der als „Nichtfachkräfte" im Rahmen des koreanischen Arbeitserlaubnissystems zugelassenen Arbeitskräfte einen tertiären Bildungsabschluss.

Dementsprechend muss eine Arbeitsmigrationspolitik, die auf einer starren Kompetenzklassifizierung beruht, zweierlei Herausforderungen bewältigen:

- korrekte Bewertung von Kompetenzen,
- Festlegung von Schwellenwerten für hochqualifizierte Arbeitskräfte und Höchstgrenzen für Geringqualifizierte.

Die Unterscheidung in befristete und dauerhafte Migration entspricht nicht immer dem tatsächlichen Migrationsverlauf der Zuwanderer

Auch die Abgrenzung zwischen zeitlich befristeter und dauerhafter Migration hat in der Praxis zunehmend an Klarheit verloren. Bei den effektiven Rückkehrquoten in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer der Migranten sind zwischen Personen mit befristetem (verlängerbarem) Aufenthaltstitel und dauerhaftem Aufenthaltstitel nur geringe Unterschiede festzustellen. Internationale Studien zeigen, dass – je nach Zielland und Aufenthaltsdauer – zwischen 20% und 60% der Migranten innerhalb von fünf Jahren nach Beginn ihres Aufenthalts im Zielland wieder abwandern (OECD, 2008c). Neuere Befunde für Neuseeland bestätigen diesen Trend. Sie zeigen, dass rund ein Viertel der qualifizierten Zuwanderer mit dauerhaftem Aufenthaltstitel innerhalb von fünf Jahren nach Ankunft in ein anderes Land abgewandert ist (Krassoi-Peach, 2013). In einer Reihe von Ländern entwickelt sich die langfristige Bindung dauerhafter Zuwanderer zu einem immer wichtigeren politischen Anliegen.

Andererseits bleiben Migranten, die auf zeitlich befristeter Basis zugelassen wurden, oft langfristig im Land. Die meisten europäischen Länder verzeichnen kontinuierlich steigende Zuwandererzahlen, obwohl sie Neuankömmlingen lediglich verlängerbare befristete Aufenthaltstitel erteilen. In der Praxis erhalten Migranten mit befristetem Aufenthaltstitel, die sich über einen längeren Zeitraum in dem Land aufgehalten haben und bestimmte Kriterien erfüllen, letztlich eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. In Italien hatte 2013 rund die Hälfte aller dort ansässigen Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten nach einem Aufenthalt von mindestens fünf Jahren einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten. Für Spanien liegen ähnliche Zahlen vor. Insgesamt lebten in den europäischen OECD-Ländern 2012 mehr als 7,2 Millionen Nicht-EU-Bürger mit langfristiger Aufenthaltsberechtigung[5].

Der hohe Anteil an Statuswechseln in OECD-Ländern deutet darauf hin, dass viele Migranten mit befristeten Aufenthaltstiteln letztlich dauerhaften oder quasi-dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten. Von den 2012 in den Vereinigten Staaten vergebenen beschäftigungsbezogenen Greencards gingen rd. 89% an Ausländer, die sich bereits im Land aufhielten. In Australien befand sich die Hälfte der Hauptantragsteller, die im Zeitraum 2011-2012 einen dauerhaften Aufenthaltstitel als qualifizierte Zuwanderer erhielten, bereits im Land. Im Vereinigten Königreich entfielen 2011 88% der unter Kategorie 1 des Punktesystems für hochqualifizierte Zuwanderer erteilten Visa bzw. Verlängerungen auf bereits im Land befindliche Hauptantragsteller (OECD, 2013c). In Neuseeland hielten sich 87% der Zuwanderer, denen im Zeitraum 2012-2013 der Status als dauerhaft aufenthaltsberechtigte qualifizierte Migranten zugesprochen wurde, bereits mit einem anderen Aufenthaltsstatus im Land auf.

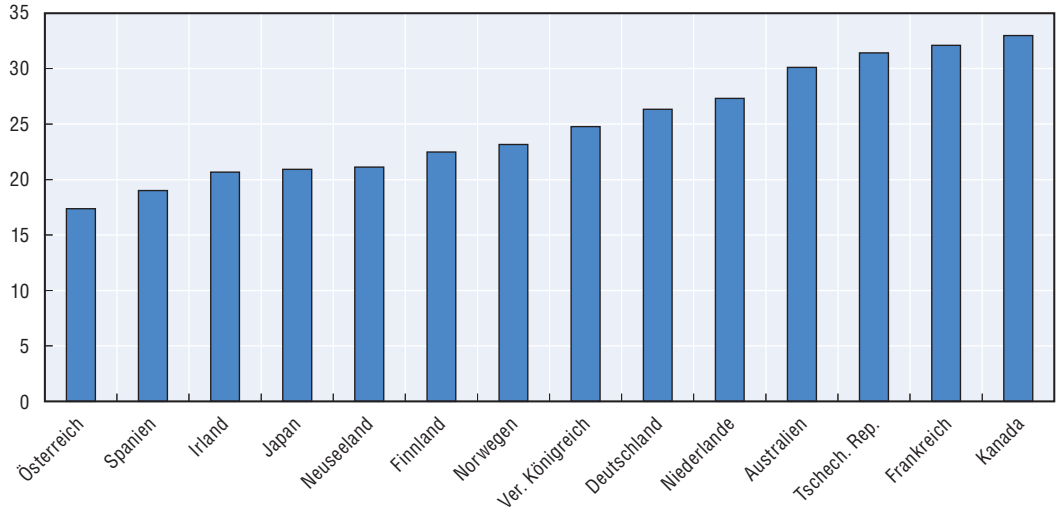
Zeitlich befristete Aufenthaltstitel spielen nach wie vor eine wichtige Rolle, u.a. für die Saisonarbeit, längere zeitlich befristete Aufenthalte und konzerninterne Entsendungen. Doch der Statuswechsel vom befristeten zum dauerhaften Aufenthaltstitel ist ein zunehmend verbreitetes Modell, dem ein wachsender Anteil von dauerhaften Zuwanderern zuzuschreiben ist. Ein Beispiel dafür, wie die gängigen Abgrenzungen immer weiter verwischt werden, ist die zwei- oder mehrstufige Migration, bei der sich Zuwanderer zunächst mit zeitlich befristeten Aufenthaltstiteln (als Studierende, temporäre Arbeitskräfte oder sogar Arbeitsurlauber) im Land aufhalten und später einen Statuswechsel zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel vollziehen, entweder direkt oder nach mehreren aufeinanderfolgenden befristeten Aufenthaltstiteln.

Bei Studierenden handelt es sich um Migranten mit befristetem Aufenthaltstitel, doch viele bleiben nach Abschluss ihres Studiums im Land (Abb. 3.3). In den meisten Ländern, in denen es möglich ist, die Zahl dieser Studierenden zu ermitteln, bewegt sich die Bleibequote zwischen 20% und 30% (OECD, 2011d). Zwar lassen sich nicht alle von ihnen am Ende dauerhaft in dem betreffenden Land nieder, doch sie zählen zu denjenigen Migranten, bei denen dies am wahrscheinlichsten ist.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass ein dauerhafter oder befristeter Status für sich alleingenommen nicht ausschlaggebend dafür ist, ob Arbeitsmigranten langfristig im Land bleiben. Anders ausgedrückt: Die Vergabe dauerhafter Aufenthaltstitel an einige Kategorien von Zuwanderern und die Beschränkung anderer Kategorien auf einen befristeten Aufenthaltsstatus entscheidet nicht darüber, ob diese im Land bleiben oder wieder abwandern werden.

Abbildung 3.3 **Anteil der internationalen Studierenden in ausgewählten OECD-Ländern, die ihren Aufenthaltsstatus geändert haben und im Land geblieben sind, 2008 oder 2009**

In Prozent



Anmerkung: Die Daten für europäische Länder beziehen sich nur auf Studierende, die nicht aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums stammen. Die Daten für Kanada umfassen Änderungen vom Studierendenstatus zum Daueraufenthaltsstatus und zu anderen Formen eines befristeten Aufenthaltsstatus.

Quelle: Nationale Statistiken zum Aufenthaltsstatus von Studierenden.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157693

Die Nachfrage ist ein zunehmend wichtiger Einflussfaktor bei der angebotsorientierten Zuwanderung und umgekehrt

Bei der nachfrageorientierten Zuwanderung entscheiden im Wesentlichen die Arbeitgeber, wen sie aus dem Ausland als Arbeitsmigrant einstellen möchten, indem sie den betreffenden Personen einen Arbeitsvertrag anbieten, der es ihnen ermöglicht, in das Land einzureisen und dort zu bleiben. Bei der angebotsorientierten Zuwanderung werden Zuwanderer vom Aufnahmeland ohne Stellenangebot angeworben oder aufgenommen. Da die Zahl der Interessenten in der Regel hoch ist, kommen dabei gewisse Auswahlprozesse und zahlenmäßige Beschränkungen zur Anwendung. In der Realität aber finden sich kaum noch rein angebots- oder rein nachfrageorientierte Systeme. Arbeitgeber bevorzugen in der Regel die nachfrageorientierte Ausrichtung, da sie hierbei selbst ihr Personal auswählen und bei der Zuwanderung unterstützen können. Angebotsorientierte Migration hingegen sorgt dafür, dass die Arbeitskräfte unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, und ermöglicht ihnen vollständige Vertragsfreiheit.

Die angebotsorientierte Migration war in Australien, Kanada und Neuseeland in den 1980er und 1990er Jahren das dominierende Modell. Obwohl der Zweck des Auswahlsystems eigentlich darin besteht, Zuwanderungskandidaten mit besonders guten Erfolgschancen auszuwählen, wurde bei Evaluierungen festgestellt, dass sie eher schwache Arbeitsmarktergebnisse erzielt haben. Eine der wesentlichen Erklärungen dafür war der wachsende Anteil von Migranten, die auf Basis von Qualifikationen ausgewählt wurden, die aber ihre Bildung und Berufserfahrung in Nicht-OECD-Ländern erworben hatten. Daher wird mittlerweile mehr Wert darauf gelegt, dass die Ausländer bereits einen Arbeitsplatz vorweisen können oder ihre Beschäftigungsfähigkeit durch Berufserfahrung in dem betreffenden Land belegen können.

In europäischen OECD-Ländern und in Asien ist nachfrageorientierte Zuwanderung die Regel. Dennoch wurden hier in geringerem Umfang angebotsorientierte Maßnahmen eingeführt. Dänemark und die Niederlande nutzen Punktesysteme für die Erteilung an Auflagen gebundener Visa zur Arbeitsplatzsuche, während Deutschland ein Visum zur Arbeitsplatzsuche für Hochschulabsolventen eingeführt hat. Im Vereinigten Königreich bildet die Arbeitgebernachfrage das wichtigste Kriterium für eine Zulassung nach Kategorie 2 des punktebasierten Zuwanderungssystems; zugleich wird ein Punktesystem zur Bewertung der längerfristigen Beschäftigungsfähigkeit von Zuwanderern und zur Zuteilung von Aufenthaltstiteln im Rahmen eines Kontingents eingesetzt.

Derartige Praktiken tragen der Tatsache Rechnung, dass die meisten Arbeitgeber nicht direkt aus dem Ausland Personal anwerben, sondern auf die im Ausland geborene, aber bereits im Inland ansässige Bevölkerung zurückgreifen. Aus dem Sondermodul der EU-Arbeitskräfteerhebung von 2008 geht hervor, dass 66,3% der im Ausland geborenen Arbeitsmigranten ohne Stellenangebot ins Land kamen – selbst in Ländern, in denen dies eine Bedingung war[6]. Dies traf selbst auf Personen mit hohem Bildungsniveau zu.

Zusammengefasst lässt sich also feststellen, dass angebotsorientierte Systeme mittlerweile die Arbeitgebernachfrage und Stellenangebote berücksichtigen, während auf der Nachfrageseite von den Staaten zunehmend ausgeklügelte Filter eingeführt werden, um diejenigen Arbeitskräfte auszuwählen, die im Zeitverlauf die größten Erfolgschancen haben. Zwar haben nicht alle OECD-Länder auf ein gemischtes System umgestellt, aber immer weniger von ihnen lassen Zuwanderer allein auf der Grundlage von Stellenangeboten ins Land.

Die vier Paradoxe der Migrationspolitik

Die Veränderung des Arbeitsmigrationsumfelds ist keine Überraschung. Migrationsströme haben sich schon immer in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen, sozialen, politischen und demografischen Gegebenheiten verstärkt oder verringert. Einige der zu Grunde liegenden Trends – wie z.B. die Veränderung des Bevölkerungswachstums in den OECD-Ländern – sind seit langem bekannt. Andere Entwicklungen sind weniger vorhersehbar, wie z.B. politische Veränderungen in Herkunftsländern, die zunehmend multipolare Weltwirtschaft und das Entstehen neuer Berufe und Wachstumstreiber. Dennoch wurde – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Politik in den letzten fünf Jahren nicht von der Sorge über die schrumpfende Erwerbsbevölkerung, sondern von spezifischer Nachfrage nach Arbeitskräften und zunehmender Besorgnis über den Wettbewerb um die besten Köpfe weltweit geprägt.

Die letzten fünf Jahre haben eine Reihe von Paradoxen in der Migrationspolitik aufgezeigt:

- Trotz der Fokussierung der öffentlichen Meinung und der politischen Akteure auf die diskretionäre Arbeitsmigration macht diese nur einen geringen Anteil der Zuwanderung zu Beschäftigungszwecken aus.
- Obwohl die politischen Entscheidungsträger vor allem die Auswahl von Arbeitskräften aus dem Ausland und den globalen Wettbewerb um die besten Köpfe thematisieren, greifen die meisten Arbeitgeber bei der Einstellung im Ausland geborener Arbeitskräfte auf den inländischen Arbeitsmarkt zurück.
- Die Politikmaßnahmen konzentrieren sich auf internationale, hochqualifizierte und talentierte Zuwanderer, die jedoch schwer zu identifizieren sind (was zum Teil durch große Diskrepanzen zwischen Kompetenzen und Bildungsniveaus bedingt ist). Die Arbeitgeber aber melden Arbeitskräftebedarf in Berufen mit mittlerem Qualifikationsniveau.
- Der befristete und der dauerhafte Aufenthaltsstatus sind nach wie vor als zentrale konzeptionelle Kategorien in den Köpfen der politischen Entscheidungsträger verankert. Doch Statuswechsel werden immer häufiger, und die Frage, wie talentierte dauerhafte Zuwanderer langfristig gehalten werden können, gewinnt in der Politik zunehmend an Bedeutung.

Die politischen Entscheidungsträger sollten diese vier Paradoxe bei der Festlegung ihrer Arbeitsmigrationsziele und der Politikinstrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, berücksichtigen. Die Frage der Zielsetzungen für die Arbeitsmigration wird im folgenden Abschnitt erörtert.

Ziele für migrationspolitische Maßnahmen festlegen und miteinander in Einklang bringen

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den Politikzielen, zu denen die Arbeitsmigrationspolitik beitragen kann, und damit, wie diese Ziele von den politischen Entscheidungsträgern artikuliert und miteinander in Einklang gebracht werden können.

Zielkonflikte in der Arbeitsmigrationspolitik

Das vorrangige Ziel von Arbeitsmigration besteht im Wesentlichen darin, zu einem effektiven Arbeitsangebot beizutragen und auf diese Weise wirtschaftliche Nutzeffekte zu erbringen. Allerdings verfolgt die Arbeitsmigrationspolitik eine ganze Reihe von Zielsetzungen, die nicht alle ökonomischer Natur sind und oft miteinander zusammenhängen oder

im Widerspruch zueinander stehen. Da die politischen Entscheidungsträger und sonstigen Akteure zum Teil gemeinsame, zum Teil unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, ergeben sich zwangsläufig Zielkonflikte und Spannungen – sowohl zwischen einzelnen Aspekten innerhalb der Arbeitsmigrationspolitik als auch im Verhältnis zu anderen Politikzielen.

Im Idealfall sollten ausländische Arbeitskräfte das lokale Arbeitsangebot ergänzen, anstatt es zu ersetzen, zu verdrängen oder einen anderweitig negativen Einfluss auf den Arbeitsmarkt auszuüben. In Wirklichkeit ist vollständige Komplementarität aber nur schwer zu erreichen. Dementsprechend besteht die Herausforderung für die Politik darin, das Arbeitsangebot sicherzustellen und zugleich etwaige negative Effekte zu limitieren. Die Umsetzung dieses relativ grundlegenden politischen Ziels ist allerdings schwierig.

Die Arbeitsmigration kann – in vollem Umfang oder zum Teil – einen Beitrag zu einigen übergreifenden Politikzielen leisten. So spielt beispielsweise die nationale und regionale Demografiepolitik eine Rolle bei der Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik. Die Handlungsalternativen in der Arbeitsmigrationspolitik werden auch von wirtschaftlichen Entwicklungszielen – wie z.B. der Förderung der Industrie, der Innovations- und der Investitionstätigkeit – geleitet. Die Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger besteht darin, die Zielkonflikte zwischen diesen Alternativen gegeneinander abzuwägen.

Auf den ersten Blick scheint es vielleicht, als wären die Politikziele offensichtlich und unbelastet von gravierenden Zielkonflikten. Es drohen aber dennoch Zielkonflikte. Selbst ein so grundlegendes, zentrales Ziel wie die „Deckung der Arbeitsnachfrage“ erfordert die Formulierung konkreter Zielsetzungen. Ist es das Ziel der Arbeitsmigration, einen spezifischen Bedarf zu decken, wenn Engpässe auftreten, oder das Arbeitsangebot insgesamt zu erhöhen? Letzteres könnte bedeuten, dass selbst in Zeiten eines Arbeitsmarktüberhangs auf Migration zurückgegriffen werden kann, um zur zukünftigen Wachstums-, Innovations- oder Produktivitätsentwicklung beizutragen. In diesem Fall bestünde beispielsweise der Zielkonflikt darin, phasenweise höhere Arbeitslosigkeit als Preis für ein erwartetes längerfristiges Wachstum in Kauf zu nehmen.

Eine andere denkbare Zielsetzung wäre die Ausweitung des Angebots an hochqualifizierten Arbeitskräften. In den letzten Jahren haben viele Länder die Arbeitsmigration genutzt, um die Zahl ihrer hochqualifizierten Arbeitskräfte, insbesondere im Gesundheitssektor, in Wissenschaft und Technologie sowie in Mathematik, zu erhöhen. Dieses Ziel mag dem Eindruck oder der Erkenntnis geschuldet sein, dass es in diesen Fachrichtungen zu wenig inländische Hochschulabsolventen gibt. Es beruht wahrscheinlich auch auf der Annahme, dass die Arbeitgeber das neue Arbeitsangebot gut nutzen. Hierbei besteht insofern ein Zielkonflikt, als auf Migration zurückgegriffen wird, anstatt Anreize für lokale Qualifizierungsmöglichkeiten zu schaffen, um auf diese Weise das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften auszubauen. Ein weiterer Zielkonflikt ergibt sich durch das Risiko, dass ein derartiges Arbeitsangebot u.U. nicht wie geplant genutzt wird.

Länder, die das Arbeitsangebot insgesamt erhöhen wollen, anstatt konkrete offene Stellen zu besetzen, könnten sich dabei auf spezifische Kompetenzen beschränken, anstatt das gesamte Kompetenzspektrum miteinzubeziehen. Tatsächlich praktiziert ein Großteil der OECD-Länder einen derartigen Ansatz, wobei die Arbeitsmigration auf qualifizierte Arbeitskräfte sowie Arbeitskräfte mit hohem Bildungsniveau begrenzt wird. Diesem Ansatz liegt die Annahme zu Grunde, dass offene Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen durch lokale Arbeitslose besetzt werden können. Daraus ergibt sich ein Konflikt zwischen dem Ziel, die geringqualifizierte Arbeitsmigration einzudämmen, und dem Ziel, bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten zu unterstützen. Das Bestreben, ein hinreichendes Arbeitsangebot sicherzustellen, könnte stärker wiegen als die Besorgnis über die Entwicklung

der Arbeitslosigkeit. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass einige OECD-Länder, in denen keine Schwellenwerte für die Kompetenzen von Arbeitsmigranten gelten, bewusst auf die Einführung solcher Schwellenwerte verzichten, selbst bei hoher Arbeitslosigkeit unter geringer qualifizierten – sowohl im Ausland als auch im Inland geborenen – Arbeitskräften.

Das Arbeitsangebot ist der wichtigste Aspekt der Arbeitsmigration, der Umkehrschluss trifft jedoch nicht zu. Die inländische Bevölkerung sowie deren Bildungs- und Ausbildungswege sind und bleiben in allen OECD-Ländern die wichtigste Quelle des Arbeitsangebots. Das Ziel, ein Arbeitsangebot bereitzustellen, bestimmt nicht nur die politischen Handlungsalternativen bei der beschäftigungsorientierten Zuwanderung, sondern hängt auch mit dem Umfang der Investitionen in lokale Bildung, Ausbildung und Weiterqualifizierung zusammen. Eine Aufstockung des Arbeitsangebots durch zugewanderte Arbeitskräfte kann dazu führen, dass sich die Verfügbarkeit und der Wert lokaler Qualifizierungsmöglichkeiten verschlechtern und dass das Ziel, die Qualifikationen der inländischen Jugendlichen zu verbessern und sie in bestimmten Wirtschaftszweigen zu beschäftigen, untergraben wird.

Eine Deckung der Arbeitsnachfrage über Migration bedeutet auch, auf eine Veränderung der Arbeitsmarktlage zu reagieren. Es mag zwar leicht sein, die Arbeitsmigration zu steigern, wenn das Arbeitsangebot knapp ist, und sie einzuschränken, wenn sich die Arbeitsmarktlage ändert, doch die bereits aufgenommenen ausländischen Arbeitskräfte sind weiterhin da, auch wenn ihre Arbeitsplätze verlorengehen. In der Beschäftigungskrise in vielen OECD-Ländern gegen Ende der 2000er Jahre hatten die Politikverantwortlichen Schwierigkeiten, den temporären, an Auflagen geknüpften Charakter einiger Arbeitsmigrationsprogramme damit zu vereinbaren, dass Migranten nicht für einen Wirtschaftsabschwung bestraft werden sollten, an dem sie nicht schuld sind. Die in diesem Zusammenhang entwickelten Lösungen – verlängerte Fristen für die Arbeitsuche, staatlich geförderte Rückkehrprogramme – waren Ausdruck dieses Balanceakts.

Neben den Zielen der Arbeitsmigration verfolgen die Regierungen auch umfassendere wirtschaftliche Zielsetzungen, was nicht immer ohne Konflikte abläuft. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verflechtung von Migration und Handel können bestimmte Arten von Zuwanderung als Wettbewerbs- und Innovationsfaktoren betrachtet werden. Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft durch ihre Öffnung für hochqualifizierte Zuwanderer bringt neue Impulse für lokale Unternehmen und Arbeitskräfte mit sich, was wiederum die Entwicklung neuer Produkte, Dienstleistungen und Prozesse ankurbelt.

Die Arbeitsmigration kann auch zur Verhandlungsmasse zwischen verschiedenen Ländern werden, insbesondere wenn Herkunftsländer eine Steigerung ihrer Arbeitskräfte- und Kompetenzexporte anstreben. Dementsprechend kann die Arbeitsmigration – unabhängig von der tatsächlichen Arbeitsmarktnachfrage – Bestandteil von Freihandelsabkommen, regionalen Wirtschaftsabkommen und Sicherheitskooperationsvereinbarungen werden. So werden beispielsweise Arbeitsurlaubs- und Jugendmobilitätsprogramme in der Regel im Rahmen bilateraler Beziehungen – zu denen die Handelsbeziehungen gehören – vereinbart, ohne allzu große Rücksicht darauf, ob sie mit den Zielen der Arbeitsmarktpolitik, wie z.B. der Sicherung lokaler Beschäftigungschancen für geringqualifizierte Arbeitskräfte oder junge Menschen, in Einklang stehen. Einige Länder beginnen allerdings mittlerweile, bei den Verhandlungen über diese Programme auch die Arbeitsmarkteffekte miteinzubeziehen.

Die Politik muss die Arbeitsmigration mit einer Reihe von nichtökonomischen Zielen in Einklang bringen. Beispielsweise wird im Zusammenhang mit Migration zunehmend auf die Verpflichtung hingewiesen, die Entwicklung in den Herkunftsländern zu fördern, da der Wettbewerb um die besten Köpfe weltweit das Ziel, die Kompetenzdefizite dieser Länder abzubauen, konterkarieren könnte. Migrationspolitische Entscheidungsträger konstatieren

oft, dass eine positive Entwicklung in den Herkunftsländern zwar eine Zielsetzung ist, sich aber schwer operationalisieren lässt. Schweden hat konkrete Maßnahmen ergriffen, wie z.B. die Erleichterung einer Rückkehr in die Herkunftsländer, ohne dadurch die dauerhafte Aufenthaltsberechtigung zu verlieren.

Abschließend ist noch das Ziel zu nennen, eine gut definierte, robuste Arbeitsmigrationspolitik zu entwickeln, sich zugleich aber die Fähigkeit zu bewahren, auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren. Die jüngere Geschichte hat gezeigt, wie es Ländern ergeht, wenn sie mit Migrationsschocks konfrontiert sind, auf die sie kaum Einfluss nehmen können, oder wenn geopolitische Turbulenzen plötzliche Migrationswellen auslösen. Es kann aber auch vorkommen, dass ein verhältnismäßig hoher Anteil der Bevölkerung in der Hoffnung auf bessere Perspektiven ins Ausland abwandert. In bestimmten osteuropäischen Ländern beispielsweise hat die Abwanderung der im Inland geborenen Bevölkerung Tatsachen geschaffen, die in der Arbeitsmigrationspolitik nicht vorgesehen waren.

Es ist für politische Entscheidungsträger nicht immer einfach, alle der hier genannten Ziele und Zielkonflikte zu kommunizieren. Doch ein weitreichenderes, besseres Verständnis dessen, was bei der Migrationspolitik auf dem Spiel steht, ist hilfreich, um geeignete Mechanismen zu definieren, Akteure einzubinden und einen Wandel einzuleiten, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern. Dass es schwierig ist, Ziele festzulegen, lässt sich schon allein daran ablesen, dass sich in der Gesetzgebung kaum explizit formulierte Ziele finden. Die Absicht, die hinter den Politikmaßnahmen steht, ist nicht immer klar. Genauso unklar ist auch, wie die Politikmechanismen funktionieren sollen.

Es kann schwieriger sein, einen Konsens über die Zielsetzungen der Arbeitsmigrationspolitik zu erzielen, als Maßnahmen auszuhandeln, die zum Erreichen dieser Zielsetzungen zu ergreifen sind. In einigen Ländern wie Schweden oder Norwegen werden in Parlamentsausschüssen oder Weißbüchern explizit Ziele genannt. In Korea hat die Regierung einen „Basic Plan", in dem sie gesetzgeberische und regulatorische Ziele artikuliert. Italien erläutert, ebenso wie einige andere OECD-Länder, seine Ziele in umfangreichen Gesetzespräambeln. In anderen Ländern ist dies nicht der Fall. In den Zuwanderungsgesetzen der Vereinigten Staaten beispielsweise sind keine Zielsetzungen genannt, wenngleich Rechtsverordnungen Präambeln mit Erläuterungen enthalten[7]. Diese unterschiedlichen Praktiken sind auf die jeweilige politische Kultur der einzelnen Länder zurückzuführen. Eine allgemeine Leitlinie für die Politikentwicklung kann also nicht für alle gelten. In diesem Abschnitt werden dennoch die Ziele untersucht, die angestrebt werden könnten und denen die Arbeitsmigrationspolitik gerecht werden muss.

Die Arbeitsmigrationspolitik kann strikt an der Erfüllung von Arbeitsmarkterfordernissen orientiert sein …

Die Arbeitsmigrationspolitik kann strikt auf die Erfüllung von Arbeitsmarkterfordernissen ausgerichtet sein. Hierfür müssen jedoch konkrete Arbeitsmarktziele definiert werden, wie z.B. die Besetzung offener Stellen, die Komplementierung der inländischen Erwerbsbevölkerung oder der Ausgleich von Kompetenz-Mismatches. Die Arbeitsmigrationspolitik kann sich auch an allgemeineren Zielsetzungen orientieren, wie z.B. daran, die Größe der Erwerbsbevölkerung weitgehend stabil zu halten. In den meisten Einwanderungsländern ist dies das Motiv, das den Zielvorgaben für die dauerhafte Zuwanderung zu Grunde liegt, die unabhängig von sektorspezifischen Anforderungen festgelegt werden, um zu einer ausgewogenen demografischen Entwicklung beizutragen. Die kanadischen und neuseeländischen Zuwanderungsprogramme beruhen auf diesem Grundprinzip.

Eine ähnliche Zielsetzung liegt dem im Juni 2011 von der deutschen Regierung beschlossenen Konzept zur Sicherung der Fachkräftebasis („Fachkräftekonzept") zu Grunde. Die auf fünf Sicherungspfaden aufbauende Strategie hat das erklärte Ziel, angesichts des Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland auf mittlere und lange Sicht die Fachkräftebasis zu sichern. Die in der Folgezeit getroffenen Entscheidungen zur Arbeitsmigrationspolitik waren darauf ausgerichtet, dieses Ziel zu erreichen.

Die Arbeitsmigrationspolitik kann eine spezifischere Zielsetzung verfolgen, wie etwa bestimmten Wirtschaftszweigen bzw. Arbeitgebern Zugang zu einem größeren Erwerbspersonenpotenzial zu verschaffen, z.B. mit Saisonarbeitsprogrammen oder anderen Programmen zur Unterstützung von Branchen mit konjunkturabhängigen Nachfrageschwankungen. Auch eine Konzentration auf bestimmte Berufszweige ist möglich. Viele Länder bilden selbst nicht genug spezialisiertes medizinisches Personal aus, so dass dauerhaft eine gewisse strukturelle Nachfrage nach diesen Fachkräften besteht. Für Zukunftsindustrien – wie z.B. Informationstechnologie oder High-End-Engineering – kann es im Frühstadium ihrer Expansion ebenfalls schwierig sein, Arbeitskräfte zu finden.

Neben der Deckung des Bedarfs an bestimmten Kompetenzen könnte die Arbeitsmigrationspolitik auch das Ziel verfolgen, das Angebot an Arbeitskräften zu erhöhen, deren Kompetenzen die Innovationstätigkeit und strategische Entwicklung in bestimmten Sektoren vorantreiben. Häufig steht dabei der Bereich Naturwissenschaften, Technik, Ingenieurwissenschaften und Mathematik (STEM) im Mittelpunkt – eine Gruppe von Fachrichtungen, die in der Migrationspolitik mehrerer OECD-Länder eine Sonderbehandlung erfahren: In den Vereinigten Staaten profitieren Zuwanderer in STEM-Berufen von flexiblen Aufenthaltsberechtigungen nach Abschluss ihres Studiums; Deutschland, wo anstelle von STEM das Akronym MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) verwendet wird, hat für Ausländer mit MINT-Kompetenzen einen eigenen Aufenthaltstitel eingeführt und zählt MINT-Berufe zu den Mangelberufen; Japan verfügt ebenfalls über ein spezielles Aufenthaltsberechtigungssystem für Ingenieure. Die Präferenz für Hochschulabsolventen in STEM-Fächern kann durch einen strukturellen Bedarf begründet sein, was in einigen Ländern heftig umstritten ist. Sie könnte auch dem Wunsch entspringen, spezialisiertes Humankapital anzuwerben oder sogar zu „horten", um sich einen langfristigen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen und das allgemeine Wissenschafts- und Technologieumfeld zu fördern.

Alle vorstehenden Politikziele sind explizit auf eine Veränderung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ausgerichtet. Sie könnten auch darauf abzielen, die Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen zu verbessern, indem sie illegale Beschäftigung verringern oder unterbinden.

... an der Demografiepolitik ...

Viele OECD-Länder sind von einer zunehmenden Bevölkerungsalterung betroffen. Obwohl die Zuwanderung nirgendwo als Lösung für dieses Problem betrachtet wird, beeinflusst das längerfristige Ziel der Wachstumssicherung dennoch die Planung der Arbeitsmigration. Eine Erwägung in den klassischen Einwanderungsländern ist die Frage, wie der Umfang des Erwerbspersonenpotenzials stabil gehalten werden kann. Diese Länder legen Zielwerte für die Zuwanderung fest und erstellen auf dieser Grundlage ihre Planungen, wenngleich die Aufnahmekriterien mit Bezug auf andere Zielsetzungen definiert werden. Umgekehrt könnte die Demografiepolitik auch darauf ausgerichtet sein, das Bevölkerungswachstum einzudämmen oder stabil zu halten und dementsprechend die Arbeitsmigration einzuschränken. 2011 setzte sich das Vereinigte Königreich das Ziel, die

Nettozuwanderung zu verringern, um den Anstieg der Erwerbsbevölkerung zu bremsen – mit unmittelbaren Auswirkungen auf alle Migrationskanäle.

... und allgemeineren wirtschaftlichen Entwicklungszielen

Neben dem Erhalt des Arbeitsangebots und der Stützung des Bevölkerungswachstums kann die Politik auch allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungszielen dienen, die wenig mit dem Arbeitsmarkt zu tun haben. Ein solches Ziel könnte beispielsweise darin bestehen, den Handel anzukurbeln und Märkte zu erschließen. Viele Freihandelsabkommen enthalten Bestimmungen zur Arbeitsmigration. Jüngere Beispiele dafür sind u.a. die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Japan und den Philippinen sowie Indonesien, die Bestimmungen zur Mobilität enthalten. Die Vereinigten Staaten haben in ihren Abkommen mit Singapur und Chile die Migration ebenfalls mit dem Freihandel verknüpft. Neuseeland verfügt über ein Freihandelsabkommen mit China, das zwar nicht an der Arbeitsmarktnachfrage oder dem Arbeitsmarktangebot ausgerichtet ist, dennoch aber Bestimmungen zur Arbeitsmigration enthält.

Ein weiteres häufiges Ziel ist die Unterstützung des Bildungsexportsektors. Besonders wichtig ist dies in Ländern, in denen gebührenpflichtige internationale Studierende – unabhängig davon, ob sie an öffentlichen oder privaten Bildungseinrichtungen studieren – einen bedeutenden Beitrag zur Wirtschaft des Landes leisten. Das Ziel, internationale Studierende zu gewinnen, hat einen direkten Effekt auf die Arbeitsmigrationspolitik, da die Studierenden häufig in dem betreffenden Land arbeiten oder ihren Aufenthalt nach Abschluss ihres Studiums fortsetzen können. In Ländern, in denen die Studierendenzahlen auf Grund der sinkenden Zahl junger Menschen abnehmen, besteht das Ziel u.U. einfach nur darin, die Studierendenzahlen auf dem aktuellen Niveau zu stabilisieren, entweder um den Bildungssektor zu unterstützen oder um das Arbeitsangebot an Hochschulabsolventen zu erhalten.

Eine andere Zielsetzung ist die Förderung von Innovation und Produktivität durch eine Steigerung der Zahl hochqualifizierter Arbeitskräfte. Die japanische Regierung beispielsweise hat im Rahmen ihrer Revitalisierungsstrategie von 2013 das Politikziel formuliert, „hochqualifizierte nichtjapanische Arbeitskräfte für Tätigkeiten in Japan zu gewinnen". In Korea sind dank des Ziels, „die Forschungskapazitäten insgesamt zu steigern", für 2014 höhere Beihilfen für ausländische Wissenschaftler vorgesehen.

Die Jugendmobilität ist ein weiteres nichtökonomisches Ziel. Die in einer Reihe von OECD-Ländern bestehenden Arbeitsurlaubsprogramme sind Instrumente, die in erster Linie dazu dienen, die Jugendmobilität zu erhöhen (einschließlich der Möglichkeit für die eigenen Staatsangehörigen, ins Ausland zu reisen), das internationale Profil des Landes zu schärfen und für gute Beziehungen zu sorgen. Derartige Programme können – wie in Australien, Neuseeland und den Vereinigten Staaten – erhebliche Beiträge zum Arbeitsmarkt leisten, obwohl dies nicht ihr eigentlicher Zweck ist und ein Beitrag zum Arbeitsangebot keine Bedingung für diese Programme darstellt.

Die Maßnahmen der Migrationspolitik können auch dem außenpolitischen Ziel einer engeren Zusammenarbeit im Kampf gegen die illegale Migration dienen. In der Tat stellt dies in einer Reihe von europäischen OECD-Ländern, insbesondere Mittelmeeranrainern, eine Zielsetzung der Arbeitsmigrationspolitik dar. Italien beispielsweise sieht bei der Arbeitsmigration (unabhängig von den Präferenzen der Arbeitgeber) Quoten für Länder vor, die bei der Eindämmung der illegalen Migration kooperieren.

Entwicklungsziele können ebenfalls so formuliert sein, dass sie sich auf die Arbeitsmigrationspolitik auswirken. Bilaterale Abkommen zur Ko-Entwicklung und Migrationssteuerung zwischen Frankreich und einer Reihe von afrikanischen Ländern nennen als gemeinsame Ziele beispielsweise die Eindämmung der illegalen Migration und die Verhinderung eines Braindrain. Diese Abkommen haben Auswirkungen auf die Arbeitsmigrationspolitik in Frankreich, sie wurden aber nicht mit dem vorrangigen Ziel konzipiert, das Arbeitsangebot zu erhöhen.

Die Anwerbung von Finanzkapital ist ein weiteres wirtschaftliches Ziel, aus dem zunehmend wechselseitige Beziehungen entstehen können und das den Zuzug von Arbeitskräften mit sich bringt, deren Tätigkeit die Pflege und den Ausbau der globalisierten Investitionstätigkeit zum Inhalt hat. Viele OECD-Länder legen daher kombinierte Investitions- und Migrationsprogramme auf.

Die meisten Länder bieten Investorenvisa an, wobei dieses Instrument in jüngster Zeit vermehrt zur Stützung des Immobilienmarkts eingesetzt wird – sowohl für Wohnimmobilien wie z.B. in Portugal, Spanien oder Griechenland als auch für Gewerbeimmobilien wie z.B. in Korea. Die speziell auf Investoren ausgerichteten Politikmaßnahmen gehen auf das Bestreben zurück, Finanzkapital anzuwerben, das auf Grund des Human- und Sozialkapitals der Investoren weitreichendere positive Effekte mit sich bringt, wie z.B. Geschäftsbeziehungen, neue Geschäftsprozesse oder unternehmerische Kompetenz. Allerdings handelt es sich bei Investitionen und Migration um zwei sehr unterschiedliche Sachverhalte, und die wenigen bislang vorliegenden Befunde zu den Effekten solcher Programme zeigen, dass eine Kombination dieser beiden Aspekte zu einer Verzerrung von Marktentscheidungen führen kann und unter Umständen weniger Vorteile bringt als erhofft.

... oder wenig mit wirtschaftlichen Motiven zu tun haben

Vielen OECD-Ländern ist es ein Anliegen, Bindungen zu weltweit verstreuten ko-ethnischen Gemeinschaften und/oder deren Nachkommen aufrechtzuerhalten. Maßnahmen zur Öffnung gegenüber ko-ethnischen Gemeinschaften außerhalb der Landesgrenzen können sich auch auf die Arbeitsmigrationspolitik auswirken:

- Finnland bietet ausländischen Staatsangehörigen finnischer Abstammung bereits seit langem eine bevorzugte Behandlung bei der Zuwanderung.
- Die italienischen Arbeitsmigrationsgesetze sehen ein Kontingent für Südamerikaner italienischer Abstammung vor.
- In Korea können ausländische Bürger koreanischer Abstammung eine verlängerte Arbeitserlaubnis erhalten.
- Deutschland erleichtert Spätaussiedlern aus Osteuropa die Zuwanderung.
- Griechenland nahm in den 1990er Jahren eine große Anzahl an Pontos-Griechen auf.
- In den 1990er Jahren öffnete Japan die Personalgewinnung in weniger qualifizierten Berufen für Südamerikaner japanischer Abstammung.
- Israel fördert aktiv die Zuwanderung ausländischer Bürger jüdischer Herkunft nach Israel. In Ermangelung eines Migrationskanals für die dauerhafte Arbeitsmigration konzentriert sich die internationale Personalgewinnung auf Kandidaten, die dieser ethnischen Präferenz entsprechen.

In den Zielländern finden derartige Programme traditionell breite öffentliche Unterstützung, die sich aus einem Geist der Solidarität oder Zugehörigkeitsgefühl speist.

Ein anderes nichtökonomisches Ziel mit Auswirkungen auf die Arbeitsmigrationspolitik könnte die Achtung bestimmter Rechte sein. In Ländern, in denen das Recht auf Familienleben breiter ausgelegt wird, bestehen beispielsweise Restriktionen für die Dauer von temporären Arbeitsmigrationsprogrammen, die den Familiennachzug einschränken.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist ein weiteres nichtökonomisches Ziel. So steht z.B. bei Stipendien oder Studienbeihilfen für ausländische Studierende aus Entwicklungsländern, die in Industriestaaten studieren, hinter dieser finanziellen Unterstützung der Gedanke, dass es eine Art von Entwicklungszusammenarbeit darstellt, wenn die Studierenden mit ihrem neu erworbenen Humankapital in ihr Heimatland zurückkehren. Die Möglichkeiten, sie als Arbeitsmigranten einzustellen, sind somit u.U. begrenzt, und eine Reihe von OECD-Ländern hat Studierenden, die von dieser Form der Unterstützung profitiert haben, eine Aufenthaltsgenehmigung versagt, selbst wenn sie Arbeit gefunden hatten. Dies war beispielsweise in Norwegen bis zu den frühen 2000er Jahren der Fall. In einigen Ländern benötigen Studierende, die Stipendien beziehen, nach wie vor die Zustimmung ihres Herkunftslandes, um nach Abschluss ihres Studiums einen Aufenthaltstitel erhalten zu können[8].

Die politische Ökonomie von Reformen in der Arbeitsmigrationspolitik

Im vorangegangenen Abschnitt wurde eine Reihe unterschiedlicher Ziele in der Arbeitsmigrationspolitik identifiziert und erläutert, inwiefern es wichtig ist, dass die politischen Entscheidungsträger klar kommunizieren, welche dieser Ziele sie verfolgen. Letztlich ist es ihre Aufgabe, Ziele zu setzen, zu priorisieren und zu entscheiden, wo Kompromisse einzugehen sind. In diesem Abschnitt wird untersucht, auf welche Art und Weise dies geschieht.

Es ist nicht ungewöhnlich, dass verschiedene Gesamtziele für die Migrationspolitik festgelegt werden. Parteien verkünden ihre migrationspolitischen Ziele oft in Wahlkampfunterlagen, in denen breite Themengebiete aufgegriffen und große Versprechungen gemacht werden. Regierungen können ebenfalls offizielle Erklärungen veröffentlichen, die sich auf verschiedene Politikbereiche und Ergebnisse beziehen. Die Herausforderung besteht darin, die Zielkonflikte zu erkennen und zu überwinden.

Es sind mehrere Schritte erforderlich, um Kohärenz zu erreichen. Der erste besteht darin, die Ziele explizit zu nennen und dann die Logik einer Politikintervention zu erläutern. Allerdings sind selbst eindeutig artikulierte Ziele für sich genommen noch keine Garantie für Kohärenz mit den Instrumenten, die zum Erreichen dieser Ziele eingesetzt werden.

Es können Mechanismen gefunden werden, um gegenläufige Zielsetzungen zu identifizieren und miteinander in Einklang zu bringen. Sie erfordern ressortübergreifende Koordination und die Beteiligung verschiedener Akteure durch Konsultationsphasen, Anhörungen und die Ausarbeitung politischer Planungsdokumente – Weißbücher, Grünbücher, Grundkonzepte usw. All das ist eine politische Aufgabe, doch die Zielkonflikte selbst sollten möglichst explizit und evidenzbasiert dargestellt werden. Dies ist im Bereich der Migration besonders wichtig, da an verschiedenen Horizonten orientierte wirtschaftliche Zielsetzungen mit anderen Zielen in Einklang gebracht werden müssen. Die Politiker, ihr Mitarbeiterstab und sonstige beteiligte Akteure dürften wissen, welche Kompromisse eingegangen werden, wenn sie Einigungen aushandeln und Grün- oder Weißbücher abfassen, doch die Bedingungen eines Kompromisses werden selten explizit dargelegt. Wenn die benachteiligten Parteien nicht identifiziert werden, ist es schwierig, sie dafür zu entschädigen.

Die öffentliche Meinung tendiert u.U. zu restriktiven Regelungen

Der politische Entscheidungsprozess wird durch zahlreiche Faktoren und Akteure beeinflusst. Interessengruppen, die sich für Arbeitsmigration einsetzen, fordern von der Regierung mehr Zuwanderung. Da aber auch für die Regierungen selbst das Wirtschaftswachstum – eine der wichtigsten Messgrößen, anhand derer die Wähler ihre Leistung beurteilen – ein maßgebliches Ziel darstellt, sind sie überwiegend empfänglich für Sorgen der Wirtschaft über die Auswirkungen der Migration auf das Wachstum (Boswell, 2013).

Die wenigen existierenden internationalen Vergleichsstudien zur Wahrnehmung der Arbeitsmigration legen den Schluss nahe, dass die öffentliche Meinung in Ländern, die historisch stark durch Zuwanderung geprägt wurden und mittlerweile selektive Verfahren anwenden, den ökonomischen Argumenten für Arbeitsmigration größeres Gewicht beimisst. In einer Erhebung wurde 2012 in Australien ein hohes Maß an Unterstützung für alle Migrationskategorien festgestellt[9], wobei die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber qualifizierten Migranten am positivsten war. Dem kanadischen Einwanderungsministerium zufolge ist eine – wenn auch schwindende – Mehrheit der kanadischen Befragten der Meinung, dass die Zuwanderung einen positiven Effekt auf die Wirtschaftsentwicklung hat. Meinungsumfragen in den meisten OECD-Ländern zeigen jedoch, dass die Bevölkerung tendenziell den wirtschaftlichen und kulturellen Einfluss der Zuwanderung negativ bewertet, Politikmaßnahmen zur Steigerung der Zuwandererzahlen ablehnt (OECD, 2010) und sich eher weniger als mehr Zuwanderung wünscht.

Im Großen und Ganzen befürwortet die Öffentlichkeit eine Begrenzung der Migration. Eine Erhebung – der Transatlantic Trends Survey aus dem Jahr 2013 – ergab, dass mehr als die Hälfte der Bevölkerung im Vereinigten Königreich und in vielen europäischen Ländern der Meinung ist, dass die Zahl der Zuwanderer in ihrem Land ein Problem darstellt.

Der übliche politische Kurs in den meisten OECD-Ländern deckt sich weitgehend mit der öffentlichen Meinung, d.h. dem Wunsch, an einer restriktiven Handhabung der Arbeitsmigration und anderer Formen der Migration festzuhalten. Es kann daher schwierig sein, Politikänderungen voranzubringen, wie sich in vielen europäischen Ländern gezeigt hat (Boswell, 2013). Trotz der ablehnenden Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Migration insgesamt wird aber die Arbeitsmigration anders wahrgenommen, und wenn sie konkret als Zuwanderung zu Beschäftigungszwecken beschrieben wird, nimmt der Widerstand tendenziell ab.

Parteien unterstützen Politikänderungen, die mit Wirtschaftswachstum assoziiert werden

In den meisten OECD-Ländern besteht breiter politischer Konsens darüber, dass das übergreifende Ziel der Regierung Wirtschaftswachstum sein sollte, dass die Arbeitsmigration den Bedarf am Arbeitsmarkt decken und die Steuerung der Arbeitsmigration darauf ausgerichtet sein sollte, die Wirtschaft zu fördern. Bisweilen kann es für eine Regierung schwierig sein, ökonomische Ziele – die möglicherweise für eine Personalgewinnung im Ausland sprechen – mit dem Widerstand der Öffentlichkeit gegen Zuwanderung in Einklang zu bringen[10]. Eine Möglichkeit, diese beiden Seiten miteinander zu vereinbaren, stellen Mechanismen innerhalb der Migrationssteuerungssysteme der jeweiligen Länder dar. Doch die Politikverantwortlichen können auch Stellung beziehen und die wirtschaftlichen Effekte der Arbeitsmigration darlegen, um Politikänderungen in der Gesetzgebung zu rechtfertigen, die den Umfang und die Art der Arbeitsmigration beeinflussen.

Unabhängig von den Umständen und der Ausrichtung einer geplanten Reform müssen die politischen Entscheidungsträger überzeugende Argumente für eine Veränderung vorbringen. Dazu ist es erforderlich, die Auswirkungen von Reformen zu bemessen und zu verstehen, sich die Kosten des Nichthandelns vor Augen zu führen und zu erkennen, wer die Gewinner und Verlierer sein werden, da letztere – wenn auch nicht unbegrenzt – entschädigt werden müssen.

Die Länder, die in jüngerer Zeit ihre Arbeitsmigrationspolitik reformiert und liberaler gestaltet haben, waren diejenigen, in denen gewichtige Argumente für eine Änderung vorlagen und ein breiter Konsens bestand. Typische Beispiele dafür sind Spanien, Schweden sowie in den 2000er Jahren das Vereinigte Königreich. Auch in Deutschland ermöglichte der Konsens eine Öffnung für die Arbeitsmigration, wenngleich diese auf Grund der negativen Assoziationen im Zusammenhang mit den Gastarbeiterprogrammen der 1960er Jahre auf qualifizierte Zuwanderer beschränkt wurde[11].

Institutionelle Strukturen beeinflussen die Politikgestaltung und -umsetzung

In der politischen Ökonomie der Arbeitsmigrationspolitik spielen nicht nur die Parteien, sondern auch die institutionelle Organisation der Migrationssteuerung eine Rolle. Die institutionelle Zuständigkeit für die Zuwanderungspolitik, die selbst das Resultat einer politischen Entscheidung ist, beeinflusst die Prioritäten und Entscheidungen bei der Umsetzung der Politik, die – je nach Land – Aufgabe unterschiedlicher Ministerien ist. In einigen OECD-Ländern ist die Zuständigkeit auf mehrere Ministerien verteilt, während sich in anderen Ländern der Zuschnitt des Aufgabenbereichs im Zeitverlauf ändern kann.

Die Stelle, bei der die Migrationssteuerung angesiedelt ist, signalisiert einerseits die Bedeutung der Migrationspolitik und beeinflusst andererseits ihre Prioritäten. Ein Arbeitsministerium hat zwangsläufig eine stärker beschäftigungsorientierte Perspektive, während ein Justizministerium besonders Fragen des Rechts und der öffentlichen Ordnung betonen dürfte und ein eigenständiges Migrationsministerium möglicherweise die Grenzsicherheit in den Vordergrund stellt. Die Bedeutung der Migrationspolitik kommt im Rang der zuständigen Stellen zum Ausdruck: Sie kann in einigen Regierungen durch einen Minister mit Kabinettsrang vertreten werden, während sie in anderen dagegen durch einen Staatssekretär wahrgenommen wird. In einigen Ländern ist kein Ministerium für Migrationsangelegenheiten zuständig, sondern eine Abteilung oder ein Referat innerhalb eines anderen Ministeriums.

In Kanada ist „Nation-Building“ eng verknüpft mit Zuwanderung und Staatsangehörigkeit, für die bei den Zuwanderern mit dauerhaftem Aufenthaltstitel bereits geworben wird, sobald sie im Land eingetroffen sind. Die Einrichtung eines Ministeriums, das für Zuwanderung, Integration, den Einbürgerungsprozess und die bürgerlichen Rechte und Pflichten der Bürger zuständig ist, trägt dem Nation-Building-Projekt Rechnung (van Selm, 2005). In Spanien ist seit Mitte der 2000er Jahre in erster Linie das Arbeitsministerium für die Migration verantwortlich, so wie dies auch in Neuseeland der Fall war, wo die Zuwanderung lange in den Zuständigkeitsbereich des Arbeitsministeriums fiel, bis es vom Ministerium für Wirtschaft, Innovation und Beschäftigung abgelöst wurde. Spanien und Neuseeland sind Beispiele für einen wirtschafts- und beschäftigungsorientierten Ansatz der Zuwanderungsplanung.

Die institutionellen Konfigurationen werden durch die inländischen Gegebenheiten sowie die Ansätze und den Hintergrund der für die Umsetzung der Politik Verantwortlichen geprägt. Es gibt keine Einheitslösung, die für alle Länder geeignet ist.

Den Migranten selbst kommt ebenfalls eine wichtige Rolle zu

Während die Rahmenbedingungen von der Dynamik der politischen Ökonomie und den nationalen institutionellen Strukturen bestimmt werden, sind die Migranten selbst auf Grund ihrer Zielsetzungen und Entscheidungen zentrale Akteure. Obwohl sich Migrationsabsichten möglicherweise nicht mit Zielländern decken, sind sie doch wichtige Gradmesser der Mobilitätswünsche. Im Zeitraum 2010-2012 gaben in dem Gallup World Poll 13% der befragten Erwachsenen – die Entsprechung von 630 Millionen Menschen – an, dass sie gern ihr Land verlassen und dauerhaft in ein anderes Land ziehen würden. Diese hohe Zahl von Abwanderungswilligen war dennoch geringer als der Anteil von 16% der Befragten, die im Zeitraum 2008-2009 den Wunsch geäußert hatten, in ein anderes Land zu ziehen[12].

OECD-Länder waren die beliebtesten Zielländer. An erster Stelle standen die Vereinigten Staaten, die von fast einem Fünftel der Migrationswilligen als bevorzugtes Zielland angegeben wurden. Geschätzte 46 Millionen (7,3%) würden bevorzugt nach Kanada auswandern. Damit war Nordamerika die beliebteste Zielregion weltweit. Die nächstgenannten Zielländer liegen in Europa. 7% der Migrationswilligen – 42 Millionen Menschen – gaben das Vereinigte Königreich als Zielland an, 5% Frankreich und 4,5% Deutschland. Als Wunschziele außerhalb Europas nannten 4% der Befragten Australien und 4,5% Saudi-Arabien.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Festlegung von Zielsetzungen für die Arbeitsmigration ein schwieriges, für die Umsetzung der Politik jedoch unerlässliches Unterfangen ist. Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen mit eindeutigen Bezugsgrößen und Zielen – wie z.B. die Gesundheits- und Beschäftigungspolitik – geht es bei der Arbeitsmigration nicht nur um Quantität und Qualität. Das Hauptziel der Arbeitsmigrationspolitik besteht nach wie vor darin, den Arbeitsmarktbedarf zu erfüllen, der über den inländischen Arbeitsmarkt nicht gedeckt werden kann, und zugleich sicherzustellen, dass sich dadurch keine negativen Auswirkungen für die inländische Erwerbsbevölkerung ergeben. Dieses Ziel konkurriert jedoch mit anderen politischen Zielsetzungen. Eine explizite Artikulierung der Ziele erleichtert die Auswahl der Instrumente, die zum Erreichen dieser Ziele beitragen können.

Das politische Instrumentarium zur Erreichung der Zielsetzungen für die Arbeitsmigrationspolitik

Politische Zielsetzungen werden mit Hilfe von Politikinstrumenten in die Praxis umgesetzt. Dieser Teil des Kapitels beschreibt einige dieser Politikinstrumente – konventionelle Regulierungsmaßnahmen, marktwirtschaftliche Instrumente und Informationsinstrumente – und untersucht, wie diese Instrumente wirksam eingesetzt werden können[13]. Der Teil schließt mit einer Erörterung der Vor- und Nachteile dieser Instrumente, ausgehend von den Erfahrungen der einzelnen Länder, und gibt Hinweise darauf, wo und unter welchen Bedingungen sie anwendbar sind.

Das politische Instrumentarium

Zahlenmäßige Begrenzungen

Zahlenmäßige Begrenzungen sind integraler Bestandteil vieler Systeme der gesteuerten Migrationspolitik (Tabelle 3.A1.1 im Anhang). Sie existieren in verschiedenen Formen – Quoten, Zielvorgaben, Grenzwerte, Obergrenzen usw. – und tragen unterschiedlichen Politikzielen Rechnung: einem Mindestmaß, das erreicht werden sollte (Zielvorgabe), einer oberen Begrenzung, die nicht überschritten werden kann (Grenzwert, Obergrenze), oder einer vorab festgelegten Zahl bzw. einem vorab festgelegten Anteil (Quote).

Unterschiedliche Mechanismen für unterschiedliche Ziele. Die Art der zahlenmäßigen Begrenzung hängt vom jeweiligen Ziel ab. So gewährleisten beispielsweise Obergrenzen und Quoten, dass die Zuzüge einen bestimmten Schwellenwert nicht übersteigen, der allgemein die Beschäftigung und die Lage am lokalen Arbeitsmarkt schützen soll. Begrenzungen können auch festgelegt werden, um den Bedürfnissen bestimmter Wirtschaftszweige oder den Entwicklungszielen eines Herkunftslandes gerecht zu werden. Wenn neue Politikmaßnahmen eingeführt werden, deren Ergebnisse unsicher sind, können Beschränkungen als Schutzmaßnahme dienen, um die Zuwandererzahlen zu begrenzen. Beschränkungen ermöglichen es den Ländern, das Antragsvolumen an ihre Bearbeitungskapazität anzupassen, wenngleich sie im Fall einer über Erwarten hohen Antragszahl zu einem Rückstand führen können. Und nicht zuletzt signalisiert eine zahlenmäßige Begrenzung, dass die Arbeitsmigration der politischen Kontrolle unterliegt.

Zielvorgaben werden in erster Linie festgelegt, um die Zuwanderung von Personen mit dauerhaftem Aufenthaltstitel in den klassischen Einwanderungsländern zu steuern. In Australien und Kanada basieren diese Ziele auf Planzahlen. Diese Planzahlen werden ermittelt unter Berücksichtigung:

- sozialer, demografischer und wirtschaftlicher Trends;
- der Migrations- und Bevölkerungspolitik des Landes;
- der erwarteten Fachkräftenachfrage;
- der geschätzten Zahl der Anträge auf Familienzusammenführung;
- der Nettozuwanderung aus dem Ausland.

In Neuseeland berücksichtigt die Zielvorgabe für Aufenthaltstitel, die im Jahr 2000 festgelegt wurde und seitdem unverändert ist, den natürlichen Bevölkerungszuwachs sowie die hohe Nettoabwanderung[14]. Manche Zielvorgaben sind auf einen kürzeren Zeitraum ausgelegt: 2011 hat sich das Vereinigte Königreich zum Ziel gesetzt, die Zahl der Nettozuzüge in den „Zehntausender"-Bereich zu senken.

Obergrenzen können in der Gesetzgebung vorgegeben sein. In den Vereinigten Staaten ist die Zahl der beschäftigungsbezogenen unbefristeten Visa für Fachkräfte seit 1990 in der Gesetzgebung festgeschrieben: Nicht mehr als 140 000 Personen (einschließlich begleitender Angehöriger) werden pro Jahr zugelassen.

Grenzwerte oder Obergrenzen können auch auf die Größe des Arbeitsmarkts oder der Bevölkerung ausgerichtet sein, um negative Auswirkungen auf den inländischen Arbeitsmarkt zu vermeiden. Estland setzt sein Kontingent unter Bezugnahme auf die Gesamtbevölkerung fest: Im Jahr 2013 betrug die Quote 0,075% der dauerhaft im Land ansässigen Bevölkerung, d.h. 1 000 Personen[15].

In Norwegen existieren Obergrenzen für die Zahl der Fachkräfte, die zugelassen werden – zwischen 2011 und 2013 waren es 5 000 pro Jahr. Oberhalb dieses Werts wird eine Arbeitsmarktprüfung vorgenommen. Die Schweiz begrenzt sowohl die Zahl der langfristigen als auch der kurzfristigen Arbeitsgenehmigungen, die sie Arbeitsmigranten gewährt[16].

Viele saisonal und zeitlich befristete Programme sind mit einer Obergrenze versehen, vor allem wenn das Angebot potenziell so groß ist, dass es zu Verzerrungen am Arbeitsmarkt kommen könnte oder die Einhaltung der geltenden Vorschriften in Frage gestellt werden könnte. Auf diesem Grundsatz basiert das H-2B-Programm in den Vereinigten Staaten, wo die Gesetzgebung einen jährlichen Grenzwert von 66 000 Arbeitsmigranten vorsieht[17]. Sowohl Israel als auch Korea legen zahlenmäßige Begrenzungen für ihre mehrjährigen Programme der befristeten Arbeitsmigration fest. Israel verfügt über eine Obergrenze für

zugewanderte Arbeitskräfte, um die Gesamtzahl der Arbeitsmigranten im Land jederzeit kontrollieren zu können, während Korea Neuzulassungen durch Quoten begrenzt. Jährliche Obergrenzen für Saisonarbeiter sind in Italien, Norwegen und Spanien gängige Praxis.

Für die Festsetzung von Begrenzungen gibt es viele Modelle. Zahlenmäßige Begrenzungen werden durch einen Mix aus politischen und Verwaltungsverfahren bestimmt, sie sind aber generell Gegenstand regelmäßiger Prüfungen und Änderungen, denen Arbeitsmarktdaten und ausführliche Gespräche mit den an dem Prozess beteiligten Akteuren zu Grunde liegen (Chaloff, 2014). Wie bereits erwähnt, sind entsprechende Zahlenwerte mitunter in der Gesetzgebung festgeschrieben. In den meisten Ländern werden sie jedoch jährlich durch Verfahren außerhalb des Gesetzgebungsprozesses festgesetzt.

Die Verwendung von Schätzwerten für die Nachfrage zur Festlegung von Begrenzungen ist keine einfache Aufgabe, und zwar aus mehreren Gründen, die vor allem mit der häufigen Unzuverlässigkeit von Informationen über offene Stellen oder Neueinstellungen und der sich rasch verändernden Nachfrage zusammenhängen. In den meisten Ländern basieren die Begrenzungen jedoch zumindest z.T. auf Indikatoren für offene Stellen bzw. den Arbeitskräftemangel sowie auf der Arbeitgebernachfrage.

In Korea nutzt der Ausschuss für die Politik gegenüber ausländischen Arbeitskräften *(Foreign Workers Policy Committee)* einen Benchmark-Indikator für den Arbeitskräftemangel, der aus den Ergebnissen einer eigens dafür konzipierten Unternehmensbefragung ermittelt wurde. In dieser Befragung werden die Arbeitgebernachfrage nach dem geforderten Kompetenzniveau und die Präferenzen für koreanische oder ausländische Arbeitskräfte untersucht. Das Verhältnis besetzte/unbesetzte Stellen für ausländische Arbeitskräfte dient als Indikator für den Arbeitskräftemangel. In Israel werden jedem Wirtschaftszweig Arbeitsgenehmigungen zugeteilt, wobei die jeweilige Anzahl durch ressortübergreifende Konsultation festgesetzt wird, in die die Interessen der Industrie erheblich einfließen (OECD, 2010 und 2013). In Griechenland wird seit 2014 alle zwei Jahre eine „am Bedarf orientierte Zulassungszahl" nach Beruf und Region anhand eines Konsultationsverfahrens im Wege einer interministeriellen Entscheidung festgelegt.

Regulierungsvariable können kombiniert und zielgenau ausgerichtet werden. Grenzwerte und Obergrenzen können sich auch auf einzelne Staatsangehörigkeiten, Wirtschaftszweige und Unternehmen erstrecken. Italien ist ein Beispiel für ein Land, das Quoten für bestimmte Staatsangehörigkeiten, Wirtschaftszweige, Berufe und Provinzen vorsieht. Diese Quoten sind Staatsangehörigen der Länder vorbehalten, mit denen die italienische Regierung ein bilaterales Abkommen unterzeichnet hat oder Kooperationsvereinbarungen unterhält, ebenso wie bestimmten Wirtschaftszweigen, wobei es sich hauptsächlich um die Beschäftigung in Privathaushalten handelt. Auch jeder Provinz wird ein Kontingent zugeteilt, das sie dann nach Staatsangehörigkeit und mitunter nach Beruf aufteilen muss, um der Arbeitgebernachfrage gerecht zu werden.

Andere Länder verwenden zudem unternehmensbezogene Begrenzungen. In Korea legt der Ausschuss für die Politik gegenüber ausländischen Arbeitskräften allgemeine Grenzwerte für Nichtfachkräfte fest und teilt den Arbeitgebern individuelle Quoten zu. Die Quoten entsprechen dem Verhältnis ausländische Arbeitskräfte/versicherte koreanische Arbeitskräfte innerhalb eines Unternehmens. Der Ausschuss verteilt dann auf der Grundlage von Kriterien, wie bisherige Einhaltung der Vorschriften und Bedarf, die ausländischen Arbeitskräfte auf die Unternehmen. Chile und die Türkei legen Begrenzungen für die Unternehmen fest, die sich auf 15% bzw. 20% belaufen, wobei es allerdings Ausnahmen gibt.

In Israel setzt die Regierung Grenzwerte für Arbeitserlaubnisse in zwei Wirtschaftszweigen fest – in der Landwirtschaft und im Baugewerbe –, die Kontingente werden jedoch den Arbeitgebern im jeweiligen Sektor anhand einer Formel des Landwirtschaftsministeriums zugeteilt. So wurde beispielsweise jedem Arbeitgeber 2010 eine bestimmte Zahl der 26 000 in diesem Jahr zugelassenen Landarbeiter zugewiesen.

Das Saisonarbeitsprogramm in Italien umfasst eine jährliche Begrenzung für ausländische Arbeitskräfte, die schrittweise von 80 000 Saisonarbeitern pro Jahr im Zeitraum 2006-2010 auf 15 000 im Jahr 2014 herabgesetzt wurde. In Neuseeland sind im Rahmen des Programms *Recognised Seasonal Employer* (RSE) je nach der geschätzten Nachfrage in der Hochsaison bis zu 8 000 Arbeitsgenehmigungen für den Garten- und Weinbau vorgesehen. Ferner wird Arbeitskräften aus bestimmten pazifischen Inselstaaten, die mindestens 50% der Saisonarbeiter ausmachen, eine Vorzugsbehandlung gewährt. Australien verfügt über ein ähnliches Programm für Saisonbeschäftigte *(Seasonal Worker Program* – SWP), bei dem über einen Vierjahreszeitraum bis 2016 12 000 Plätze hauptsächlich an Staatsangehörige ausgewählter Pazifikstaaten vergeben werden[18]. Alle oben genannten Länder begrenzen ihre Quoten auf unter 0,1% der Gesamtbevölkerung. In den Vereinigten Staaten gilt bei den Grenzwerten für beschäftigungsbezogene Visa eine Länderquote, d.h. nicht mehr als 7% der Arbeitsmigranten mit einem beschäftigungsbezogenen Visum können aus demselben Land kommen.

Eine höhere oder niedrigere Antragszahl bewältigen als erwartet. Aus Sicht der potenziellen Arbeitgeber und Arbeitsmigranten bedeutet das eigentliche Konzept einer Begrenzung, dass überzählige Anträge abgelehnt werden. Antragsüberhänge können sich als problematisch erweisen, sobald sich die Wirtschaftslage verändert und die Nachfrage schwankt, was das praktische Problem aufwirft, zu entscheiden, wer es durch den Auswahlprozess schaffen soll. In der Regel werden die Antragsteller im Voraus über das entsprechende Zeitfenster in Kenntnis gesetzt, in dem der Antrag einzureichen ist. Unter sonst gleichen Bedingungen dürften alle Antragsteller die gleiche Chance haben, ausgewählt zu werden, sofern sie die vorgeschriebenen Anforderungen erfüllen. Dennoch ist es in der Praxis unerlässlich, dass ausgehend von bestimmten Kriterien eine Art Einstufung vorgenommen wird.

Die klassischen Einwanderungsländer (Neuseeland und Australien sowie Kanada ab 2015) nutzen ein Punktesystem sowie in einem zweiten Schritt die sogenannte „expression of interest" zur Bewältigung eines Antragsüberhangs. Die für die Zulassung erforderliche Punktzahl kann entweder entsprechend der Nachfrage, oder wenn das Angebot die Zahl an verfügbaren Plätzen übersteigt, angepasst werden (siehe unten). Im Zuwanderungssystem des Vereinigten Königreichs, das insgesamt 5 Kategorien besitzt, werden unter Kategorie 2 Aufenthaltstitel für qualifizierte Nicht-EU-Bürger mit Stellenangebot monatlich zugeteilt. Ist dieses Kontingent ausgeschöpft, werden die Antragsteller nach den Eigenschaften ihres Berufs – wobei Engpassberufe gegenüber promovierten Akademikern vorrangig sind, die selbst wiederum gegenüber anderen Berufen Vorrang genießen – und dem in Aussicht gestellten Gehalt eingestuft.

Im System der Vereinigten Staaten und Italiens gilt „wer zuerst kommt, mahlt zuerst". Die Anträge werden nach dem Datum der Antragstellung abgelegt und in dieser Reihenfolge bearbeitet. Wenn beim H-1B-Programm innerhalb der ersten Woche der Antragsabgabe die Obergrenze überschritten wird, kommt in den Vereinigten Staaten ein Lotteriesystem zum Einsatz, um die Bearbeitungsreihenfolge zu bestimmen. Auch Neuseeland nutzt ein Lotteriesystem, um im Rahmen seiner dauerhaften Aufenthaltsprogramme Kandidaten für das Samoa-Kontingent und die Pacific-Access-Kategorie auszuwählen. Wenn in Australien die Obergrenze für Familiennachzug erreicht ist, werden die Antragsteller auf

eine Warteliste gesetzt, damit ihr Visumantrag im Rahmen der verfügbaren Plätze im darauffolgenden Jahr berücksichtigt wird. Wartelisten können zu einem langen Rückstau bei der Antragsbearbeitung führen, daher begrenzen manche Länder die Gültigkeitsdauer von Anträgen.

Im Fall eines Antragüberhangs besteht ein anderes Konzept darin, auf überzählige Anträge strengere Vorschriften anzuwenden. In Norwegen müssen Fachkräfte an einer Arbeitsmarktprüfung teilnehmen, wenn das Kontingent ausgeschöpft ist.

Die Zahl der eingereichten Anträge kann natürlich auch unter den vorgegebenen Begrenzungen oder Zielwerten liegen. Das kann in der Tat ein von der Politik verfolgtes Ziel sein und einige Obergrenzen sind, wie z.B. in Ungarn, bisher nie erreicht worden. Dennoch kann eine niedrigere Antragszahl als erwartet problematisch sein, insbesondere wenn ein öffentliches Engagement bekundet wurde, eine bestimmte Anzahl an Migranten anzuwerben. Dies war in Deutschland Mitte der 2000er Jahre mit der Greencard für IT-Fachkräfte der Fall, deren Inanspruchnahme so gering war, dass der Fachkräftemangel in Frage gestellt wurde und Fragen in Bezug auf die Attraktivität des Programms aufgeworfen wurden. Im Fall einer unzureichenden Antragszahl können die verbleibenden Plätze entweder auf die Quoten des darauffolgenden Jahres oder in eine andere Visumkategorie übertragen werden. In der Tat handelt es sich bei der Entscheidung, ob ungenutzte Plätze übertragen werden können, um eine separate Grundsatzfrage. In den Vereinigten Staaten werden freie Plätze in einer der fünf Kategorien für dauerhafte Arbeitsmigration den Kategorien hinzugefügt, die überzählige Anträge empfangen.

Eine andere Methode, die von manchen Ökonomen vorgeschlagen wurde – aber nirgendwo praktiziert wird –, ist die Versteigerung von Arbeitserlaubnissen (Freeman, 2006). Als marktorientierte Instrumente können Versteigerungen zwar Effizienzgewinne erzielen, ihr Einsatz in der Praxis erweist sich jedoch als schwierig. Versteigerungssysteme würden z.B. klarer Regeln bedürfen, um die in einem bestimmten Zeitraum verfügbare Zahl an Visa und den Mindestpreis zu bestimmen. Dies kann für sich genommen kontraproduktiv sein, weil es anstatt einer Rationalisierung des Angebots zu einem festen Angebot führen könnte.

Zahlenmäßige Begrenzungen können auch allgemeineren politischen Zielsetzungen der partizipativen Demokratie und der Durchsetzung von Governance-Regeln dienen. Im Prinzip beinhaltet der Prozess der Quotenfestsetzung Konsultationen mit einem breiten Spektrum von beteiligten Akteuren, um politische Legitimität zu gewährleisten (Ruhs, 2005). Anstrengungen zur Konsensbildung – wie z.B. mit den Sozialpartnern in Irland oder der Öffentlichkeit in Kanada – tragen dem politischen Willen Rechnung, die Konsensfindung oder zumindest die Mitwirkung an diesem Prozess zu fördern.

Punktesysteme für qualifizierte Migranten

Im Rahmen von Punktesystemen werden Punkte für Anforderungen vergeben, die für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration und Niederlassung im Aufnahmeland als wesentlich angesehen werden. Punkte werden für die Qualifikationen, die Kompetenzen, die Sprachkenntnisse, das Alter, die Berufserfahrung und sogar das Gehalt gegeben (Tabelle 3.1). Die Gesamtzahl der Punkte, die ein Antragsteller einer Arbeitserlaubnis erhält, bestimmt, ob er geeignet ist, und sorgt gleichzeitig für einen Ausgleich. Ursprünglich wurde das System mit einer Angebotsfokussierung entwickelt, und zwar für Migranten nach Kanada, Australien und Neuseeland, um qualifizierte Zuwanderer mit übertragbaren Kompetenzen und einer langfristigen Beschäftigungsfähigkeit auszuwählen – Merkmale, die anhand eines einzigen Kriteriums schwer zu erfassen gewesen wären. Jahrzehntelang waren Punktesysteme das wichtigste Instrument diskretionär gesteuerter Migration, und sie

Tabelle 3.1 **Punktevergabe in verschiedenen Anwerbungssystemen, ausgewählte OECD-Länder, in Prozent der Zulassungspunktzahl, 2014**

Merkmale	Österreich		Dänemark	Japan	Niederlande	Ver. Königreich	Australien	Kanada			Korea	Neuseeland
	Kategorie 1; hochqualifiziert	Kategorie 2; Schlüssel-kraft oder Mangelberuf				Kategorie 2; Allgemein (Sponsor-Lizenz)	General Skilled Migration	Föderales System	Québec (allein-stehend)	Québec (mit Partner)		
	Befristeter Aufenthaltstitel (verlängerbar)						Dauerhafter Aufenthaltstitel					
Stellenangebot erforderlich?	Nein	Ja	Nein		Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein		Nein
Eigenschaften des angestrebten Berufs												
Stellenangebot oder derzeitige Beschäftigung im Land						**42**		**15-22***	11	10		**50**
Qualifizierter Beruf: qualifiziert/Stellenangebot		**0***				28*	**0**		0-29	0-25		**0**
Mangelberuf oder stark nachgefragter Beruf: qualifiziert/Stellenangebot		**0***	10			63*		**0***				10-40
Bisherige Berufserfahrung												
Arbeitserfahrung (allgemein)	3-29*	4-20**	5	7-21				22-31	0-15	0-13		10-30
Zusatzpunkte für berufsspezifische Erfahrung			5-10				8-23					10-30
Zusatzpunkte für Arbeitserfahrung im Land	14*	8-20**	5-10*		14		8-31		2-15*	2-13*		5-25
Akademische Qualifikationen												
Bildungsabschluss (allgemein)	29-57**	40-60	30-80	**29-43**	71-86		15-31*	7-37	**4-22**	**3-19**	**31-44**	50-55
Zusatzpunkte für im Land oder in der Region erworbene akademische Qualifikationen	7-14		5-10*	7	**0*-14**		23-38*	7	2-15*	2-13*		5-10
Zusatzpunkte für an angesehenen Hochschulen erworbene akademische Qualifikationen			5-15		**0***							
Sprachkenntnisse												
Sprachkenntnisse in der Erstsprache	7-14	20-30	5-25	14	14*	**14**	**0-31**	1-24	0-29	0-25	**12,5-25**	**0**
Sprachkenntnisse in der Zweitsprache			5-10				8	1-12	0-11	0-10		
Alter	14-29	30-40	**10-15**	**7-21**	**14**		**0-38**	**3-15**	**0-29**	**0-25**	**22,5-31**	**5-30**
Finanzielle Anforderungen												
Ausreichende Finanzmittel für die erste Zeit			**0**			**14**						
Vorheriger Verdienst	29-43**	**0**										
Derzeitiger Verdienst				**14-57**		**31-69**					**6,25-12,5**	

Tabelle 3.1 *(Forts.)* **Punktevergabe in verschiedenen Anwerbungssystemen, ausgewählte OECD-Länder, in Prozent der Zulassungspunktzahl, 2014**

Merkmale	Österreich		Dänemark	Japan	Niederlande	Ver. Königreich	Australien	Kanada			Korea	Neuseeland
	Kategorie 1; hochqualifiziert	Kategorie 2; Schlüssel-kraft oder Mangelberuf				Kategorie 2; Allgemein (Sponsor-Lizenz)	General Skilled Migration	Föderales System	Québec (allein-stehend)	Québec (mit Partner)		
	Befristeter Aufenthaltstitel (verlängerbar)						Dauerhafter Aufenthaltstitel					
Merkmale des Partners und der Familie												
Soziodemografische Merkmale des (Ehe-)Partners							8	4-7		0-25		20
Qualifiziertes Stellenangebot des (Ehe-)Partners								7				20
Sonstige familiäre Merkmale								7	5*	5*		10
Kinder									4-15	3-13		
Regionale Elemente (Studium, Niederlassung, Beschäftigung in ländlichen Gebieten, Sponsoring usw.)							**8-38**		**7**	**6**		**10**
Sonstiges (persönlicher Eindruck usw.)									**0-15**	**0-13**		
Zulassungspunktzahl	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Anmerkung: Alternative Anforderungen sind mit Sternchen */**/*** gekennzeichnet. Obligatorische Kriterien sind durch Fettdruck gekennzeichnet.
Die Prozentwerte beziehen sich auf die Punkte, die für jedes Kriterium in Prozent der Gesamtpunktzahl (Zulassungspunktzahl) vergeben werden können. Da die mögliche Höchstpunktzahl über der Zulassungspunktzahl liegt, übersteigt die Summe der Prozentwerte 100%. In allen in der Tabelle aufgeführten Ländern ist ein befristeter Aufenthaltstitel in der Regel verlängerbar, wenn der Antragsteller eine Beschäftigung hat.
Dänemark: Höchstens 105 Punkte können für den Bildungsabschluss vergeben werden. Sprachkompetenzen können entweder in einer nordischen Sprache, in Deutsch oder in Englisch nachgewiesen werden. Fünf Bonuspunkte werden für Kenntnisse der dänischen Sprache gegeben. Höchstens 15 Punkte können für landes-/regionsspezifische Berufs- oder Bildungserfahrung gegeben werden.
Kanada/föderales System: Alle landes-/regionsspezifischen Kriterien gelten ebenfalls für (Ehe-)Partner. Die landes-/regionsspezifischen Punkte und akademischen Qualifikationen des (Ehe-)Partners können nicht mehr als 10 Punkte der erforderlichen 67 ausmachen.
Kanada/Québec: Die Höchstpunktzahl für Beschäftigung/Studium/Familie in Québec beträgt insgesamt 8 Punkte der erforderlichen 55 für alleinstehende Antragsteller bzw. 63 für Antragsteller, die von ihrem (Ehe-)Partner begleitet werden.
Österreich: Im Programm für hochqualifizierte Kräfte werden beim Kriterium akademische Qualifikationen Zusatzpunkte für Forschungstätigkeiten gewährt. Im Programm für Schlüsselarbeitskräfte gibt es ein Kriterium der Mindestentlohnung. Kategorie 2 in Österreich und im Vereinigten Königreich: Neben einem Stellenangebot ist entweder eine Beschäftigung in einem Mangelberuf oder eine Arbeitsmarktprüfung Voraussetzung. Im Vereinigten Königreich sind Absolventen britischer Universitäten und Beschäftigungen mit einem Verdienst von über 150 000 £ von der letztgenannten Anforderung ausgenommen. Zudem unterliegen beide Kategorien keiner zahlenmäßigen Begrenzung, während eine monatliche Obergrenze für die anderen (beschränkten) Kategorien gilt. Um die Zulassungen unterhalb dieser Obergrenze zu bestimmen, werden die Antragsteller nach der erzielten Punktzahl eingestuft. In Neuseeland und Australien geben Antragsteller, die die Zulassungspunktzahl erreichen, eine Absichtserklärung (Expression of Interest – EoI) ab. Sie werden dann nach ihrer Punktzahl eingestuft und erhalten die sogenannte „invitation to apply" (das Antragsformular für den eigentlichen Antrag auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis).
Quelle: OECD-Sekretariat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157970

sind es nach wie vor in Australien, Kanada und Neuseeland. In den letzten Jahren haben andere Länder sie für ihre Zwecke angepasst, während sie in den Ländern, die sie von Beginn an nutzen, erheblich überarbeitet wurden.

Gemeinsame Kriterien mit unterschiedlicher Betonung. Die ersten Punktesysteme zielten darauf ab, hochqualifizierte Migranten zu identifizieren, indem einem höheren Bildungsniveau, einschlägiger Berufserfahrung und Kenntnissen der vor Ort gesprochenen Sprache mehr Punkte zuerkannt wurden. Vorhandene Kompetenzen wurden nicht separat ermittelt. Das Alter war schon immer ein wichtiges Selektionskriterium, da es als Bestimmungsfaktor für den wirtschaftlichen und fiskalischen Beitrag im Zeitverlauf bekannt ist. Es ist zudem ein Indikator für den potenziellen Beitrag zum Bevölkerungswachstum.

Abgesehen davon, dass unumgängliche Kriterien in Bezug auf die Gesundheit und bestimmte Charaktereigenschaften erfüllt werden müssen, gelten einige Kriterien als Voraussetzung, bevor ein Antragsteller überhaupt Punkte erhält. Dazu gehören Sprachkenntnisse (Kanada, Neuseeland), ein Stellenangebot im Aufnahmeland (Vereinigtes Königreich und Österreich), das Gehalt (im Vereinigten Königreich ist ein Gehalt von mindestens 20 000 £ Voraussetzung) und ein bestimmtes Höchstalter[19]. In Australien ist eine Beurteilung der Kompetenzen im Fall von Erstantragstellern mittlerweile obligatorisch, bevor sie im Rahmen des Punktesystems einen Antrag einreichen können. Manche Länder verlangen zudem eine vorherige Registrierung, wenn für einen Beruf eine Zulassung vorgeschrieben ist.

Korea führte vor kurzem in seinem allgemeinen Zulassungssystem sein eigenes Punktesystem als untergeordnete Komponente ein. Anstatt der Zulassung neuer Migranten soll es die Vergabe dauerhafter Aufenthaltstitel für Zuwanderer beschleunigen, die sich bereits im Land befinden. Auch Japan führte 2012 ein Punktesystem ein, um die Zuwanderung hochqualifizierter Kräfte zu fördern.

Die Punktesysteme unterscheiden sich erheblich voneinander. Akademische Qualifikationen gelten in allen Systemen als entscheidende Voraussetzung, wobei Kategorie 2 (die „allgemeine“ Kategorie) des britischen Zulassungssystems die einzige Ausnahme darstellt. Allgemeine Qualifikationen werden unterschiedlich gewichtet. Das Gewicht in der Gesamtpunktzahl reicht zwar von 22% in Quebec bis zu 86% in den Niederlanden, es liegt aber generell zwischen 25% und mehr als 50%. Während manche Länder Zusatzpunkte für im Zielland erworbene Qualifikationen vergeben, was insbesondere in Australien der Fall ist, wo in der Kategorie General Skilled Migration 23-38% der Gesamtpunktzahl gewährt werden, bewerten die meisten Länder im Ausland und im Inland erworbene Qualifikationen als gleichwertig. In manchen Ländern, wie Korea und Japan, sind bestimmte Mindestqualifikationsniveaus unerlässlich.

Ein weiteres Kriterium, das häufig verwendet wird, ist die Sprachkenntnis, die bis zu 30% der Gesamtpunktzahl eines Antragstellers ausmachen kann – was mit dem unumstößlichen Beleg im Einklang steht, dass die Kenntnis der Sprache eine Determinante für erfolgreiche Arbeitsmarktergebnisse ist. In Neuseeland werden keine Punkte für die Sprachkenntnis vergeben, da sie als unabdingbare Voraussetzung gilt. Australien verlangt ein Mindestniveau an „sprachlichen Kompetenzen“, für das keine Punkte gewährt werden, dafür werden für höhere Sprachniveaus mehr Punkte vergeben. Desgleichen ist in Kanada ein Schwellenwert für die Zulassung vorgesehen, darüber hinaus werden je nach Kompetenzniveau Punkte in den Bereichen Verstehen, Sprechen, Lesen und Schreiben ermittelt.

Einige Länder genießen nicht das Privileg, dass ihre Sprache außerhalb der Landesgrenzen gesprochen wird, und erkennen aus diesem Grund eine Zweitsprache (in der Regel Englisch) an, wie es in Dänemark und Österreich der Fall ist. Kanada hingegen hat den Vorteil, dass

beide Sprachen außerhalb des Landes von einer großen Zahl von Menschen gesprochen werden, und vergibt daher für beide Sprachen Punkte.

Das Vereinigte Königreich, Japan und Korea sind die einzigen drei Länder, in denen das Gehalt berücksichtigt wird, wobei die ersten beiden Länder dieser Punktzahl eine hohe Gewichtung beimessen, da sie als Hilfsvariable für die Arbeitsmarktintegration betrachtet wird[20].

Die Berufserfahrung zählt ebenfalls, wobei in manchen Systemen für Erfahrung im Zielland oder in bestimmen Berufen Zusatzpunkte gewährt werden. Der Nachweis eines Stellenangebots wird zunehmend obligatorisch, wie es im britischen Visasystem in Kategorie 2 der Fall ist, was eine Verschiebung zu Gunsten nachfrageorientierter Politikmaßnahmen widerspiegelt. In Neuseeland wird einem Stellenangebot eine hohe Gewichtung von 50% beigemessen. Daher können die meisten Arbeitskräfte, die sich bereits mit einem befristeten Aufenthaltsstatus im Land aufhalten, beim Kriterium der Berufserfahrung eine hohe Punktzahl erzielen.

Bonuspunkte werden für Kriterien wie Arbeitsplätze in entlegenen Regionen, qualifizierte Berufe, Mangelberufe, Qualifikationen in bestimmen Fachbereichen und enge familiäre Bindungen vergeben. Zusatzpunkte werden u.U. auch Antragstellern zugeteilt, deren Partner ein Stellenangebot nachweisen kann, sowie für bestimmte soziodemografische Merkmale (Kanada und Neuseeland), die auf das Potenzial des wirtschaftlichen Beitrags einer familiären Einheit schließen lassen. Im Fall der kanadischen Regionalprogramme werden Punkte für den persönlichen Eindruck gewährt, den ein Antragsteller im Hinblick auf Integrationsbereitschaft macht. In Österreich erhalten insbesondere Profisportler/innen und Profisporttrainer/innen Zusatzpunkte.

Im Allgemeinen werden mit Punktesystemen zwei Schwerpunkte verfolgt: der Arbeitsmarkt und die Niederlassung im Land. In den meisten Ländern liegt der Schwerpunkt auf dem Arbeitsmarktpotenzial der Antragsteller, während im föderalen System Kanadas und im System der Provinz Quebec die Anpassungsfähigkeit und Kriterien im Hinblick auf die Niederlassung im Vordergrund stehen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass ab 2015 in beiden Systemen das Augenmerk stärker auf die Arbeitsnachfrage gerichtet wird.

Die Neukalibrierung von Punktesystemen kann sich als schwierig erweisen. Punktesysteme sind nicht unveränderlich. Sie werden stetig weiterentwickelt, und die Herausforderung besteht darin, ein Punktesystem zu konzipieren, das letztlich die besten Arbeitsmarktergebnisse liefert. Punkte werden entsprechend den migrationsbezogenen Zielsetzungen des Aufnahmelands sowie der Evidenz vergeben, wie die Eigenschaften eines Migranten zur Erreichung dieser Zielsetzungen beitragen.

Die Beobachtung und Erforschung des weiteren beruflichen Wegs von Migranten, die durch Punktesysteme zugelassen wurden, haben in mehreren Ländern gezeigt, dass die Arbeitsmarktergebnisse nicht immer positiv sind. In einer kanadischen Studie wurde die Verwendung einer hybriden Methode vorgeschlagen, bei der ein versicherungsmathematischer Ansatz zusammen mit den Arbeitgeberpräferenzen[21] und einem System der beschleunigten Zulassung (*Express Entry*) kombiniert wird. Das *Express-Entry*-System wird derzeit entwickelt und basiert auf einer Kombination von Faktoren, mit der sich die zu erwartenden Einkommen aus Beschäftigung vorhersagen lassen.

Folglich haben sich die Punktesysteme im Zeitverlauf verändert, indem neue Kriterien hinzugekommen sind und die Punkte anders vergeben werden. Punkte werden gewährt für: den Nachweis eines Stellenangebots oder einer Beschäftigung, im Aufnahmeland erworbene Qualifikationen und Berufserfahrung (wobei einer in Neuseeland durchgeführten Untersuchung zufolge vor Ort erworbene Qualifikationen jedoch keine weiteren Vorteile

bringen), Kenntnisse der vor Ort gesprochenen Sprache sowie das im Aufnahmeland oder Herkunftsland bezogene Gehalt. Zusatzpunkte gibt es zudem in Australien für Visumantragsteller, deren Beruf auf der Liste der Mangelberufe aufgeführt ist. 2012 wurde dort ferner die für eine Zulassung erforderliche Punktzahl von 65 auf 60 Punkte gesenkt, um das Interesse an der Migration eines größeren Kreises von Personen mit Kompetenzen und Eigenschaften zu wecken, die in Australien gebraucht werden.

Zu den jüngsten, im Jahr 2013 in Kanada vorgenommenen Änderungen der Auswahlkriterien gehört, dass jüngere Bewerber und Antragsteller mit besseren Sprachkenntnissen mehr Punkte erhalten. Darüber hinaus wurde in Kanada eine Evaluierung der formalen Bildungsnachweise *(Educational Credential Assessment* – ECA*)* eingeleitet, so dass die für Bildung vergebenen Punkte dem tatsächlichen Wert von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Abschlüssen in Kanada entsprechen. In Neuseeland wurden die Punkte für berufliche Qualifikationen zu Gunsten tertiärer Bildungsabschlüsse gestrichen.

In anderen Fällen wurden Punktesysteme wegen des geringen Antragsvolumens angepasst. Aus diesem Grund lockerte Japan beispielsweise die strengen Kriterien seines Punktesystems im Jahr 2014.

Bearbeitungsrückstände bewältigen. Punktesysteme, die nicht nur auf die Beschäftigung ausgerichtet sind, ziehen häufig eine große Zahl von Antragstellern an, da theoretisch jeder einen Antrag einreichen kann. Die Prüfung jedes einzelnen Antrags kann jedoch selbst im Schnellverfahren zu einer Überlastung der Verwaltungsbehörden und zu Bearbeitungsrückständen führen. Eine Lösung dafür ist das Modell *Expression of Interest* – EoI (Absichtserklärung), das dem Verwaltungspersonal den Aufwand abnimmt, alle Anträge durchsehen zu müssen.

Im Rahmen des EoI-Modells geben die Antragsteller, die nach einer Selbstbeurteilung die Mindestpunktzahl für die Zulassung erreichen und sonstige Anforderungen erfüllen, eine Absichtserklärung ab. Alle Absichtserklärungen (EoI) werden gesammelt und entsprechend der erlangten Punktzahl eingestuft. Die Antragsteller, die die vorab festgelegte Punktzahl erreichen, erhalten automatisch eine „invitation to apply" (d.h. ein Antragsformular für den eigentlichen Antrag auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis), während diejenigen, deren Punktzahl zwischen der Mindestpunktzahl und der vorab festgelegten Punktzahl liegt, in Abhängigkeit von der Nachfrage und den für diesen Zeitraum geltenden Kriterien das erforderliche Antragsformular bekommen. Wenn die Zahl der EoI in einer Runde das festgesetzte Kontingent übersteigt, können die Anträge in der nächsten Runde berücksichtigt werden, vorausgesetzt die EoI sind nach wie vor gültig.

Das EoI-Modell wurde erstmals 2003 in Neuseeland eingeführt, gefolgt von Australien im Jahr 2012 (Kasten 3.2). Dieser zweistufige Auswahlmechanismus innerhalb des Punktesystems ermöglicht eine größere Kontrolle im Auswahlverfahren. Kanada plant die Einführung seines EoI-Modells mit Expresszulassung, um die besten und intelligentesten Kandidaten zu gewinnen und den Bearbeitungsrückstand im Auswahlsystem zu beseitigen, der aus der Auflage resultiert, dass jeder zulässige Antrag geprüft werden muss.

In Neuseeland wurde das Problem der vorab in Überzahl vorhandenen Absichtserklärungen beseitigt, indem beschlossen wurde, nur die Anträge mit der für eine Zulassung ausreichenden Punktzahl durchzusehen. Tatsächlich wird den meisten dieser Anträge stattgegeben. Danach sah sich das Land mit einem neuen Problem konfrontiert – dem des Rückgangs der Antragszahlen (Abb. 3.4), der durch die sinkende Arbeitsmarktnachfrage ausgelöst wurde[22]. Entweder können in diesem Fall weniger Zuwanderer aufgenommen werden, oder es muss die Zulassungspunktzahl gesenkt werden, um Antragsteller mit einer niedrigeren Punktzahl aufzunehmen. Neuseeland entschied sich für die erste Option.

Kasten 3.2 **Funktionsweise von *Expression of Interest* (EoI) und *Invitation to Apply* (ITA)**

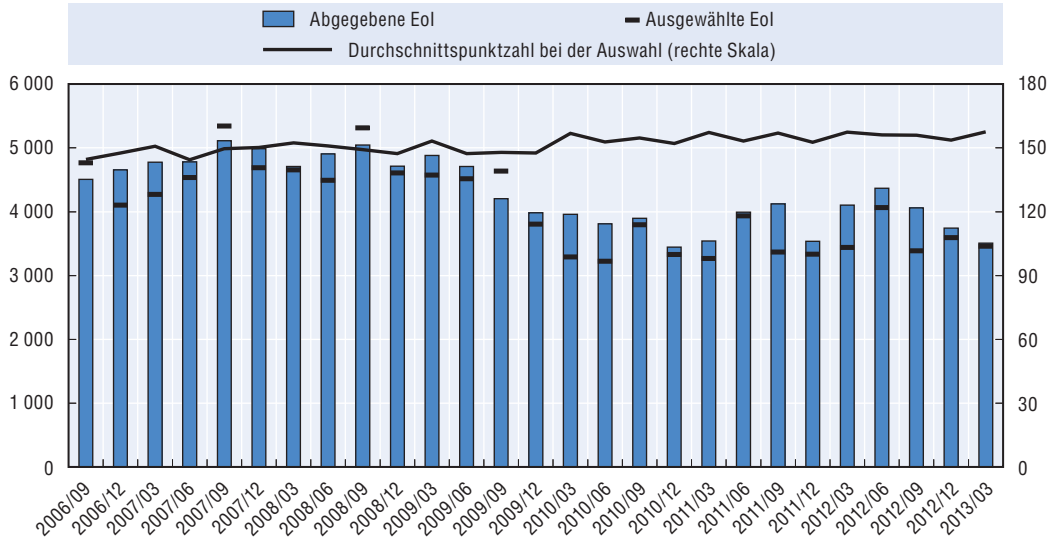
Das System *Expression of Interest* (EoI) (Absichtserklärung) wurde in Neuseeland im Jahr 2003 eingeführt, gefolgt von Australien im Jahr 2012, während Kanada im Jahr 2015 voraussichtlich seine eigene Variante lancieren wird. Obgleich die beiden Systeme in Australasien weitgehend ähnlich sind, gibt es einige wesentliche Unterschiede. In Neuseeland können sich die Antragsteller sowohl online als auch über ein Papierformular bewerben. In Australien hingegen müssen Interessenten ihre Anträge über das Onlineportal *SkillSelect* einreichen, auf das im Portal angemeldete Arbeitgeber allerdings direkt zugreifen können, um geeignete Migranten zu suchen. In Neuseeland wird das EoI-System nur in der Visumkategorie Skilled Migrant angewendet, während es sich in Australien auf die Unterkategorien Skilled Independent, Skilled Nominated und Business Innovation erstreckt. (In Neuseeland werden Visa der Kategorie Entrepreneur zwar über ein Punktesystem vergeben, die Antragsteller müssen aber nicht das EoI-Verfahren durchlaufen, was u.U. die geringere Zahl an erteilten Visa erklärt.)

Was die Bearbeitung betrifft, so sortiert das System *SkillSelect* alle Anträge der Unterkategorie Skilled Independent ohne Personaleinsatz, während in Neuseeland alle Anträge mit einer Punktzahl von über 140 Punkten automatisch zugelassen werden. Die restlichen Anträge werden in einer zweiten Runde sortiert, in der Kriterien wie der Nachweis eines Stellenangebots vorrangig sind. Das System setzt das Sortierverfahren also nicht automatisch fort. In Australien ist für die Zuwanderung der Kategorie Skilled Nominated allerdings eine Evaluierung durch den jeweiligen Bundesstaat oder das jeweilige Territorium erforderlich.

Um beim Auswahlverfahren Kontrolle zu gewährleisten, ist bei der Auswahl in Neuseeland das Datum der Antragstellung für eine Aufenthaltsgenehmigung ausschlaggebend – und nicht das Datum, an dem die EoI abgegeben oder der Antrag aus dem EoI-Pool gezogen wurde. In der Praxis wird indessen die Bearbeitung von erfolgreichen *Invitations to apply* – ITA (Antragsformularen für den eigentlichen Antrag auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) gewöhnlich fortgesetzt, selbst wenn sich die Kriterien geändert haben. Außerdem ist eine EoI sechs Monate gültig, wohingegen es in Australien bis zu zwei Jahre sind, was den Antragstellern die Möglichkeit bietet, ihre Punktzahl zu verbessern, wenn sich die Umstände verändern. Im neuseeländischen System hingegen wird qualifizierten Migranten der Skilled Migrant Category (SMC), die die erforderliche Punktzahl zwar nicht erreicht haben, aber als potenziell geeignet gelten, ein auf neun Monate befristetes Visum zur Arbeitsuche gewährt. Die Transparenz des Systems, die durch die regelmäßige Bekanntgabe der Zulassungspunktzahl und der Zahl der zugelassenen Anträge garantiert wird, bedeutet, dass die Antragsteller selbst ihre Chancen einschätzen können, eine ITA zu erhalten und zugelassen zu werden.

Auf Grund der EoI-Systeme konnte die Bearbeitungszeit in beiden Ländern erheblich verkürzt werden. Da es in Australien verschiedene Möglichkeiten für die Beantragung von Visa gibt, wird bei der Bearbeitung ein Ranking-System verwendet, in dessen Rahmen regionale Programme vorrangig sind. Gemessen an den Hauptantragstellern liefern beide Systeme gute Ergebnisse. Auswahlverfahren auf der Grundlage von Punktesystemen ziehen in Australien und in Ländern ohne EoI (z.B. in Kanada und im Vereinigten Königreich) nach wie vor zu viele Antragsteller an.

Abbildung 3.4 **Abgegebene und ausgewählte Expression of interest (EoI), Neuseeland, 2006-2013**



Quelle: Ministerium für Wirtschaft, Innovation und Beschäftigung, Neuseeland.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157703

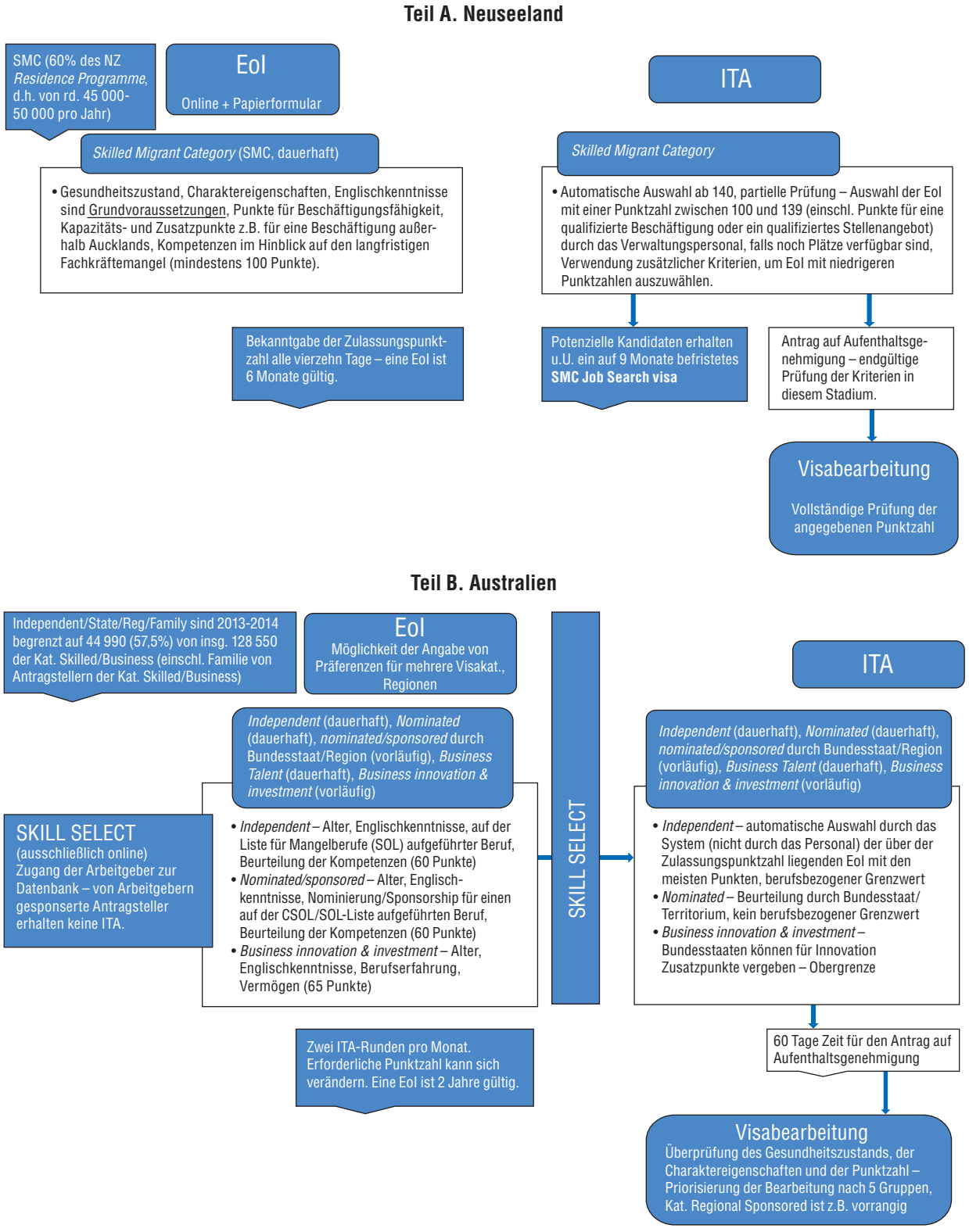
Die Punktesysteme sind mit verschiedenen Übergangsmöglichkeiten ausgestattet. Anfangs wurde in den Punktesystemen generell eine „automatische Zulassungspunktzahl" verwendet, ab der alle Anträge bearbeitet oder zugelassen werden mussten. Wenn ein Punktesystem zusammen mit allgemeinen Zielsetzungen genutzt wird, werden Anträge, die überhaupt keine Chance haben, anhand von Quoten und veränderlichen Zulassungspunktzahlen aussortiert, um Mindeststandards im Bereich der Migration aufrechtzuerhalten.

Da jeder Antragsteller entsprechend seiner erreichten Punktzahl in eine Rangliste eingestuft wird, ermöglichen es Punktesysteme den Ländern, eine Reserve von Antragstellern zu bilden, die entweder den Schwellenwert oder das ursprüngliche Kontingent verfehlen. Im Fall einer zu hohen Antragszahl kann der Schwellenwert der Reserve bis zur Zulassungspunktzahl angehoben werden, was derzeit in Australien praktiziert wird.

Punktesysteme können auch dazu dienen, Anträge in eine zweite Kategorie einzuteilen. In Neuseelands zweiter Kategorie sind Kandidaten vertreten, die zwar die erforderliche Zulassungspunktzahl erreicht haben, andere Kriterien jedoch nicht erfüllen (z.B. den Nachweis eines Stellenangebots). Antragsteller, die sich in dieser Situation befinden, werden befragt, um ihre Aussichten im Falle einer Niederlassung zu bestimmen. Wenn davon ausgegangen wird, dass sie das richtige Potenzial besitzen, wird ihnen u.U. ein Visum zur Arbeitsuche als qualifizierter Migrant angeboten (Abb. 3.5 Teil 1). Mit diesem Visum erhalten sie neun Monate Zeit, um eine qualifizierte Beschäftigung zu finden, die sie zu einem langfristigen Aufenthalt berechtigt. Die Niederlande, Dänemark und Österreich vergeben ähnliche Genehmigungen zur Arbeitsuche auf der Grundlage der im Punktesystem erreichten Ergebnisse. Dabei handelt es sich zwar lediglich um befristete Aufenthaltstitel, sie können aber die Möglichkeit eines Übergangs zu einem dauerhaften Aufenthalt beinhalten.

Da in Punktesystemen Antragsteller identifiziert werden, die berechtigt sind, eine Beschäftigung aufzunehmen, können diese Daten mit den Verzeichnissen für offene Stellen verknüpft werden, so dass die Arbeitgeber aus einem Pool von bereits zugelassenen Arbeitskräften auswählen können. Das elektronische Portal *SkillSelect* in Australien ermöglicht

Abbildung 3.5 **Expression of Interest (EoI) und Invitation to Apply (ITA)**



es, die Kompetenzen der Antragsteller mit dem Bedarf der Arbeitgeber zusammenzubringen, die im Portal angemeldet sind (Abb. 3.5 Teil 2).

Wenngleich Punktesysteme ursprünglich als angebotsseitige Instrumente entwickelt wurden, besteht kein Grund dafür, warum sie nicht die Nachfrage berücksichtigen sollten – oder wie in Japan ausschließlich auf die Nachfrage ausgerichtet sein sollten. Die bisher verfügbaren Daten über die Arbeitsmarktergebnisse von Migranten unterstreichen den positiven Effekt einer Beschäftigungsaufnahme bei der Ankunft auf das Kompetenz-Matching und die Beschäftigungsfähigkeit (Kasten 3.2).

Berücksichtigung einer regionalen Dimension bei Auswahl und Zulassung

In vielen OECD-Ländern bestehen zwischen den Regionen große Arbeitsmarktdisparitäten, wobei in einigen Regionen ein akuterer Arbeitskräftemangel herrscht als in anderen. Traditionell haben sich die Arbeitsmigranten in den klassischen Einwanderungsländern unverhältnismäßig stark in städtischen Ballungsräumen niedergelassen, wo die Arbeitsmärkte größer und die Netzwerke besser konsolidiert sind. Die Anziehungskraft von Netzwerken und städtischen Ballungsräumen kann der zielgerichteten Migrationspolitik effektiv entgegenwirken, wenn Neuzuwanderer für bestimmte Regionen angeworben werden sollen. In Australien und Kanada kommt den Regionen bei der Auswahl der Arbeitsmigranten zwar eine Rolle zu, sie müssen sich aber dennoch der Herausforderung stellen, für Migranten attraktiv zu sein, die zum Arbeitsmarkt des ganzen Landes Zugang haben. So hat Spanien beispielsweise die Beschränkung auferlegt, dass Arbeitsmigranten, die für eine offene Stelle zugelassen werden, mindestens ein Jahr lang in der betreffenden Region bleiben müssen.

Arbeitsmarktprüfungen spielen eine Schlüsselrolle in der Arbeitsmigrationspolitik

Die Sicherung der Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen der inländischen Arbeitskräfte ist in fast allen Ländern ein wesentliches Anliegen. Eines der wichtigsten Regulierungsinstrumente, um zu gewährleisten, dass die Arbeitsmigration nicht die Beschäftigungsaussichten bzw. die Beschäftigungslage der Arbeitskräfte vor Ort beeinträchtigt, ist die Arbeitsmarktprüfung.

Arbeitsmarktprüfungen werden seit mindestens 60 Jahren durchgeführt, sie wurden bereits 1953 vom Ausschuss für Arbeit (Manpower Committee) der OEEC[23] kodifiziert, wodurch sich die Mitgliedstaaten für die Arbeitsmigration öffneten, „sobald festgestellt wird, dass geeignete nationale oder ausländische Arbeitskräfte, die Teil der regulären Erwerbsbevölkerung sind, für die betreffende Beschäftigung im Land selbst nicht zur Verfügung stehen". Anhand einer „Arbeitsmarktprüfung" soll bestimmt werden, ob eine Beschäftigung von einer verfügbaren inländischen Arbeitskraft ausgeübt werden könnte, unabhängig davon, ob es sich um einen Staatsbürger oder einen Gebietsansässigen handelt. Die Verfahren und Kriterien sind zwar von Land zu Land unterschiedlich (Tabelle 3.A1.2), sie sollen in der Regel aber gewährleisten, dass freie Stellen lokal ausgeschrieben werden und die Arbeitgeber nach dem Grundsatz von Treu und Glauben handeln, wenn sie angeben, Arbeitskräfte aus dem Ausland anwerben zu müssen.

Die Verfahren und Vorschriften bei Arbeitsmarktprüfungen variieren. Häufig besteht der erste Schritt darin, bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung oder in manchen Fällen bei der nationalen oder regionalen Visa-Bearbeitungsstelle ein Stellenangebot zu veröffentlichen. Nachdem die Stelle für einen bestimmten Zeitraum ausgeschrieben war, wird die Stellenausschreibung für die Anwerbung von Migranten geöffnet oder wird dem Arbeitgeber eine Genehmigung für die Personalanwerbung aus dem Ausland erteilt. Die OEEC setzte die Dauer einer Stellenausschreibung auf einen Monat mit einer möglichen

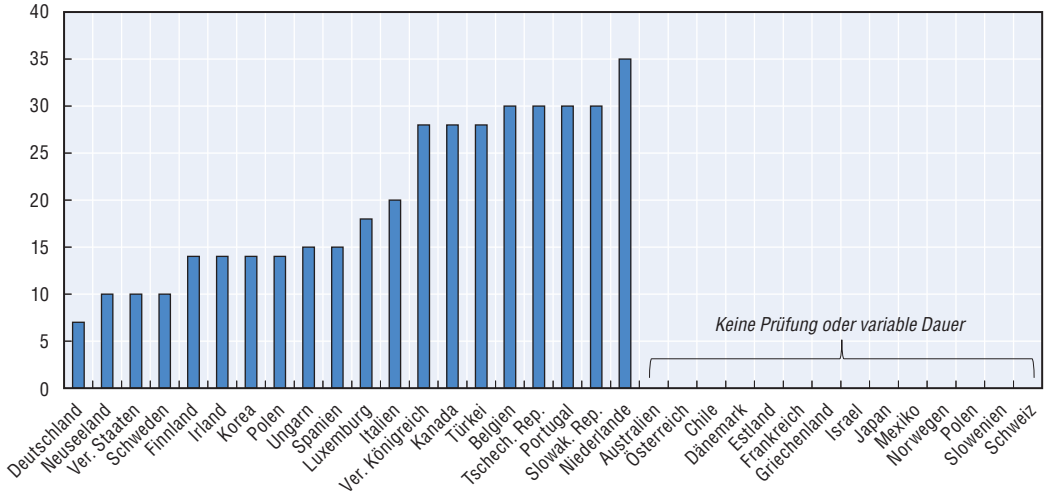
Verlängerung um einen weiteren Monat fest[24]. Derzeit reicht sie beispielsweise von 10 Tagen in einigen Ländern bis zu 35 Tagen in den Niederlanden. In manchen Ländern existiert zwar keine gesetzliche Frist, sie reagieren aber in einem angemessenen Zeitraum (Abb. 3.6).

Im Rahmen des europäischen Job-Netzwerks EURES kann von den europäischen Ländern im Fall von Arbeitsmarktprüfungen verlangt werden, dass Stellenanzeigen bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung im Land ebenso wie im EURES-Netzwerk veröffentlicht werden, obgleich die öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen die Stellenanzeigen häufig automatisch übermitteln. In vielen Ländern sind Stellenanzeigen kostenpflichtig, wobei sich die Kriterien im Hinblick auf ihre Dauer, die Wahl der Medienkanäle, die geografische Reichweite und den Inhalt selbst allerdings unterscheiden. Neben der Veröffentlichung bei der Arbeitsmarktverwaltung und im EURES-Netzwerk muss eine freie Stelle in Irland z.B. mindestens drei Tage lang in einer landesweiten Zeitung und drei Tage lang entweder in einer Lokalzeitung oder auf einer Website für Stellenanzeigen ausgeschrieben werden. Die Länder können auch bestimmen, wie eine Stellenanzeige zu veröffentlichen ist, um sicherzustellen, dass die Arbeitskräfte vor Ort tatsächlich erreicht und ermutigt werden, sich zu bewerben. In den Vereinigten Staaten müssen die Arbeitgeber, die eine ausländische Arbeitskraft über die befristeten H-2-Arbeitsmigrationsprogramme einstellen möchten, in zwei Sonntagszeitungen eine Stellenanzeige aufgeben[25], während in Kanada die betreffende Stelle vier Wochen lang bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und in zwei Medien ausgeschrieben werden muss.

Die Arbeitgeber müssen nachweisen, dass sie sich bemühen, offene Stellen lokal zu besetzen, wenngleich die erforderlichen Nachweise je nach Land und nach Programm variieren. Zu den zusätzlichen Nachweisen für die Bemühungen zur Anwerbung vor

Abbildung 3.6 **Dauer der Arbeitsmarktprüfung für Arbeitserlaubniskategorien, 2013**

Tage



Anmerkung: Wenn in einem Land die Dauer je nach Visa-/Zulassungskategorie variiert, wurde die kürzeste Dauer abgebildet. So dauert beispielsweise eine Arbeitsmarktprüfung in Deutschland und in Spanien für Saisonarbeit bis zu 14 Tage bzw. 25 Tage, während es in Finnland für geringqualifizierte Beschäftigungen 2-4 Wochen sind. In manchen Fällen (wie z.B. in Neuseeland) stehen die angegebenen Werte für die durchschnittliche Zahl an Tagen, die in der Praxis für eine Arbeitsmarktprüfung erforderlich sind. In Österreich, Australien, Dänemark und der Schweiz ist keine bestimmte Dauer festgelegt. In Estland, Griechenland, Israel, Japan und Mexiko gibt es keine Arbeitsmarktprüfung.

Quelle: OECD-Sekretariat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157728

Ort gehören u.U. Arbeitsmarktstudien, Teilnahme an Jobmessen, Aufzeichnungen von Vorstellungsgesprächen und Absageschreiben. In Spanien werden die Bewerbungen von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung bewertet, und die Arbeitgeber müssen eine Ablehnung eines zum Vorstellungsgespräch geschickten Bewerbers rechtfertigen. In Korea müssen Arbeitgeber, die im Rahmen des Arbeitserlaubnissystems ausländische Nichtfachkräfte einstellen möchten, erklären, warum sie nicht in der Lage sind, die freien Stellen lokal zu besetzen. In Neuseeland werden die „echten Bemühungen" eines Arbeitgebers, Stellen lokal zu besetzen, auch an der Zahl der vor Ort verfügbaren Kandidaten gemessen, die sich beworben haben und zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wurden.

Neben der Arbeitsmarktprüfung kann auch evaluiert werden, ob ein Stellenangebot insofern „angemessen" ist, als die Bedingungen im Hinblick auf die Löhne, die Arbeitszeiten, die Aufgaben usw. denen einer ähnlichen, von einer inländischen Arbeitskraft ausgeübten Beschäftigung entsprechen müssen. Was den Lohn anbelangt, wird in der Regel verglichen, ob er mit dem Marktlohn bzw. der üblichen Entlohnung für einen bestimmten Beruf und dem Durchschnittsverdienst übereinstimmt. In den Vereinigten Staaten erfolgen solche Zertifizierungen *(Labour Certifications)* automatisch online. In Kanada wird der angebotene Lohn überprüft und mit dem üblichen Lohn von Kanadiern (d.h. dem Medianstundenlohn in einem bestimmten Beruf und einer bestimmten Gegend) verglichen.

In der Regel wird die endgültige Entscheidung, die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zu genehmigen, von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung oder einer entsprechende Stelle getroffen. In manchen Ländern – wie in Deutschland, Neuseeland und Schweden – wird die Entscheidung von der Migrationsbehörde in Konsultation mit den zuständigen Stellen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung bzw. den Sozialpartnern getroffen, deren Empfehlung jedoch nicht bindend ist. In Schweden werden die Arbeitgeber von der Migrationsbehörde dazu angehalten, die Meinung der zuständigen Gewerkschaft einzuholen, obgleich diese nicht verbindlich ist. Desgleichen werden die Konsultation der Gewerkschaften und ihr Engagement bei der Arbeitsuche bei der Prüfung von Bewerbungen als positive Faktoren gewertet. In Neuseeland bildet das Verfahren des *Labour Market Check* (LMC), bei dem es sich um eine Empfehlung des *Work and Income Office* (der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung des Landes) handelt, eine Komponente der Arbeitsmarktprüfung. Die Ergebnisse dieses Verfahrens werden einbezogen, wenn bestimmt werden muss, ob die Kriterien einer Arbeitsmarktprüfung ordnungsgemäß erfüllt wurden, sie sind aber nicht der einzige oder der letzte Bestimmungsfaktor im Fall einer Zustimmung. Bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen die Sachbearbeiter zudem die Bedürfnisse des jeweiligen Arbeitgebers, ob für die ausgeschriebene Stelle bestimmte Kompetenzen erforderlich sind, Nachweise über seine Bemühungen, Neuseeländer einzustellen, sowie alle anderen einschlägigen Informationen.

Manche Berufe sind von Arbeitsmarktprüfungen befreit. Eine Arbeitsmarktprüfung entfällt, wenn ein Beruf auf der Liste der Mangelberufe aufgeführt ist, bestimmte Kriterien (z.B. Mindestlohn- oder Mindestqualifikationsniveau) erfüllt oder in eine bestimmte Kategorie fällt. Bei konzerninternem Personalaustausch wird beispielsweise in der Regel keine Arbeitsmarktprüfung durchgeführt. In einigen Fällen entfällt sie auch für Arbeitgeber mit Sponsor-Status oder für Arbeitgeber, die vorab eine Zustimmung für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte erhalten haben. Eine Befreiung von der Arbeitsmarktprüfung kann sich ebenfalls auf die Gültigkeit eines Visums oder einer Arbeitserlaubnis auswirken ebenso wie auf die Frage, ob sie automatisch verlängert werden oder ob bei Auslaufen ein neuer Antrag gestellt werden muss.

Fragen in Zusammenhang mit Arbeitsmarktprüfungen. Zur Steuerung der Arbeitsmigration setzen mehrere Länder Arbeitsmarktprüfungen zusammen mit einer Liste der Mangelberufe (Tabelle 3.2) auf allen Qualifikationsstufen ein. In den Vereinigten Staaten werden Arbeitsmarktprüfungen weitgehend in allen Kategorien verwendet, wobei einige auf der Liste der Mangelberufe aufgeführte Berufe ausgenommen sind. In Norwegen werden Arbeitsmarktprüfungen vorgenommen, wenn das Kontingent für hochqualifizierte Arbeitskräfte ausgeschöpft ist.

Eine Frage, die sich beim Einsatz von Arbeitsmarktprüfungen stellt, ist die, dass sich der Prozess bis zur Entscheidung, ob die Anwerbung eines Arbeitsmigranten genehmigt werden soll, in die Länge zieht. Wenn die Länder eine diskretionäre Kontrolle ausüben, wird diese von den einzelnen Sachbearbeitern und in den einzelnen Regionen u.U. unterschiedlich angewandt, so dass Fragen in Bezug auf die Qualitätssicherung und die Gerechtigkeit bei Arbeitsmarktprüfungen aufkommen. Solche Fragen können durch widerstreitende Ansichten zwischen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und den Arbeitgebern über „die Verfügbarkeit", „die Eignung" oder „die Bereitschaft" von arbeitslos gemeldeten Personen, freie Stellen zu besetzen, weiter verschärft werden.

Tabelle 3.2 **Verwendung von Positivlisten für Mangelberufe und Vorrangprüfungen in OECD-Ländern, 2014**

	Positivliste der Mangelberufe	Vorrangprüfung
Australien	√	√
Belgien	√	
Chile		
Dänemark	√	
Deutschland	√	√
Estland		
Finnland	√	√
Frankreich	√	√
Griechenland	√	√
Irland	√	√
Israel		
Italien		
Japan		
Kanada	√	√
Korea		√
Luxemburg		√
Mexiko		
Neuseeland	√	√
Niederlande	√	√
Norwegen		√
Österreich	√	√
Polen		√
Portugal	√	√
Schweden		√
Schweiz		√
Slowak. Rep.		√
Slowenien		√
Spanien	√	√
Tschech. Republik		√
Türkei		√
Ver. Königreich	√	√
Ver. Staaten	√	√

Quelle: OECD-Sekretariat.

Die Bestimmung des üblichen Lohns, des Durchschnitts-/Medianlohns oder des Marktlohns ist keine einfache Aufgabe und führt zur Frage nach einer Regulierung des Marktlohns anstatt die Lohnfestlegung dem Markt zu überlassen. Es stellen sich u.U. auch Fragen in Bezug auf die Integrität, wie z.B. ob ein Arbeitgeber eine Stellenbeschreibung aufgebläht und Präferenzen für ausländische Arbeitskräfte gezeigt hat, vor allem in bestimmten Berufen und Branchen. Eine ineffiziente oder symbolische Arbeitsmarktprüfung kann solchen Risiken nicht entgegenwirken.

Wenn die Ablehnungsquoten bei einer Arbeitsmarktprüfung niedrig sind, was häufig in Zeiten des Wachstums oder bei einer angespannten Arbeitsmarktlage der Fall ist, kann eine Arbeitsmarktprüfung tatsächlich symbolischen Charakter erhalten. Sowohl Schweden als auch Finnland sind davon abgekommen, Arbeitsmarktprüfungen zu verlangen, wohingegen Kanada und Australien die Kontrollen weiter verschärft haben. Ende 2013 führte Kanada neue Vorschriften für Arbeitsmarktprüfungen ein, die bei Stellenausschreibungen nähere Einzelheiten verlangen und eine genauere Prüfung des Inhalts erforderlich machen. Australien, das zu Gunsten von Mindestlohnniveaus auf Arbeitsmarktprüfungen verzichtete, nutzt sie seit Ende 2013 erneut im Rahmen seines Programms für die befristete Zuwanderung von Fachkräften, das allerdings Ausnahmeregelungen umfasst[26]. Im Gegensatz dazu können hohe Ablehnungsquoten insbesondere in Zeiten eines Arbeitskräfteüberhangs ein weiterer Negativanreiz für die Arbeitgeber sein.

Wenngleich mit Arbeitsmarktprüfungen sichergestellt werden kann, dass Arbeitgeber effektiv versuchen, Stellen lokal zu besetzen, bevor sie Arbeitskräfte im Ausland anwerben, sind sie auf Grund der für die Bearbeitung erforderlichen Ressourcen und der Verzögerungen mit Kosten verbunden. Die insgesamt notwendige Bearbeitungsdauer für Visumanträge kann sich infolge von Arbeitsmarktprüfungen verlängern, wodurch es im betreffenden Unternehmen zu einer weiteren Verzögerung kommt, bis die neue Arbeitskraft die Stelle antritt. Solche Verzögerungen können die Arbeitgeber zwar tatsächlich motivieren, der Personalbeschaffung vor Ort Vorrang einzuräumen, sie können ihnen im Fall von Arbeitskräftemangel aber ein Dorn im Auge sein. Dies ist einer der wichtigsten Gründe, warum Mangelberufe von Arbeitsmarktprüfungen befreit sind.

Liste der Mangelberufe und Berufslisten

Positivlisten für Mangelberufe sind ein Instrument, das ebenso wie Arbeitsmarkttests hauptsächlich eingesetzt wird, um gebietsansässige Arbeitskräfte davor zu schützen, entlassen oder durch Arbeitsmigranten ersetzt zu werden. Die Liste der Mangelberufe erfasst Berufe, die nachgefragt werden. Derartige Listen befreien Arbeitgeber von der Pflicht, eine Arbeitsmarktprüfung durchzuführen, oder sie erleichtern die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auf andere Art und Weise. Positivlisten werden etwas weniger häufig verwendet als Arbeitsmarktprüfungen (Tabelle 3.2).

Positivlisten für Mangelberufe geben normalerweise die Berufe an, die kurzfristig nachgefragt werden und werden manchmal mit Berufslisten gleichgesetzt. Der spanische Katalog der schwer zu besetzenden Stellen bezieht sich auf unmittelbare Engpässe. Listen wie die australische Liste qualifizierter Berufe (Skilled Occupation List – SOL) oder die neuseeländische Liste des langfristigen Fachkräftemangels (Long-term Skill Shortage List – LTSSL) beziehen sich generell auf Berufe, für die mittelfristig eine Nachfrage besteht, die auf einen strukturellen Bedarf zurückzuführen ist.

Die Funktion von Positivlisten für Mangelberufe. Durch die Aufhebung der Vorrangprüfung wird die Positivliste in gewisser Hinsicht zu einer Variante der Arbeitsmarktprüfung, oder sie wirkt wie eine Vorrangprüfung mit pauschaler Zustimmung für bestimmte Berufe für

einen vorab definierten Zeitraum. Die Listen sind normalerweise – aber nicht immer – die Folge eines Arbeitsmarktprüfungsprozesses und der Notwendigkeit, das Antragsverfahren für bestimmte Berufe zu beschleunigen.

Weiterentwicklung von Kriterien und Verfahren. Positivlisten für Mangelberufe stützen sich auf objektive Kriterien, die normalerweise auf Vakanzquoten basieren (OECD, 2008a). In der Praxis werden quantitative und qualitative Faktoren erfasst: Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragetrends, die Verfügbarkeit lokaler Arbeitskräfte (einschließlich regulärer Zuwanderer im Land), die Dauer der Vakanz unbesetzter Stellen, die Arbeitslosenquoten je Sektor, das Verhältnis der freien Stellen zu den Arbeitslosenquoten oder zur Zahl der Arbeitsuchenden sowie die Konsultation mit den Sozialpartnern und führenden Experten (Tabelle 3.A1.3).

Die französische Positivliste enthält Berufe, bei denen die Relation zwischen Arbeitslosen und freien Stellen mindestens ein Jahr lang maximal eins beträgt. Spanien verwendet eine ähnliche Formel, wenngleich die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung die auf der Liste aufgeführten Berufe anschließend auf regionaler und nationaler Ebene mit den Sozialpartnern abspricht. Im Vereinigten Königreich verwendet das Migration Advisory Committee (MAC) einen detaillierteren Algorithmus, dessen Parameter aus zwölf vakanz-, lohn- und beschäftigungsbezogenen Indikatoren bestehen. Darüber hinaus werden qualitative Befunde berücksichtigt, die von Ausbildungsdaten bis zu Angaben betroffener Akteure reichen. Die schwedische Liste der Mangelberufe basiert auf dem nationalen Berufsbarometer, einem allgemeinen Orientierungsindex, der auf die von lokalen Arbeitsämtern gemeldeten freien Stellen zurückgreift. In Neuseeland, wo keine Verwaltungsdaten über die Relation zwischen Arbeitslosen und freien Stellen oder die durchschnittliche Vakanzzeit existieren, werden mehrere Indikatoren verwendet. Dabei gelten lange Ausbildungszeiten und die Anzahl der Jahre, die ein Beruf in der Liste der Mangelberufe geführt wird, als Indikatoren für einen langfristigen Engpass.

In Griechenland wurde 2014 ein neues Gesetz verabschiedet, dem zufolge alle zwei Jahre eine „am Bedarf orientierte Zulassungszahl" festgelegt werden muss. Die Zulassungszahlen und -kriterien werden durch ein Konsultationsverfahren festgelegt, in das die Sozialpartner (der Wirtschafts- und Sozialausschuss Griechenlands) und Akteure mit guten Kenntnissen über den lokalen Arbeitsmarkt (die regionalen Entwicklungsbehörden, Arbeitgeberverbände und die Arbeitsbehörde Manpower Employment Organisation) eingebunden sind. Bei der Bestimmung des Arbeitskräftebedarfs müssen u.a. folgende Faktoren berücksichtigt werden: nationale Wirtschaftsinteressen, das Arbeitsangebot durch gebietsansässige Arbeitskräfte (griechische und EU-Staatsangehörige sowie Angehörige von Drittstaaten mit Aufenthaltsrecht in Griechenland) und die Arbeitslosenquoten in den einzelnen Wirtschaftssektoren. Die Arbeitgeber können dann Anträge einreichen, in denen Arbeitskräfte aus Drittstaaten „eingeladen werden", sich für Stellen zu bewerben, die als Mangelberufe eingestuft werden.

Wenn die Listen der Mangelberufe auf die Nachfrage nach hochqualifizierten Kompetenzen ausgerichtet sind, beziehen sie sich auf bestimmte Berufe in den nationalen Berufsklassifizierungssystemen und die entsprechenden Qualifikations- und Erfahrungsanforderungen. Für hochqualifizierte Berufe ist ein fachlich ausgerichteter Berufs- oder Universitätsabschluss mit einer Ausbildungszeit von mindestens drei Jahren erforderlich. In den Positivlisten wird auch festgelegt, ob eine Registrierung oder Lizenz erforderlich ist. Die nationalen Berufsklassifizierungssysteme sind unterschiedlich strukturiert: Spanien, Kanada und das Vereinigte Königreich verwenden vier Ziffern, Frankreich fünf und Neuseeland und Australien verwenden das sechsstellige ISCO-System[27]. Erfahrung wird selten als Ersatz für Qualifikationen anerkannt.

An der Erstellung der Listen der Mangelberufe sind lokale, regionale und nationale Arbeitsmarktbehörden, insbesondere die öffentliche Arbeitsverwaltung, generell in Konsultation mit Arbeitgebern und Gewerkschaften beteiligt. In einigen Fällen, wie z.B. im Vereinigten Königreich, sind staatliche Stellen dafür zuständig. In einigen Ländern sind die Verfahren langwieriger. In Neuseeland fordert das Ministerium für Wirtschaft, Innovation und Beschäftigung (Ministry of Business, Innovation and Employment – MBIE) öffentlich zu Stellungnahmen auf, welche angeforderten Berufe in die Liste aufgenommen, daraus entfernt oder weiter darin geführt werden sollen. Anschließend erstellt das Ministerium einen vorläufigen Bericht zu den ausgewählten Berufen, auf den eine abschließende Konsultationsrunde folgt.

Die Liste wird in einem Turnus von sechs Monaten bis zwei Jahren überprüft. Häufigere Überprüfungen sind die Ausnahme: Die neuseeländische Liste der Mangelberufe für die von einem Erdbeben betroffene Region Canterbury oder der spanische Katalog der schwer zu besetzenden Stellen werden vierteljährlich überprüft. In einigen Fällen werden die Listen jedoch viel seltener überprüft: In den Vereinigten Staaten wurde die Positivliste der Mangelberufe (Schedule A) 2005 erstellt und seitdem nicht mehr geändert, und in Deutschland werden die von der Blauen Karte EU erfassten Berufe gesetzlich festgelegt.

Unterschiedliche Anwendungen der Listen. Die Listen dienen unterschiedlichen Zwecken. Einige erfassen beispielsweise das gesamte Kompetenzspektrum. In Frankreich, Deutschland, Spanien, dem Vereinigten Königreich und den klassischen Einwanderungsländern sind sie auf Stellen begrenzt, die bestimmte Kompetenzen erfordern, während sie in Finnland hauptsächlich bestimmte geringqualifizierte Beschäftigungen umfassen. Unabhängig vom Qualifikationsniveau verwenden viele Länder jedoch Listen für ihre Zulassungsprogramme im Bereich der befristeten Arbeitsmigration. Beispiele sind die Positivliste in Dänemark, die allgemeinen Listen der Mangelberufe in Belgien, die Berufsbarometer in Finnland und Schweden, die Liste der Mangelberufe in Frankreich, die „bedarfsorientierte Zulassungszahl" in Griechenland, die Positivliste in Deutschland, die Liste „schwer zu besetzender Stellen" in Spanien und die Liste des unmittelbaren Fachkräftemangels (Immediate Skill Shortage List) in Neuseeland.

Zu den Berufslisten, die den mittel- und langfristigen Bedarf widerspiegeln, gehören die Liste des langfristigen Fachkräftemangels (LTSSL) in Neuseeland, die Liste qualifizierter Berufe (SOL) in Australien, die Liste zulässiger Berufe (Eligible Occupations List – EOL) in Kanada und die Liste der Mangelberufe (Shortage Occupation List – SOL) im Vereinigten Königreich. Alle zielen auf unabhängige hochqualifizierte Arbeitskräfte und gewährleisten normalerweise einen direkten Zugang zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel. In Österreich, Australien, Kanada und dem Vereinigten Königreich (Kategorie 2) wird die Angabe eines Mangelberufs oder einer entsprechenden Berufserfahrung im punktebasierten System als besonderer Pluspunkt gewertet. In Neuseeland können die Bewerber für Berufe in der LTSSL-Liste Bonuspunkte beantragen[28]. Das Punktesystem des Vereinigten Königreichs ist so strukturiert, dass Migranten, die über die Liste der Mangelberufe einreisen, in der Kategorie 2 Priorität eingeräumt wird.

Die Listen sind durch Gesamtquoten und gruppenspezifische Quoten, die flexibel an die Entwicklung der Prioritäten und der Nachfrage angepasst werden können, mit zahlenmäßigen Zuwanderungskontrollen verzahnt. Australien und Kanada haben berufsbezogene Obergrenzen für die Vergabe unbefristeter Aufenthaltstitel. Dabei geht es darum, sicherzustellen, dass keine Berufsgruppe bei der Zuwanderung überwiegt und dass die Verteilung der Arbeitsmigranten auf die einzelnen Berufsgruppen ausgewogen ist.

Die Listen können sich, wie in den klassischen Einwanderungsländern, die regionale oder Provinzlisten haben, auch auf bestimmte Regionen oder Industriesektoren beziehen. Die Vereinigten Staaten verwenden für die arbeitgeberunterstützten Visaprogramme EB2 und EB3 eine Liste für Mangelberufe (Schedule A). Die Listen können – wie in Frankreich – auch an bilaterale Abkommen gebunden sein, um die Arbeitsmobilität aus Ländern mit historischen Verbindungen und einer gemeinsamen Sprache zu fördern. In Schweden werden Positivlisten für Mangelberufe nur für Statusänderungen innerhalb des Landes verwendet.

Einige Länder erstellen „Listen mit Ausschlusskriterien", die Migranten explizit von bestimmten Berufen ausschließen. Beispiele hierfür sind Portugal, Irland und Frankreich, wenngleich diese Listen dort nicht häufig und in Portugal nie eingesetzt werden. Diese Möglichkeit war bereits 1953 in der Entscheidung des Ausschusses für Arbeit (Manpower Committee) der OEEC vorgesehen, die es den Staaten erlaubte, im Bereich der Personalbeschaffung Ausnahmen anzuwenden oder in bestimmten Branchen und Berufen Höchstgrenzen für Zuwanderer festzulegen. Kanada führte 2013 für das Programm Canadian Experience Class (CEC) eine „Negativliste" ein.

Der Umfang und die Detailgenauigkeit der Listen hängen von den zu Grunde liegenden Zielen ab – je nachdem ob es darum geht, die Nachfrage nach dauerhafter Zuwanderung oder nach befristeter Arbeitsmigration zu decken und, was noch wichtiger ist, welche Qualifikationsniveaus betroffen sind. Die Listen umfassen manchmal nur wenige Berufe. Die vom Migration Advisory Committee (MAC) des Vereinigten Königreichs erfassten Berufe machten 2008 lediglich 2,5% der Beschäftigung aus, und die entsprechenden spanischen und französischen Listen betrafen Stellen, auf die ein noch geringerer Anteil der Beschäftigung entfiel (OECD, 2011d).

Die Identifizierung von Arbeitsmarktengpässen, denen durch Arbeitsmigration entgegengewirkt werden kann, kann sich auf die Ausbildungspolitik auswirken. In mehreren Ländern sind Migration und Ausbildung explizit miteinander verzahnt, wobei die Ausbildungsmaßnahmen durch das Arbeitsmigrationssystem gefördert werden und der Schwerpunkt der Ausbildung auf Berufen liegt, in denen die Arbeitskräfte häufig aus dem Ausland gewonnen werden (Kasten 3.3).

Herausforderungen in Bezug auf den Einsatz von Positivlisten. Selbst unter Berücksichtigung des Mangels an geeigneten Daten gibt es keinen universellen Konsens über die Definition von Fachkräftemangel. Die Methodik scheint sich dementsprechend in Richtung gemischter Methoden zu bewegen, bei denen verschiedene Indikatoren und qualitative Faktoren verwendet werden, einschließlich der Konsensmethode, um Mangelberufe zu bestimmen. Die Verwendung von Listen nimmt insgesamt zu, selbst wenn die Listen immer selektiver und kürzer werden. In den meisten Listen wurde die Zahl der Berufe gesenkt und der Schwerpunkt von Fachkräften auf Hochqualifizierte verlagert. Die Obergrenzen und Quoten wurden ebenso wie die Anforderungen – so z.B. Qualifikationen, Erfahrung und Löhne – für die Berufe auf der Liste verschärft. In Kanada gibt es Obergrenzen für die Zahl der Arbeitsmigranten, die für die einzelnen Berufe zugelassen werden, das Land vollzieht mit seinem neuen punktebasierten System der beschleunigten Zulassung (Express Entry), das 2015 eingeführt wird, jedoch auch eine Abkehr von Listen für Mangelberufe.

Positivlisten für Mangelberufe haben jedoch auch Vorteile. Sie sind systematischer und einheitlicher als individuelle dezentralisierte Vorrangprüfungen, die von verschiedenen Dienststellen durchgeführt werden. Da die Listen jedoch nur in bestimmten zeitlichen Abständen aktualisiert werden, sind sie nicht immer flexibel genug, um Engpässen entgegenzuwirken. Die Regierungen haben deshalb die Wahl zwischen Investitionen in dezentrale individuelle oder zentralisierte globale Bewertungen der Mangelberufe, wobei

Kasten 3.3 **Ausbildungsbezug der Migrationspolitik**

Wenn der Eindruck besteht, dass die befristete Arbeitsmigration eine Nachfrage deckt, die vor Ort nicht befriedigt werden kann, kann die Zulassung an die Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten für lokale Arbeitskräfte geknüpft werden, um die künftige Arbeitsmigration zu reduzieren.

In den Vereinigten Staaten werden die Arbeitgeber durch das H-1B-Programm verpflichtet, Beiträge zu einem Ausbildungsfonds zu leisten. Durch Zuschüsse dieses Fonds wird eine dringend erforderliche Fachausbildung in Wachstumsbranchen wie dem Gesundheitswesen und der Informationstechnologie finanziert. Dieses Konzept zielt darauf ab, gut bezahlte Arbeitsplätze für amerikanische Staatsbürger zu sichern, Ausbildungsprogramme für nachgefragte Berufe zu fördern und die Abhängigkeit der Vereinigten Staaten von ausländischen Arbeitskräften zu reduzieren. Die Zuschüsse werden landesweit verteilt, ohne die städtischen Ballungsräume, die die höchste Zahl an H-1B-Visa beantragen, zu begünstigen.

In Israel subventionierte die Regierung Anfang der 2010er Jahre Ausbildungskurse für lokale Arbeitskräfte, um sie in die Lage zu versetzen, bestimmte Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft einzunehmen, die vorher durch befristete Arbeitsmigration besetzt wurden.

In Australien wird von den zugelassenen Sponsoren erwartet, in Ausbildung zu investieren und nach Möglichkeit lokale Arbeitskräfte einzustellen. Darüber hinaus sind die Arbeitgeber verpflichtet, mindestens 2,5% ihres Jahreshaushalts für Ausbildung aufzuwenden. Analog dazu wird in Neuseeland bei der Vorrangprüfung berücksichtigt, ob die Arbeitgeber Ausbildungsprogramme für lokale Arbeitskräfte anbieten.

Ähnliche Bedenken wurden in Bezug auf Listen für Mangelberufe geäußert, die die internationale Personalgewinnung erleichtern. Im Vereinigten Königreich* und in Neuseeland wurde in Erwägung gezogen, die Rekrutierungsphase für die in der Positivliste aufgeführten Berufe zu befristen, um zu verhindern, dass sich die Arbeitgeber an eine leichte internationale Personalgewinnung gewöhnen und die Investitionen in die Ausbildung vor Ort reduzieren.

In jüngster Zeit wurden die Listen jedoch ausgedünnt, indem einige der weniger qualifizierten Berufe gestrichen wurden, wodurch die Gesamtzahl der Berufe reduziert wurde. Ein weiterer Schritt bestand darin, die betroffenen Akteure und Kunden vorab über bevorstehende Änderungen zu informieren. Die zeitliche Befristung der Berufsgruppen in den Listen der Mangelberufe ist ein Beispiel dafür, wie Arbeitgeber, Ausbildungsanbieter, lokale Auszubildende und ausländische Arbeitskräfte vorab informiert werden können, um es ihnen zu ermöglichen, sich an das neue System anzupassen.

* Migration Advisory Committee, 2013.

im zweiten Fall die Planungssicherheit der Migranten und Arbeitgeber durch schnellere Verfahren erhöht wird.

Die Listen sind leicht zugänglich, spiegeln die Nachfrage wider, werden überprüft und signalisieren, dass sich die Arbeitsmigration auf bestimmte Berufe konzentriert. Sie können auch genutzt werden, um der mittel- und langfristigen Nachfrage nach Berufen gerecht zu werden, indem sie mit der Planung in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Beschäftigung verzahnt werden. Sie können darüber hinaus strategisch mit anderen Politikzielen verbunden werden (wie dies bei den australischen Berufslisten SOL und CSOL, bei der kanadischen SOL-Liste und dem deutschen „Jobmonitor“ der Fall ist). Internationale Studierende, die nach dem Abschluss in ihrem Gastland arbeiten möchten, können die Listen nutzen, um Studienbereiche mit guten Beschäftigungsaussichten zu finden. Da Arbeitgeber mit Hilfe der Listen Berufe identifizieren können, die unmittelbar oder zu

einem späteren Zeitpunkt Zugang zu einem Aufenthaltstitel ermöglichen, können sie ausländischen Arbeitskräften ein zuverlässigeres Angebot unterbreiten.

Wenn bestimmte Berufe für einen längeren Zeitraum in der Liste aufgeführt werden, kann dies jedoch unbeabsichtigte schädliche Folgen haben, insbesondere unzureichende Investitionen in lokale Ausbildungsmöglichkeiten oder Pfadabhängigkeit. Eine Antwort besteht darin, eine zeitliche Befristung einzuführen und die Berufe nur für eine bestimmte Anzahl von Jahren oder in Zyklen in der Liste zu führen.

Ein weiterer Grund zur Sorge besteht darin, dass Interessengruppen und betroffene Akteure den Entscheidungsprozess beeinflussen und sich dafür einsetzen können, bestimmte Berufe weiter auf der Liste zu führen oder zu streichen. Im Vereinigten Königreich wird diese Gefahr z.T. verringert, indem die Listen durch ein unabhängiges staatliches Beratungsgremium erstellt werden.

Die Listen können von potenziellen Zuwanderern ausgenutzt werden, um den einfachsten Zugangsweg zu finden. Diese Gefahr war einer der Gründe, weshalb Australien Änderungen an den Listen anbrachte. Berufe wie Friseur, bei denen die relativ niedrigen Qualifikationskriterien zu hohen Bewerberzahlen geführt hatten, wurden gestrichen. Ähnliche Erwägungen veranlassten Kanada dazu, in den 2000er Jahren die Provinzlisten für die Zulassung von Migranten mit befristetem Aufenthaltstitel zu überprüfen.

Abschließend ist festzustellen, dass es auch Fälle gibt, in denen die Listen keine große Rolle für die Entwicklung der Arbeitsmigration spielen. In Dänemark beispielsweise entfallen weniger als 2% der Zulassungen auf die Positivliste. Im Zwölfmonatszeitraum bis September 2012 vergab das Vereinigte Königreich nur 1 400 Sponsorship-Zertifikate für Mangelberufe, ein Bruchteil der Zulassungen insgesamt. In solchen Fällen stellt sich zu Recht die Frage, ob sich die Erstellung von Listen bei so geringen Effizienzgewinnen lohnt. Dies steht im Gegensatz zu den Ländern, in denen die meisten Zuzüge auf der Positivliste für Mangelberufe basieren. In Neuseeland beispielsweise hatte ein Drittel aller seit 2008-2009 in der Kategorie *Essential Skills* zugelassenen befristet Beschäftigten Kompetenzen, die auf der Liste der Mangelberufe standen, und einige dauerhafte Zuwanderer beantragten Bonuspunkte für Berufe auf der Liste des langfristigen Fachkräftemangels (LTSSL). In Schweden hatte die Hälfte der Arbeitsmigranten einen Beruf, der auf der Liste der Mangelberufe aufgeführt war, wenngleich die Liste nicht der Grund für die Zulassung war (OECD, 2011b).

Wenn es zu schwierig ist, qualifizierte Berufe zu identifizieren oder wenn die Berufe so ungewöhnlich sind, dass sie nicht in eine Klassifizierung oder eine Liste aufgenommen werden können, können Gehaltsschwellen als Hilfsindikator für Kompetenzen herangezogen werden. Dieses Kriterium liegt auch der Richtlinie zur Blauen Karte EU zu Grunde, in der eine Gehaltsschwelle festgelegt wird, die 1,5-mal so hoch ist wie der nationale Durchschnittslohn, wobei dieser Faktor bei Mangelberufen auf 1,2 gesenkt werden kann. In Deutschland und Norwegen gab es ebenfalls Gehaltsschwellen, beide Länder haben sie jedoch aufgehoben. In Dänemark werden die meisten Arbeitsmigranten über einen Weg zugelassen, bei dem der Mindestlohn ein wichtiges Kriterium darstellt. In Neuseeland müssen die potenziellen Migranten ein Grundgehalt von mindestens 45 000 NZ$ nachweisen, um in der LTSSL-Kategorie für das Work-to-Residence-Programm zugelassen zu werden, wobei nur ein sehr geringer Anteil aller befristeten Arbeitsvisa auf dieses Programm entfällt. In der für einen dauerhaften Aufenthalt vorgesehenen Visumkategorie Skilled Migrants gibt es – neben Anforderungen in Bezug auf Qualifikationen und Arbeitserfahrung (bei einer geringen Anzahl angelernter Arbeitskräfte der Kompetenzstufe 3 ist nur Arbeitserfahrung erforderlich) – ebenfalls eine Gehaltsschwelle[29].

Dienstleistungen für Arbeitgeber

Informationsaustausch und Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitsmigranten sind für die arbeitgeberunterstützte Migration von entscheidender Bedeutung. Die staatlichen Behörden unterstützen den Vermittlungsprozess und ergänzen die Arbeitsmarktkanäle. Ihre Aufgabe besteht allgemein darin, die Effizienz der Arbeitsmärkte zu erhöhen.

Jobmessen. Jobmessen sind ein wichtiges Forum, um Informationen auszutauschen und eine passgenaue Stellenbesetzung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu ermöglichen. In einigen Ländern werden Jobmessen veranstaltet, um Arbeitgebern und potenziellen Arbeitsmigranten die Möglichkeit zu einer direkten Kontaktaufnahme zu geben. Sie sind in Ländern, die eine proaktive Arbeitsmigrationspolitik verfolgen und Zielwerte festlegen, wie z.B. die klassischen Einwanderungsländer, besonders stark verbreitet. In vielen anderen OECD-Ländern besteht ihr Zweck jedoch darin, gegen regionale oder berufsspezifische Arbeitskräfteengpässe vorzugehen, und Vertreter der Industrie, der Regionen und der Kommunen nehmen daran teil, um Arbeitsmigranten anzuwerben.

Die Jobmesse *Destination Canada Job Fair* ermöglicht kanadischen Arbeitgebern eine Kontaktaufnahme mit Arbeitskräften mit einer Vielzahl von Kompetenzen in französischsprachigen Ländern wie Belgien, Tunesien und Frankreich. Die kanadische Botschaft in Paris und Brüssel organisiert für ausgewählte Teilnehmer Informationsveranstaltungen über Kanadas Vielfalt und die Chancen, die das Land Personen bietet, die befristet dort arbeiten oder sich dauerhaft dort niederlassen möchten. Daran nehmen auch Vertreter von Kanadas Provinzen, Territorien und französischsprachigen Gemeinschaften teil. Arbeitgeber, die Arbeitskräfte in bestimmten Sektoren wie Gastgewerbe, Übersetzung, IT, Multimedia usw. suchen, können sich direkt auf der Website von *Destination Canada* registrieren.

Darüber hinaus fördert das kanadische Niederlassungsprogramm (Settlement Program) beschäftigungsbezogene Maßnahmen von Gemeindeorganisationen, die Neuzuwanderern helfen, Kontakte zu lokalen Unternehmen zu knüpfen, einen Überblick über den kanadischen Arbeitsmarkt zu gewinnen und die beruflichen Chancen in ihrem Fachbereich zu nutzen. Diese Initiativen können sich auf bestimmte Arbeitsmarktsektoren konzentrieren und auch über eine Online-Plattform angeboten werden.

Immigration New Zealand (OECD, 2014) veranstaltet Jobmessen in den wichtigsten Herkunftsländern. Sie bieten interessierten Kandidaten die Möglichkeit, sich über Visafragen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Neuseeland zu informieren. Häufig sind auch Arbeitgebervertreter anwesend. Ebenso nimmt das australische Einwanderungsministerium in der ganzen Welt, hauptsächlich in Europa, an Veranstaltungen in Bezug auf die Zuwanderung von Fachkräften teil (z.B. *Australian Futures*), um Informationen über Zuwanderungsoptionen und Kompetenzanforderungen bereitzustellen.

Das europäische EURES-Netzwerk veranstaltet ebenfalls regelmäßig Jobmessen, auf denen Arbeitgeber die Möglichkeit haben, mit Bewerbern aus anderen EU-Ländern in Kontakt zu treten. Sie stellen ihr Unternehmen, die verfügbaren Stellen und die gewünschten Qualifikationen vor und nutzen manchmal sogar die Gelegenheit, Einstellungsgespräche durchzuführen. In Deutschland hat die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), eine Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit, die ursprünglich für die Vermittlung arbeitsloser Deutscher ins Ausland errichtet wurde, ihre Dienstleistungen für die Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer ausgeweitet, indem sie in Zusammenarbeit mit lokalen Arbeitsagenturen in EU-Ländern Jobmessen für deutsche Arbeitgeber organisiert (OECD, 2013b). In Norwegen nutzt die öffentliche Arbeitsvermittlungsstelle das EURES-Netzwerk ebenfalls, um Jobmessen für bestimmte Berufe in anderen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu veranstalten. In Japan unterstützt das Ministerium für

Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt seit kurzem Unternehmen, indem es Jobmessen für internationale Hochschulabsolventen organisiert, um die Personalgewinnung an den Hochschulen im Inland zu fördern.

Passgenaue Stellenbesetzung. Jobmessen haben eine begrenzte Zielgruppe und sind auf einen bestimmten sektor- oder berufsbezogenen Bedarf ausgerichtet. Die staatlichen Stellen richten jedoch auch virtuelle Marktplätze ein, die die neuen digitalen Online-Technologien wie Internet-Portale und -Datenbanken nutzen, in denen Arbeitgeber ihre Stellenangebote und Migranten ihren Lebenslauf eingeben können, um die passgenaue Stellenbesetzung zu beschleunigen. Die öffentlichen Behörden stehen nicht in Konkurrenz zu privaten Personalagenturen und Vermittlungsdiensten, sie fungieren vielmehr als Kontrollinstanz, die bestimmt, welche Arbeitsmigranten zugelassen werden.

In dem 2012 in Australien eingeführten elektronischen System *SkillSelect* können Fachkräfte und Geschäftsleute, die daran interessiert sind, nach Australien auszuwandern, ihre Daten und Interessensbekundungen eingeben. Sie können anschließend kontaktiert und von australischen Arbeitgebern oder den Behörden der Bundesstaaten und Territorien für ein Fachkräftevisum angefordert werden, oder sie können von den australischen Behörden aufgefordert werden, einen Visumantrag zu stellen. Die Migranten, die eine Interessensbekundung abgeben, können auch angeben, ob sie von den registrierten Arbeitgebern, die Zugang zu *SkillSelect* haben, direkt kontaktiert werden möchten. Des Weiteren haben sie die Möglichkeit, das Verfahren abzubrechen.

Die für Arbeitgeber bestimmte Internetseite von *Immigration New Zealand* enthält die Datenbank *SkillFinder*. Die darin gespeicherten Daten über Personen, die ihr Interesse bekundet haben, in Neuseeland zu arbeiten und zu leben, können nach Beruf, akademischer Qualifikation, Wohnort und Berufserfahrung durchsucht werden. Die Matching-Software von *SkillFinder* hilft Arbeitgebern, geeignete Fachkräfte zu finden, die hochqualifiziert sind[30] oder einen auf der Positivliste aufgeführten Mangelberuf ausüben und die Anforderungen akkreditierter Arbeitgeber erfüllen. Die von den Arbeitgebern ausgewählten Kandidaten werden von *SkillFinder* per E-Mail benachrichtigt Die Migranten müssen sich auf der Internetseite von *Immigration New Zealand* (NewZealandNow) registrieren, um in die Datenbank von *SkillFinder* aufgenommen zu werden. Im Gegensatz zum australischen *SkillSelect*-System gibt es jedoch keine Vorabprüfung der Kompetenzen in Bezug auf die Einwanderungsanforderungen. Das ist der nächste Schritt.

WorkinDenmark ist ein Internet-Portal mit einer Datenbank für hochqualifizierte Arbeitskräfte, in der Stellenangebote und Lebensläufe gespeichert werden. Die Arbeitgeber können die Lebensläufe einsehen; um die Anschrift und Telefonnummer der Kandidaten zu erhalten, müssen sie jedoch registriert sein. *WorkinDenmark* ist eine zentrale Anlaufstelle, die auch andere Dienstleistungen für Migranten und Arbeitgeber anbietet, die im letzten Teil dieses Kapitels näher beschrieben werden. Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung der Tschechischen Republik annonciert Stellenangebote, für die sowohl im Ausland als auch vor Ort Bewerber gesucht werden. In Kanada gibt es für zugewanderte Fachkräfte, die bereits einen Aufenthaltstitel und eine Arbeitsgenehmigung besitzen, auf der Internetseite *SkillsInternational.ca* eine abfragbare Datenbank, in der qualifizierte Bewerber aufgeführt werden. Die Bewerber werden von einer für die berufliche Eingliederung zuständigen Behörde in Bezug auf ihre Berufsausbildung und -erfahrung überprüft.

EURES, das europäische Portal zur beruflichen Mobilität, enthält Stellenangebote aus 31 europäischen Ländern, Lebensläufe interessierter Bewerber und Orientierungshilfen für die Einstellung von Migranten. Es wird von öffentlichen Arbeitsverwaltungen und EURES-Beratern in den europäischen Ländern und Regionen unterstützt. Die Stellenvermittlung für

weniger qualifizierte Arbeitskräfte ist auf den EU-Raum begrenzt. Ähnliche Vorkehrungen über die Abstimmung von Stellenangeboten und Arbeitsuche gibt es auch auf bilateraler Ebene (siehe unten).

Sensibilisierung. Die Arbeitgeber sollten die Arbeitsmigration gewöhnlich in ihre Personalmanagementstrategien einbeziehen. In einigen Sensibilisierungsprogrammen wird dies auch deutlich zum Ausdruck gebracht. Ein Beispiel dafür ist das australische *Outreach Officers Network*, das auf drei verschiedene Interessengruppen abzielt – Regionen, Branchen und nationale Gewerkschaften. Die zuständigen Beamten arbeiten in Regionalbüros oder von ihrem Ministerium aus und informieren über Fragen in Bezug auf die Personalanwerbung von qualifizierten Migranten, Einwanderungsoptionen zur Bewältigung von Fachkräfteengpässen, Arbeitgeberverpflichtungen und die Rechte von Arbeitsmigranten. In Japan organisiert das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt seit kurzem Messen, und es hat ein Handbuch zu der Frage erstellt, wie Unternehmen hochqualifizierte Ausländer mit ausländischen Qualifikationen in ihren Betrieb integrieren können. In einigen europäischen Ländern gibt es ähnliche Initiativen.

Arbeitgeberunterstützte Zuwanderung und Akkreditierung der Sponsoren

Der Zweck der arbeitgeberunterstützten Zuwanderung besteht zunächst einmal darin, die Verpflichtung zur Einhaltung der Vorschriften auf den Arbeitgeber zu verlagern und die Personalanwerbung vor Ort zu fördern. Im Fall der Saisonarbeiter geht es auch darum, eine gefährdete Gruppe durch die Überwachung der Arbeitgeber zu schützen.

Die arbeitgeberunterstützte Zuwanderung zielt hauptsächlich auf mittlere und große Unternehmen, die zeitlich befristet Arbeitskräfte benötigen und die für die Akkreditierung erforderlichen Kapazitäten besitzen. Für kleinere Unternehmen bietet dieses System wahrscheinlich nur einen begrenzten Nutzen. Dieser Ansatz wird jedoch nur in wenigen Ländern genutzt. Dort, wo sich das Verfahren der Vorrangprüfung bewährt hat und leicht zu handhaben ist, bringt diese Vorabzulassung möglicherweise keine Effizienzgewinne.

Weil die passgenaue Stellenbesetzung und die Personalanwerbung so wichtig sind, haben einige Länder das Sponsoring-System angepasst, um den Zugang der Arbeitgeber zu den Arbeitskräften, die sie benötigen, zu verbessern (Tabelle 3.3). Bei der Vergabe des Sponsor-Status geht es in diesem Zusammenhang darum, dass die Arbeitgeber bestimmte Mindestanforderungen in Bezug auf die Personalanwerbung und -führung von ausländischen Arbeitskräften erfüllen, und weniger darum, spezifische Arbeitsplätze oder Arbeitnehmer zu unterstützen. Zu den Kriterien gehören die Zahl der jährlichen Einstellungen in der Vergangenheit, das Personalwesen und Ausbildungsmöglichkeiten, die Bilanz hinsichtlich der Einhaltung der Arbeits- und Einwanderungsgesetzgebung sowie die Bemühungen, lokale Arbeitskräfte anzuwerben und auszubilden. Im Vereinigten Königreich – wo das Sponsoring wesentlicher Bestandteil des Punktesystems ist – zielen diese Arbeitgeberauflagen darauf ab, die Einhaltung der Einwanderungsbestimmungen zu verbessern und Missbrauch zu reduzieren. Die Einhaltung der Vorschriften ist auch in Korea ein wichtiges Element der befristeten Arbeitsmigration, was sich auch darin zeigt, dass die bisherigen Beschäftigungspraktiken der Arbeitgeber bei der Genehmigung von Einstellungen berücksichtigt werden.

Die Qualifizierung der Sponsor-Unternehmen kann auf Firmen beschränkt werden, die die Programme in großem Umfang nutzen. In Neuseeland erfolgt die Zulassung der Unternehmen manchmal unter Einbeziehung der Sozialpartner und anderer staatlicher Behörden. In Schweden ist die Zertifizierung auf Arbeitgeber beschränkt, die mindestens 25 Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern pro Jahr benötigen.

Tabelle 3.3 **Sponsorship-Zertifikate für Arbeitgeber und Vorabzulassung**

Land	Rechtliche Bestimmungen	Kriterien	Dauer
Australien	Um als **Sponsor akkreditiert** zu werden, müssen Arbeitgeber die Anforderungen für die Zulassung als Standard Business Sponsor für Visa der Unterkategorie 457 erfüllen und zusätzliche Merkmale aufweisen. Akkreditierte Sponsoren werden bei allen Nominierungs- und Visumanträgen bevorzugt behandelt. **Programm für Saisonarbeitskräfte**	Neben den Kriterien der Kategorie Standard Business Sponsorship sind die folgenden Merkmale für eine Akkreditierung erforderlich: ● In der Vergangenheit wurde eine hohe Anzahl entscheidungsreifer Anträge vorgelegt (niedrige Ablehnungsrate). ● Die relevanten Rechtsvorschriften wurden bisher eingehalten. ● Es handelt sich um ein staatliches, börsennotiertes oder umsatzstarkes Unternehmen. ● Der Arbeitgeber ist seit drei Jahren kontinuierlich ein aktiver Sponsor mit mindestens 30 Visumerteilungen im vorangegangenen Jahr. ● In Australien besteht die Belegschaft zu mindestens 75% aus australischen Arbeitskräften. ● Das Sponsoring-Verfahren folgt auf eine Vereinbarung zwischen dem Arbeitsministerium und dem Arbeitgeber.	**6 Jahre** (doppelt so lang wie die normale Dauer des Sponsor-Status der Unterkategorie 457)
Neuseeland	**Akkreditierte Arbeitgeber:** Vorabzulassung für die Anwerbung von Arbeitsmigranten für qualifizierte Tätigkeiten (keine Vorrangprüfung) und außerdem Vorteile für die Arbeitnehmer, da diese nach zweijähriger Beschäftigung einen Aufenthaltstitel erwerben können.	● Finanzielle Stabilität. ● Engagement für die Ausbildung und Beschäftigung von Neuseeländern. ● Nachweisliche Anstrengungen, Neuseeländer für die freie Stelle zu finden (und gegebenenfalls auszubilden). ● Angemessene Personalmanagement- und Arbeitsschutzvorkehrungen. ● Einbeziehung von staatlichen Stellen, maßgeblichen Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmervertretern. ● Es muss sich um eine Vollzeitstelle mit einem bestimmten Mindestgehalt handeln.	**12 Monate**
Ver. Königreich	Die **Sponsor-Lizenz** berechtigt die Arbeitgeber, einen Arbeitnehmer in der Kategorie 2 oder 5 des punktebasierten Systems zu unterstützen. Vorteile: Sponsoren der Kategorie 2 und 5 haben (gegen Zahlung einer Zusatzgebühr) Anspruch auf einen individualisierten Sonder- oder KMU-Service (premier, SME+). Es gibt jedoch keine Freistellung von der Vorrangprüfung.	● Es handelt sich um eine rechtmäßige Organisation, die die Gesetze des Vereinigten Königreichs einhält. ● Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Organisation eine Bedrohung für die Einwanderungskontrolle darstellt oder die mit dem Sponsor-Status verbundenen Verpflichtungen nicht einhält. ● Die Sponsoren erhalten darüber hinaus eine Sponsor-Note (A oder B), die nach Prüfung der Betriebsabläufe und des Personalwesens erteilt wird. Bei schwerwiegenden Zweifeln wird die Note B erteilt. Sponsoren mit der Note B müssen sich innerhalb eines bestimmten Zeitraums für die Note A qualifizieren, sonst verlieren sie die Sponsor-Erlaubnis. ● Die Migranten erfüllen bestimmte Schwellenwerte und Zulassungskriterien, z.B. ein Jahresgehalt von 20 300 £ für ein Visum der Kategorie 2 (General Skills), und es gibt eine Obergrenze von 20 700 Visa.	**4 Jahre**

Nach der Akkreditierung oder der Gewährung des Sponsor-Status können die Arbeitgeber ausländische Arbeitskräfte anwerben. In Neuseeland müssen Arbeitgeber die Akkreditierung jedes Jahr erneuern, während Arbeitgeber im Vereinigten Königreich die Bewertung A oder B erhalten. Arbeitgeber mit der Note A erfüllen alle Anforderungen, während Arbeitgeber mit der Note B innerhalb eines bestimmten Zeitraums Aktionspläne durchführen müssen, um die Note A zu erhalten, sonst verlieren sie ihren Sponsor-Status. In Neuseeland gibt es keine Obergrenzen für die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte, die ein akkreditierter Arbeitgeber einstellen kann. Im Vereinigten Königreich besteht eine jährliche Obergrenze für Visa der Kategorie 2 (General Skills), mit denen die meisten befristeten Arbeitskräfte aus Drittstaaten einreisen. Die einzelnen Arbeitgeber erhalten deshalb eine bestimmte Anzahl von Sponsorship-Zertifikaten (Tabelle 3.3). In Kanada, Australien und Neuseeland gibt es ähnliche Verfahren für die Zulassung von Arbeitgebern als Sponsoren von Saisonarbeitern.

Die einzelnen Migranten (mit Ausnahme der Saisonarbeiter) müssen in allen Fällen sämtliche für die Arbeitsmigration erforderlichen Bedingungen erfüllen (Erfahrung, Qualifikationen und Gehaltsschwellen in Bezug auf die Berufe).

Das Zulassungs- oder Akkreditierungsverfahren verursacht bei den Arbeitgebern einen Verwaltungsaufwand und ist häufig gebührenpflichtig. Wegen der damit verbundenen Vorteile ist es aber dennoch attraktiv. In Neuseeland sind die für die Anwerbung von Arbeitsmigranten zugelassenen Arbeitgeber von der Vorrangprüfung befreit. In Australien wird die Geltungsdauer des Sponsor-Status auf sechs Jahre verdoppelt, wenn die Arbeitgeber eine Akkreditierung erhalten, wofür zusätzliche Anforderungen erfüllt werden müssen, insbesondere ein Umsatz von 4 Mio. $A, ein Anteil abgelehnter Einstellungsanträge von bisher höchstens 3% und die Einstellung von mindestens 30 befristet beschäftigten Fachkräften in den letzten 12 Monaten. Die Anträge dieser Arbeitgeber werden bevorzugt bearbeitet. Im Vereinigten Königreich wird die Anforderung des gesicherten Lebensunterhalts für befristet beschäftigte Arbeitnehmer der Kategorie 5 aufgehoben, wenn ein Sponsor mit der Note A bestätigt, dass sie während ihres Aufenthalts keine öffentliche Unterstützung beantragen werden. Sponsoren mit der Note A haben gegen eine Zusatzgebühr Anspruch auf individualisierte Dienstleistungen. In Neuseeland können Arbeitgeber gemäß den Einwanderungsbestimmungen darüber hinaus den Antrag eines potenziellen Mitarbeiters auf eine Aufenthaltsgenehmigung durch das Angebot einer Stelle, die die einschlägigen Kriterien erfüllt, unterstützen. Ein qualifizierter Migrant, der in Neuseeland für einen akkreditierter Arbeitgeber arbeitet, kann ein Visum der Kategorie Talent Work beantragen, das zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel führen kann.

Neue Wege in dauerhafte Migration

Mit dem Begriff „dauerhaft“ wird ein Status bezeichnet, den das Aufnahmeland als langfristig betrachtet. In der Praxis ist das dann nicht unbedingt der Fall, da sich die Aufenthaltsabsichten der Migranten ändern können (Lemaître et al., 2007). Dauerhaft bedeutet nicht unbedingt, dass eine Person eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung bekommt, sondern vielmehr, dass sie sich in einem Migrationszweig befindet, der normalerweise zu einem Daueraufenthalt im Aufnahmeland führt. Zu den dauerhaften Migranten oder dauerhaft ansässigen Zuwanderern zählen beispielsweise Personen, die mit einer quasi unbegrenzt verlängerbaren, befristeten Aufenthaltserlaubnis aufgenommen wurden oder auch gewisse Kategorien von Personen, die auf Grund von Freizügigkeitsbestimmungen zugelassen wurden (z.B. EU-Bürger innerhalb der Europäischen Union). Langfristig EU-Aufenthaltsberechtigte erhalten eine Standard-Daueraufenthaltsgenehmigung in der EU (langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU), die mindestens fünf Jahre gültig ist und ohne weiteres verlängert wird.

In den klassischen Einwanderungsländern soll Migranten, die den Schwellenwerten und Kriterien der Migrationspolitik genügen, mit der Erteilung einer sofortigen dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung der direkte Übergang in die dauerhafte Aufenthaltsberechtigung in einem Schritt erleichtert werden – sei es im Rahmen traditioneller Punktesysteme oder sonstiger Systeme, wie der Greencard in den Vereinigten Staaten. Außerhalb der klassischen Einwanderungsländer gibt es nur wenige Staaten, die Arbeitsmigranten einen sofortigen dauerhaften Aufenthaltstitel erteilen, hierzu zählen z.B. das Vereinigte Königreich mit der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und Schweden mit der dauerhaften Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte vor 2008 sowie Deutschland. Einige Länder erteilen anderen Zuwandererkategorien eine sofortige dauerhafte Aufenthaltserlaubnis, so z.B. Israel im Rahmen ko-ethnischer Programme.

Eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung verleiht in der Regel Rechte, die Personen mit befristetem Aufenthaltstitel nicht zuteil werden. Hierzu zählt das Recht auf die Beantragung der Staatsbürgerschaft, der Zugang zu Leistungen der Sozial- und Krankenversicherung, das Recht auf die Beantragung der Staatsbürgerschaft für die im Aufnahmeland geborenen Kinder sowie das Wahlrecht. In den klassischen Einwanderungsländern gibt es kaum Unterschiede zwischen den Anspruchsberechtigungen der dauerhaft Aufenthaltsberechtigten und denen der Bürger des Landes.

Die dauerhafte Zuwanderung in einem Schritt existiert in den klassischen Einwanderungsländern zwar noch immer, ist aber – weder in der Praxis, noch grundsätzlich – die Regel.

- Von den 2012 in den Vereinigten Staaten vergebenen beschäftigungsbezogenen Greencards gingen 89% an Personen, die sich bereits im Land aufhielten.
- Im Vereinigten Königreich wurden 2011 im Rahmen der Kategorie 1 (hochqualifizierte Arbeitnehmer) des Punktesystems PBS 75 200 Visa für Hauptantragsteller erteilt bzw. verlängert, von denen sich 88% bereits im Land befanden (OECD, 2013c).
- In Australien hielt sich im Zeitraum 2011-2012 die Hälfte der qualifizierten Zuwanderer, die einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhielten, bereits im Land auf. Unter den dauerhaft Aufenthaltsberechtigten, die ihm Rahmen der Familienzusammenführung ins Land kamen, waren es 28%.
- In Neuseeland lebte 2012-2013 die Mehrzahl der qualifizierten dauerhaften Zuwanderer bereits unter einem anderen Status im Land – dies betraf 87% der Hauptantragsteller, die in der Kategorie der qualifizierten Zuwanderer angenommen wurden.

Die Veränderungen in den Aufnahmeländern sind das Resultat der Migrationspolitik. Die weniger guten Arbeitsmarktergebnisse im Zusammenhang mit der sofortigen Zulassung von Arbeitsmigranten in der Vergangenheit haben dazu geführt, dass in den Punktesystemen nunmehr Kandidaten Priorität eingeräumt wird, die bereits über Arbeitsmarkterfahrung im Land verfügen, um derartige Arbeitsmarktrisiken für die Migranten und die Aufnahmeländer auf ein Mindestmaß zu reduzieren. In Nichteinwanderungsländern ist die dauerhafte Zuwanderung in zwei Phasen zwar seit langem das Standardverfahren, doch sind diese Länder zunehmend bemüht, den Übergang von einem befristeten in einen unbefristeten Aufenthaltsstatus zu erleichtern, um kompetente Kräfte anzuwerben und zu behalten. Die dauerhafte Zuwanderung bleibt aber ebenfalls weiterhin von Bedeutung, da die Zuwanderer einerseits ein Gefühl der Sicherheit und Zugehörigkeit suchen, das es ihnen ermöglicht, langfristige Investitionsentscheidungen zu treffen, und andererseits, weil die Länder in ihren Programmen zur Anwerbung und Förderung des Verbleibs von Talenten ausdrücklich auf diesen Status hinweisen oder in anderer Form darauf zurückgreifen.

Unterschiedliche Kriterien für den dauerhaften Aufenthaltsstatus. Die Wege und Optionen, über die Arbeitskräfte und Studierende einen dauerhaften Aufenthaltstitel oder Studierende eine Arbeitserlaubnis erhalten können, berücksichtigen in der Regel eine Reihe von Faktoren, darunter *a)* die insgesamt im Aufnahmeland zu Arbeits- und/oder Studienzwecken verbrachte Zeit und *b)* das Ausmaß, in dem Migranten die vorgegebenen Bedingungen einhalten, wie ein unbefristetes Beschäftigungsangebot, das Lohn- und Qualifikationsniveau sowie Sprachkenntnisse.

Der dauerhafte Aufenthaltsstatus wird sowohl gering- als auch hochqualifizierten Arbeitskräften verliehen. Bei den geringqualifizierten Kräften kommt es entscheidend darauf an, dass sie in einem ununterbrochenen Zeitraum über eine Arbeitserlaubnis verfügt haben, der von zwei Jahren in Kanada bis zu zehn Jahren in Griechenland reichen kann. Ausländische Staatsangehörige, die im Rahmen des „Live-in-Caregiver"-Programms nach

Kanada kommen, sind berechtigt, eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen, wenn sie über die nachstehende Berufserfahrung verfügen: 24 Monate oder 3 900 Stunden in genehmigter Vollzeitbeschäftigung innerhalb eines Mindestzeitraums von 22 Monaten, wobei die Berufserfahrung in den vier Jahren nach dem Ankunftsdatum des Zuwanderers zu erwerben ist. Kanada sieht für geringer qualifizierte Arbeitskräfte im Rahmen des sog. Provincial Nominee Programs ebenfalls ein Daueraufenthaltsrecht vor. Mit Ausnahme Polens bietet die dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung in allen anderen genannten Ländern die Möglichkeit der Einbürgerung.

Unter den hochqualifizierten Arbeitskräften haben Inhaber von Visa der Kategorie 1 oder 2 im Vereinigten Königreich oder beschäftigungsbezogener Visa in den Vereinigten Staaten nach fünf Jahren Anspruch auf eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung[31]. Das Programm Blaue Karte EU sieht normalerweise eine Aufenthaltsdauer von 5 Jahren vor, doch können die Inhaber der Blauen Karte Deutschland bereits nach zwei Jahren einen dauerhaften Aufenthaltstitel beantragen, wenn sie praktische Deutschkenntnisse nachweisen. Korea legt ebenfalls eine Aufenthaltsdauer von 5 Jahren fest, und Japan verzeichnet mit zehn Jahren die längste Zeitspanne. In den klassischen Einwanderungsländern (ohne die Vereinigten Staaten) wird die dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung sofort erteilt, die unbefristete Aufenthaltsgenehmigung hingegen erst nach dreijährigem Aufenthalt.

Neben der Dauer können auch andere Faktoren für den Erwerb einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung ausschlaggebend sein. In Europa sind es häufig die Sprachkenntnisse und das Niveau der Integration in die Zivilgesellschaft, wenngleich diese Kriterien für Arbeitsmigranten und ihre Familienmitglieder in manchen Fällen weniger streng ausgelegt sind.

Einige klassische Einwanderungsländer haben ein Mehrstufenprogramm aufgestellt, um Arbeitsmigranten den Zugang zum dauerhaften Aufenthaltsstatus zu ermöglichen. Die Work-to-Residence-Visa in Neuseeland (für im Ausland befindliche Personen) sowie Einwanderungsvisa durch Bürgschaft eines Arbeitgebers (Employer Sponsored Visum) oder von Arbeitgebern einer Region (Regional Sponsored Visa) in Australien sind Beispiele für Wege, die schrittweise in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus münden. Hierbei handelt es sich um provisorische Aufenthaltstitel, die nach zwei Jahren zur Beantragung einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung berechtigen. In Neuseeland sind sie beispielsweise an die Bedingungen geknüpft, ein Arbeitsplatzangebot für einen Zeitraum von 24 Monaten in einem der Berufe zu haben, die sich auf der Liste der langfristigen Mangelberufe befinden, zur Kategorie der außergewöhnlichen Talente in den Bereichen Kunst, Kultur und Sport zu gehören oder von einem Arbeitgeber mit einem Arbeitsplatzangebot zu einem festgelegten Mindestgehalt angefordert zu werden. In Australien müssen sich die Migranten auch Kompetenzbeurteilungen unterziehen und ein ausreichendes Sprachniveau nachweisen, und sie sollten im Fall eines Regionalvisums zwei Jahre in der jeweiligen Region gelebt haben. In Kanada können Zuwanderer, die 12 Monate in Kanada erwerbstätig waren und den sprachlichen Anforderungen genügen, im Rahmen des Programms Canadian Experience Class (CEC) eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung beantragen. Im neuen Express-Entry-System des CEC wird keine Filterung nach Berufen vorgenommen.

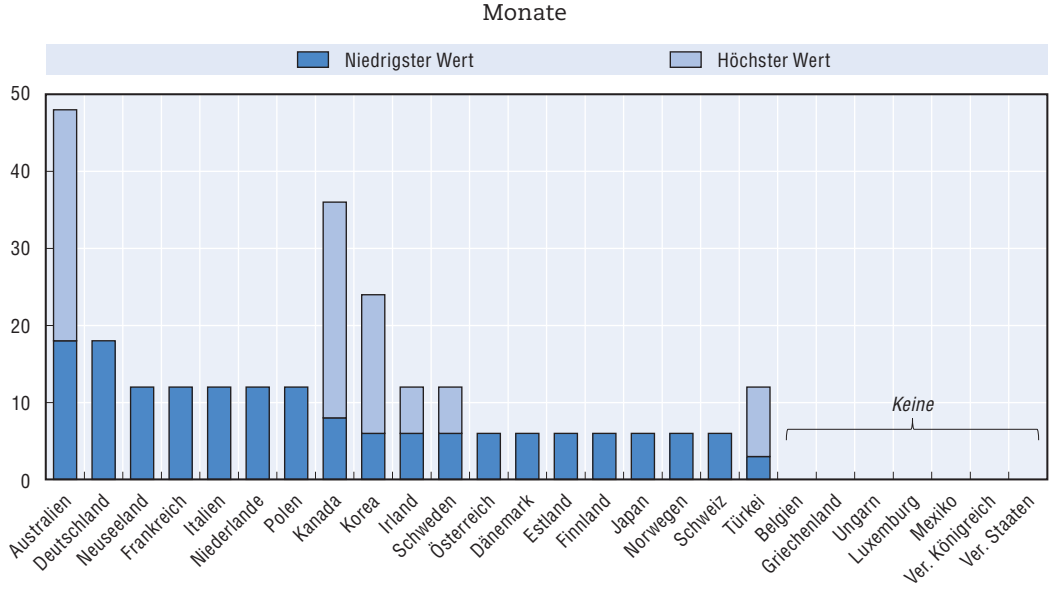
Einige OECD-Länder – darunter Australien, Österreich, Dänemark, Deutschland und Neuseeland – nehmen Zuwanderer ohne Beschäftigung auf, die auf Arbeitsuche sind (siehe weiter unten). Ausnahmen zu den Visa zur Arbeitsplatzsuche, die im Anschluss direkt in eine Aufenthaltsgenehmigung umgewandelt werden, sind das neunmonatige Silver-Fern-Visum und das Silver-Fern-Practical-Experience-Visum in Neuseeland, das es jungen Menschen zwischen 20 und 35 Jahren ermöglicht, für bis zu zwei Jahre im Land zu arbeiten.

In Dänemark hat die Greencard eine Gültigkeitsdauer von bis zu drei Jahren (sofern bei den Kriterien Ausbildung, Sprachkenntnisse, Arbeitserfahrung, Anpassungsfähigkeit und Alter über 100 Punkte erreicht werden). In beiden Fällen handelt es sich um angebotsorientierte Systeme, wenngleich in Neuseeland nur jenen Antragstellern eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt wird, die alle an den Erwerb eines Visums der Skilled-Migrant-Kategorie geknüpften Auflagen erfüllen[32]. Demgegenüber kann die dänische Greencard verlängert werden.

Zulassung zur Arbeitsuche und Erwerb von Berufserfahrung nach Studienabschluss. Internationale Studierende sind für viele Länder interessant, da sie eine Einnahmequelle darstellen, zur Knüpfung kultureller und wirtschaftlicher Beziehungen beitragen und ein potenzielles Reservoir für zusätzliche voraussichtlich qualifizierte Arbeitskräfte bilden. In diesem Kontext gestatten viele OECD-Länder es Studierenden, nach Abschluss ihres Hochschulstudiums eine Anstellung zu suchen. Es ist für all jene eine besonders interessante Perspektive, die im betreffenden Land studiert haben und teilzeitbeschäftigt waren und mit den Institutionen, der Sprache, der Unternehmenskultur und den Erwartungen vertraut sind. Die Dauer der Aufenthaltsgenehmigung schwankt zwischen sechs Monaten in Ländern, wie Norwegen, Slowenien, der Schweiz, Dänemark und Finnland bis zu einem Jahr in Japan und den Niederlanden, zwei Jahren in Korea und bis zu drei Jahren in Kanada[33]. In Australien können Promovierte bis zu vier Jahre im Land arbeiten (Abb. 3.7).

In vielen anderen Ländern gibt es keine Sonderbestimmungen für den Verbleib Studierender im Land, und die Hochschulabsolventen müssen die bestehenden Kanäle für die Arbeitsmigration nutzen, um eine qualifizierte Beschäftigung zu finden. Dies ist in Belgien, Estland, Griechenland, Ungarn, Israel, Portugal, Spanien und Schweden, dem Vereinigten Königreich[34] und den Vereinigten Staaten der Fall. In Schweden haben ausländische Studierende, was selten ist, während ihres Studiums freien Zugang zum Arbeitsmarkt und können selbst vor Abschluss ihres Studiums in den Erwerbsstatus wechseln, sollten sie eine Anstellung finden.

Abbildung 3.7 **Dauer der Arbeitsuche nach dem Hochschulabschluss in verschiedenen OECD-Ländern, 2014**



Quelle: Analyse des OECD-Sekretariats.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157734

Die klassischen Einwanderungsländer (mit Ausnahme der Vereinigten Staaten) ebenso wie Korea und Slowenien sehen keine Einschränkungen für die Art der Beschäftigung oder Zahl der in der Phase der Arbeitsuche geleisteten Arbeitsstunden vor, wohingegen in Japan eine Teilzeitbeschäftigung von bis zu 28 Wochenstunden zulässig ist. In den meisten Ländern (außer Italien) werden im Anschluss an Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Arbeitsuche nur dann Arbeitsgenehmigungen erteilt, wenn die Suche für die Studierenden in Stellen mündet, die ihren Qualifikationen entsprechen. Die Definition der „Matching-Kriterien" kann in Bezug auf das Bildungsniveau und die Qualifikationsvoraussetzungen manchmal recht streng sein[35].

Visa zum Erwerb von Berufserfahrung nach dem Studium sind ein weiterer möglicher Übergang zum dauerhaften Aufenthaltsstatus. Australien bietet zahlreiche Programme dieser Art an:

- Das Post-Study-Work-Stream-Programm steht internationalen Studierenden offen, die kurz zuvor an einer australischen Bildungseinrichtung einen teilnahmeberechtigten Hochschulabschluss erworben haben.
- Das australische Temporary-Graduate-Visum gestattet Frischdiplomierten, in Australien Berufserfahrung zu sammeln.
- Das Graduate-Work-Stream-Programm steht Absolventen mit einem teilnahmeberechtigten Abschluss für Berufe offen, die am australischen Arbeitsmarkt gefragt sind.

In Kanada können Absolventen einer kanadischen postsekundären Bildungseinrichtung mit einer einjährigen Vollzeitbeschäftigung nach Abschluss des Studiums ein CEC-Visum beantragen. Dieses Visum ermöglicht den Übergang von einer befristeten zu einer unbefristeten Aufenthaltsbewilligung. Wenn ein Arbeitgeber in Neuseeland einem Hochschulabsolventen einen Langzeitarbeitsplatz anbieten kann, der seinen Qualifikationen entspricht, kann dieser ein arbeitgeberabhängiges Post-Study-Work-Visum beantragen, mit einer Gültigkeitsdauer von 2-3 Jahren bei Berufen, die eine Registrierung erfordern, was ihnen im Rahmen der Migrationspolitik für Fachkräfte die Möglichkeit bieten kann, eine Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen.

Die Vereinigten Staaten gestatten Studierenden nach dem Hochschulabschluss eine Aufenthaltsverlängerung von bis zu 12 Monaten (29 Monate bei Absolventen aus den Bereichen Naturwissenschaften, Technik, Ingenieurwissenschaften und Mathematik), um im Rahmen des Programms Optional Practical Training (OPT) in einem amerikanischen Unternehmen zu arbeiten. Es handelt sich indessen nicht um eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsuche, die automatisch zum langfristigen Aufenthalt berechtigt. Jedoch erleichtert sie Arbeitgebern die Einstellung von Studentenvisum-Inhabern, die über stark nachgefragte Kompetenzen verfügen, und bietet ihnen die Möglichkeit, diese Personen zu halten, indem sie ihnen ein konkretes Arbeitsplatzangebot unterbreiten, das zur Beantragung eines H-1B-Visums berechtigt (Fachberufe). Mit der verlängerten Aufenthaltsdauer für Absolventen aus den Bereichen Naturwissenschaften, Technik, Ingenieurwissenschaften und Mathematik soll Arbeitgebern die Möglichkeit geboten werden, die von ihnen eingestellten Personen an zwei Bewerbungszyklen für H-1B-Visa teilnehmen zu lassen, deren Anzahl mengenmäßig begrenzt ist, während die Beantragung normalerweise nur einmal im Jahr erfolgen kann. Das Third-Level Graduate Scheme in Irland gestattet Absolventen irischer Bildungseinrichtungen von außerhalb des EWU-Raums (unter Ausklammerung der Sprachkursteilnehmer) in einem Zeitraum von bis zu 12 Monaten nach einer Arbeitsstelle zu suchen und/oder einer befristeten Beschäftigung nachzugehen. Ausgenommen sind indessen Personen, die mehr als sieben Jahre studiert haben.

Die Übergangsmechanismen für den Erwerb eines dauerhaften Aufenthaltsstatus haben sich für die Migranten nach und nach weiterentwickelt, und heute wird Studierenden und Arbeitsmigranten immer häufiger die Möglichkeit geboten, den Statuswechsel im Aufnahmeland selbst vorzunehmen, so auch in nahezu allen OECD-Ländern. Die Herausforderung besteht indessen darin, Migrantengruppen Anreize zu bieten, für die dieser schrittweise Übergang in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus und die damit einhergehenden etwaigen Wartezeiten zu einer prekären und unsicheren Lage führt, die für den betreffenden Personenkreis sehr belastend sein kann. Dieses Dilemma wirft Fragen in Bezug auf die langfristige Aufenthaltsgenehmigung und die Rolle auf, die dieser Aufenthaltstitel bei der Arbeitsmigration in Zukunft spielen wird.

In den meisten OECD-Ländern ist es den internationalen Studierenden gestattet, während des Studiums einer Beschäftigung nachzugehen (Tabelle 3.A1.4). Das Recht zu arbeiten kann ihre berufliche Laufbahn nach Abschluss des Studiums beeinflussen, wirft aber auch eine Reihe von Fragen auf (Kasten 3.4).

Kasten 3.4 **Internationale Studierende und Arbeitsmöglichkeiten**

Die meisten Länder erlauben internationalen Studierenden je nach Niveau und Dauer des Studiums in gewissem Umfang Zugang zum Arbeitsmarkt. Auf diese Weise können die Länder Studierende gewinnen, da die parallele Ausübung einer Beschäftigung es ihnen ermöglicht, so bis zu einem gewissen Grad die Anreise- und Studienkosten zu decken, während gleichzeitig gewährleistet wird, dass das Studium der Hauptzweck bleibt. Außerdem kommen die Studierenden so stärker in Kontakt mit dem lokalen Arbeitsmarkt und neuen Netzwerken. Einigen Ländern bringt diese Öffnung überdies Mehreinnahmen für die Bildungseinrichtungen und ist fester Bestandteil einer Strategie, die den Bildungsexport fördert. Berufstätige Studierende bilden zugleich auch einen Kompetenzpool, aus dem Arbeitgeber künftige Arbeitskräfte und dauerhaft Aufenthaltsberechtigte rekrutieren können. Ferner stellen sie für die Aufnahmeländer eine interessante Zielgruppe für die Vermarktung der Produkte ihrer Bildungsindustrie dar.

Probleme können sich indessen für Studierende ergeben, die sich der gesetzlichen Bestimmungen und ihrer Rechte nicht klar bewusst sind (wie beispielsweise des Rechts auf einen Mindestlohn und einen Arbeitsvertrag). Verschärft werden die Probleme, wenn die Studierenden auf Grund eines ungleichen Machtverhältnisses zu Gunsten des Arbeitgebers wenig geneigt sind, sich zu beschweren, oder weil die Aufsichtsbehörden nicht in der Lage sind, eine angemessene Kontrolle der Beschäftigungsverhältnisse auszuüben. Es ist in der Tat schwierig, die berufstätigen internationalen Studierenden zu identifizieren, die wöchentlich oder insgesamt geleisteten Arbeitsstunden zu berechnen oder alle Arbeitgeber internationaler Studierender zu überprüfen*. Ein weiterer Faktor sind die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Sind die nicht reglementierten internationalen Studierenden sehr zahlreich, besteht auch die Gefahr, dass sie insbesondere junge lokale Arbeitskräfte vom Markt verdrängen oder die Löhne und Gehälter nach unten drücken.

* Vgl. ILO (2010).

Einige Länder haben über ihr Gesamtkonzept zur Anwerbung internationaler Studierender nachgedacht und eine Reihe von Politikänderungen vorgenommen. Hierzu zählen ein verbessertes Informationsangebot, stärker zielgerichtete Maßnahmen, die die Einhaltung der Vorschriften erleichtern, sowie Partnerschaften mit Bildungseinrichtungen im tertiären Bereich, um die Systemintegrität und laufende Beobachtung zu gewährleisten.

Was geschieht, wenn befristete Arbeitsmigranten ihren Arbeitsplatz verlieren? Zu den Prinzipien der befristeten Arbeitsmigration gehört, dass die Migranten das Land verlassen, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Mit der Konsolidierung der Übergänge von befristeter

in unbefristete Migration kann dieser Weg durch Phasen der Arbeitslosigkeit unterbrochen werden. Da aber die Arbeitslosigkeit während der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise in einer Reihe von OECD-Ländern zugenommen hat, traten die erwarteten Fortzüge von Arbeitsmigranten nicht ein. Die Politik reagierte in den einzelnen Ländern unterschiedlich. In einigen europäischen Ländern, wie Italien und Spanien, wurden die Bedingungen für die Beibehaltung des Status gelockert, so dass Arbeitsmigranten nach Arbeit suchen oder ihre Aufenthaltsgenehmigungen verlängern konnten, selbst wenn sie in ihrem Arbeitsverhältnis nicht mehr das Mindesteinkommen oder die Mindeststundenzahl erreichten, die zuvor erforderlich waren. Andere OECD-Länder, vor allem jene mit strengen Begrenzungen für die Arbeitsmigration weniger qualifizierter Kräfte, haben ihre Kriterien aufrechterhalten.

Einige Länder haben Programme eingerichtet, um Migranten mit legalem Aufenthaltsstatus dazu zu bewegen, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, wenngleich die Zielpopulationen und Bedingungen von Land zu Land unterschiedlich waren. In Spanien wurde Nicht-EU-Ausländern mit einer Arbeitserlaubnis im Rahmen des Programms „Finanzielle Abgeltung für Ausländer, die in Nicht-EU-Länder zurückkehren" die Möglichkeit geboten, sich die ihnen zustehenden Arbeitslosenleistungen als Pauschalbetrag auszahlen zu lassen, unter der Bedingung, drei Jahre nicht ins Land zurückzukehren. Zwischen 2008 und 2010 wurden etwa 12 000 Anträge genehmigt, wenngleich eine größere Zahl von Arbeitsmigranten, deren Anspruch auf Arbeitslosenleistungen erschöpft war, im Rahmen eines anderen Rückkehrprogramms Unterstützung beantragte. Die Mehrzahl der vielen hunderttausend möglichen Nutznießern blieb in Spanien.

In Japan erhielten etwa 20 000 Ausländer im Rahmen eines Migrantenrückkehrprogramms, das bis Mai 2009 in Kraft war, finanzielle Unterstützung. Dieses Programm war auf arbeitslose Ausländer zugeschnitten – darunter dauerhaft Aufenthaltsberechtigte –, die mit einem Visum für Migranten japanischer Herkunft und zuvor bereits vereinbarter Beschäftigung aus Südamerika ins Land gekommen waren. Da es den Teilnehmern aber nicht gestattet war, mit demselben Visum wieder nach Japan zurückzukehren, war letztlich die Zahl der Brasilianer und Peruaner japanischer Herkunft, die das Land verließen, ohne in den Genuss des Programms zu kommen, doppelt so hoch wie die Teilnehmerzahl. Die japanischen Behörden haben diese Einschränkung der Nichtrückkehr für ehemalige Teilnehmer am Programm, die einen einjährigen Arbeitsvertrag nachweisen konnten, 2013 aufgehoben.

Im Jahr 2009 führte auch die Tschechische Republik ein freiwilliges Rückkehrprogramm für befristet Beschäftigte ein, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten. All jene, die in ihr Land zurückkehrten, erhielten eine Abfindung in bar und die Erstattung der Reisekosten. Mehrere tausend Arbeitsmigranten verließen das Land, wenngleich heute unklar ist, wie viele auch ohne die Abfindung gegangen wären, und viele blieben im Land.

Die Beispiele zeigen, wie schwierig es ist, in Zeiten eines Nachfrageüberhangs befristete Arbeitsmigranten zur Rückkehr in ihr Herkunftsland zu bringen, wenn für sie die Aussicht auf den Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels besteht.

Wie kann ein Land attraktiver werden: den roten Teppich ausrollen

Die vorhandenen Studien zu den Bestimmungsfaktoren der Arbeitsmigration liefern keine eindeutige Liste der Faktoren, die die Entscheidung qualifizierter Migranten zur Migration oder bevorzugten Wahl des einen oder anderen Ziellands beeinflussen. Die zu beobachtenden Migrationsstrukturen lassen in der Tat darauf schließen, dass die Beschäftigungsperspektiven und Verdienstmöglichkeiten, eine gemeinsame Sprache, die geografische Nähe und die bereits bestehenden Kanäle das Migrationsgeschehen positiv beeinflussen. Natürlich spielt auch die Migrationspolitik eine Rolle, doch ist es schwierig, eine bestimmte Maßnahme als ausschlaggebend herauszukristallisieren.

Um qualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben, bieten die Länder generell ganze Maßnahmenkataloge an, die Vorteile und bestimmte Rechte enthalten, wie u.a. Familiennachzug, Zugang zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel usw. Der Grund hierfür ist, dass die Migranten die Auswahl des Ziellands und gegebenenfalls die Entscheidung, den Aufenthalt in diesem Land zu verlängern, von den verschiedenen Maßnahmen und Vorkehrungen abhängig machen, die die Migration in ihren Augen lohnenswert machen. Faktoren, wie die Anzahl der gewährten Vorteile, der Zeitraum, den es zu überbrücken gilt, bis diese den Zuwanderern nach ihrer Ankunft im Land zuteilwerden, und die Frage, ob sie sich auch auf andere Bereiche erstrecken, wie das Bildungs- und Steuersystem, dürften bei den Migrationsentscheidungen ebenfalls eine Rolle spielen. Global betrachtet wird den Migranten durch diese Politikmaßnahmen im übertragenen Sinne der „rote Teppich" ausgerollt.

Diese Vorzugsbehandlung macht sich die Kernelemente des Migrationsrahmens sowie anderer wichtiger Bereiche der öffentlichen Politik zu Nutze. Das Ausmaß, in dem die verschiedenen Maßnahmen in einem Katalog integriert und miteinander verknüpft sind, gibt auch Aufschluss über die Einstellung des Aufnahmelands. Die Länder bieten zahlreiche Anreize bzw. Vorteile, die wirklich eine Vorzugsbehandlung darstellen können und an einen „roten Teppich" erinnern, unabhängig davon, ob sie als formelles Paket angeboten oder als solches wahrgenommen werden.

Der erste Vorteil ist das Versprechen einer dauerhaften Aufenthaltsberechtigung (langfristiger oder unbefristeter Aufenthaltstitel), die für die Migranten insofern attraktiv ist, als sie ein Gefühl der Sicherheit und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen verleiht, wie Krankenversicherung, Bildung und Sozialversicherung. Nahezu alle Länder bieten insbesondere hochqualifizierten Migranten ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht an. Einige Länder, wie die klassischen Einwanderungsländer, erteilen ihnen auf Anhieb eine provisorische dauerhafte Aufenthaltsberechtigung, ein langfristiger dauerhafter Aufenthaltstitel wird nach drei Jahren ausgestellt.

Die Möglichkeit des Übergangs in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus nach einer befristeten Beschäftigung oder einem Studium kann ein ausschlaggebender Anreiz sein, wie die sich wandelnden Migrationsstrukturen aufzeigen, die zwei, wenn nicht sogar drei Etappen enthalten (Studium, Beschäftigung, unbefristeter Aufenthalt). Im Vergleich zu den Standardverfahren, die die Erteilung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts in der Regel im Anschluss an eine zeitlich befristete Phase der Beschäftigung oder des Aufenthalts vorsehen, ist dieser Ansatz proaktiv. Ein wesentlicher Aspekt ist die Bereitstellung klarer Informationen über die Wege zum dauerhaften Aufenthalt bereits im Vorfeld, mit deutlichen Angaben der einzelnen Etappen und der zu erfüllenden Auflagen. Die Arbeitskräfte werden nicht in allen Ländern über die möglichen Pfade zu einem dauerhaften Aufenthalt informiert, selbst wenn die entsprechenden Bestimmungen bereits in Kraft sind. Die klassischen Einwanderungsländer fördern die Vergabe „provisorischer" Aufenthaltstitel, betonen in diesem Zusammenhang aber, dass sie in einen unbefristeten Aufenthaltstitel münden können.

Ein zweiter entscheidender Vorteil für die Anwerbung und den Verbleib von Migranten ist die Familienzusammenführung. Anders als befristet Beschäftigte oder Saisonarbeiter dürfen die meisten Arbeitskräfte unter bestimmten Bedingungen, zu denen die Einhaltung von Einkommensschwellen zählt, ihre Familienangehörigen (Ehegatten und sonstige Familienmitglieder) mit ins Land bringen. In Fällen, in denen ein Migrant einen dauerhaften Aufenthaltstitel erworben hat, sehen die klassischen Einwanderungsländer und einige andere Länder auch das Sponsoring nicht begleitender Familienmitglieder vor, wie erwachsene Kinder und Eltern.

Wenn die Familien wirksam integriert werden sollen, müssen sie Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen. Die meisten in der Regel hochqualifizierten Familienmitglieder, die im Rahmen des Familiennachzugs ins Land kommen, haben unbegrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt. Einige Länder fordern, dass die Familienmitglieder einen gesonderten Antrag auf Arbeitsgenehmigung stellen, während die Vereinigten Staaten, Korea und Japan den Ehegatten hochqualifizierter Arbeitskräfte die Ausübung einer Beschäftigung untersagen.

Der „rote Teppich" kann in diesem Kontext eine Erleichterung des Übergangs zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel bedeuten. Die Kriterien für den Anspruch auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, wie beispielsweise erfolgreich bestandene Sprachprüfungen, können qualifizierte Migranten entmutigen. Sie sind aber in vielen europäischen Ländern in Kraft (z.B. Schweden, Italien und Dänemark, das ein Punktesystem eingeführt hat). Neben den Sprachkenntnissen setzen Österreich, die Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich auch Kenntnisse der Kultur und Gesellschaft des Landes voraus, ein weiteres Kriterium, das abschreckend wirken könnte. In den klassischen Einwanderungsländern, wie Kanada und Australien, werden die Integrationsmaßnahmen in der Phase der Einbürgerung wirksam, auch wenn die erforderlichen Mindestsprachkenntnisse bereits zum Zeitpunkt der Auswahl und Zulassung geprüft werden. Japan und Korea reduzieren die Wartezeiten bis zum Erwerb eines dauerhaften Aufenthaltstitels für bestimmte Kategorien hochqualifizierter Kräfte auf der Grundlage eines Punktesystems. In den Vereinigten Staaten hängt die Bearbeitungszeit bis zum effektiven Erwerb einer Daueraufenthaltserlaubnis (Greencard) zur Ausübung einer Beschäftigung von drei Kriterien ab: Antragsdatum, prioritäre Präferenzen (priority preferences) und Herkunftsland.

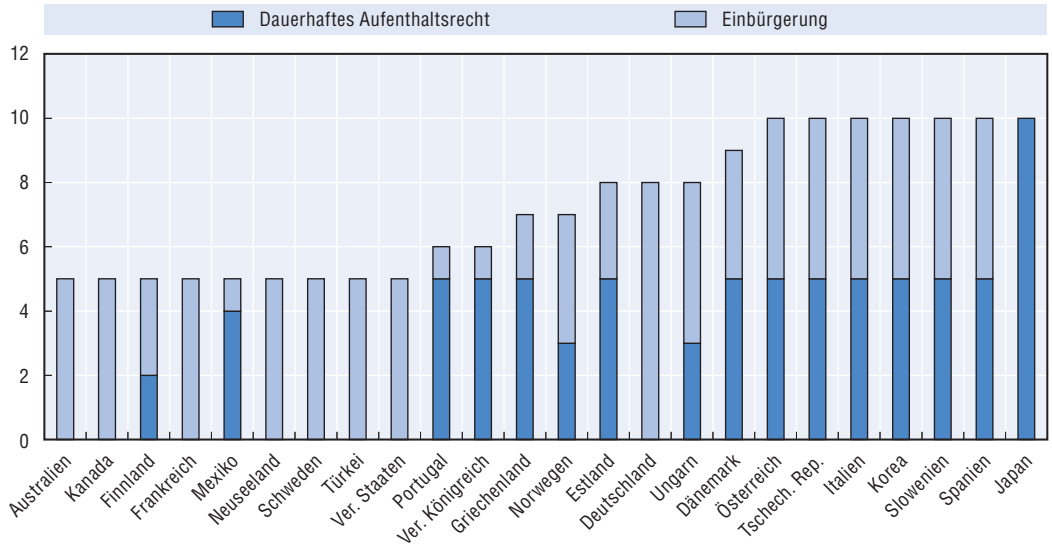
Ein weiterer Vorteil ist die Aussicht auf Einbürgerung. Langfristig Aufenthaltsberechtigte haben Zeit im Land investiert, und für sie ist die Einbürgerung normalerweise der nächste Schritt nach dem dauerhaften Aufenthaltsrecht[36]. Der Anspruch auf Einbürgerung hängt von der seit Erwerb des langfristigen oder unbefristeten Aufenthaltstitels vom Migranten im Land verbrachten Zeit ab (Abb. 3.8). Die erforderliche Zeit variiert zwischen fünf Jahren in den klassischen Einwanderungsländern, der Tschechischen Republik, Frankreich, Schweden und der Türkei und bis zu zehn Jahren in Österreich, Belgien, Italien, Slowenien und Spanien. Es gibt Ausnahmen. In Deutschland beispielsweise erhalten Zuwanderer generell nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht und können sich nach acht Jahren einbürgern lassen. Hochqualifizierte Wissenschaftler und Hochschulprofessoren hingegen können sofort ein Daueraufenthaltsrecht erwerben, während die für die Einbürgerung erforderliche Aufenthaltsdauer im Land bei Personen mit hoher Integrationskapazität um ein oder zwei Jahre verkürzt werden kann.

Es können fiskalische Vorteile geboten werden. Mehrere Länder bieten spezifischen Gruppen hochqualifizierter Arbeitskräfte Steuervergünstigungen an. In Belgien gewährt der Staat z.B. befristet und unbefristet beschäftigten ausländischen Zuwanderern, die im Bereich der Forschung tätig sind, eine 75%ige Befreiung von der an der Quelle einbehaltenen Lohnsteuer. Italien bietet dieser Kategorie von Arbeitsmigranten über einen Zeitraum von drei Jahren eine 90%ige Befreiung von der Einkommensteuer, während Schweden neben einer steuerlichen Entlastung um 25% eine gleich hohe Befreiung von den Sozialversicherungsbeiträgen vorsieht. Die Schweiz gestattet ausländischen Migranten – sofern sie ihren befristeten Aufenthaltsstatus beibehalten – den Abzug der migrationsbezogenen Kosten von ihrer Steuer- und Abgabenbelastung.

In Australien und Neuseeland sind Migranten für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren und in Kanada von bis zu fünf Jahren von der Einkommensteuer auf im Ausland erzielte Einkünfte befreit. Mit dieser Maßnahme wird den Befürchtungen Rechnung getragen, dass

Abbildung 3.8 **Anspruchsberechtigung auf dauerhaftes Aufenthaltsrecht und Einbürgerung für hochqualifizierte Arbeitsmigranten in verschiedenen OECD-Ländern, 2014**

Jahre



Anmerkung: „Hochqualifiziert" nach der nationalen Definition; in Ermangelung spezifischer Kategorien werden allgemeine Kriterien für Arbeitsmigranten (Inhaber von Arbeitserlaubnissen) zu Grunde gelegt. In Frankreich kann die Einbürgerung nach fünfjähriger Ansässigkeit im Land beantragt werden, wenngleich der Erwerb der Staatsangehörigkeit in der Praxis mehr Zeit in Anspruch nimmt.

Quelle: OECD-Sekretariat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157748

die Besteuerung von Kapitaleinkünften Migrationsentscheidungen beeinflussen kann (OECD, 2011c), und es scheint in der Tat so zu sein, dass die Einkommensteuersätze in den jeweiligen Aufnahmeländern bei der Auswahl des Ziellandes effektiv eine Rolle spielen können. Eine Evaluierung der Effekte der Einkommensbesteuerung auf die internationale Migration und die Gehälter von Topverdienern anhand des dänischen Systems der steuerlichen Vorzugsbehandlung für Ausländer ergab, dass das System in Dänemark die Zahl der gutverdienenden Ausländer im Vergleich zur Zahl der etwas weniger gutverdienenden Ausländer, die keinen Anspruch auf diese Vorzugsbehandlung haben, in der Tat verdoppelt hat (Kleven et al., 2013).

Zuletzt sei noch die Politik des „roten Teppichs" genannt, bei der potenzielle Migranten wie Kunden betrachtet werden. Sie werden hofiert und erhalten einen erstklassigen Service, um ihnen den Migrationsprozess zu erleichtern. In der Praxis gibt es zahlreiche private Dienstleister, die diese Art von Unterstützung bei der Abwicklung der Formalitäten und auch Relocation-Dienste anbieten, im öffentlichen Dienst ist dies seltener der Fall. In Deutschland bietet das Hamburg Welcome Center kostenfreie, umfassende Informations- und Beratungsdienste an, und bei Bedarf an eingehenderer Beratung oder Lösungen für spezifische Probleme werden die betreffenden Personen an die jeweils zuständigen Kontaktstellen weitergeleitet. Das Vereinigte Königreich hat 2014 mit dem „GREAT Club" ein Pilotprojekt gestartet, das ausländischen hochrangigen Führungskräften ausschließlich auf Einladung personalisierte Visadienste anbietet. Beschäftigte ausgewählter Unternehmen bekommen einen persönlichen Immigrationsassistenten, der sie durch das Zuwanderungsverfahren begleitet, da auch dieser Personenkreis dennoch alle Standardanforderungen und Formalitäten erfüllen muss.

Der uneinheitliche Erfolg des Visums zur Arbeitsplatzsuche

Ein weiteres Instrument, um die Attraktivität eines Ziellandes zu steigern, sind für einen begrenzten Zeitraum ausgestellte Visa zur Arbeitsplatzsuche. Dieser alternative Kanal bietet Arbeitgebern die Möglichkeit, potenzielle ausländische Arbeitskräfte persönlich zu treffen und Migranten den Arbeitsmarkt zu sondieren und zu entscheiden, ob sie ein Investitionsrisiko eingehen möchten. Für Migranten, die den anderen Politikkriterien nicht genügen, deren Kompetenzen aber am Arbeitsmarkt gefragt sind, stellt dies ein überschaubares Risiko dar. Mit anderen Worten handelt es sich beim Visum zur Arbeitsplatzsuche um ein angebotsorientiertes Instrument von begrenzter Dauer.

Der Statuswechsel vom Inhaber eines Touristenvisums zum Inhaber eines Arbeitsvisums im Land selbst erfolgt vor allem zwischen Ländern ohne Visumpflicht über eine Art Visum zur Arbeitsplatzsuche. Norwegen und Deutschland ermöglichen die Erteilung einer Arbeitserlaubnis im Land selbst, was in Schweden nur bei Mangelberufen der Fall ist. Hauptnutznießer sind Länder ohne Visumpflicht. Da die Staatsangehörigen der meisten OECD-Länder Freizügigkeit genießen und sich innerhalb des OECD-Raums visumfrei bewegen können, begünstigen diese Maßnahmen in der Praxis die Mobilität innerhalb des OECD-Raums.

Visa zur Arbeitsuche sind versuchsweise in mehreren Ländern eingeführt worden, darunter die Niederlande, Dänemark, Neuseeland, Österreich, Australien und Deutschland, wobei unterschiedliche Kriterien und Bedingungen hinsichtlich der Zulassung, des Rechts zur Arbeitsaufnahme und der Dauer der Arbeitsuche gelten. Österreich, Dänemark und die Niederlande verwenden zur Auswahl der Kandidaten für die Visa zur Arbeitsuche ein Punktesystem, während Norwegen das Visum zur Arbeitsuche auf Grund der Schwierigkeit, die Migranten mit den größten Erfolgsaussichten auszuwählen, wieder abgeschafft hat. Die Niederlande sehen unter restriktiven Bedingungen für die Arbeitsuche eine Frist von einem Jahr vor, in dem die Inhaber eines derartigen Visums keiner Beschäftigung nachgehen dürfen.

Neuseeland führte das Silver-Fern-Visum ein, um junge Menschen – darunter auch jene, die die Bedingungen für das allgemeine Zulassungsverfahren nicht erfüllen – bei der Suche einer qualifizierten Beschäftigung zu unterstützen. Das Visum ist neun Monate gültig. Bei erfolgreicher Suche kann ihr Visum in ein Silver-Fern-Work-Experience-Visum umgewandelt werden, das den Weg zum dauerhaften Aufenthalt ebnet. Angesichts der zahlenmäßigen Begrenzung auf 300 Plätze unterliegt die Vergabe sehr strengen Regeln.

In Verbindung mit den Visa zur Arbeitsuche stellt sich u.a. die grundlegende Frage, ob die Inhaber letztlich einen Arbeitsplatz finden und, falls nicht, ob sie wie vorgesehen das Land tatsächlich verlassen. Die Befunde sind uneinheitlich. Im Vereinigten Königreich sind die Angaben zu den Ergebnissen der Kategorie 1 des Punktesystems widersprüchlich. Aus einer Erhebung von 2009 geht hervor, das 70% der Inhaber eines Visums zur Arbeitsuche als Fachkräfte beschäftigt waren, während eine Analyse der im Jahr darauf ausgeübten Berufe ergab, dass weniger als die Hälfte der Personen, über die Informationen zur Verfügung standen, effektiv Arbeitsplätze hatten, die die Bedingungen für die Teilnahme an einem der bestehenden Programme für qualifizierte Fachkräfte erfüllen (UKBA, 2010).

In Dänemark wurde eine starke Zuwanderung verzeichnet, die Zahl der Migranten, die eine qualifizierte Beschäftigung gefunden haben, war Schätzungen zufolge aber ziemlich gering. Eine Schätzung aus dem Jahr 2010 ergab, dass 27% aller Greencard-Empfänger im Zeitraum 2008-2009 nie nach Dänemark gekommen waren und von denen, die ins Land kamen, 30% eine Beschäftigung mit hohen Qualifikationsanforderungen fanden, 42% als

Hilfskraft tätig waren und der Rest arbeitslos war (Ramboll, 2010)[37]. In den Niederlanden wurden Kandidaten aus dem Ausland in den ersten beiden Jahren des Programms, d.h. 2009 und 2010, nur sehr wenige Visa zur Arbeitsuche erteilt (etwa 40). Weniger als die Hälfte dieser Personen fanden Arbeitsplätze, die es ihnen ermöglichten, das Programm für qualifizierte Fachkräfte in Anspruch zu nehmen. In Norwegen erhielt weniger als jede vierte Arbeitskraft die Zulassung zur Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung.

Schließlich können Visa zur Arbeitsuche nicht nur auf der Grundlage der Qualifikationen, sondern auch auf der Basis individueller Bürgschaften bereits ansässiger Zuwanderer erteilt werden. In Italien war zwischen 1998 und 2001 ein solches Visum erhältlich. Viele der Empfänger wurden von ansässigen Ausländern unterstützt, es sind aber keine Belege dafür vorhanden, dass sich ihre Ergebnisse von denen anderer Arbeitsmigranten unterschieden, die über andere Kanäle ins Land kamen.

In Fällen, in denen die Programme zur Arbeitsuche von einem Bewerber verlangen, einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden, um im Land bleiben zu dürfen, stellt die Tatsache, dass nur wenige dieses Ziel erreichen, keinen Anlass zur Besorgnis dar, wenn die anderen in ihr Herkunftsland zurückkehren. Gleichwohl wurden alle Programme darauf ausgerichtet, Kandidaten mit hohen Erfolgschancen am Arbeitsmarkt auszuwählen. Die Tatsache, dass nur so wenige Programmteilnehmer qualifizierte Arbeitsplätze finden, deutet auf ein Problem bei den Auswahlkriterien hin. Es lässt sich kaum exakt herausfinden, warum die Auswahl erfolgversprechender Kandidaten so schwierig ist. Vielleicht ist das Problem auf der Ebene der Zulassungsverfahren (z.B. mangelhafte Prüfung in den Konsulaten, gefälschte Unterlagen usw.) oder des Arbeitsmarkts angesiedelt (geringe Nachfrage nach im Ausland ausgebildeten Kräften). Ein weiterer Grund können die Vorbehalte der Arbeitgeber gegen die Einstellung von Migranten mit ausländischen Abschlüssen und – in einigen Fällen – begrenzten Sprachkenntnissen sein. Auch die schlechte wirtschaftliche Konjunktur im untersuchten Zeitraum könnte mit die Ursache sein.

Selbst wenn diese Schwierigkeiten überwunden werden könnten, spricht nichts dafür, dass das Visum zur Arbeitsuche die ideale Lösung zur Erreichung eines perfekten Matchings zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf internationaler Ebene darstellt. In vielen OECD-Ländern dürfen sich die Bürger aus visafreien Staaten noch immer drei bis sechs Monate zum Zweck der Arbeitsuche im Land aufhalten. Wenige scheinen jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, was vermuten lässt, dass diese Option in den Augen der Migranten ein Risiko darstellt oder nicht attraktiv ist.

Internationale Vereinbarungen – auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene

Einige Länder haben internationale Migrationsabkommen öffentlicher und privater Natur geschlossen[38]. Abkommen dieser Art bieten den Vorteil, dass sie spezifische Politikziele erreichen können, die unter den allgemeinen systemischen Rahmenbedingungen nicht realisierbar sind.

Bilaterale Abkommen zwischen Herkunfts- und Zielländern sind global betrachtet eine relativ weitverbreitete Form der internationalen Zusammenarbeit, vor allem was Saisonarbeiter und Arbeitskräfte mit geringeren und mittleren Qualifikationen betrifft. Formen der Zusammenarbeit zwischen zwei Zielländern sind seltener. Seit den 1950er Jahren haben sich manche Länder in Gruppen zusammengeschlossen, um die Arbeitskräftemobilität unter den Mitgliedsländern zu erleichtern. Regionale Vorkehrungen, wie z.B. EU-Richtlinien, ermöglichen eine Harmonisierung der Einreisebestimmungen, des Zugangs zu Privilegien sowie der Freizügigkeit von Nicht-EU-Bürgern zwischen den Mitgliedsländern.

Regionale Zusammenarbeit zur Förderung der Arbeitskräftemobilität. Länder mit engen geografischen, historischen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen haben den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für die Bürger aus den anderen Ländern in unterschiedlichem Maße liberalisiert (OECD, 2012b). Insbesondere der gemeinsame Besitzstand der EU (acquis communautaire) erkennt an, dass die Freizügigkeit mit wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen für den Einzelnen und die Mitgliedstaaten verbunden ist, die den Kompetenz-Mismatch reduzieren, der Arbeitslosigkeit entgegenwirken und das Wachstum auf EU-Ebene stützen. All diese Vorteile kommen in den Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechten der EU-Bürger und ihrer Familienangehörigen auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zum Ausdruck.

Der EU-Besitzstand bietet zugleich einen Referenzrahmen für ein besseres Verständnis der Erleichterungen, die verschiedenen Kategorien von Nicht-EU-Bürgern, wie langfristig Aufenthaltsberechtigte, hochqualifizierte Arbeitskräfte, Inhaber der Blauen Karte, Forscher, Studierende und entsandte Arbeitskräfte, in Bezug auf die innereuropäische Mobilität gewährt werden (EMN, 2013). Auf EU-Ebene sind entsprechende Maßnahmen für Nicht-EU-Bürger ergriffen worden. Hierzu zählen die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie, die darauf ausgerichtet ist, den Status der langfristig Aufenthaltsberechtigten dem der EU-Bürger anzunähern, sowie die EU-Familiennachzugsrichtlinie, die eine Harmonisierung der Regelungen der Familienzusammenführung als Integrationshilfe fördert.

Demgegenüber ist das transtasmanische Reiseabkommen zwischen Australien und Neuseeland kein rechtsverbindlicher bilateraler Vertrag, sondern vielmehr eine Sammlung von Verfahrensabläufen in der Einwanderungspolitik beider Länder (APC und NZPC, 2012). Das Abkommen ist Bestandteil des weiterreichenden Abkommens über engere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern und soll den freien Verkehr von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen erleichtern.

Andere Beispiele regionaler Mobilität finden sich im Kontext regionaler Handels- und Wirtschaftsintegrationsabkommen. Freihandelszonen operieren allerdings auf einer niedrigeren Ebene der regionalen Wirtschaftsintegration als gemeinsame Märkte. Sie sehen Maßnahmen vor, die die Mobilität zwischen den Signatarstaaten und den gegenseitigen Zugang zu den Märkten für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften erleichtern – darunter Händler, Dienstleister, konzernintern entsandte Mitarbeiter, Geschäftsreisende und in einigen Fällen auch ausgewählte Berufsgruppen, ohne diesen Arbeitskräften ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu verleihen.

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zwischen Kanada, Mexiko und den Vereinigten Staaten trat am 1. Januar 1994 in Kraft. Mit diesem Abkommen wurde unter den Vertragsstaaten ein spezifischer Kanal der befristeten Migration eingerichtet, der qualifizierten Migranten aus den drei NAFTA-Mitgliedsländern den Zugang zu spezifischen Berufen auf den lokalen Arbeitsmärkten der anderen Vertragsstaaten erleichtert.

Besondere NAFTA-Visa (Treaty NAFTA bzw. TN-Visa) können Bürgern aus Kanada, Mexiko und den Vereinigten Staaten erteilt werden, sofern sie ein Arbeitsplatzangebot in einem der auf der Liste im Anhang des Abkommens festgehaltenen Berufe besitzen, sie nachweisen können, dass sie über die erforderlichen Qualifikationen und Berufserfahrung für die Stelle verfügen und nicht beabsichtigen, sich in dem betreffenden Land dauerhaft niederzulassen[39]. Bürger aus NAFTA-Mitgliedstaaten, die den Anforderungen für den Erwerb eines TN-Visums genügen, sind von Arbeitsmarktprüfungen befreit und müssen sich keiner erneuten Prüfung ihrer Qualifikationen gemäß den Zertifizierungsstandards des Gastlandes unterziehen. NAFTA-Sondervisa sind befristeter Natur und nicht länger als drei Jahre gültig, sie verleihen trotz ihrer unbegrenzten Verlängerbarkeit keine dauerhaften Aufenthaltsrechte.

Freihandelsabkommen (FTA) befassen sich zunehmend auch mit der Frage der Arbeitskräftemobilität, die in den Vertragsverhandlungen einen immer wichtigeren Platz einnimmt. Das Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PAZIFIK-Abkommen über engere Wirtschaftsbeziehungen – PACER) Plus Zwei ist ein geplantes Kooperationsprojekt in den Bereichen Handel, Entwicklung und Wirtschaft, das derzeit von den 13 Inselstaaten des Pazifiks sowie Australien und Neuseeland verhandelt wird. Im Rahmen der PACER-Plus-Zwei-Verhandlungen drängen die Regierungen der Pazifikinseln Australien und Neuseeland zu einem festen Engagement zu Gunsten einer stärkeren Öffnung ihrer Arbeitsmärkte im Austausch gegen die Beseitigung der Zölle auf Waren und Dienstleistungen[40].

Ein weiteres bedeutendes Freihandelsabkommen im asiatisch pazifischen Raum ist das ASEAN-Abkommen zum Freien Handel mit Australien und Neuseeland (AANZFTA) von 2010, das migrationsbezogene Konzessionen enthält, darunter die Freizügigkeit konzernintern entsandter Mitarbeiter und unabhängiger Diensteanbieter.

Breite Vielfalt an bilateralen Abkommen. Viele bilaterale Abkommen regeln gewöhnlich die Freizügigkeit von Saison-, Gast- und Ferienarbeitern zwischen den Signatarstaaten der Abkommen. Bei diesen Abkommen kann es sich um Verträge, Reiseabkommen, Grundsatzvereinbarungen oder sogar Vereinbarungen zwischen Behörden der öffentlichen Verwaltung handeln. Die Ziele sind verschiedenartig, d.h. kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Natur.

Visa für Arbeitsurlauber ergeben sich generell aus formellen Verträgen oder Abkommen zwischen Ländern, die auf gegenseitiger Basis Obergrenzen oder Quoten für die Anzahl der Personen festlegen, die alljährlich in den Genuss dieser Visa kommen können. Auch wenn der eigentliche Zweck dieser Visa kultureller und sozialer Natur ist, scheinen sie im Endeffekt für ein zusätzliches Reservoir an Arbeitskräften zu sorgen, was bedeutet, dass sie auch einen Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung haben können. In Australien spielt das Programm für Arbeitsurlauber (Working Holiday Maker – WHM) in der Erwerbsbevölkerung beispielsweise eine wichtige Rolle (Tan und Lester, 2012).

Der kumulierte Effekt dieser Programme kann indessen zu einem Problem werden, wenn die Migrationsströme massiver werden und sich auf spezifische geografische Gebiete konzentrieren (OECD, 2014a). Das Sommerarbeitsprogramm (Summer Work Travel Programm) in den Vereinigten Staaten zählt im Durchschnitt mehr als 100 000 Teilnehmer pro Jahr. Während die Zusammensetzung dieser Migrationsströme und die durchschnittliche Zeiteinteilung zwischen Arbeit und Urlaub im Lauf der Zeit und je nach Herkunftsland schwankt, entwickeln sich Programme für Arbeitsurlauber in einigen Ländern auch zunehmend zu einem Migrationskanal für befristet Beschäftigte[41]. In Neuseeland ging im Zeitraum 2011-2012 nahezu jede fünfte Erstantragsgenehmigung an Personen, die zuvor ein Visum für Arbeitsurlauber hatten (OECD, 2014a).

Bilaterale saisonale Programme, die darauf ausgerichtet sind, Sektoren zu unterstützen, die sich einer sehr starken saisonalen Arbeitskräftenachfrage gegenübersehen, verfolgen zugleich auch andere Ziele, darunter beispielsweise der Schutz gefährdeter Arbeitskräfte sowie die Berücksichtigung von Entwicklungszielen und ethischen Problemen im Herkunftsland.

Das OECD-Land, in dem bilaterale Abkommen die größte Zahl an Arbeitskräften umfassen, ist Korea. Korea hat mit 15 Ländern Abkommen zur Einstellung von Nicht-Fachkräften unterzeichnet und beschäftigt derzeit im Rahmen dieser Programme mehr als 240 000 ausländische Arbeitskräfte. Die Auswahl der Arbeitskräfte erfolgt im Rahmen dieser Abkommen, die es seit 2004 gibt, wobei die Herkunftsländer für die Erstellung einer

Liste von Kandidaten verantwortlich sind, die grundlegende Kenntnisse der koreanischen Sprache in einer Prüfung nachgewiesen haben. Aus dieser Liste wählen die Arbeitgeber dann Arbeitskräfte, die sie während ihres Aufenthalts in Korea zusätzlich ausbilden und unterstützen. Das Programm hat erfolgreich zur Senkung der Kosten für Migranten und zur Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen für diese Arbeitskräfte beigetragen. Im Vergleich zum Ausbildungsprogramm, an dessen Stelle es getreten ist, ist die Zahl der Personen, die nach Ablauf der genehmigten Aufenthaltsdauer im Land bleiben, niedrig, ohne dieses Problem indessen auszuräumen.

Einige europäische bilaterale Abkommen erstrecken sich auch auf die berufliche Bildung sowie die Besetzung freier Stellen in Mangelberufen. Italien ist beispielsweise seit einigen Jahren bemüht, seine Arbeitsmigrationskanäle neu zu strukturieren und die Einstellungskriterien an Ausbildungsabschlüssen im Herkunftsland zu orientieren. Dementsprechend hat Italien innerhalb seines Zuwanderungsprogramms für Absolventen dieser Ausbildungsprogramme ein Kontingent eingeführt und finanziert Schulungsprogramme. In der Praxis haben die Arbeitgeber wenig von diesem Kanal Gebraucht gemacht, und obwohl im Herkunftsland Kurse veranstaltet wurden, lag die Zahl der Arbeitsmigranten bei mehreren hundert und nicht wie erwartet bei mehreren tausend (OECD, 2014b).

Optimierung der Nichtarbeitsmigration

Ein beachtlicher Teil des Migrationsgeschehens setzt sich aus Personen zusammen, die nicht explizit auf Grund ihrer Arbeitsmarktmerkmale ausgewählt und zugelassen wurden. Die Familienmigration – Migranten, die ihre Familie unmittelbar begleiten oder anschließend zu ihr stoßen, ergibt sich aus der Arbeitsmigration. Jedoch existieren auch andere, von der Arbeitsmigration unabhängige Formen der Wanderungsbewegungen, wie die der humanitären Migranten und Studierenden.

Die indirekten oder mit der Arbeitsmigration zusammenhängenden Migrationsbewegungen machen einen erheblichen Teil der Gesamtzulassungsquote aus. Im Fall der dauerhaften Zuwanderung steuern und verwalten die Länder die entsprechenden Zuzüge auf Grund der damit verbundenen finanziellen Erwägungen in der Regel auf Jahresbasis. In den Vereinigten Staaten entfallen auf Arbeitsvisa etwa 20% der jährlichen Zulassungen, während die Kategorie der Familienvisa 40% auf sich vereint. In Neuseeland ist das Residence Programme in folgende Migrationskategorien aufgeteilt: Geschäftsleute/qualifizierte Arbeitskräfte, Familienzusammenführung sowie internationale/humanitäre Migration. Australien weist eine ähnliche Einteilung auf, wenngleich die Zuwanderung aus humanitären Gründen getrennt gesteuert wird[42].

Während vielen Migranten das Recht auf Familienzusammenführung gewährt wird – unabhängig davon, ob es sich um Arbeitsmigranten oder andere Kategorien, mit unbefristetem oder befristetem Aufenthaltstitel handelt –, stellt sich die Frage, wie sich der Beitrag der gesamten Familie als Wirtschafts- und Migrationseinheit optimieren lässt. Diese Aufgabe fällt zwar in den Zuständigkeitsbereich der Integrationspolitik, doch verfügen die zuständigen Stellen auch über etwas Spielraum bei der Aufstellung migrationspolitischer Kriterien. Auf den ersten Blick scheint die Autoselektion einen Teil des Problems zu lösen. Zudem wählen qualifizierte Migranten in der Regel Partner aus ähnlichen sozioökonomischen Gruppen, ein Phänomen, das unter der Bezeichnung „assortative mating" (Bildung zueinander passender Paare) bekannt ist.

Die Arbeitsmarktergebnisse von Sekundärantragstellern oder Ehepartnern sind im Vergleich zu den durchschnittlichen Ergebnissen der im Inland Geborenen oder Migranten in einigen klassischen Einwanderungsländern gut. In Australien wiesen die Partner der

Migranten, die im Zuge der Familienzusammenführung ins Land kamen, nach 12 Monaten eine Erwerbsquote von 73% auf[43]. In Neuseeland haben sich die Erwerbsquoten qualifizierter Zweitmigranten laut der Längsschnittstudie zur Einwanderung in den 6-36 Monaten nach Erwerb des dauerhaften Aufenthaltsrechts drastisch verbessert. Die Quote stieg von 67% auf 74%. Über drei Erhebungswellen verzeichneten sie auch den größten Anstieg der Medianeinkommen, was auf eine Erhöhung der Zahl dieser Migranten in bezahlter Beschäftigung hindeutet[44].

Wenn die mitreisenden Familienangehörigen den Effekt der Arbeitsmigration multiplizieren, stellt sich die Frage, welche Politikmaßnahmen zur Optimierung dieser Vorteile ergriffen werden können. Die Kriterien und Schwellenwerte, die bei Familienmigranten zum Einsatz kommen können, stoßen insofern auf Grenzen, als für diese Kategorie von Migranten keine ausdrücklichen Beschäftigungsziele aufgestellt wurden. Allerdings ist der Erwerb der Sprache für die Integration der Familie unerlässlich, und viele Länder setzen entsprechend Mindestsprachniveaus fest bzw. erheben zusätzliche Gebühren bei Sprachkursbedarf – indem sie beispielsweise die Vorabfinanzierung von Sprachkursen für Eltern und Kinder verlangen, die ohne die Teilnahme an einem Sprachkurs die Kriterien für die dauerhafte Migration nicht erfüllen würden. Einige Zielländer (z.B. Quebec) schaffen Anreize, indem sie im Punktesystem Bonuspunkte für die Qualifikationen oder Arbeitsplatzangebote des Ehepartners vergeben und die Auswahl von Familieneinheiten begünstigen, in denen beide Erwachsene über Sprachkenntnisse verfügen.

Irreguläre Migration

Eine Reihe von OECD-Ländern weist in ihrer Erwerbsbevölkerung einen beachtlichen Anteil irregulärer Migranten auf, häufig mit hohen Beschäftigungsquoten. Es kommt zu irregulärer Arbeitsmigration, wenn keine wirksamen Kanäle existieren, um der Nachfrage nach Arbeitskräften zu begegnen und die Maßnahmen, die die illegale Beschäftigung von Ausländern verhindern sollen, unangemessen sind. Eine Verstärkung der Kontrollen an den Grenzen kann die rechtswidrige Überschreitung der Aufenthaltsdauer (Overstaying) nicht verhindern, und die alleinige Verschärfung der Arbeitsgesetzgebung im Land wird die irreguläre Beschäftigung nie vollständig beseitigen können. Obgleich beide Maßnahmen erforderlich sind, wäre es sicherlich sinnvoll, die Situation von Arbeitsmigranten, die nicht über die erforderlichen Papiere verfügen, in Verbindung mit Reformen zu regularisieren, die der Arbeitgebernachfrage gerecht werden und die Einhaltung der geltenden Vorschriften verbessern sollen. Die Vorteile der Regularisierung sind eine bessere Einhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen, eine Erhöhung des Beitrags zu den öffentlichen Finanzen sowie die bessere Nutzung der Kompetenzen der Migranten, da ihre berufliche Mobilität verstärkt wird.

Ohne Strukturreformen, die den Ursachen der Zunahme des Anteils der Bevölkerung in irregulärer Situation entgegenwirken, sind Regularisierungen keine Lösung. Eine sorgfältig konzipierte Regularisierung kann jedoch sicherstellen, dass die Nutzer der entsprechenden Programme nicht erneut in den Status der Irregularität abgleiten. Migranten mit befristetem Aufenthaltstitel kann der Verbleib im Rahmen befristeter Programme gestattet werden. Korea hat beispielsweise Overstayern in der Ausbildung den Übergang in sein neues System der Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung genehmigt, als dieses eingeführt wurde. Italien und Spanien haben mehrere Programme zur Regularisierung der Situation irregulärer Arbeitskräfte umgesetzt. Italien gewährte befristete Aufenthaltstitel. Da aber so viele Empfänger dieser befristeten Aufenthaltstitel gar keinen formellen Arbeitsvertrag besaßen, konnten sie ihre Aufenthaltserlaubnis in der Folgezeit auch nicht verlängern, so dass sie

letztlich rasch wieder in den Teufelskreis des irregulären Aufenthalts zurückkehrten. Spanien führte einen Mechanismus ein, der es irregulären Migranten, die sich die Existenz eines Beschäftigungsverhältnisses und ihre Beteiligung am lokalen Leben von den zuständigen lokalen Behörden bescheinigen lassen konnten, ermöglicht, einen Aufenthaltstitel zu erwerben.

Maßnahmen zur Wahrung der Integrität

Die Zuwanderung verlangt von allen beteiligten Akteuren, insbesondere Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die Einhaltung einer Reihe von Vorschriften. Die Nichteinhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen kann negative Auswirkungen auf Arbeitskräfte, Arbeitgeber und den Arbeitsmarkt insgesamt haben. Daher greift die Migrationspolitik auf ein breites Spektrum an Mechanismen zurück, um zu gewährleisten, dass sich alle Akteure an die Spielregeln halten, indem einerseits Verstöße bestraft, andererseits aber auch Anreize zur Förderung für alle Seiten vorteilhafter Ergebnisse genutzt werden.

Einbehaltungen. Die Einbehaltung einer pauschalen Summe wird vorgenommen, um sicherzustellen, dass eine Vertragspartei ihren Verpflichtungen nachkommt – konkret, dass befristet Beschäftigte am Ende ihres Vertragszeitraums das Land wieder verlassen. In Israel behält die Regierung bis zu einem Fünftel des Arbeitsverdiensts eines befristet Beschäftigten ein, eine Summe, die sie der Arbeitskraft dann pauschal übergibt, wenn diese das Land visakonform auf legale Weise verlässt. Hierdurch werden die Arbeitskräfte ermutigt, am Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses in ihr Land zurückzukehren.

Eine Einbehaltung setzt jedoch voraus, dass der Nettolohn über dem Mindestlohn liegt und dass die betreffende Person über hinreichende Mittel verfügt, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten[45]. Migranten können auch durch eine Klausel zur Rückkehr in ihr Herkunftsland angehalten werden, die vorsieht, dass ihnen ein Teil des Arbeitsverdiensts direkt in ihr Herkunftsland überwiesen wird[46]. Von Nachteil ist bei dieser Methode, dass sie negative Auswirkungen auf Arbeitskräfte hat, die die Visabedingungen auf Grund höherer Gewalt nicht einhalten können – beispielsweise bei Betrug oder Missbrauch seitens des Arbeitgebers. Einbehaltungen eignen sich daher nicht in Systemen, in denen die Mobilität der Arbeitskräfte eingeschränkt ist und die Arbeitskräfte leicht in einen irregulären Status abgleiten können.

Kautionen. Ein weiterer Anreiz sind Kautionen, die bei Erfüllung einer Bedingung zurückerstattet werden können. In Neuseeland müssen im Rahmen der Familienzusammenführung eingereiste dauerhafte Zuwanderer, die die Kriterien für die Mindestsprachkenntnisse nicht erfüllen, eine erhebliche Geldsumme hinterlegen, die in Form einer Kaution über einen gleitenden Zeithorizont degressiv gestaffelt zurückerstattet wird – wobei gilt, dass je rascher ein Migrant ein bestimmtes Sprachniveau erreicht, der Betrag, den er zurückfordern kann, umso höher ist[47].

Kautionen sind auch als eine Art von Garantie gegen die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer (Overstaying) diskutiert worden, wobei Migranten, bei denen die Gültigkeitsdauer des Visums überschritten wurde, die von ihnen hinterlegte Kaution verlieren würden. Eine derartige Maßnahme würde indessen erhebliche Probleme aufwerfen, u.a. in Bezug auf die Festlegung der Kaution auf einem Niveau, das abschreckend wirkt. Bisher wurde diese Methode in keinem Land umgesetzt.

Akkreditierungs-, Sponsoring- und Beurteilungssysteme. Der Sinn und Zweck von Akkreditierungs-, Sponsoring- und Beurteilungssystemen besteht darin, Arbeitgeber zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in den Bereichen Beschäftigung und Zuwanderung zu

verpflichten. Arbeitgebern, die derartige Systeme eingerichtet und den Nachweis erbracht haben, die relevanten Zuwanderungs- und Beschäftigungsgesetze in der Vergangenheit eingehalten zu haben, wird ein Status verliehen, der sie von der Teilnahme an den normalen Regulierungsverfahren befreit. Beispielsweise unterliegen die freien Stellen eines akkreditierten Unternehmens in Neuseeland nicht der individuellen Arbeitsmarktprüfung, so lange das Unternehmen nachweisen kann, dass die Einkommensschwellen gewahrt sind. Im Vereinigten Königreich hingegen ist das System der Arbeitgeber- und Sponsorenbeurteilung obligatorisch und bietet keine derartigen Vorteile[48].

Mehrfachvisum. Ein Mehrfachvisum (im Gegensatz zu einem Visum zur mehrfachen Einreise) ist ein Instrument, auf das zurückgegriffen werden kann, wenn die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer (Overstay) sowohl im Aufnahme- als auch im Herkunftsland ein schwerwiegendes Problem ist. Indem Arbeitskräften garantiert wird, dass sie bei Einhaltung der Bedingungen ihres Arbeitsvisums (und Zufriedenheit ihres Arbeitgebers) in einer künftigen Saison wieder einreisen dürfen, können die Probleme in Verbindung mit dem Overstaying gemindert werden. Bis zu einem gewissen Grad ist ein Mehrfachvisum auch die stillschweigende Anerkennung eines Phänomens, das als sogenannte zirkuläre Migration bezeichnet wird, bei der sich Phasen der Arbeitsmigration und Beschäftigung im Herkunftsland abwechseln.

Vorzugsteuersätze. Beispiele für Vorzugsteuersätze sind Freibeträge für bestimmte Kategorien von Arbeitsmigranten, wie Teilnehmer an Programmen für Arbeitsurlauber oder Saisonarbeiter, die bereits häufig eingesetzt wurden. Dasselbe gilt für Bestimmungen, die Steuerrückvergütungen am Ende des Finanzjahrs für Migranten vorsehen, nachdem diese in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind. Ein weniger auf Zwang ausgerichtetes Mittel könnte sein, es Migranten nach ihrer Rückkehr ins Herkunftsland zu ermöglichen, die Gesamtheit oder einen Teil der von ihnen in die Arbeitslosen- und Rentenversicherung eingezahlten Beträge zurückzubekommen – selbst wenn sie auf Grund unzureichender Beitragszeiten keinen Anspruch auf Leistungen aus diesen Programmen haben (OECD, 2008a).

Kostendeckung. Im Rahmen der in einigen OECD-Ländern wie Korea, Italien, Neuseeland und Australien angewandten Systeme zur Kostendeckung muss sich der Arbeitgeber verpflichten, im Fall einer Ausweisungsverfügung sämtliche Kosten zu übernehmen. Fragwürdig ist in diesem Kontext jedoch, ob die Arbeitgeber über die notwendigen Mittel verfügen, um zu überprüfen, geschweige denn zu garantieren, dass der Zuwanderer das Aufnahmeland am Ende seines Arbeitsverhältnisses wieder verlassen wird. Ebenso zweifelhaft ist, ob der Arbeitgeber wirklich zu dieser Überprüfung verpflichtet werden kann (OECD, 2008a).

Kostenteilung. Wenn sich die Arbeitgeber zur Kostenteilung für Saisonarbeitskräfte verpflichten – indem sie beispielsweise einen Teil der Reisekosten übernehmen –, kommen diese Ausgaben zu der durch die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte ohnehin bereits höheren Kostenbelastung hinzu. Außerdem müssen die Arbeitgeber die Kosten für die Akkreditierungsverfahren übernehmen, ein weiterer Kostenfaktor, der Arbeitgeber von der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte abhalten soll, wenn lokale Kräfte zur Verfügung stehen. Die Kostenteilung stellt für die Arbeitskräfte (und die entsendenden Gemeinschaften) zugleich aber auch einen starken Anreiz zur Teilnahme an Saisonarbeitsprogrammen dar, da hierdurch die festen Einreisekosten gesenkt und weniger Gründe zum Verbleib im Land nach Visumablauf geboten werden.

Abgaben für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte. Bei diesem Instrument handelt es sich um eine gehaltsbezogene Abgabe für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, die in einer Reihe von Nicht-OECD-Ländern erhoben wird, um der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte entgegenzuwirken. Im OECD-Raum ist Israel das einzige Land,

in dem ein derartiges Instrument zum Einsatz kommt, wo die Abgaben in Höhe von 10-15% vom Lohn eines Land- oder Bauarbeiters zu den Höchsten unter allen OECD-Ländern zählt. Die Abgabe hat ihr Politikziel verfehlt, da die Reallöhne der ausländischen Arbeitskräfte deutlich unter denen der Israelis verharren (OECD, 2013d). Die hohen Erlöse der Arbeitgeber sowie die Tatsache, dass die Vorschriften nur in geringem Maße eingehalten und umgesetzt werden, hatten zur Folge, dass das System nicht richtig funktionierte.

Estland erhebt keine Gebühr, verlangt aber, dass die Arbeitgeber den Arbeitskräften direkt eine Prämie in Höhe von 24% des durchschnittlichen Gehalts im jeweiligen Beruf zahlen.

Zusammenfassung der Politikinstrumente

Eine Untersuchung des in den OECD-Ländern verwendeten Instrumentariums ergibt, dass es sich in den meisten Fällen um regulatorische und nur in wenigen um anreiz- oder preisbasierte Instrumente handelt. Außerdem scheinen die meisten Instrumente universelle Gültigkeit zu haben: So werden dieselben Instrumente für unterschiedliche Formen der qualifizierten Migration verwendet und gelten gleichermaßen für Migranten mit befristetem und unbefristetem Aufenthaltstitel. Es gibt aber auch Ausnahmen. Hierzu zählt das Punktesystem, das darauf ausgerichtet ist, unter den hochqualifizierten Migranten die Besten auszuwählen.

Mit der Zeit haben sich einige Instrumente stärker durchgesetzt als andere. Hierzu zählen Arbeitsmarktprüfungen, Listen der Mangelberufe sowie zahlenmäßige Begrenzungen. Andere Instrumente, wie Visa zur Arbeitsuche, sind auf Grund der mit ihnen verbundenen Risiken und bis heute schwachen Ergebnisse weniger weit verbreitet. Insgesamt deuten die mit diesen Instrumenten gesammelten Erfahrungen darauf hin, dass kein Instrument isoliert eingesetzt werden kann und dass im Rahmen der Arbeitsmigration die Einrichtung eines Politik-Mix erforderlich ist, der in unterschiedlichen Kontexten mit verschiedenartigen Effekten funktionieren könnte.

Die Vor- und Nachteile der verschiedenen untersuchten Politikinstrumente sind in Tabelle 3.4 aufgeführt, zusammen mit Hinweisen darauf, wo ihr Einsatz am geeignetsten erscheint.

Die Instrumente wirksam nutzen

In der vorangegangenen Erörterung wurden die Politikinstrumente für ein System zur Steuerung der Arbeitsmigration untersucht. Dabei wurde analysiert, um welche Instrumente es sich handelt und wie sie funktionieren, und es wurde ihre „technische“ Eignung unter die Lupe genommen. Auch wenn Politikoptionen in gewisser Weise austauschbar sind – insofern theoretisch jedes Mittel zur Verwirklichung jedes Ziels eingesetzt werden könnte –, sind der konkrete Nutzen und die Attraktivität von Politikinstrumenten doch stark kontextabhängig.

In Zeiten von Haushaltsengpässen und Personaleinsparungen kann es z.B. sinnvoll sein, auf die Wirtschaft und sonstige nicht öffentliche Akteure zu setzen und stärker mit Anreizinstrumenten sowie unterschiedlichen Formen der Selbstregulierung zu arbeiten, anstatt dem öffentlichen Sektor zusätzliche Aufgaben aufzubürden. In den letzten Jahren sind *Trusted Partnerships* oder Systeme für die Akkreditierung von Arbeitgebern aufgekommen, u.a. wegen der Notwendigkeit einer gezielteren Ausrichtung der Aufsicht, die von stark beanspruchten öffentlichen Stellen und Inspektionen wahrgenommen wird.

Auch die öffentliche Meinung kann ausschlaggebend dafür sein, dass einem Instrument der Vorzug vor einem anderen gegeben wird, vor allem wenn in der Bevölkerung Forderungen

Tabelle 3.4 **Zusammenfassung des Politikinstrumentariums**

Instrument	Vorteile	Nachteile
Arbeitsmarktprüfung	● Gewährleistet, dass Arbeitsplätze vor Ort angeboten werden, dient als Nachweis dafür, dass keine lokalen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. ● Arbeitgeber kennen die Arbeitsuchtechniken.	● Einfach zu verfälschen (Arbeitsplatzbeschreibung). ● Arbeitsmarktprüfungen sind innerhalb eines Landes oft nicht standardisiert, das Job-Matching erfolgt de facto möglicherweise nicht immer über die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung. ● Von nominalen Auflistungen abgesehen schwer durchsetzbar. ● Erfordert wirksame Verwaltungsverfahren, die Verzögerungen und Kosten aufbürden können.
Gehaltsschwelle	● Einfach. ● Messwert, der als Hilfsindikator für Kompetenzen eingesetzt wird, wenn keine anderen Indikatoren zur Verfügung stehen oder die Anerkennung schwierig ist. ● Kann der Öffentlichkeit leicht erklärt werden.	● Betrugsgefahr, lässt sich nach dem Beschäftigungsantritt nur schwer überprüfen, zur Anbindung an einen Beruf werden verlässliche Daten benötigt, kann in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert werden, da Anomalien leicht aufgezeigt werden können. ● Scheint den Marktlohn zu regulieren.
Positivliste der Mangelberufe	● Lässt sich der Öffentlichkeit und den Beteiligten der Arbeitskräfteangebotskette leicht erklären, der Schwerpunkt kann auf die mittel- und langfristige Nachfrage gelegt werden, befreit vom Einsatz individueller Vorrangprüfungen, kann mit anderen Instrumenten, wie Quoten, kombiniert werden.	● Möglicherweise ungeeignet für unqualifizierte Berufe. Schwer zu erstellen. ● Erfahrungskomponente schwer zu beurteilen. ● Unterliegt dem Lobbying von Interessengruppen. ● Die Häufigkeit der Überarbeitung beeinträchtigt die Anpassungsfähigkeit an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts. ● Gefahr von Negativanreizen auf die Aus- und Weiterbildung inländischer Kräfte.
Zahlenmäßige Begrenzungen	● Können auf Planzahlen basieren. ● Signalisieren der Öffentlichkeit, dass die Arbeitsmigration der politischen Kontrolle unterliegt. ● Ermöglichen eine Planung der Bearbeitungskapazität. ● Signalisieren eindeutig, dass der Zugang zur Arbeitsmigration nicht unbegrenzt ist, damit die Arbeitgeber weiterhin Personal vor Ort anwerben und ausbilden.	● Möglichkeiten zur Festlegung der Grenzen lassen sich nur schwer definieren. ● Möglicherweise unflexibel. ● Möglicherweise ungerecht. ● Sind politischem Druck ausgesetzt. ● Können zu Bearbeitungsrückständen oder Wartelisten führen.
Mehrstufige Zuwanderung	● Probezeit für die Integration. ● Ermöglicht beiden Parteien, dem Migranten und dem Land, „erst zu probieren und dann zu kaufen“.	● Lässt Migranten mit prekärem Status zurück. ● Kann Familienzusammenführungen hinauszögern. ● Im globalen Wettbewerb um die besten Köpfe möglicherweise weniger attraktiv. ● Erhöht die Komplexität der Verwaltungsverfahren (Steuerung der Statuswechsel) für Migranten und öffentliche Stellen.
Bilaterale Abkommen	● Senken die Kosten, stellen Qualität und Quantität in spezifischen Sektoren oder Berufen sicher, beziehen Entwicklungsziele ein, reduzieren Aufenthaltsüberschreitungen (Overstay). ● Ermöglichen die Erreichung außenpolitischer, kultureller und gesellschaftlicher Ziele. ● Sorgen für zusätzliche Arbeitskräfte. ● Erhöhen die Jugendmobilität.	● Bevorzugung bestimmter Länder ist ungerecht, die Arbeitgeber räumen u.U. unterschiedlichen Nationalitäten oder spezifischen Gruppen Vorrang ein. ● Können ohne Berücksichtigung der realen Arbeitsmarktlage geschlossen werden. ● Bei der zirkulären Migration sind die wandernden Fachkräfte, die als erstes ihr Land verlassen (im Herkunftsland) die Hauptbegünstigten. ● Hohe Verwaltungskosten (Aufsicht). ● Der kumulierte Effekt quotenfreier Abkommen auf den Arbeitsmarkt kann negativ sein (z.B. negativer Effekt der Programme für Arbeitsurlauber).
Arbeitgeberunterstützte Zuwanderung (Sponsorship) und Vorabzulassung	● Beschleunigt den Einstellungsprozess. ● Erhöht und belohnt die Einhaltung von Vorschriften.	● Begünstigt aktuelle und größere Nutzer von Arbeitsmigranten. ● Verfahren/Kosten können einige Arbeitgeber entmutigen, verwaltungstechnisch komplex. ● Das Instrument erfordert enges Monitoring und gute Informationsbasis.
Punktesystem	● Mit diesem Instrument wird die Einhaltung von Mindestanforderungen an das Humankapital und Mindestkriterien für die Niederlassung sichergestellt und zugleich der aktuelle Bedarf gedeckt sowie die langfristige Beschäftigungsfähigkeit garantiert. ● Berücksichtigt die ganze Familie. ● Hybride Systeme passen sich der Nachfrage- und Angebotsorientierung an. ● An Grenzwerte gebunden. ● Löst eine positive Autoselektion aus.	● Der weitere Verbleib am Arbeitsplatz ist nicht gesichert. ● Erfordert Investitionen in regelmäßige Evaluierungen, um die Punktekriterien neu zu kalibrieren. ● Für Migranten ist das System komplex. ● Überprüfung der Kompetenzen ist aufwendig. ● Bei einer Kopplung an Zielvorgaben variieren die Schwellenwerte mit der Nachfrage.

Tabelle 3.4 *(Forts.)* **Zusammenfassung des Politikinstrumentariums**

Instrument	Vorteile	Nachteile
Dienste für Arbeitgeber (Jobmessen, Webportale für das Job-Matching, Bereitstellung von Fachkräften)	● Schließen Lücken oder stellen Zusatzleistungen bereit, die der Markt nicht erbringen kann. ● Möglicherweise weniger kostenaufwendig als private Personalvermittlungsdienste für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor (z.B. Gesundheitswesen). ● Öffentliche Dienstleistungen signalisieren öffentliche Unterstützung.	● Direkte staatliche Beteiligung am Job-Matching ist u.U. untersagt. ● Gleicht einem staatlichen Zuschuss für Arbeitgeber zur Personalanwerbung aus dem Ausland. ● Konkurrenz zu privaten Dienstleistungen. ● Begrenztes Anwendungsspektrum. ● Möglicherweise kostspielig.
Ausgewählten Migranten „den roten Teppich ausrollen“	● Angemessen für den globalen Wettbewerb um die besten Köpfe. ● Signalisiert ein Aufnahmeland mit Willkommenskultur. ● Ermöglicht zusätzlich die Ehegattenbeschäftigung.	● Viele Bestimmungsfaktoren stehen in keinem Zusammenhang mit Migrationsentscheidungen. ● Öffentliche Meinung lehnt finanzielle Zuschüsse für die Personalgewinnung aus dem Ausland möglicherweise ab. ● Institutionelle Kultur möglicherweise nicht kundenorientiert.
Visa zur Arbeitsuche	● Zeitlich begrenzte angebotseitige Option, die Job-Matchingprobleme aus der Ferne überwinden hilft.	● Auswahlkriterien lassen sich schwer identifizieren und müssen unter Zugrundelegung der gesammelten Erfahrungen überarbeitet werden. ● Job-Matching und Kompetenzüberprüfungen können schwierig sein. ● Nur wenige Antragsteller erfüllen die Bedingungen, so dass die Rückkehr der nicht erfolgreichen arbeitsuchenden Migranten gesteuert werden muss.
(Negativ-)Anreize (Einbehaltungen, Kautionen, Status des Sponsors oder des zuverlässigen Partners, Mehrfachvisum)	● Verringern Überschreitungen der zulässigen Aufenthaltsdauer (Overstay). ● Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, um für eine bessere Einhaltung der Vorschriften auf Seiten der Arbeitgeber und Migranten zu sorgen.	● Hohe Verwaltungs- und Durchsetzungskosten. ● Gefahr einer Benachteiligung der Migranten im Fall von Nichteinhaltung der Auflagen auf Seiten des Arbeitgebers und umgekehrt.

nach einem strengeren Vorgehen bei der Auswahl und Zulassung von Migranten laut werden. Durch die Begrenzung der Zuwandererzahlen in einer nachfrageorientierten Migrationspolitik wird der Öffentlichkeit signalisiert, dass die Regierung die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte, deren Zuwanderung zugelassen wird, unter Kontrolle hat (Chaloff, 2014). Die Wiedereinführung und Verstärkung der Arbeitsmarktprüfungen in Australien[49] und Kanada im Jahr 2013 war z.B. auf Bedenken der Öffentlichkeit über befristete Arbeitsmigrationsprogramme zurückzuführen.

Die Tendenz hin zur Aufstellung von Positivlisten für Mangelberufe zeigt beispielsweise, wie die Arbeit der Experten mit Konsultationsphasen verbunden wird, um Konsens zu schaffen und politische Konflikte zu reduzieren. Ein weiteres Beispiel hierfür ist die Phase öffentlicher Konsultationen, die in Kanada Teil des Verfahrens zur Festlegung der jährlichen Planzahlen ist. Die verstärkte Einbeziehung beratender Ausschüsse in die Politikgestaltung macht zudem deutlich, dass in komplexen Entscheidungskontexten, in denen häufig keine eindeutigen Informationen vorliegen, gerne auf Netzwerkinstrumente zurückgegriffen wird.

Auch die institutionelle Infrastruktur und die Kultur eines Landes haben Einfluss darauf, wie geeignet bzw. attraktiv bestimmte Instrumente sind. Die Beziehungen zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung können z.B. ausschlaggebend für den Erfolg mancher Instrumente sein. Instrumente, die von den zuständigen Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltungen verlangen, dass sie bei der Beurteilung der Anträge selbstständige Entscheidungen treffen, funktionieren beispielsweise dort am besten, wo die betreffenden Mitarbeiter Fachwissen entwickeln können und wo wirkungsvolle Maßnahmen zur Sicherung der Integrität und Verhinderung von Korruption eingerichtet wurden. Die Entscheidung für das eine oder andere Instrument kann nicht getroffen werden, ohne die im jeweiligen Land übliche Umsetzungspraxis zu berücksichtigen, d.h. die sozialen Normen, die das Verhalten im öffentlichen Sektor bestimmen (Linder und Peters, 1990).

Flexibilität in einem von Sachzwängen geprägten Umfeld ermöglichen

Flexibilität und Reaktionsfähigkeit sind unerlässlich, damit Politikmaßnahmen an veränderte Umfeldbedingungen angepasst werden können. Nichthandeln ist in einigen Fällen zwar eine legitime Option, in vielen Fällen kann Nichthandeln oder spätes Handeln jedoch mit hohen Opportunitätskosten verbunden sein. Flexibilität ist in vielerlei Hinsicht von Nutzen: um neue Chancen zu ergreifen, um unerwartete Ereignisse und Schocks zu bewältigen oder um Kurswechsel vornehmen zu können.

Institutionelle Regelungen können hier helfen oder im Gegenteil ein Hindernis sein. Die Flexibilität der Politik hängt davon ab, inwieweit sie in Rechtsnormen verankert ist (Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien usw.), wie häufig und wie schnell Gesetzesänderungen vorgenommen werden können und wie die dafür vorgesehenen Prozesse der politischen Entscheidungsfindung und Politikumsetzung gestaltet sind.

In den Vereinigten Staaten z.B. sind einige der wichtigsten Aspekte der Arbeitsmigrationsprogramme – darunter auch die Positivlisten – gesetzlich verankert, so dass wenig Spielraum besteht, um auf Veränderungen der Arbeitsmarktbedingungen oder technologische Entwicklungen zu reagieren. Andere institutionelle Merkmale können Umstellungen zwar erschweren, aber nicht unmöglich machen. In Kanada wurden mehrere Anpassungen vorgenommen, u.a. durch Gesetzesänderungen. Dabei musste jedoch auf eine präskriptive Verfassung, unabhängige Provinzen sowie eine starke Judikative, die viele Gesetzesänderungen anschließend wieder für nichtig erklärt hat, Rücksicht genommen werden.

Auch rigide Verwaltungssysteme können der Flexibilität Grenzen setzen. In vielen Ländern können Politikänderungen aus Kosten- oder verwaltungstechnischen Gründen nur zu bestimmten Zeitpunkten des Jahres vorgenommen werden. Die IT-Infrastruktur kann ebenfalls ein Hindernis darstellen. Der Fähigkeit der Institutionen, auf Veränderungen zu reagieren, muss stets Rechnung getragen werden, da ambitionierte Reformen an begrenzten Kapazitäten oder unrealistischen Zeitvorgaben scheitern können.

Mit Veränderungen Schritt halten, Chancen nutzen. Die Flexibilität der Politik drückt sich in der Fähigkeit aus, die Instrumente zu wechseln und gelegentlich auch die Zielsetzungen zu ändern. Die zunehmende Umorientierung hin zu einer nachfrageorientierten dauerhaften Zuwanderung ist ein Beispiel dafür, dass aus den Ergebnissen früherer Maßnahmen gelernt werden kann und dass man mit geänderten Mitteln zu den gleichen Zielen gelangen kann. Auch die Wiedereinführung neuer Formen der angebotsorientierten Zuwanderung, z.B. mit Visa für die Arbeitsuche, ist ein Beispiel für die Bereitschaft, mit alternativen Instrumenten zu experimentieren, wenn auch in begrenztem Rahmen.

Bei Politikexperimenten kann es darum gehen, Chancen zur Erprobung neuer Konzepte zu nutzen. Für große Infrastrukturprojekte ist es u.U. erforderlich, dass Sondergenehmigungen erteilt oder die Zulassungskriterien angepasst werden. In Italien wurde z.B. die Zuwanderung von Bauarbeitern für eine große internationale Ausstellung erleichtert, und Japan plant die Einführung zusätzlicher Möglichkeiten für die Rekrutierung ausländischer Bauarbeiter im Vorfeld der Olympischen Spiele 2020. In Neuseeland wurden nach den Erdbeben von Canterbury im Jahr 2011 zwei Initiativen zur Unterstützung der umfangreichen Wiederaufbauarbeiten ergriffen. Zum einen wurden die Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Studierende ausgedehnt, die an zeitlich befristeten Sprachkursen teilnahmen. Damit konnten Studierende für Sprachschulen in der Region gewonnen werden. Zum anderen wurde in Canterbury ein Kompetenz- und Beschäftigungszentrum geschaffen, das Arbeitsvermittlung, Informationsaustausch und Dienste für Migranten anbietet und ein engagiertes Team von „Kompetenz-Brokern" beschäftigt. Dieses Zentrum bietet Arbeitgebern über einen gestrafften Zuwanderungsprozess Zugang zu ausländischen Arbeitsmärkten[50].

Die nationale Politik kann auch auf lokalen Initiativen aufbauen. Ein Beispiel hierfür ist die Initiative New Scotland, ein regionales System zur Anwerbung internationaler Kompetenzen, mit dem regionale demografische Engpässe verringert werden sollen. Dieses Konzept war zwar nicht als Pilotprojekt gedacht, wurde anschließend aber im gesamten Vereinigten Königreich umgesetzt und dann in eine der Säulen des Punktesystems des Landes eingebunden.

Reaktionsfähigkeit scheint die Ausnahme zu sein. Keine Politikmaßnahme kann – selbst wenn Korrekturmechanismen vorgesehen sind – auf Autopilot laufen. Schwedens rein nachfrageorientiertes System wurde beispielsweise 2008 eingeführt, um der tatsächlichen Nachfrage Rechnung zu tragen. 2012 mussten jedoch Anpassungen vorgenommen werden, um einen Missbrauch des Systems zu verhindern. In Australien entwickelte sich die Visumunterkategorie 457 (für die zeitlich befristete Zuwanderung von Fachkräften) in der Vergangenheit parallel zur Nachfrage. Dennoch wurden die Zulassungskriterien noch weiter verschärft, um negative Auswirkungen auf die inländischen Arbeitskräfte und einen möglichen Missbrauch des Systems zu verhindern. In vielen Ländern wurde auf diese Problematik mit der Einrichtung von Monitoring- und Beratungsgremien geantwortet, z.B. Migrationsabteilungen und Fachbeiräten. Dass solche Gremien immer häufiger eingerichtet werden, ist ein Zeichen dafür, dass die Politik zunehmend aktiver wird.

Pilotprogramme (Kasten 3.5) können eine Möglichkeit darstellen, um die Eignung neuer Konzepte zu testen, bevor sie auf nationaler Ebene eingeführt werden.

Kasten 3.5 **Pilotprogramme und regelmäßige Prüfungen, um zu testen, was beibehalten, was geändert und was abgeschafft werden sollte**

Die Regeln guter Praxis verlangen, dass neue Politikmaßnahmen und Umsetzungsmechanismen, soweit möglich, in genau beobachteten Pilotprojekten getestet werden, bevor sie in vollem Umfang eingeführt werden. Wenn neue Maßnahmen schrittweise eingeführt werden, können nicht nur Erkenntnisse für die Umsetzung gewonnen werden, sondern auch unbeabsichtigte Nebeneffekte erkannt und ausgemerzt werden. Ein Pilotprojekt ist ein wichtiger erster Schritt in einem regelmäßigen, längerfristigen Monitoring- und Evaluierungsprozess.

In der Migrationspolitik wurden zahlreiche Pilotprojekte durchgeführt, von denen einige später allgemein umgesetzt wurden. Sowohl Australien als auch Neuseeland führten Testläufe ihrer Programme für Saisonarbeiter durch. In den Niederlanden wurde Anfang 2009 ein Programm mit dem Namen „Regeling Hoogopgeleiden“ eingeführt, das es Absolventen angesehener ausländischer Hochschulen gestattet, bis zu ein Jahr in den Niederlanden zu verbringen, um dort Arbeit zu suchen. Nach zwei Jahren wurde das Programm einer Evaluierung unterzogen, die ergab, dass es nur in enttäuschend geringem Umfang in Anspruch genommen wurde. Dennoch kam man zu dem Schluss, dass mit einer künftig stärkeren Nutzung zu rechnen sei und dass selbst eine geringe Zahl hochqualifizierter Zuwanderer wichtig wäre. So wurde das Programm fortgesetzt und letztlich auch deutlich stärker in Anspruch genommen.

Einige Pilotprojekte zeigten auch, dass die getesteten Maßnahmen besser nicht allgemein eingeführt werden sollten. Ein Beispiel hierfür war das tschechische Pilotprojekt zur Auswahl qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte, das von 2003 bis 2010 lief. Ein anderes Beispiel war das Pilotprojekt „Dutch Bluebirds“, das die zirkuläre Migration aus Südafrika in die Niederlande fördern sollte. Dieses Programm wurde zwar vorzeitig abgebrochen, lieferte aber wertvolle Erkenntnisse. Ein Pilotprojekt, das zeigt, dass eine Politikmaßnahme fehlerbehaftet oder unwirksam ist, sollte als Erfolg und nicht als Fehlschlag gewertet werden, da es dabei geholfen hat, potenziell größere politische und/oder finanzielle Kosten zu vermeiden. Daher können selbst vorzeitig abgebrochene Pilotprogramme nützlich sein.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Eine Reihe von Ländern hat regelmäßige oder punktuelle Prüfungen der Ergebnisse von Arbeitsmigrationsprogrammen eingeführt. Kanada führt solche Prüfungen und Evaluierungen regelmäßig durch. Die Evaluierung des Programmfortschritts und die Berichterstattung über die Ergebnisse sollen den Entscheidungsbefugten evidenzbasierte Informationen zur Verbesserung der Programme, zur Gestaltung neuer Politikmaßnahmen und Programme sowie zur Steigerung des Preis-Leistungs-Verhältnisses liefern. In Evaluierungsstudien werden die laufenden Anforderungen von Programmen und deren beabsichtigte Ergebnisse untersucht, wobei auch analysiert wird, ob es alternative, kostengünstigere Möglichkeiten zur Verwirklichung der angestrebten Ziele gibt.

Im Vereinigten Königreich wurde 2008 das Migration Advisory Committee (MAC) eingerichtet, das eine beratende Funktion bei der Aufstellung der Positivliste der Mangelberufe hatte. Der Auftrag dieses Komitees wurde seither auf die Untersuchung spezifischer Politikfragen im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Nicht-EU-Ausländern ausgedehnt. Zu diesen Fragen gehören die Auswirkungen der Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern sowie Möglichkeiten zur Begrenzung der Zuwandererzahlen*. Der vom MAC gewählte Ansatz zur Unterstützung der Entscheidungsfindung in der Migrationspolitik war weltweit der erste seiner Art und diente anderen Ländern, die ihn inzwischen ebenfalls eingeführt haben oder über seine Einführung nachdenken, als Modell. In Australien wurde im Juli 2012 ein ministerialer Fachbeirat für die Migration von Fachkräften eingerichtet (Ministerial Advisory Council on Skilled Migration – MACSM), dessen Auftrag es ist, die australische Regierung zur Rolle der Migration von Fachkräften in der australischen Wirtschaft zu beraten. Irland und Kanada folgten diesem Beispiel. Und in den Vereinigten Staaten soll im Rahmen der geplanten Reform der Migrationspolitik eine staatlich finanzierte Agentur für Zuwanderung und Arbeitsmarktforschung eingerichtet werden, die Monitoring- und Analyseaufgaben wahrnehmen soll (Bureau of Immigration and Labour Market Research).

* *www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/role-mac.*

Konsultationen und kontinuierliche Verbesserung

Öffentliche Konsultationen zur Unterstützung der Entscheidungsfindung in der Migrationspolitik werden offenbar häufiger zur Identifizierung von Fachkräfteengpässen eingesetzt. Solche öffentlichen Konsultationen können verschiedene Formen annehmen: In Schweden werden sie im Rahmen von Treffen der betroffenen Akteure abgehalten, in Italien sind sie Teil des Prozesses zur Festlegung von Obergrenzen, und in Slowenien laufen sie über ein tripartistisches Beratungsgremium. Weitere Beispiele für die Nutzung öffentlicher Konsultationen bei der Gestaltung von Politikmaßnahmen sind der Prozess zur abschließenden Festlegung der Positivlisten für Mangelberufe in Frankreich, die Bottom-up-Konsultationen, die das Migration Advisory Committee zur Ausarbeitung von Positivlisten durchführt, sowie die öffentlichen Eingabeverfahren und Konsultationen, die in Neuseeland zur Aufstellung der *Essential Skills in Demand List* durchgeführt werden.

Weitere Bereiche, in denen Konsultationen durchgeführt werden, sind die Festlegung der Planzahlen und sogar die Gestaltung von Integrationsmaßnahmen. In Kanada haben Konsultationen zu verschiedensten Politikfragen eine lange Tradition. Ende 2012 führte die Einwanderungsbehörde, Citizenship and Immigration Canada (CIC), Beratungen mit kanadischen Arbeitgebern über die Einrichtung des EoI-Systems durch, zu der man sich im Rahmen des Economic Action Plan 2012 verpflichtet hatte. Ähnliche öffentliche Konsultationen werden in gewissem Umfang auch für die Festlegung der jährlichen Planzahlen der CIC für die Zuwanderung durchgeführt. Das Innenministerium des Vereinigten Königreichs hält umfassende Konsultationen zu wichtigen Fragen ab, so z.B. kürzlich zu den Prinzipien und Maßnahmen der Gebührenvorschläge des Zuwanderungsgesetzes von 2013.

Es gibt wenig Beispiele für stärker integrierte und innovative Praktiken der politischen Entscheidungsfindung, eines davon ist jedoch die Ausarbeitung des neuseeländischen Programms für Saisonarbeiter (Kasten 3.6).

Kasten 3.6 **Kooperative und partizipative Politikgestaltung**

Wie wertvoll die Einbindung der Öffentlichkeit sein kann, zeigt sich an den verschiedenen Aufgaben, die sie erfüllen kann: Sie kann beispielsweise ein Instrument zur Erhöhung des Vertrauens der Öffentlichkeit sein, der Sammlung von Daten zu komplexen Fragen dienen, die mit technischen Analysen u.U. nicht gewonnen werden können, oder eine Möglichkeit zur Verringerung von Risiken und zum Aufbau von Partnerschaften zur Umsetzung komplexer Lösungen sein.

Das Programm „Recognised Seasonal Employer" (RSE) zur Zulassung von Saisonarbeitgebern im Garten- und Weinbau war das Resultat gemeinschaftlicher Anstrengungen der Politikgestaltung (New Zealand Department of Labour, 2010). Der Anstoß für dieses kooperative staatliche Agieren ging von mehreren Stellen aus: von den Ministerien für Arbeit, für wirtschaftliche Entwicklung, für soziale Entwicklung, für Land- und Forstwirtschaft sowie für Handel und Unternehmen sowie von der Steuerbehörde. Auf Grund von Problemen mit dem Angebot an Saisonarbeitskräften sowie der Einhaltung der geltenden Regeln in diesem Bereich wurde die Arbeitsgruppe „Saisonarbeit in Garten- und Weinbau" (Horticulture and Viticulture Seasonal Working Group) eingerichtet, die als Partnerschaft zwischen Wirtschaft, Regierung und anderen Organisationen gestaltet wurde. Die Arbeitsgruppe versuchte, die Anliegen und laufenden Initiativen verschiedener staatlicher Stellen mit den Interessen verschiedener Wirtschaftsverbände zu verbinden, um dem beherrschenden Einfluss der Auftragnehmer entgegenzuwirken, die in beiden Branchen zu zentralen Akteuren geworden waren, aber kaum einer Aufsicht oder Regulierung unterstanden. Die Arbeitsgruppe entwickelte anschließend die mittel- bis langfristige Strategie für Saisonarbeitskräfte in Garten- und Weinbau, aus der letztlich das RSE-Konzept hervorging. Dieses Konzept war also Teil der umfassenderen Strategie zur Behebung systemischer saisonaler Arbeitsmarktengpässe.

Die Strategie für Saisonarbeit wurde im Rahmen von Systemanalysen und Lernprozessen ausgearbeitet, die das Resultat zeitaufwendiger, wiederholter Treffen zwischen Vertretern staatlicher Stellen, Akteuren aus der Wirtschaft sowie Vertretern der Gewerkschaften waren. Solche Anstrengungen können sich für eine belastbare Politikgestaltung zwar auszahlen, die großen Investitionen, die solche Lernprozesse im Vorfeld erfordern, können öffentliche Stellen jedoch davon abhalten, sich für solche Konzepte zu entscheiden, vor allem in Zeiten knapper Kassen.

Feedbackmechanismen: Monitoring, Forschung und Evidenz in der politischen Entscheidungsfindung. In den unterschiedlichen Feedbackmechanismen der OECD-Länder drücken sich deren unterschiedliche Prioritäten in Sachen Rechenschaftspflicht und Lernprozess aus. Die Vielfalt der Regelungen erklärt sich aus zahlreichen Faktoren, nicht zuletzt der Evaluierungskultur und den Formen des organisationalen Lernens im öffentlichen Sektor. Wegen gesetzlicher oder auf Ebene der einzelnen Ministerien bestehender Erfordernisse kann es notwendig sein, routinemäßige Evaluierungen und Berichterstattungen über neue ebenso wie bereits seit längerem existierende Politikinitiativen durchzuführen. Die Kapazität und Fähigkeit zur Durchführung solcher Arbeiten kann ebenfalls darüber entscheiden, welche Regelungen in diesem Bereich getroffen werden. Außerdem kann auch die Art der für Evaluierung und Berichterstattung zur Verfügung stehenden Mittel, seien es einmalige Mittelzuweisungen oder reguläre Haushaltsmittel, Einfluss auf den Prozess des Evidenzvergleichs haben. Längsschnittstudien sind in der Tat kostspielig. Wenn eine regelmäßige Ergebnisberichterstattung vorgesehen ist, werden die nötigen Mittel mit größerer Wahrscheinlichkeit bewilligt.

Evaluierungen spielen eine erhebliche Rolle, Unterschiede bestehen jedoch ebenso in Bezug auf ihren Umfang wie auf die Art und Weise, wie sie genutzt werden, um anschließend Änderungen vorzunehmen. Evaluierungen können auf die allgemeineren wirtschaftlichen und manchmal auch sozialen Auswirkungen der Zuwanderung ausgerichtet sein oder sich mit konkreten Politikmaßnahmen oder Programmen befassen, z.B. mit Visaprogrammen für Fachkräfte oder mit der Effizienz der Verfahren zur Erteilung der Visa. Viele klassische Einwanderungsländer führen regelmäßige Evaluierungen durch, so z.B. Kanada im Rahmen seines kontinuierlichen Evaluation Work Programme oder die Vereinigten Staaten über ihr Government Accountability Office (GAO).

Im Vereinigten Königreich führt das Innenministerium Evaluierungen und Forschungsarbeiten durch, während das Migration Advisory Committee unabhängige Beratung und Evaluierungen zu allgemeinen Politikmaßnahmen (nicht zu einzelnen Programmen) anbietet. Ein systematischer Evidenzvergleich kann auch durch andere Mechanismen gewährleistet werden. Beispiele hierfür sind der Bericht des unabhängigen parlamentarischen Ausschusses in Schweden sowie Norwegens Weißbuch zur Flüchtlings- und Migrationspolitik. In den Niederlanden werden, wie in vielen anderen Ländern auch, hauptsächlich einmalige Evaluierungen vorgenommen, vor allem bei der Einführung neuer Politikmaßnahmen, die durch Anweisungen für die zuständigen Beamten zur Evaluierung und Berichterstattung begleitet wird.

Regelungen für ein systematisches Feedback ermöglichen es festzustellen, welche Ergebnisse mit bestimmten Maßnahmen erzielt werden und inwieweit diese Ergebnisse den angestrebten Zielen entsprechen. Ein solcher laufender Informationsprozess sollte jedoch sowohl auf Ebene der zuständigen Stellen als auch der Regierungen in geeignete Politikänderungen, -korrekturen oder -verbesserungen münden.

Prognosen. Einige OECD-Länder erstellen systematische Prognosen von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot, die durch Schätzungen des potenziellen Effekts der Zuwanderung ergänzt werden. Das norwegische Statistikamt verwendet z.B. ein solches Prognosemodell. 2013 wurde so die Entwicklung von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot – aufgeschlüsselt nach Bildungsniveau – bis 2020 vorausberechnet, woraus geschlossen werden konnte, auf welchen Qualifikationsniveaus mit Arbeitskräfteüberschüssen und -engpässen zu rechnen sein würde. Das Modell ging von einem Nettozuwanderungsniveau aus, wie es Ende der 2000er Jahre beobachtet wurde – d.h. von etwa 40 000 Zuwanderern netto jährlich –, wobei auch eine gleiche Bildungsstruktur innerhalb der Zuwandererbevölkerung wie in diesem Zeitraum unterstellt wurde (hauptsächlich Zuwanderer aus dem EWR). Diese Arbeiten und ihre Ergebnisse wurden jedoch nicht direkt mit der Zuwanderungspolitik verknüpft.

In Australien arbeitet das Department of Immigration and Border Protection (DIBP) seit 2010 mit einem kurzfristigen Prognosemodell für die Nettozu- und -abwanderung über einen Vierjahreshorizont. Die vierteljährlich überarbeiteten Prognosen werden auf der Website des Ministeriums[51] veröffentlicht. Das Modell hat den Vorteil, dass es eine Vorhersage der Auswirkungen des Anstiegs der Zahl der befristeten Visa – vor allem für ausländische Studierende – auf das Bevölkerungswachstum gestattet, womit es der Regierung die Möglichkeit gibt, solche Effekte in der Politikgestaltung zu berücksichtigen. Mitte der 2000er Jahre wurde das Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung nicht korrekt vorhergesagt, weil solche Modellrechnungen noch nicht vorlagen.

In Neuseeland werden alle zwei Jahre ökonometrische Prognosen der Zahl der erteilten Visa erstellt, die als Orientierungshilfen für die Festlegung der Planzahlen für die Zuwanderung sowie für die Haushaltsverwaltung dienen. Auch Australien und Kanada aktualisieren jährlich ihre Zielvorgaben für die Zahl der dauerhaften Zuwanderer, wobei sie sich

auf Prognoseinstrumente und sonstige Informationen, z.B. zur Entwicklung der Arbeitsmarktlage, stützen (OECD, 2014a). In Deutschland erstellt die Bundesagentur für Arbeit Prognosen der Entwicklung von Fachkräfteangebot und Fachkräftenachfrage und des sich daraus ergebenden Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern, wobei auch die Möglichkeiten der Weiterqualifizierung sowie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung berücksichtigt werden (OECD, 2013b).

Insgesamt ist festzustellen, dass den politischen Entscheidungsträgern eine breite Palette immer ausgeklügelter Instrumente zur Verwirklichung ihrer Politikziele zur Verfügung steht. Allerdings gestatten es nicht alle institutionelle Rahmenbedingungen, das Potenzial dieser Instrumente voll auszuschöpfen; manchmal ist es nicht einmal möglich, sie in geeigneter Weise zu nutzen. Wichtig ist, dass das Instrument nicht mit dem Ziel verwechselt wird, das mit ihm erreicht werden soll. Außerdem können gerade einfache Instrumente u.U. besonders wirkungsvoll sein, vor allem wenn ihnen eine effiziente Infrastruktur zur Steuerung der Migration gegenübersteht.

Aufbau einer Infrastruktur für die Migrationssteuerung

In der Migrationspolitik kommt es wie in anderen Politikbereichen entscheidend auf die Umsetzung an, die ausschlaggebend dafür sein kann, ob das Ziel einer Politikmaßnahme zu erreichen ist. Die Fähigkeit zur Verwirklichung von Politikzielen hängt von der Kapazität zur Umsetzung ab. Und diese Kapazität ist wiederum von den personellen und materiellen Mitteln sowie den eingesetzten Verfahren und Methoden abhängig. Es kann jedoch keine Infrastrukturlösung für die Steuerung der Arbeitsmigration geben, die in allen Fällen optimal wäre.

Sinnvolle Rahmenbedingungen sind eine notwendige Voraussetzung, reichen allein aber nicht aus, um die angestrebten Politikergebnisse zu erzielen. Um der hinter einem Politikziel stehende Absicht gerecht zu werden, ist häufig ein ganzes Spektrum von Infrastrukturelementen und Programmen zur operativen Umsetzung und/oder Dienstleistungserbringung notwendig. Wenn Politikmaßnahmen in Eile ausgearbeitet werden, kann es vorkommen, dass die Dienstleistungserbringung nicht als Priorität behandelt, sondern erst im Nachhinein thematisiert wird. Eine gut durchdachte Dienstleistungserbringung wird indessen immer wichtiger, da die Länder zunehmend über eine „aktive“ Migrationspolitik nachdenken (Chaloff und Lemaître, 2009), bei der es auf eine attraktivere Gestaltung der Zulassungsverfahren ankommt.

Ein wirkungsvoller Dialog mit den Zuwanderern und ihren Arbeitgebern, den beiden wichtigsten Nutzern von Dienstleistungen im Migrationskontext, ist für den Erfolg der Migrationspolitik in der Praxis unerlässlich. In vielen Ländern äußern sich die Arbeitgeber in Umfragen frustriert über die aufwendigen Verfahren und die Bürokratie, mit der sie sich konfrontiert sehen, wenn sie aus dem Ausland kommende Arbeitskräfte beschäftigen möchten (MBIE, 2013). Deshalb arbeiten sie häufig mit Vermittlungsagenturen oder anderen Intermediären. Und auch die Migranten beklagen die schwerfälligen Verfahren.

Verbesserungen der Verfahren der Antragsbearbeitung begegnen solchen Zuwanderungshindernissen zwar, sind aber auch Ausdruck der allgemeinen Verschärfung der Verwaltungsverfahren, die eine Folge sich verändernder wirtschaftlicher Bedingungen sowie der stärkeren Ausrichtung auf Effizienz und ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis im öffentlichen Sektor ist.

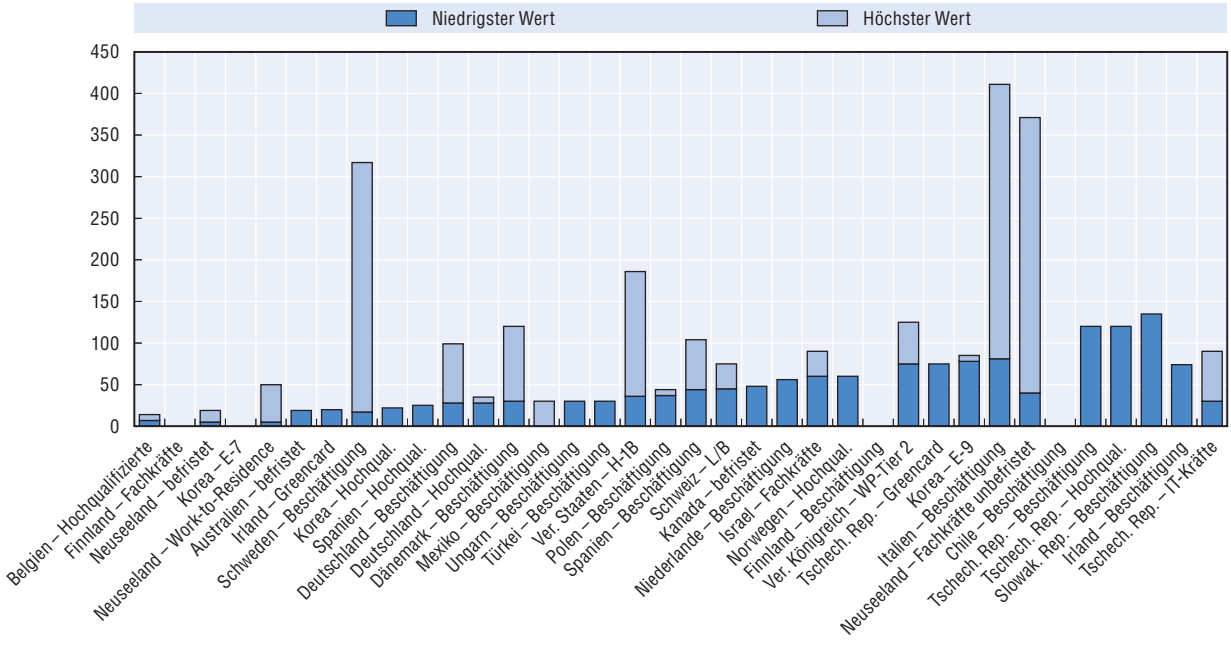
Verbesserung der Verfahren der Antragsbearbeitung

Eine Möglichkeit zur Erhöhung der Systemeffizienz besteht in der Beschleunigung der Verfahren der Antragsbearbeitung. In Systemen, in denen es zu großen Verzögerungen und einem erheblichen Rückstau bei der Antragsbearbeitung kommt, besteht ein Anreiz, die offiziellen Kanäle zu umgehen oder Arbeitskräfte schon einzustellen, bevor die Genehmigung erteilt wurde. Ein Ländervergleich der Antragsbearbeitungsdauer für hochqualifizierte Zuwanderer (Abb. 3.9) zeigt, dass zwischen den Höchst- und Tiefstwerten eine erhebliche Spanne liegt.

Vor diesem Hintergrund ist im Kontext einer stärkeren Kundenorientierung und Ausrichtung auf Effizienzsteigerungen ein zunehmender Trend hin zur Online-Antragstellung sowie zum Outsourcing der Visumantragannahme festzustellen (Kasten 3.7).

In einer Reihe von Ländern wurden Online-Verfahren eingeführt, um Effizienzsteigerungen zu erzielen, den Bearbeitungsrückstand zu verringern und den Anforderungen der Kunden besser gerecht zu werden. Einer der Gründe für die Einrichtung von Online-Antragsverfahren ist, dass die Sachbearbeiter weniger Zeit mit dem Ausfüllen von Formularen o.Ä. verlieren und so mehr Zeit auf die eigentliche Entscheidungsfindung verwenden können. Beispiele für Online-Antragsverfahren sind das im Vereinigten Königreich eingerichtete System, SkillSelect in Australien, das Immigration Global Management System (IGMS) in Neuseeland, CIC Online in Kanada, die DS-160 Non-immigrant Visa Electronic Application in den Vereinigten Staaten sowie verschiedene schwedische Systeme. In Schweden dauert die Bearbeitung von Online-Anträgen im Schnitt vier Wochen, halb solange wie die Bearbeitung

Abbildung 3.9 **Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Erteilung einer Arbeitsgenehmigung, verschiedene Kategorien, 2014 oder letztes verfügbares Jahr**



Quelle: OECD-Sekretariat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933157753

Kasten 3.7 **Umfragen zur Kundenzufriedenheit**

Mehrere OECD-Länder erstellen Vergleichsstudien zur Beurteilung ihrer Dienste und Verfahren, die sie nach Indikatoren wie Effizienz oder Kundenzufriedenheit messen. Bei den Kunden kann es sich um die Migranten selbst, deren Arbeitgeber oder auch deren Vertreter (z.B. Anwälte) handeln. In den Vereinigten Staaten wurden wichtige Aspekte des Programms E-Verify – darunter Anmeldung, Tutorials, Benutzerfreundlichkeit, technische Unterstützung und Kundendienst – Gegenstand einer Kundenumfrage. Dabei wurden die Ergebnisse auf der Bewertungsskala des American Customer Satisfaction Index, des allgemeinen Index der Kundenzufriedenheit in den Vereinigten Staaten, mit den Gesamtergebnissen des Staatssektors verglichen[1]. Im Vereinigten Königreich werden seit 2013 Umfragen zur Kundenzufriedenheit bei Personen durchgeführt, die Visumanträge im Inland oder aus dem Ausland stellen. Nach der Mitteilung der Entscheidung über ihren Visumantrag erhalten sie eine E-Mail, in der sie mit einem Weblink gebeten werden, einen Online-Fragebogen zu beantworten[2]. Australien verwendet Konzepte der Marktforschung, um mehr über die Anforderungen der Kunden zu erfahren und die angebotenen Dienste gezielter auszurichten[3].

Bei der Kundenzufriedenheit geht es nicht nur um die Dienstleistungserbringung, sondern auch um allgemeinere organisatorische Fragen und um Qualitätskontrolle. Einige Länder streben eine Qualitätssicherung an, d.h. eine Sicherung der „Integrität" oder „Richtigkeit" der letztlich getroffenen Entscheidungen, um zu gewährleisten, dass diese gerecht, kohärent und unanfechtbar sind, und um die Zahl der Fehlentscheidungen so gering wie möglich zu halten. Im Vereinigten Königreich hat man sich z.B. ein Ziel von 98% richtiger Entscheidungen bei Visumanträgen der Kategorie 4 gesetzt, wozu Qualitätskontrollen anhand von Stichproben von Entscheidungen durchgeführt werden. So sollen Ergebnisse gemessen, weit verbreitete Fehler erkannt und ausgemerzt und Schulungsbedarf identifiziert werden[4]. In Neuseeland hat man sich ein Ziel von 90% richtigen Entscheidungen gesetzt. Daher werden vierteljährlich Qualitätskontrollen anhand einer Stichprobe von Visa-Entscheidungen durchgeführt.

1. Vgl. USCIS (2014).
2. *www.gov.uk/government/news/new-customer-satisfaction-survey.*
3. *www.immi.gov.au/about/department/cep/.*
4. Vgl. UKBA (2012).

von auf dem herkömmlichen Weg eingereichten Anträgen (OECD, 2011b). Da Online-Anträge immer voll ausgefüllt werden müssen, muss keine Zeit auf unvollständige Anträge verschwendet werden. Im Vereinigten Königreich werden für in Papierform eingereichte Anträge höhere Gebühren berechnet als für Online-Anträge, um einen Anreiz für die Nutzung des Online-Verfahrens zu schaffen, und in Italien werden überhaupt nur Online-Anträge angenommen[52].

Die Systeme weisen unterschiedliche Funktionalitäten auf. In Kanada haben manche CIC-Kunden mit dem Tool „Check your Application Status" sicheren Online-Zugriff auf Informationen über den Stand der Bearbeitung ihres Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung oder Einbürgerung. Im australischen System SkillSelect ist eine Rules-Engine eingebaut, die entscheidet, wer einen Antrag (über das PBS) stellen kann, womit sich die Bearbeitungsdauer der Visumanträge verringert. SkillSelect trägt auch zur Verringerung von regionalem Fachkräftemangel bei, da das System Zuwanderungskandidaten fragt, ob sie bereit sind, in bestimmten australischen Regionen zu leben und zu arbeiten. Arbeitgeber sowie öffentliche Stellen auf Ebene der Bundesstaaten und Territorien können dann Online-Tools verwenden, um die Kandidaten herauszufiltern, die auf diese Frage mit „Ja" geantwortet haben.

Neue digitale und internetbasierte Technologien ermöglichen die Einrichtung von Plattformen, auf denen Migranten sich über den Stand der Bearbeitung ihrer Anträge informieren können. Eine Reihe von Ländern führen im Rahmen ihres internen Performance-Managements Aufzeichnungen über die Dauer der Bearbeitung der Anträge, holen sich aber auch Feedback bei Zuwanderern und Arbeitgebern über das Serviceniveau (Kasten 3.7).

Das von Australien und Kanada gemeinsam entwickelte „E-Medical System" dient der Bearbeitung medizinischer Daten für die Zulassungsverfahren, z.B. von ärztlichen Attesten. In den Jahren 2012 und 2013 wurde das System an insgesamt rd. 100 Standorten eingeführt, womit der Zugang zur Online-Bearbeitung von Gesundheitszeugnissen ausgedehnt wurde, was mit einer Beschleunigung der Verfahren und Effizienzsteigerungen einherging. Für Australien allein konnten in den ersten sechs Monaten des Bestehens des Systems 100 000 Fälle abgewickelt werden, über 72% davon vollautomatisch, so dass die Ergebnisse schon nach wenigen Minuten vorlagen[53].

Schnellverfahren

Schnellverfahren gestatten einigen Zuwandererkategorien, Arbeitgebern oder Privatpersonen eine raschere Bearbeitung ihrer Anträge, sei es weil diese prioritär behandelt werden oder weil in ihrem Fall auf bestimmte Verfahrensetappen verzichtet wird.

Dies gilt beispielsweise für sogenannte *Trusted Employers* bzw. „zertifizierte Arbeitgeber". In Australien, wo die Migrationspolitik stark auf die Förderung der Zuwanderung in bestimmte Regionen ausgerichtet ist, haben die Arbeitgeber die Möglichkeit, sich ihre Anträge von regionalen Einrichtungen, z.B. den Regional Economic Development Agencies oder den Handelskammern, beglaubigen lassen. In Schweden gibt es ebenfalls ein System zur Zertifizierung von Arbeitgebern (üblicherweise Großunternehmen) durch die Migrationsbehörde. Durch diese Zertifizierung kann sich die Bearbeitungsdauer für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen von bis zu sieben Monaten auf sieben Kalendertage verringern. In einigen Ländern sind auch für konzerninterne Entsendungen Schnellverfahren vorgesehen.

Schnellverfahren gibt es zudem für bestimmte Branchen oder Berufe. Ein Beispiel dafür liefert Irland, wo im Juni 2010 Sonderregelungen eingeführt wurden, um dem Ärztemangel zu begegnen. Für Ärzte aus Nicht-EWR-Ländern, denen in Irland eine Beschäftigung im öffentlichen Gesundheitssystem angeboten wurde, entfiel damit die Notwendigkeit einer Arbeitserlaubnis. Diese Sonderregelung lief 2014 aus.

In Neuseeland läuft derzeit ein Pilotprojekt mit einem Kompetenzzentrum in Canterbury, das bei der Beschleunigung des Verfahrens zur Zulassung ausländischer Arbeitnehmer hilft, wenn Arbeitgeber keine geeigneten inländischen Kandidaten zur Besetzung ihrer freien Stellen finden. Dieses System, bei dem die Arbeitsmarktprüfung zu einem früheren Zeitpunkt des Zulassungsprozesses durchgeführt wird, soll landesweit umgesetzt werden, falls es sich als erfolgreich erweist.

In anderen Fällen sind Schnellverfahren mit einem Aufpreis verbunden. Die Vereinigten Staaten bieten einen kostenpflichtigen Sonderservice für Arbeitgeber, die die Erteilung einer befristeten „Non-immigrant"-Arbeitserlaubnis für ausländische Arbeitskräfte beantragen. Bei diesem Sonderservice wird eine Bearbeitung der Anträge binnen 15 Kalendertagen zugesichert. Ähnliche Dienste werden auch im Vereinigten Königreich angeboten.

Bedenken bestehen allerdings darüber, dass Schnellverfahren Arbeitgebern zwar bei der Einstellung ausländischer Arbeitnehmer (insbesondere in befristeten Beschäftigungsverhältnissen) helfen, dass diese Verfahren im Allgemeinen aber nicht von KMU in Anspruch genommen werden können. Kleinere Unternehmen erfüllen zumeist weder die Anforderungen

für konzerninterne Entsendungen, noch stellen sie eine hinreichend hohe Zahl an Anträgen, um aus diesem Grund für Schnellverfahren in Frage zu kommen (IOM, 2012).

Individuelle Betreuung

Das Modell des Fallmanagers, bei dem die Antragsteller, d.h. die ausländischen Arbeitnehmer und ihre inländischen Arbeitgeber, einen direkt für sie zuständigen Ansprechpartner haben, ist in Zuwanderungssystemen nicht weit verbreitet, auch wenn im Vorstehenden ein paar Beispiele genannt wurden. Weiter verbreitet sind hingegen Informations- und Beratungsdienste.

In Schottland wurde die Initiative „Fresh Talent: Working in Scotland" eingeführt, um auf den Bevölkerungsrückgang und den damit einhergehenden zunehmenden Fachkräftemangel zu antworten. Ein wichtiger Aspekt dieser Initiative war die Einrichtung des Relocation Advisory Service, eines Beratungsdienstes, der Ausländer unterstützt, die nach Schottland ziehen oder z.B. nach dem Studium dort bleiben möchten. Dieser Dienst wurde besonders auf bestimmte Zielgruppen, wie Universitäten und ausländische Studierende, ausgerichtet. In Neuseeland unterstützen „Relationship Manager" Arbeitgeber, die ausländische Arbeitskräfte benötigen. Außerdem gibt es speziell für Investorenkunden zuständige Fallmanager. Manche Dienste können ausgelagert werden (Kasten 3.8).

Kasten 3.8 **Outsourcing administrativer Aufgaben**

Da mehr Menschen denn je aus verschiedensten Gründen ins Ausland gehen, versuchen einige Zielländer der wachsenden Zahl der Anträge und dem größeren Kreis der Herkunftsländer gerecht zu werden, indem sie die rein administrativen Aspekte der Bearbeitung von Visumanträgen von externen Anbietern erledigen lassen. Für die Zuwanderung zuständige Stellen und diplomatische Vertretungen in aller Welt müssen heute häufig mit geringeren personellen Ressourcen auskommen, weshalb sich viele Länder von den traditionellen Verfahrensweisen verabschieden und zur Einrichtung von Visa Application Centres (Visumantragannahmestellen) übergehen. Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, Dänemark, Australien, Kanada und Neuseeland arbeiten schon seit längerer Zeit mit solchen Visa Application Centres (VAC).

Durch die Beauftragung von VAC mit der Antragsannahme wird gewährleistet, dass sämtliche damit verbundenen Formalitäten in zufriedenstellender Weise und zeitnah erledigt werden und dass sich so der Anteil der abzulehnenden Anträge und der Neuantragstellungen reduziert. Eines der Hauptziele ist dabei, den Verwaltungsaufwand für die Mitarbeiter zu verringern und die Qualität des eigentlichen Entscheidungsprozesses über die Visumerteilung zu erhöhen.

Die externen Anbieter erledigen in der Regel die rein administrativen Aspekte der Bearbeitung der Visumanträge (für die meisten Visumkategorien, ohne Anträge auf Aufenthaltsgenehmigungen). Die VAC, die die International Organisation for Migration (IOM) für Australien betreibt, kümmern sich z.B. vor allem um die Information der Kunden, die Entgegennahme der Anträge, die Datenerfassung, den Gebühreneinzug, die Rücksendung von Pässen und Visa sowie die Berichterstattung. Die VAC sind nicht an der Entscheidung über die Visumerteilung beteiligt, auf die sie keinerlei Einfluss haben. Sie können auch bei der Erfassung biometrischer Daten helfen, wie dies z.B. BLS International für Dänemark tut. Mit der Zeit dürfte der Ausbau sicherer Online-Antragsverfahren über IT-Plattformen allerdings für eine effizientere Abwicklung der Antragsverfahren sorgen.

Die externen Anbieter müssen in der Lage sein, den Datenschutz und die Vertraulichkeit der Informationen zu gewährleisten. Da VAC zumindest kostendeckend arbeiten, wenn nicht sogar einen Gewinn erzielen müssen, können sich die Kosten der Antragsbearbeitung für die Antragsteller erhöhen. Die Höhe der Gebühren, die den Antragstellern in Rechnung gestellt wird, muss daher schon Gegenstand der während des Ausschreibungsverfahrens abgegebenen Angebote sein. Eine ähnliche Tendenz hin zum Outsourcing ist beispielsweise auch bei der Terminvereinbarung festzustellen, womit verhindert werden soll, dass die Konsulate mit Telefonanrufen überschüttet werden.

Verfahrensvereinfachung

Komplexe Verfahren können Zuwanderer und Arbeitgeber überfordern und die Migrationskosten erhöhen. Die Zahl der erforderlichen Verfahrensschritte bis zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis variiert erheblich im Ländervergleich. In Norwegen reicht es beispielsweise aus, ein zweiseitiges Formular auszufüllen, das bei einer einzigen Stelle eingereicht werden muss. In den meisten anderen Ländern müssen die Antragsteller hingegen mit verschiedenen staatlichen Stellen in Kontakt treten oder laufen die Verfahren über mehrere Stellen.

Eine Möglichkeit ist die Rationalisierung der Ausstellung gesonderter Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse. Die EU-Richtlinie 2011/98/EU über eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis („single permit") zielt darauf ab, die verschiedenen in den EU-Mitgliedstaaten üblichen Verfahren zu vereinfachen und zu harmonisieren und ein effizienteres Verfahren für Nicht-EU-Ausländer und deren Arbeitgeber zu schaffen. Sie verpflichtet die EU-Länder, ein einheitliches Verfahren für Anträge auf Erteilung, Änderung und Verlängerung des kombinierten Aufenthaltstitels einzurichten. Sie schreibt vor, dass eine einzige Behörde für das Verfahren zuständig sein muss, und verlangt auch, dass die Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnis innerhalb einer Frist von maximal vier Monaten ab Antragstellung vorliegen muss. Den Mitgliedsländern ist es nach wie vor freigestellt, eine gesonderte Arbeitsmarktprüfung vorzuschreiben[54].

Der kombinierte Aufenthaltstitel dient sowohl als Arbeits- als auch als Aufenthaltserlaubnis. Er hat die Form eines Ausweises und muss eine Reihe von Sicherheits- und biometrischen Merkmalen aufweisen, so z.B. Fingerabdrücke und ein Digitalfoto des Inhabers. Des Weiteren kann er ergänzende Angaben zur Beschäftigungssituation des Inhabers enthalten, beispielsweise Name und Anschrift des Arbeitgebers, Ort und Art der Arbeit, Arbeitszeiten und/oder Verdienstniveau. Die Mitgliedstaaten dürfen zusätzlich zum kombinierten Aufenthaltstitel keine weiteren Papiere als Nachweis der Arbeitsberechtigung verlangen.

Inhaber des kombinierten Aufenthaltstitels haben vollkommene Reisefreiheit auf dem gesamten Landesgebiet des Mitgliedstaats, der ihn ausgestellt hat, und können ihren Wohnort dort frei wählen. Wenn der Aufenthaltstitel entsprechende Angaben enthält, dürfen sie jedoch nur an dem Ort und für den Arbeitgeber arbeiten, der auf ihm genannt ist. Inhaber des kombinierten Aufenthaltstitels haben im Allgemeinen die gleichen Rechte wie EU-Bürger in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation, Bildung und berufliche Weiterbildung, Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen sowie Steuervergünstigungen.

Die kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis klärt die Beschäftigungsmöglichkeiten ihrer Inhaber. Gesonderte Genehmigungen für Arbeit und Aufenthalt sind für die Arbeitgeber u.U. schwer zu interpretieren. Aus diesem Grund wurde für die Arbeitgeber in den Vereinigten Staaten, wo es zahlreiche verschiedene Arten von Dokumenten gibt, die die Arbeitsberechtigung ihrer Inhaber bescheinigen können, das Online-System E-Verify eingeführt.

Zentrale Anlaufstellen für eine bessere Koordinierung und Kundenbetreuung

Es gibt ein breites Spektrum an Diensten, die Migranten über Arbeit und Leben in OECD-Ländern informieren. Allerdings gibt es nur wenige zentrale Anlaufstellen bzw. One-Stop-Shops, die den Kontakt zwischen den Migranten und den vielen nicht direkt für Zuwanderer zuständigen Diensten herstellen, deren Hilfe sie u.U. benötigen.

In Portugal wird diese Aufgabe von der Kommission für Zuwanderung und interkulturellen Dialog (ACIDI) wahrgenommen, die Migranten mit den für die Ausstellung der Aufent-

haltstitel zuständigen Stellen, der Polizei, Gesundheitsversorgungseinrichtungen, Schulen usw. in Verbindung setzt (OECD, 2008b). Eines der besonderen Merkmale des Systems der ACIDI ist, dass in den Dienststellen der portugiesischen Ausländer- und Grenzschutzbehörde SEF dreißig interkulturelle Mediatoren tätig sind, die dennoch weiterhin Angestellte der wichtigsten Hilfsorganisationen für Migranten sind. Die ACIDI verfolgt beim Angebot ihrer Dienstleistungen zudem einen äußerst flexiblen Ansatz: In Gebieten mit hoher Migrantenkonzentration werden z.B. Transportmöglichkeiten zu Servicezentren in der Gegend angeboten, die Dienststellen sind teilweise auch am Wochenende geöffnet, und es gibt Informationsmöglichkeiten im Internet.

Die dänische Initiative WorkinDenmark stützt sich auf ein Internetportal, Servicezentren in drei dänischen Großstädten sowie eine Datenbank, in der hochqualifizierte Migranten Stellenangebote konsultieren und ihre Lebensläufe abspeichern können. Die Arbeitgeber können die Lebensläufe der Kandidaten dann einsehen; um ihre Anschrift und Telefonnummer zu erhalten, müssen sie jedoch angemeldet sein. Den Arbeitgebern wird u.a. Hilfe bei der Suche nach geeigneten Kandidaten angeboten und eine Hotline zur Verfügung gestellt. Vor allem aber gibt es zentrale Anlaufstellen für Arbeitgeber und Migranten, die über Aufenthaltstitel, Sozialversicherungsnummern, Krankenversicherungsausweise, Genehmigungen, steuerliche Regelungen usw. informieren. Diese zentralen Anlaufstellen helfen auch bei der Wohnungssuche, bei der Suche nach einer Beschäftigung für den Ehepartner und bei der Rückkehr ins Herkunftsland, falls der Aufenthalt befristet war.

In Norwegen haben die Polizei, die Migrationsbehörde, die Steuerbehörde und die Arbeitsaufsicht in drei großen Städten gemeinsame Servicezentren für ausländische Arbeitskräfte eingerichtet. Die Zentren wenden sich an EWR-Bürger, die in Norwegen beschäftigt sind, sowie Drittstaatsangehörige, die ein Arbeitsangebot in Norwegen erhalten haben und eine Arbeitserlaubnis für Fachkräfte beantragen. Die Zentren helfen auch Familienangehörigen der beiden Migrantenkategorien. In den Zentren können Arbeitnehmer oder deren Arbeitgeber die Ausstellung oder Verlängerung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, Lohnsteuerkarten und persönliche Identifikationsnummern (bzw. vorübergehende Steuernummern) sowie die Aufnahme in das norwegische Einwohnerregister beantragen.

Festlegung der optimalen Gebührenstruktur

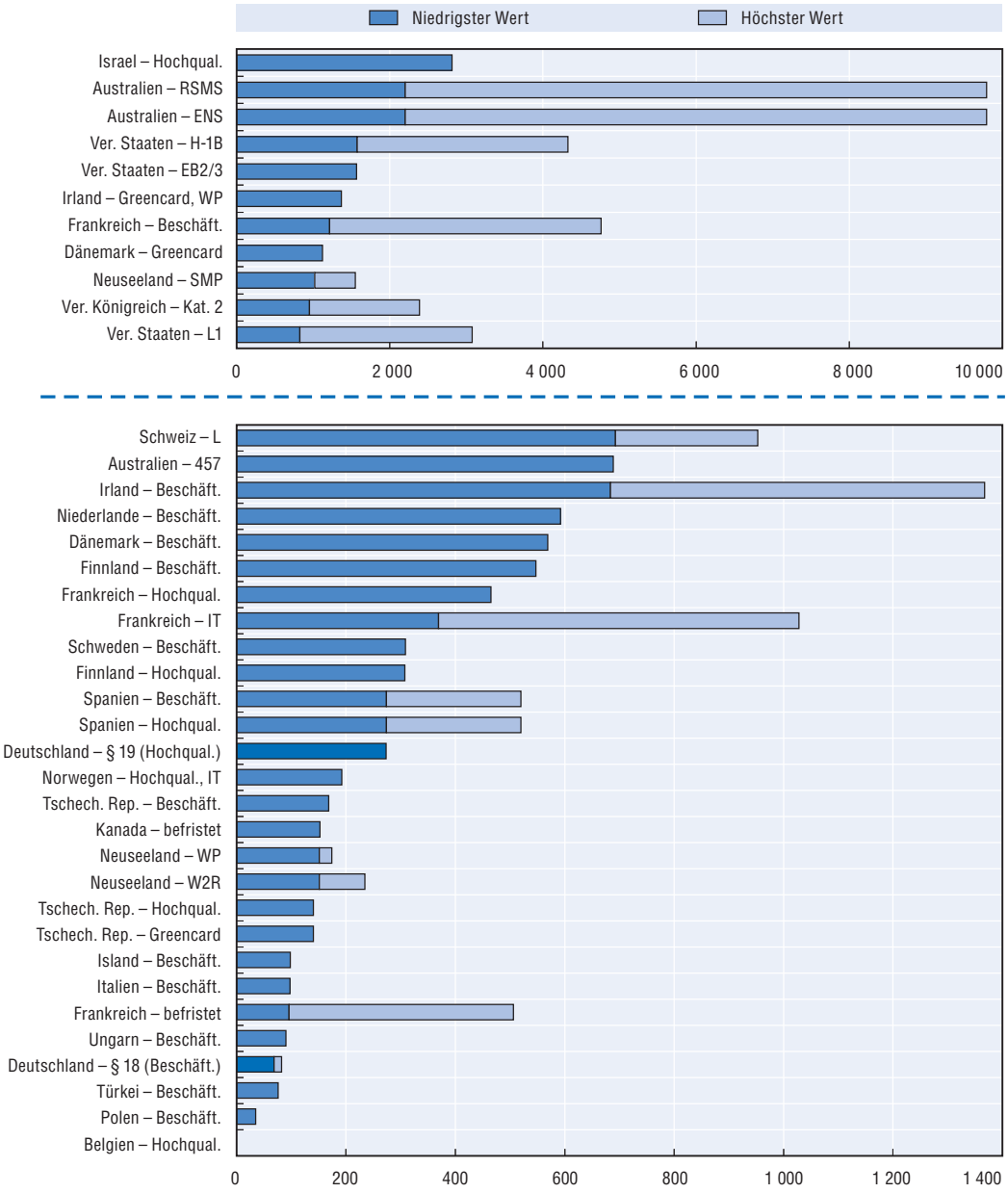
Die Höhe der Gebühren hängt davon ab, wie Verwaltungsleistungen berechnet und finanziert werden. In Modellen nach dem Prinzip der Kostendeckung und der Zahlung durch den Nutzer der Dienste können den Migranten erhebliche Kosten entstehen. Die Gebühren dienen üblicherweise der Deckung der Verwaltungskosten, die durch die Bearbeitung der Visumanträge sowie die Einhaltung der Verfahrensvorschriften entstehen.

In den meisten Fällen machen die Visagebühren nur einen kleinen Teil der gesamten Migrationskosten aus. Allerdings schwankt die Höhe der Gebühren stark von Land zu Land (Abb. 3.10), und bei Geringverdienern, die sich nur kurzzeitig im Aufnahmeland aufhalten, können sie die erwartete Rendite der Migration erheblich schmälern. Überhöhte Kosten können potenzielle Zuwanderer abschrecken, weshalb die Gebühren und etwaigen sonstigen Kosten bei einem geringen Prozentsatz des Durchschnittsverdiensts angesetzt sein sollten. Außerdem sollten bereits existierende Systemineffizienzen nicht durch hohe Gebühren verstärkt werden.

Meistens sind die Gebühren unabhängig vom Verdienst der Migranten, nur in Frankreich und Israel besteht eine Verknüpfung zum Verdienst. In Frankreich werden dem Arbeitnehmer 70 Euro und dem Arbeitgeber 60% eines Monatsgehalts (begrenzt auf das 2,5-Fache

Abbildung 3.10 **Gebühren für die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung**

In US-$



Anmerkung: Umgerechnet zu Wechselkursen von März 2014.
Quelle: OECD-Sekretariat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787//888933157763

des Mindestlohns) in Rechnung gestellt. Die maximale Gebühr beträgt 4 500 US-$ für Beschäftigte, die mehr als 7 700 US-$ monatlich beziehen. In Israel beträgt die Gebühr für die Einreiseerlaubnis von Bauarbeitern 4 500 US-$, wozu jeden Monat eine 15%ige Abgabe vom Bruttolohn hinzukommt. Dahinter steht die Absicht, Arbeitgeber davon abzuhalten, Arbeitskräfte im Ausland zu rekrutieren, da Israel von keinem der in OECD-Ländern sonst üblichen Mechanismen zum Schutz der inländischen Erwerbsbevölkerung Gebrauch macht (OECD, 2013d).

Bei Fachkräften gibt es keine Anzeichen dafür, dass das Verhalten der Migranten durch Veränderungen der Gebühren beeinflusst wird. Andere Kategorien von Migranten, z.B. befristet beschäftigte Kräfte, Geringqualifizierte oder internationale Studierende, könnten stärker auf Gebührenänderungen reagieren. In Australien und dem Vereinigten Königreich wurden Versuche unternommen, die Elastizität der Nachfrage in diesem Bereich zu schätzen.

Manchmal werden zusätzlich zu den Kosten für die Erlangung des Aufenthaltstitels noch andere Gebühren in Rechnung gestellt, so z.B. in Australien. Dort wurde im Juli 2013 eine Zusatzgebühr für jede weitere Person, die im Rahmen des beantragten Visums einreisen soll, ein Gebührenaufschlag für nicht im Internet eingereichte Anträge sowie eine Zusatzgebühr für befristete Aufenthalte eingeführt. Australien bietet einen Visumkostenrechner an, mit dem potenzielle Zuwanderer schon vor der Antragstellung berechnen können, wie hoch die Gebühren sein werden, die sie insgesamt zu zahlen haben.

Regulierung privater Akteure

Arbeitsmigranten können die Dienste verschiedener Akteure in Anspruch nehmen, um sich bei der Migration vom Herkunfts- in das Zielland und zum Teil sogar beim Statuswechsel innerhalb eines Landes unterstützen zu lassen. Bei diesen Drittakteuren kann es sich um Einwanderungsberater, Arbeitsvermittler oder akkreditierte Arbeitgeber handeln. Sie können dabei behilflich sein, Arbeitsmigranten in offene Stellen zu vermitteln und/oder die Migranten und ihre Familien durch komplexe bürokratische Systeme und Verfahren zu lotsen. Derartige Intermediäre im Migrationsprozess gibt es in allen OECD-Ländern; ihr Regulierungsgrad ist jedoch in den einzelnen Ländern unterschiedlich. In einigen Ländern sind sie in den Migrationsprozess integriert, in anderen werden sie als externe oder überflüssige Akteure betrachtet, und ihre Mitwirkung wird nicht anerkannt.

Insbesondere wenn das Arbeitsangebot die Nachfrage übersteigt, kann die Verhandlungsposition der Migranten – vor allem der geringer qualifizierten – schwach sein. Daher greifen die einzelnen Staaten auf eine Reihe von Instrumenten zurück, um diese Vermittler und andere Drittakteure zu regulieren (Kasten 3.9). Sinn und Zweck einer „Vorauswahl" solcher Akteure durch eine Art Zertifizierungsprozess ist es, die Ausbeutung von Migranten zu verhindern, gleiche Voraussetzungen für alle Intermediäre sicherzustellen und den Befolgungsaufwand von staatlichen Stellen auf private Akteure zu verlagern. Die entscheidende Frage ist, in welcher Form die Regulierung erfolgt und wie sie von staatlicher Seite durch positive und negative Anreizmaßnahmen, einschließlich regelmäßiger Kontrollen, umgesetzt wird.

Evaluierung von Qualifikationen und Kompetenzen

Qualifikations- und Kompetenz-Mismatches sind in den meisten OECD-Ländern weit verbreitet. Sie lassen sich generell schwer verhindern, insbesondere aber gilt dies für Zuwanderer, die ihre Qualifikationen und Kompetenzen in einem anderen Bildungssystem bzw. auf einem anderen Arbeitsmarkt erworben haben. Um sicherzustellen, dass das Humankapital der Zuwanderer nicht ungenutzt bleibt, muss die Evaluierung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen ein prioritäres Anliegen der Aufnahmeländer sein.

Eine länderübergreifende Evaluierung ist eine aufwendige Aufgabe, für die detaillierte Informationen zu den einzelnen nationalen Arbeitsmärkten sowie Kompetenz- und Berufsklassifikationssystemen erforderlich sind. Es ist außerdem ein Bereich, in dem ein erhöhtes Betrugsrisiko besteht und in dem durch internationale Zusammenarbeit möglicherweise erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden können. Ein weiterer schwieriger

Kasten 3.9 **Regulierung von Intermediären – Einwanderungsberater und Arbeitsvermittler**

An der Logistikkette des Migrationsprozesses sind verschiedene Akteure beteiligt, an deren Regulierung von staatlicher Seite aus mehreren Gründen ein Interesse bestehen könnte. Zu den wichtigsten Akteuren zählen Einwanderungsberater und Arbeitsvermittler, wobei letztere manchmal auch in Randbereichen der Einwanderungsberatung tätig sind. Diese Berater und Vermittler schließen Lücken, die durch Informationskomplexität und -asymmetrie verursacht werden – die Zuwanderungsgesetze können selbst für qualifizierte Zuwanderer eine schwer zu überwindende Hürde darstellen, und ein erfolgreiches Job-Matching an einem weit entfernten und völlig unterschiedlichen Arbeitsmarkt kann ohne Vermittler schwierig bis unmöglich sein.

Im Prinzip verfügen lizenzierte Einwanderungsberater oder -anwälte über Fachkenntnisse zu einem bestimmten Zuwanderungssystem; vor allem aber unterliegen sie einem Verhaltenskodex, in dem die für sie geltenden beruflichen und ethischen Verhaltensnormen definiert sind. Dadurch genießen die Zuwanderer oder Arbeitgeber bei mangelhaften Leistungen einen gewissen Schutz. In Beschwerdefällen kann auf nichtjuristische Entschädigungsverfahren zurückgegriffen werden, und falls hierbei keine Einigung erzielt werden kann, stehen Schlichtungsmechanismen zur Verfügung.

In den meisten Ländern spielen solche nichtstaatlichen Intermediäre eine wichtige Vermittler- und Unterstützerrolle in Arbeitsmigrationsverfahren. Einige Länder, wie z.B. Kanada (Immigration Consultants of Canada Regulatory Council), das Vereinigte Königreich (Office of the Immigration Services Commissioner), Neuseeland (Immigration Advisers Authority) und Australien (Office of the Migration Agents Registration Authority), verfügen über gut etablierte Regulierungssysteme. Die genannten Einrichtungen sind für die Zertifizierung zuständig und bieten Qualifizierungsmaßnahmen an. Berater müssen Fachkompetenz in verschiedenen Bereichen wie Zuwanderungsrecht und Unternehmensführung nachweisen. Sie unterliegen einem Verhaltenskodex, der Regeln zu ethischen Fragen und Interessenkonflikten umfasst.

Zu den typischen Problemen im Zusammenhang mit der Einwanderungsberatung zählen die Regulierung von Beratern mit Sitz im Ausland, die Kundengewinnung, Werbung mit irreführenden Angaben zu Visa-Optionen sowie überhöhte Gebühren. Anwälte werden im Allgemeinen nicht von den Regulierungssystemen erfasst. In einigen Fällen aber unterliegen auch juristische Dienstleistungen der Regulierung. In den Vereinigten Staaten können nur Rechtsanwälte oder akkreditierte Vertreter von Organisationen, die vom Board of Immigration Appeals anerkannt sind, Rechtsberatung erteilen.

Andere Probleme sind im Bereich der Arbeitsvermittlung festzustellen. Dazu zählen Gebühren für die Stellenvermittlung, verdeckte Abzüge sowie Missbräuche bei geringqualifizierten Arbeitskräften – zusätzlich zur Problematik der Ausbeutung und Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer. Die Arbeitsvermittlung für Migranten ist wesentlich schwieriger zu regulieren. Das leidige Problem der überhöhten Gebühren (d.h. über dem gesetzlich zulässigen Niveau) wird generell durch Übereinkommen 181 der Internationalen Arbeitsorganisation geregelt, das den nationalen Regierungen einen Rahmen für die Regulierung privater Arbeitsvermittler vorgibt.

Es gibt einige Beispiele für Versuche, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, wie z.B. das kalifornische Gesetz, das Unternehmen zur Auskunft darüber verpflichtet, welche Maßnahmen sie ergreifen, um Menschenhandel in ihren Wertschöpfungsketten zu verhindern (California Transparency in Supply Chains Act)*. In Neuseeland erfolgt die Regulierung von Arbeitsvermittlern über die Handhabung der Saisonarbeiterprogramme sowie durch Abkommen der neuseeländischen Behörden mit den Behörden der Entsendeländer.

* Vgl. Klett (2013).

Aspekt der internationalen Evaluierung sind reglementierte Berufe, in denen die Zulassung im Allgemeinen durch Berufsverbände erfolgt und strengen Anforderungen unterliegt, insbesondere im Gesundheitssektor. Gleiches gilt für Branchenverbände und berufliche Bildung.

Ein Beispiel für multilaterale Zusammenarbeit sind die nationalen Informationszentren für akademische Anerkennung (National Academic Recognition Information Centres – NARIC), die untereinander Informationen über ihre jeweiligen nationalen Bildungssysteme austauschen. Die NARIC-Zentren informieren über Hochschulbildung in den Ländern der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums. Sie arbeiten mit dem europäischen Netzwerk der nationalen Informationszentren (European Network of National Information Centres – ENIC) zusammen, das vom Europarat und der UNESCO eingerichtet wurde. Jedes Land unterhält eine nationale Informationsstelle. Allerdings gibt es derzeit keine multilaterale Einrichtung, die Qualifikationen aus Nicht-EU-Staaten prüft, wenngleich einige Länder spezifische Evaluierungssysteme entwickelt haben.

Dänemark führte 2004 als Gemeinschaftsprojekt des Arbeitsministeriums und der Sozialpartner regionale Wissenszentren zur Evaluierung der Kompetenzen und Qualifikationen von Zuwanderern ein. Die Evaluierungen werden im Allgemeinen in Arbeitsplatzsituationen in Unternehmen durchgeführt. Die Teilnehmer erhalten „Kompetenzkarten", aus denen die Relevanz ihrer Kompetenzen für den Arbeitsmarktbedarf ersichtlich ist. Die Zentren helfen den Zuwanderern auch dabei, Stellen zu finden, die ihrem Kompetenzprofil entsprechen (OECD, 2007).

In Kanada müssen seit Mai 2013 alle Kandidaten für eine Zuwanderung im Rahmen des Federal Skilled Worker Program (FSWP) für qualifizierte Zuwanderer eine Evaluierung der formalen Bildungsnachweise (Educational Credential Assessment – ECA) für ihre im Ausland erworbenen Bildungsabschlüsse vornehmen lassen. Die dafür zuständigen Einrichtungen – u.a. Berufsverbände – prüfen Hochschulabschlüsse und Bescheinigungen, bestätigen deren Gültigkeit und ermitteln ihre Gleichwertigkeit mit kanadischen Bildungsabschlüssen.

Australien hat vor kurzem ein System zur Bewertung von Kompetenzen für Migrationszwecke eingeführt[55]. Im Rahmen dieses Systems wird die Fähigkeit qualifizierter Migranten beurteilt, in ihrem angegebenen Beruf auf dem erforderlichen Kompetenzniveau zu arbeiten, bevor eine Entscheidung über ihren Visumantrag getroffen wird. Die Evaluierungsbehörde – eine öffentlich-rechtliche Einrichtung – versucht die Qualifikationen und die Berufserfahrung der Migranten zu den Standards des australischen Qualifikationsrahmens (Australian Qualifications Framework) in Bezug zu setzen. Bei einigen zulassungspflichtigen Berufen besteht die Kompetenzevaluierung einfach darin, dass ein Nachweis der Zulassung erbracht wird, die zur Ausübung des betreffenden Berufs in Australien erforderlich ist (z.B. in medizinischen oder juristischen Berufen). Bei anderen Berufen erfolgt der Zulassungs- oder Lizenzierungsprozess zusätzlich zum Prozess der Kompetenzevaluierung.

Gerechtigkeitserwägungen bei Zuwanderungskriterien und -verfahren

Die Möglichkeiten, die internationale Migration für sich zu nutzen, sind nicht gerecht auf alle Arbeitgeber verteilt. KMU beispielsweise leiden zwar ebenso wie Großunternehmen unter personellen Engpässen, können aber nicht so leicht auf internationale Personalgewinnung zurückgreifen. Große Arbeitgeber profitieren von Skaleneffekten und haben die Möglichkeit, unternehmensintern spezialisierte Kanäle für die Personalgewinnung zu entwickeln und Mitarbeiter entsprechend auszubilden. Chancengleichheit beim Zugang zum Zuwanderungssystem und niedrigere Kosten für KMU bei der internationalen Personalgewinnung sind zwar eine vernünftige Zielsetzung, sind aber möglicherweise schwer in die Praxis umzusetzen.

Auch für die Zuwanderer ist der Prozess nicht besonders fair. Andernfalls hätten alle den Anspruchskriterien genügenden Migranten mit identischen Qualifikationen gleich gute Chancen, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Dennoch wird das Prinzip der Chancengerechtigkeit bei der Auswahl von Saisonarbeitskräften nicht angewendet. Die Arbeitgeber ziehen es vor, wenn die gleichen Saisonarbeitskräfte wiederkommen, während die Herkunftsländer abwechselnd Arbeitskräfte aus verschiedenen Regionen und Gemeinschaften für die Chance zur Migration berücksichtigen wollen. Hierdurch kommt es zu einem augenscheinlichen Zielkonflikt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz.

Die Auswahl von Zuwanderern kann auch bestimmte Nationalitäten begünstigen. Beispielsweise sind in den Vereinigten Staaten indische Staatsangehörige die dominierende Gruppe unter den Empfängern von H-1B-Visa für Fachkräfte, hauptsächlich in IT-Berufen. Dagegen ist für sie die Warteliste für einen Statuswechsel zum dauerhaften Aufenthaltstitel länger, weil für beschäftigungsbezogene Visa Länderobergrenzen gelten, was größere Länder sowie jene mit vielen Inhabern temporärer Visa überproportional benachteiligt. Andere Länder – wie Italien, das Vereinigte Königreich, Kanada und Australien – geben ebenfalls Obergrenzen für Berufe oder Herkunftsländer vor, um die Dominanz einer bestimmten Gruppe zu verhindern.

Das Prinzip „wer zuerst kommt, mahlt zuerst" muss für sich genommen nicht unbedingt ein Problem bei der Annahme von Anträgen für Arbeitsmigrationskategorien mit Quoten oder Obergrenzen darstellen. Es kann jedoch dazu führen, dass einige Antragsteller willkürlich aus dem Auswahlprozess ausgeschlossen werden, wie es beim Auswahlverfahren in Italien der Fall ist, wo auf Grund der Zeitrahmen für Online-Anträge oft nur eine winzige Zeitspanne die erfolgreichen von den nicht erfolgreichen Antragstellern trennt. Eine gerechtere Lösung könnte darin bestehen, ein angemessenes Zeitfenster einzurichten, in dem die Migranten ihre Anträge einreichen können, und danach die erfolgreichen Kandidaten durch ein Losverfahren zu ermitteln, wie es auch bei den H-1B-Visa üblich ist.

Aufbau von Befolgungsmechanismen

Die einzelnen Länder nutzen eine Reihe von Mechanismen, um die Befolgung der gesetzlichen Bestimmungen sicherzustellen. Diese reichen von Abschreckung und Strafen bis hin zu unterstützenden Maßnahmen. Die meisten Länder erheben Bußgelder oder wenden andere Strafmaßnahmen an, um Arbeitgeber davon abzuhalten, illegale Arbeitskräfte einzustellen bzw. weiterzubeschäftigen. Sanktionen gegen Arbeitgeber sind ein relativ neues Instrument im Arbeits- und Zuwanderungsrecht, das seit Mitte der 1970er Jahre in den meisten westeuropäischen Ländern, seit den späten 1980er Jahren in den Vereinigten Staaten und seit 1997 im Vereinigten Königreich eingesetzt wird (Martin und Miller, 2001). Ein wesentliches Instrument sind regelmäßige Kontrollen. Sie hängen jedoch davon ab, ob die Länder über ausreichend Kapazitäten für eine solide Überwachung mit angemessenem Erfassungsgrad verfügen und wie gut die Verwaltungs- und Justizsysteme funktionieren.

Die illegale Beschäftigung war schon immer einer der problematischen Bereiche bei der Einhaltung der Zuwanderungsgesetze. Mit der EU-Richtlinie 2009/52/EG wurden Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber eingeführt, die illegal Drittstaatsangehörige beschäftigen. Das Europäische Parlament nahm kürzlich eine nicht bindende Entschließung an, die eine strengere Durchsetzung der EU-Richtlinien zur Rechtsbefolgung und Sanktionierung von Arbeitgebern anmahnt. Konkret fordert die Entschließung mehr Arbeitsplatzkontrollen, eine stärkere regionale Zusammenarbeit zwischen den für die Rechtsdurchsetzung zuständigen staatlichen Behörden sowie die Schaffung zentralisierter Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung von Bestimmungen.

IT- und internetbasierte Anwendungen sind dynamische Informationsinstrumente, die es im Grunde unentschuldbar machen, den Status von Arbeitskräften nicht zu kennen. Neuseeland, Australien, Kanada und das Vereinigte Königreich beispielsweise nutzen internetbasierte Systeme. Visa Entitlement Verification Online (VEVO) ist ein australischer Online-Service, über den Visuminhaber, Arbeitgeber und registrierte Organisationen auf Visa- und Statusinformationen zugreifen können. Das E-Verify-System der US-amerikanischen Einwanderungsbehörde (U.S. Citizenship and Immigration Services – USCIS) ist ebenfalls ein Online-System, mit dem Arbeitgeber die Arbeitsberechtigung von Arbeitsmigranten überprüfen können.

In Australien ist die Öffentlichkeit aufgerufen, Personen oder Arbeitgeber, die sie verdächtigen, gegen die Zuwanderungsgesetze zu verstoßen oder sich illegal in Australien aufzuhalten, anonym dem „Dob-in Service“ zu melden[56].

Darüber hinaus wird versucht, die Rechtsbefolgung durch bessere Aufklärung, z.B. über leicht zugängliche Informationen im Internet, zu unterstützen. In den Vereinigten Staaten erhalten Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf dem Internetportal I-9 Central, das nach dem Arbeitsberechtigungsformular für neu eingestellte Arbeitskräfte benannt ist, Informationen, Tipps und Anleitungen, die ihnen helfen, das Formular besser zu verstehen und es richtig auszufüllen. Das Portal enthält Beispiele für zulässige I-9-Dokumente, Informationen zu Strafen und Arbeitnehmerrechten und Kontaktdaten für weitere Fragen.

Insgesamt deuten die Entwicklungen darauf hin, dass die Länder entschlossener als je zuvor gegen Arbeitgeber vorgehen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

Schlussbetrachtungen

In diesem Kapitel wurden die Problematik und Praxis der Arbeitsmigrationspolitik in OECD-Ländern untersucht und die Vorteile eines Migrationssteuerungssystems mit eindeutigen Zielsetzungen, einer Reihe von Politikinstrumenten und einer dynamischen, modernen Infrastruktur skizziert.

Es ist nicht einfach, ein System zur Steuerung der Arbeitsmigration zu bewerten, da es keinen einzelnen Indikator für den Erfolg eines solchen Systems gibt. Trotzdem wird von der Öffentlichkeit kontinuierlich hinterfragt, ob das System funktioniert – und zwar nicht immer nur aus Sicht des Arbeitsmarktes. Da die politischen Entscheidungsträger über die Arbeitsmigration mehr Kontrolle haben als über andere Formen der Migration werden sie für deren Ergebnisse verantwortlich gemacht. Allerdings ist sich die Öffentlichkeit über den Unterschied zwischen den verschiedenen Formen der Migration nicht immer im Klaren.

Immerhin aber verfügen die politischen Entscheidungsträger mittlerweile über wesentlich umfassendere und fundiertere Kenntnisse darüber, welche Faktoren über den Erfolg der Arbeitsmigration – und der Arbeitsmigranten – entscheiden als noch vor einem Jahrzehnt. In den OECD-Ländern wurden zahlreiche Politikinstrumente erprobt. Dabei hat sich gezeigt, dass in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Instrumente und Ansätze wirksam und zweckmäßig sind. Die verbesserte Datenerhebung zeichnet ein genaueres Bild von den längerfristigen Ergebnissen der Arbeitsmigranten in den einzelnen Ländern und unter sich verändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten. Zwar steht jedes OECD-Land vor unterschiedlichen Herausforderungen, alle können jedoch die Arbeitsmigration besser nutzen, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Eine intelligentere Steuerung der Arbeitsmigration bedeutet auch, sich von traditionellen Kategorien und Unterscheidungen zu lösen.

Da auf keine absoluten Erfolgsmaßstäbe zurückgegriffen werden kann, ist es Aufgabe des Politikprozesses, Ziele für die Arbeitsmigrationspolitik festzulegen, dabei aber die Zielkonflikte zu berücksichtigen, die zwischen dem Nutzen für die Allgemeinheit, den wirtschaftlichen Vorteilen und den Interessen bestimmter Gruppen sowie der Migranten selbst existieren.

Einige Fragen bleiben allerdings bestehen: Wie gelingt es den Politikverantwortlichen am besten, Zuwanderer anzuwerben, auszuwählen und im Land zu halten? Sollten sie die Zahl der Zuwanderer in bestimmten Kategorien begrenzen? Wenn ja, wie? Und in welchen Kategorien? Was sind die voraussichtlichen Arbeitsmarktergebnisse und -wirkungen der ausgewählten Migranten und der Familienmitglieder, die sie begleiten?

Keine wie auch immer gestaltete Politik kann eine einheitliche Lösung für all diese Fragen in allen Ländern darstellen. An den in diesem Kapitel erörterten Politikinstrumenten zeigt sich, dass die verfügbaren Politikoptionen immer ausgefeilter werden. Die zunehmende Verbreitung von Punktesystemen und ihre Ergänzung um das Instrument der Absichtserklärung (Expression of Interest – EoI) ist ein Beispiel dafür, wie Länder versuchen, durch größere Selektivität die Zahl der Zuwanderer zu steuern und die Qualität aufrechtzuerhalten. Das EoI-Verfahren ist zweifellos nicht leicht umzusetzen; auch Punktesysteme bieten sich nicht für alle Länder an, da nicht alle Länder bereits wissen, welche Arbeitsmigranten am besten für ihre Arbeitsmärkte geeignet sind. Seit längerem existierende Instrumente wie Arbeitsmarktprüfungen oder Listen der Mangelberufe entwickeln sich mit den Veränderungen der Kriterien und Prozesse weiter. Sie sind aber nicht die einzigen Möglichkeiten, die lokalen Arbeitsmärkte zu schützen.

Die heutigen Politikinstrumente sind besser in der Lage, den Anforderungen verschiedener Akteure gerecht zu werden, doch die Frage, welchen Akteuren Priorität eingeräumt werden sollte, kann nur im nationalen Kontext beantwortet werden. So sind beispielsweise die Arbeitgeber oft die Hauptnutznießer der Arbeitsmigration. Dabei müssen jedoch ihre Schlüsselrolle als Hüter des Zugangs zum Arbeitsmarkt und ihre Verpflichtungen zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gegeneinander abgewogen werden. Hierzu wurden neue Mechanismen auf Branchen- oder Arbeitgeberebene, wie z.B. Quoten oder Schnellverfahren, mit neuen Formen der Aufsicht gepaart. Andere Instrumente, wie z.B. Vermittlungsdienste oder Vorzugsbehandlung für Arbeitsmigranten, kommen auch Arbeitgebern zugute – es ist jedoch eine andere Frage, was die Arbeitgeber im Gegenzug anbieten müssen.

Darüber hinaus erfordert eine gute Arbeitsmigrationspolitik nicht nur klare Zielsetzungen und geeignete Instrumente, sie muss auch richtig umgesetzt werden. Mit Rationalisierungsverfahren und einer kundenorientierten Leistungserbringung können bessere Politikergebnisse erzielt werden. Intelligente neue Technologien, sachgerecht geschulte Mitarbeiter und leicht zugängliche Informationen sorgen dafür, dass der gesamte Migrationsprozess für die maßgeblichen Akteure besser funktioniert.

Feedbackmechanismen schließlich sind eine der staatlichen Infrastrukturinvestitionen, die sich wirklich auszahlen können. Die Einbeziehung von Evaluierungs- und Monitoringprozessen über eine Feedbackschleife im Politikentwicklungszyklus ermöglicht den Ländern eine dynamische Anpassung der politischen Rahmenbedingungen und den Ausstieg aus nicht funktionierenden Politikmaßnahmen. Unabhängig davon, ob Evaluierung, Analyse und Monitoring intern, extern oder gemeinschaftlich durchgeführt werden – entscheidend ist, dass sie Informations- und Rechenschaftsanforderungen gerecht werden.

Stillstand ist für die Arbeitsmigrationspolitik keine Option. Sie muss sich weiterentwickeln und dabei berücksichtigen, was nachweislich funktioniert bzw. nicht funktioniert. Zudem müssen die Politikverantwortlichen in Anbetracht der Veränderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten und des Arbeitsmarktumfelds in der Lage sein, der Öffentlichkeit diese Veränderungen zu erklären. Diese Aufgabe wird durch eindeutige Zielsetzungen, geeignete Instrumente und Schutzmechanismen, eine dynamische Steuerung sowie eine solide Infrastruktur bedeutend erleichtert. Sind diese Faktoren vorhanden, so könnten die OECD-Länder in Zukunft stärker von den Arbeitsmigranten profitieren, denen sie den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt ermöglichen.

Anmerkungen

1. Dieses Kapitel wurde von Jonathan Chaloff (OECD) und Sankar Ramasamy (OECD) verfasst.
2. Diese Konzepte werden im International Migration Outlook 2009 (OECD, 2009) in Kasten II.1, S. 95-96 näher erläutert.
3. Für die Bürger Australiens und Neuseelands gilt im Rahmen des transtasmanischen Reiseabkommens (Trans-Tasman Travel Agreement) Freizügigkeit, wobei jedoch der Anteil der beschäftigungsorientierten Migration im Vergleich zu anderen Motiven möglicherweise geringer ist.
4. Formale Qualifikationen sind zwar ein guter Näherungswert für Kompetenzen, sie sind aber aus verschiedenen Gründen nicht mit Kompetenzen gleichzusetzen (OECD, 2013a). Erstens erfassen Qualifikationen lediglich Kompetenzen, die im Rahmen formaler Bildung oder zertifizierter Weiterbildungsmaßnahmen erworben wurden. Zweitens umfasst jedes Qualifikationsniveau ein sehr breites Leistungsspektrum und verschiedenste Ausbildungsfelder. Die Befunde aus Erhebungen zur Kompetenzmessung haben außerdem gezeigt, dass sich die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme von Land zu Land deutlich unterscheidet. Drittens werden die durch Arbeitsmarkterfahrung im Beruf erworbenen Kompetenzen nicht gemessen. Hinzu kommt, dass sich einige der mit formalen Qualifikationen erfassten Kompetenzen im Lauf der Zeit auch verschlechtern können, wenn sie nicht genutzt oder nicht auf dem neuesten Stand gehalten werden.
5. Die Erteilung einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung nach fünf Jahren Aufenthalt ist als Prinzip in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie (Richtlinie 2003/109/EG) verankert, wenngleich selbst in den Ländern, für die diese Richtlinie gilt, nicht alle langfristig Ansässigen diesen spezifischen Aufenthaltstitel besitzen.
6. Die in diesem Modul untersuchten Länder waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien und das Vereinigte Königreich. Die Definition als „Arbeitsmigrant" beruht auf Eigenangaben, nicht auf der tatsächlichen Kategorie des Aufenthaltstitels.
7. Der vom US-Senat verabschiedete 1 200 Seiten lange Gesetzentwurf von 2013 (S. 744) enthielt eine knappe Auflistung der Ziele, „die Grenzen ... zu erhalten und zu sichern, und die Sicherheit und den Wohlstand des Landes zu wahren, ... die Tradition [der Zuwanderung] in ausgewogener Art und Weise zu nutzen, um Amerikas Wohlstand zu mehren".
8. Beispiele dafür sind u.a. das Commonwealth Shared Scholarship Scheme des Department for International Development (DFID) im Vereinigten Königreich, das von den Studierenden eine Zusicherung verlangt, dass sie in ihr Heimatland zurückkehren, und die Development Scholarships in Neuseeland, deren Empfänger sich schriftlich zur Rückkehr in ihr Heimatland verpflichten müssen.
9. Vgl. Mapping Social Cohesion Survey der Scanlon Foundation.
10. Dies ist der Zwiespalt, den Boswell (2013) als „liberale Hemmnisse" bezeichnet: Die öffentliche Meinung fordert einen restriktiven Ansatz, doch die liberalen wirtschaftlichen Zielsetzungen und institutionellen Gegebenheiten (wie z.B. Abkommen oder Gerichtsentscheide) verlangen einen weniger restriktiven Kurs.
11. Gastarbeiterprogramme spielten in Deutschland eine wichtige Rolle bei der Deckung der Arbeitsnachfrage in der Nachkriegszeit, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe. Vor dem Hintergrund der Ölkrise wurde ein Anwerbestopp beschlossen. In der Folgezeit ließen sich viele

ausländische Arbeitskräfte dauerhaft in Deutschland nieder (OECD, 2013b). Der Beitrag der Gastarbeiter zum Wirtschaftswachstum und der Erfolg des Programms sind seither etwas aus dem Blickfeld geraten.

12. Diese Ergebnisse beruhen auf einem gleitenden Durchschnitt aus Gallup-Interviews mit rd. 500 000 Erwachsenen in 154 Ländern zwischen 2010 und 2012. Diese Länder repräsentieren mehr als 98% der Erwachsenenbevölkerung weltweit. Obwohl der Wunsch, in ein anderes Land zu ziehen, insgesamt nachgelassen hat, würden Amerika, Europa sowie der Nahe Osten und Nordafrika nach wie vor einen Nettobevölkerungszuwachs und Subsahara-Afrika sowie Asien einen Nettoverlust verzeichnen. Vgl. Potential Net Migration Index (PNMI) von Gallup.
13. Der einfachste Mechanismus besteht darin, die Arbeitsmigration überhaupt nicht zu regulieren und zuzulassen, dass die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte ausschließlich durch die Nachfrage der Arbeitgeber bestimmt wird, so dass die Migration einem „nicht geplanten, aus Unternehmensentscheidungen resultierenden Aggregat" entspricht (Bhagwati et al., 1984). In der Praxis kommt dies aber nie vor. Selbst wenn Politikinstrumente nur eine minimale regulatorische Rolle spielen, ermöglichen sie dennoch eine erhebliche staatliche Kontrolle der Arbeitsmigration.
14. In jüngerer Zeit hat Neuseeland das jährliche Ziel für dauerhafte Aufenthaltstitel (45 000), das auf einem Punktesystem basiert, in einen über einen Dreijahreszeitraum geltenden Zielkorridor (135 000 – 150 000) umgewandelt, um in Anbetracht der konjunkturellen Nachfrageschwankungen bei der Einhaltung des jährlichen Ziels flexibler zu sein.
15. In Estland verteilt sich das Kontingent zu 50% auf jeweils sechs Monate.
16. Begrenzungen werden für lang- und kurzfristige Arbeitsgenehmigungen festgesetzt, die für eine Dauer von über vier Monaten erteilt werden. Während der Übergangsphasen seines Freizügigkeitsabkommens mit der EU hatte die Schweiz auch vierteljährliche Begrenzungen für die Bürger der neuen EU-Mitgliedstaaten angewendet.
17. Der Grenzwert gilt jeweils zur Hälfte für zwei Sechsmonatszeiträume, wobei nicht vergebene Visa aus dem ersten Halbjahr auf das zweite Halbjahr übertragen werden können.
18. Im Rahmen des SWP werden zwischen 1. Juli 2012 und 30. Juni 2016 10 450 Plätze dem Gartenbau und über den Dreijahreszeitraum bis zum 30. Juni 2015 1 550 Plätze versuchsweise den Wirtschaftszweigen Aquakultur, Rohrzuckeranbau, Baumwollanbau und Fremdenverkehr zugeteilt.
19. In Kanada wird Personen ab 46 Jahren kein Punkt mehr gegeben, wenngleich Arbeitskräfte im Alter von 47 Jahren oder darüber weiterhin am Programm teilnehmen können.
20. In Japan wurde zunächst nur das in Japan verdiente Erwerbseinkommen verwendet, was jedoch später auf das im Ausland bezogene Gehalt ausgeweitet wurde.
21. Wenn Faktoren wie die Staatsangehörigkeit in den Vordergrund treten, weisen Modellkonstruktionen jedoch Grenzen auf, die mit der Datenverfügbarkeit sowie ethischen und rechtlichen Erwägungen über potenziell diskriminierende Politikmaßnahmen verbunden sind.
22. Da die Punkte, die für ein Stellenangebot vergeben werden, eine höhere Gewichtung erhalten, und es sich dabei um ein obligatorisches Kriterium handelt, sind im EoI-System die Migranten begünstigt, die einen Arbeitsplatz vorweisen können, wovon sich die meisten auf Grund von befristeten Arbeitsmigrationsprogrammen bereits in Neuseeland befinden. Eine geringere Anzahl an befristeten Arbeitskräften geht somit mit einer geringeren Antragszahl im Rahmen des EoI-Systems einher.
23. OEEC-Ratsbeschluss 1953-251-Final.
24. „Geeignete Arbeitskräfte gelten in einem Land als nicht verfügbar, wenn spätestens innerhalb eines Zeitraums von einem Monat kein geeigneter Bewerber gefunden werden konnte, nachdem der Arbeitgeber die offene Stelle bei der Arbeitsmarktverwaltung oder einem anderen amtlich anerkannten Dienst veröffentlicht und seine Absicht bekundet hat, eine Zulassung für die Beschäftigung einer ausländischen Arbeitskraft zu beantragen, falls sich im Land selbst kein geeigneter Bewerber findet, stets unter der Voraussetzung, dass der Arbeitgeber sonst alle gewöhnlichen Maßnahmen getroffen hat, um zu versuchen, die freie Stelle zu besetzen". Die Mitgliedstaaten konnten beantragen, dass dieser Zeitraum auf bis zu zwei Monate ausgeweitet wird. Die Mitgliedstaaten konnten zudem im Bereich der Personalbeschaffung Ausnahmen anwenden oder in bestimmten Branchen und Berufen Obergrenzen für Zuwanderer festlegen.
25. Selbst wenn die Informationstechnologie den Nutzen einer Veröffentlichung in der Sonntagspresse stark reduziert hat, besteht diese Pflicht nach wie vor.

26. Die ANZSCO-Qualifikationsstufen 1 und 2 (ohne Ingenieure und Krankenpflegekräfte) sowie die Zuwanderung im Rahmen internationaler Vereinbarungen.
27. Einige Länder verwenden keine Codes, die Mangelberufe werden aber dennoch eng definiert.
28. In der Praxis ist dies nur bei wenigen Fachkräften der Fall, weil die meisten die Zulassung mit Punkten für eine Stelle oder ein Stellenangebot erreichen.
29. Teil C der Liste qualifizierter Berufe gemäß der australischen und neuseeländischen Standardklassifikation der Berufe (ANZSCO).
30. Qualifikationsstufen 1-3 des ANZSCO-Klassifizierungssystems
31. Faktisch schwanken die Erteilungsfristen für die Greencard in den Vereinigten Staaten aber auf Grund des Bearbeitungsrückstands und der daraus resultierenden Prioritätensetzung bei der Antragsbearbeitung.
32. Hierzu gehört auch die Phase der Absichtserklärung (Expression of Interest – EoI).
33. Das kanadische Post-Graduation Work Permit Program (PGWPP) ermöglicht es Studierenden bzw. Absolventen einer teilnahmeberechtigten kanadischen tertiären Bildungseinrichtung, nach erfolgreichem Studienabschluss in Kanada Berufserfahrung zu sammeln. Das PGWPP ermöglicht Hochschulabsolventen, im Rahmen des Canadian-Experience-Class-Programms (CEC) die unbefristete Aufenthaltsbewilligung zu beantragen.
34. Im Vereinigten Königreich wurde die Kategorie 1, d.h. die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme im Anschluss an das Studium (Post Study Work) 2012 abgeschafft.
35. Die in Frankreich vor 2010 verwendeten sehr strengen Definitionen wurden 2012 gelockert.
36. Nicht alle Zuwanderer lassen sich einbürgern, selbst wenn sie anspruchsberechtigt sind. Die Entscheidung zur Beantragung der Staatsangehörigkeit kann je nach Einstellung des Aufnahmelands und Herkunftslands zur doppelten Staatsangehörigkeit und dem wirtschaftlichen Status des Herkunftslands unterschiedlich ausfallen (OECD, 2010).
37. Aus den beiden Prüfungen (für Dänemark und das Vereinigte Königreich) geht hervor, dass ein Großteil der pakistanischen Bürger, eine der Hauptnutzergruppen der Visa für qualifizierte Fachkräfte, in Beschäftigungen für ungelernte Kräfte tätig war (79% bzw. 80%). Indische Staatsangehörige hatten im Vereinigten Königreich mehr Erfolg (50% in qualifizierter Beschäftigung), nicht aber in Dänemark (71% in geringqualifizierten Arbeitsplätzen). Demgegenüber waren chinesische Staatsangehörige unter den qualifizierten Arbeitskräften in Dänemark stark vertreten (73%).
38. In einem Referenzrahmen werden drei Ebenen der Migrationsgovernance und -zusammenarbeit definiert – die multilaterale, regionale und bilaterale bzw. unilaterale – und die These aufgestellt, dass die multilaterale Ebene dem Gemeinwohl, die regionale Ebene dem Gemeinschaftswohl und die bilaterale Ebene dem privaten Wohl zugute kommt. Vgl. OECD (2012b) wegen einer Diskussion über die Migration als internationales öffentliches Gut.
39. Die Liste der von der NAFTA anerkannten Berufe kann mit Einverständnis der Vertragsparteien geändert werden. Sie enthält derzeit 63 Berufe, darunter Wirtschaftsprüfer, Ingenieure, Managementberater, Techniker, Physiker, Krankenpflegekräfte und Hochschullehrer. Für jeden Beruf werden der Mindestabschluss und alternative Bildungsnachweise aufgeführt. Für nahezu alle Berufe auf der Liste wird zumindest die allgemeine Hochschulreife vorausgesetzt.
40. Vgl. DFAT (2013).
41. Australien hat Schritte in die Wege geleitet, um bestimmte Sektoren in die regionalen Programme zur Sammlung von Berufserfahrung aufzunehmen, wobei die Teilnahme es den betreffenden Personen in der Folgezeit ermöglichen wird, ihren Aufenthalt um 12 Monate zu verlängern, um in der spezifischen Branche zu arbeiten und einen Beitrag zur Reduzierung des regionalen Fachkräftemangels zu leisten.
42. Larsen, G. (2013).
43. Vgl. Smith et al. (2012).
44. Vgl. New Zealand Department of Labour (2012b).
45. Auch wenn diese Einbehaltungen einer Art Zwangssparen gleichkommen, könnten sie gleichzeitig lediglich die Rücküberweisungen ins Heimatland verringern.
46. Das Bracero-Programm, mit dem zwischen 1942 und 1964 mehr als 4,5 Millionen mexikanischen Landarbeitern die Arbeit in der US-Landwirtschaft ermöglicht wurde, sah beispielsweise vor,

dass eine Summe von 10% des Arbeitslohns einbehalten und den Arbeitskräften erst nach ihrer Rückkehr nach Mexiko ausgezahlt wurde.

47. Dieses System ist nun durch eine feste vorausbezahlte Abgabe ersetzt worden.
48. Zuwanderungsbehörden können auch Beurteilungen anderer Behörden benutzen. Neuseeland verwendet das von der Neuseeländischen Qualifikationsbehörde (New Zealand Qualification Authority – NZQA) festgelegte Ranking der tertiären Bildungseinrichtungen als Qualitätsindikator, um bestimmten internationalen Studierenden Arbeitsmarktzugang zu erteilen. So muss beispielsweise eine Bildungseinrichtung in Canterbury entweder in der Kategorie 1 des Qualitätssicherungssystems External Evaluation Review (EER) angesiedelt oder eine Hochschule sein.
49. Das Programm für die befristete Zuwanderung von Fachkräften (Unterkategorie 457) umfasst Ausnahmeregelungen für die ANZSCO-Qualifikationsstufen 1 und 2 (ohne Ingenieure und Krankenpflegekräfte) sowie die Zuwanderung im Rahmen internationaler Vereinbarungen.
50. Wenn sich dieser gestraffte Prozess als erfolgreich erweist, soll das Konzept landesweit umgesetzt werden.
51. *https://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/*.
52. In Papierform eingereichte Anträge auf Verlängerung von Aufenthaltstiteln werden in Italien heute von den Postämtern statt auf dem Polizeirevier bearbeitet, die Antragsteller müssen aber immer noch persönlich vorstellig werden.
53. Vgl. DIAC (2013).
54. Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, ob der kombinierte Aufenthaltstitel direkt von den Drittstaatsangehörigen oder von deren Arbeitgebern beantragt werden muss. Sie können auch selbst entscheiden, ob die Anträge aus dem Ausland oder im Inland eingereicht werden müssen. Die EU-Mitgliedstaaten haben ferner das Recht, gesonderte Verfahren für die Beantragung von Visa für die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen beizubehalten.
55. *www.immi.gov.au/asri/*.
56. Im Vereinigten Königreich wurde mit Informationskampagnen experimentiert, bei denen Overstayer und Ausländer ohne gültige Papiere über Plakate und SMS aufgefordert wurden, das Land zu verlassen. Diese Kampagnen gelten jedoch als gescheitert.

Literaturverzeichnis

APC und NZPC (2012), *Strengthening trans-Tasman economic relations*, Final Report, Australian Productivity Commission and New Zealand Productivity Commission, *www.transtasman-review.productivity.govt.nz/sites/default/files/trans-tasman.pdf*.

Bhagwati, J.N., K.W. Schatz und K.Wong (1984), "The West German gastarbeiter system of immigration", *European Economic Review*, Vol. 26, No. 3, S. 277-294.

Boswell, C. (2013), "Why do States Liberalise Labour Migration Policies? Germany, Spain and the UK in Comparison", *Working Paper*, für die OECD (unveröffentlicht).

Chaloff, J. (2014), "Evidence-based regulation of labour migration in OECD countries: setting quotas, selection criteria, and shortage lists", in *Migration Letters*, Vol. 11, No. 1, S. 11-22, *www.metapress.com/content/u193r57512k023u0/fulltext.pdf*.

Chaloff, J. und G. Lemaître (2009), "Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 79, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/225505346577*.

DFAT (2013), "December 2013 update on the Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) Plus negotiations", DFAT, Canberra, *www.dfat.gov.au/fta/pacer/pacer-update-201312.html*.

DIAC (2013), "Annual Report 2012-13: Management Accountability", DIAC, Canberra, *http://immi.gov.au/about/reports/annual/2012-13/pdf/management-accountability.pdf*.

EMN (2013), *Intra-EU Mobility of third-country nationals*, Europäische Kommission Brüssel, *http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf*.

Freeman, G. (1995), "Modes of immigration politics in liberal democratic states", *International Migration Review*, Vol. 29, S. 881-902.

ILO (2010), "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", *Working Document*, No. 7, Internationale Arbeitsorganisation, Genf, *www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–ed_dialogue/–lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf*.

IOM (2012), "Improving access to labour market information for migrants and employers", International Organisation for Migration, Brüssel, *www.labourmigration.eu/research/report/23-improving-access-tolabour-market-information-for-migrants-and-employers*.

Jauer, J., T. Liebig, J.P. Martin und P. Puhani (2014), "Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 155, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/5jzb8p51gvhl-en*.

Klett, E. (2013), "A private sector perspective on regulating the migrant labour recruitment industry", VN-Generalversammlung – 68. Sitzungsperiode, New York, *www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/documents/presentations/Klett_Statement%20to%20the%20Interactive%20Hearings%20of%20the%20UNHLD%20-%20header.pdf*.

Kleven, H.K. et al. (2013), "Migration and wage effects of taxing topearners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark", *Working Paper*, No. 18885, NBER, Cambridge, *www.nber.org/papers/w18885*.

Krassoi-Peach, E. (2013) "How Permanent is permanent migration? Identifying the Determinants of Remigration for Skilled Migrants in New Zealand", Ministry of Business, Innovation and Employment, Wellington.

Larsen, G. (2013), "Family migration to Australia", *Research Paper 2013-14*, Parliamentary Library, Canberra, *http://apo.org.au/files/Resource/ParliamentaryLibrary_FamilyMigrationToAustralia_Dec_2013.pdf*.

Linder, S.H und B.G. Peters (1990), "Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 13, S. 303-311.

Martin, P. und M. Miller (2001), "Employer sanctions: French, German and US experiences", *International Migration Papers*, No. 36, International Migration Programme, Internationales Arbeitsamt, Genf.

MBIE (2013), "Employers' Role and Influence in Migration: A literature review", Ministry of Business, Innovation and Employment,Wellington.

McLeod, K. und D. Maré (2013), "The rise of temporary migration in New Zealand and its impact on the labour market", Ministry of Business, Innovation and Employment,Wellington.

Migration Advisory Committee (2013), *Skilled Shortage Sensible: Full review of the recommended shortage occupation lists for the United Kingdom and Scotland, a sunset clause and the creative occupations*, Migration Advisory Committee, London, *www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257241/mac-report.pdf*.

New Zealand Department of Labour (2012a), "Points of Difference – Does the skilled Migrant Category points system predict wages?", Labour and Immigration Research Centre,Wellington, New Zealand, *www.dol.govt.nz/publications/research/points-of-difference*.

New Zealand Department of Labour (2012b), "Labour Market Integration of Recent Migrants in New Zealand", Labour and Immigration Research Centre,Wellington, *www.dol.govt.nz/publications/research/labour-market-integration/at-a-glance-labour-market-integration.pdf*.

New Zealand Department of Labour (2010), "Final Evaluation Report of the Recognised Seasonal Employer Policy (2007-2009)", Evalue Research and New Zealand Department of Labour,Wellington, *http://dol.govt.nz/publications/research/rse-evaluation-final-report/rse-final-evaluation.pdf*.

OECD (2014a), *Recruiting Immigrant Workers: New Zealand 2014*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264215658-en*.

OECD (2014b), *Jobs for Immigrants (Vol. 4): Labour Market Integration in Italy*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264214712-en*.

OECD (2013a), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en*.

OECD (2013b), Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de*.

OECD (2013c), *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en*.

OECD (2013d), *Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel: Slow Progress Towards a More Inclusive Society*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264200401-en.

OECD (2012a), *Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben: Ein strategisches Konzept für die Kompetenzpolitik*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179479-de.

OECD (2012b), *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD, Countries and the European Union*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-en*.

OECD (2012c), *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en*.

OECD (2012d), *Integration von Zuwanderern: OECD-Indikatoren 2012*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187481-de.

OECD (2011a), "International Migration to Israel and its Impact", in OECD, *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-9-en*.

OECD (2011b), *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264167216-en.

OECD (2011c), "Taxation and Employment", *OECD Tax Policy Studies*, No. 21, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en*.

OECD (2011d), *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en*.

OECD (2010), *International Migration Outlook 2010*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2010-en*.

OECD (2009), *International Migration Outlook 2009*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2009-en*.

OECD (2008a), *International Migration Outlook 2008*, OECD Publishing, *Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2008-en*.

OECD (2008b), *Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264055605-en*.

OECD (2008c), "Return Migration: A New Perspective", in OECD, *International Migration Outlook 2008*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2008-7-en*.

OECD (2007), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264033603-en*.

Ramboll (2010), "Undersøgelse af Greencard-Ordningen", *Report for the Integration Ministry*, Ramboll, Kopenhagen.

Ruhs, M. (2005), "Managing the Immigration and Employment of Non-EU nationals in Ireland", The Policy Institute, Dublin.

Smith, D., E. Kovac und M. Woods (2012), "The Continuous Survey of Australia's Migrants, Cohorts 1 to 5 Report 2009-11", Department of Immigrant and Citizenship, Canberra, *www.immi.gov.au/media/publications/research/_pdf/continuous-survey-aus-migrants.pdf*.

Tan, Y. und L.H. Lester (2012), *Labour Market and Economic Impacts of International Working Holiday Temporary Migrants to Australia*, *http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/psp.674/pdf*.

UKBA (2012), *The UK Border Agency's response to the Independent Chief Inspector's Report on Tier 4 of the UK Border Agency's Points Based System (Students)*, Home Office – UK Border Agency, *www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257221/pbs-students.pdf*.

UKBA (2010), *Points Based System Tier 1: An Operational Assessment*, International Group, Home Office – UK Border Agency, Oktober 2010, *www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/115913/occ91.pdf*.

USCIS (2014), "E-Verify: 2013 Customer Satisfaction Survey. Final Report", USCIS, Washington, DC, *www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Verification/E-Verify/E-Verify_Native_Documents/USCIS_EVerify_Report_2013.pdf*.

van Selm, J. (2005), "Where migration policy is made: starting to expose the labyrinth of national institutional settings for migration policy making and implementation", Global Commission on International Migration, Genf.

Kapitel 4

Länderbeiträge: Jüngste Veränderungen bei Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß dem internationalen Recht.

Deutschland

Die Nettozuwanderung nach Deutschland belief sich 2013 auf rd. 437 000 Personen, was im Vergleich zu den Vorjahren (2012: 370 000 Personen) einer deutlichen Zunahme entspricht. Schätzungen des Statistischen Bundesamts zufolge hatten in Deutschland 2012 rd. 16,3 Millionen Personen – bzw. 20% der Bevölkerung – einen Migrationshintergrund.

Die Zahl der Arbeitskräfte aus den EU28-Ländern erhöhte sich zwischen 2011 und 2012 um 135 000 Personen sowie zwischen 2012 und 2013 um 132 000 Personen, was einen großen Teil des Gesamtzuwachses von 422 000 Personen darstellt, der zwischen 2006 und 2013 zu beobachten war. Die Zahl der Arbeitskräfte aus Drittstaaten nahm langsamer zu, und zwar um 37 000 im Jahr 2012 und 21 000 im Jahr 2013. Zudem ist die Zahl der sozialversicherten, geringfügig beschäftigten Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsländern (EU8-Ländern) seit April 2011 (vor der unbegrenzten Freizügigkeit von Arbeitskräften) stetig gestiegen. Während im April 2011 noch 227 000 solcher Arbeitskräfte in Deutschland gemeldet waren, hat sich ihre Zahl bis April 2014 um 110% auf 475 000 erhöht. Bei der großen Mehrzahl dieser Arbeitskräfte handelte es sich um polnische Staatsangehörige. Im April 2014 stellten EU8-Staatsangehörige 1,4% der Erwerbsbevölkerung.

Die Bundesagentur für Arbeit erteilte 2012 und 2013 insgesamt 60 800 bzw. 57 100 Arbeitsgenehmigungen für Staatsbürger aus Nicht-EU/EFTA-Ländern, wovon rd. die Hälfte auf qualifizierte Beschäftigung entfiel.

2012 wurden in Deutschland 112 300 Personen eingebürgert (rd. 5 000 mehr als 2011), was einer Einbürgerungsquote von 1,5% entsprach. An erster Stelle bei den Herkunftsländern stand die Türkei (33 200 bzw. 30%), gefolgt von der ehemaligen Sowjetunion (12 000) und dem ehemaligen Jugoslawien (9 600). 18% kamen aus EU-Ländern, 23% aus Asien und 9% aus Afrika.

Die Zuwanderung hat in Deutschland zum Beschäftigungswachstum beigetragen, und die Arbeitsmarktintegration von ausländischen Arbeitskräften hat sich verbessert. Die Zahl junger ausländischer Arbeitskräfte mit Tertiärabschluss hat sich 2011 beträchtlich erhöht, und die Beschäftigungsquote ausländischer Arbeitskräfte im Alter von 20-64 Jahren mit Berufsabschluss ist zwischen 2006 und 2012 von 61,6% auf 68,7% gestiegen. Die Politikanstrengungen sind nun auf die Erhöhung der Beschäftigungsquoten bestimmter Gruppen ausgerichtet (z.B. lag die Beschäftigungsquote von Männern mit Migrationshintergrund 2012 bei 77%, wohingegen dies bei Frauen lediglich auf 60,4% zutraf). Die Reduzierung der Schulabbrecherquote und die Weiterqualifizierung von Personen mit Migrationshintergrund sind weitere Ziele.

Der erwartete Rückgang der Zahl der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter bis 2030 bedeutet, dass es in der Politikdebatte über Migrationsfragen häufig um die Sicherung der Fachkräftebasis sowie die Arbeitsmarktintegration von Migranten geht. Das Fachkräftekonzept der Bundesregierung zielt in erster Linie auf eine Erhöhung der Zahl der inländischen Erwerbspersonen sowie deren Weiterqualifizierung ab, wozu auch Personen mit Migrationshintergrund zählen, die bereits in der Bundesrepublik leben. Was die Zulassungen anbelangt, so wurde die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen durch jüngste Gesetzesänderungen erleichtert. Eine Arbeitsgruppe „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen" wurde in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Bund, Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft zur Entwicklung von Maßnahmen eingerichtet, um ausländische Fachkräfte anzuwerben und ihnen bei der Integration in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zu helfen.

Die neue Beschäftigungsverordnung trat im Juli 2013 in Kraft. Zu den neuen Bestimmungen gehört, dass die Arbeitgeber nun Ausländerinnen und Ausländer anwerben dürfen, die ihre Berufsqualifikation im Ausland in besonderen Berufsgruppen erworben haben, in denen in der Bundesrepublik Fachkräftemangel herrscht. In der neuen Beschäftigungsverordnung wurden zuvor separate Bestimmungen zum Arbeitsmarktzugang von Ausländerinnen und Ausländern berücksichtigt, womit die in Deutschland geltenden Bestimmungen für die Beschäftigung sämtlicher Drittstaatsangehöriger zusammengeführt wurden.

Die Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit entfällt in vielen Fällen für Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen vollständig, und in manchen Fällen ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich, wodurch sich die Bearbeitungsdauer verkürzt.

Mit dem im September 2013 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern wird ausländischen Familienangehörigen ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang eingeräumt.

Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt kann in der Regel vier Gruppen von Drittstaatsangehörigen gewährt werden: Hochschulabsolventen und Fachkräften mit bestimmten Berufsqualifikationen, die den Arbeitsmarktbedarf in Berufen decken, für die ein Hochschulabschluss oder eine formale Berufsausbildung erforderlich ist; Berechtigten im Rahmen der Familienzusammenführung; Personen, die sich aus humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Gründen in Deutschland aufhalten; Asylbewerbern oder Personen mit Duldung. In der Beschäftigungsverordnung ist auch eine Reihe nach und nach entwickelter Sonderregelungen für die Beschäftigung von bestimmten Staatsangehörigen oder besonderen Personengruppen, wie wissenschaftlichem Personal von Hochschulen und Führungskräften, vorgesehen.

Weitere Informationen:

www.bmas.bund.de
www.bmi.bund.de
www.bamf.de
www.integrationsbeauftragte.de
www.destatis.de
www.anerkennung-in-deutschland.de
www.make-it-in-germany.com

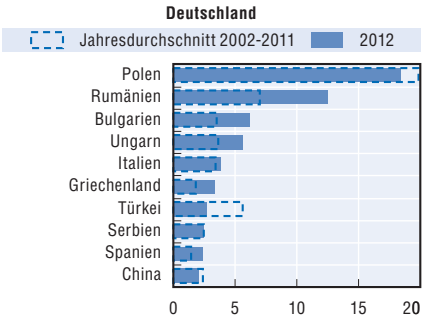
Jüngste Trends bei Migrationsgeschehen und Zuwandererpopulation

DEUTSCHLAND

Wanderungsgeschehen (Ausländer) *Nationale Definition*	**2000**	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2002-2006**	**Durchschnitt 2007-2011**	**Niveau (in 1 000) 2012**
Je 1 000 Einwohner							
Zuzüge	7.9	7.0	10.3	11.8	7.3	8.0	965.9
Fortzüge	6.8	5.9	6.6	7.1	6.1	6.6	578.8

Zuwanderer (Ausländer), nach Kategorie *Auf Aufenthaltsgenehmigungen basierende Statistiken (standardisiert)*	**In Tausend**		**Aufschlüsselung, in %**	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**
Arbeit	26.1	22.1	9.0	5.5
Familie (einschl. begleitende Familienangehörige)	54.0	54.8	18.6	13.7
Humanitäre Gründe	11.0	18.1	3.8	4.5
Freizügigkeit	197.5	303.0	67.9	75.8
Sonstige	2.1	1.8	0.7	0.5
Insgesamt	290.8	399.9	100.0	100.0

Zuzüge nach den 10 häufigsten Staatsangehörigkeiten
In % aller Zuzüge von Ausländern



Zeitlich befristete Migration	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2007-2011**
In Tausend				
Internationale Studierende	55.8	72.9	79.4	62.5
Praktikanten/Auszubildende	2.6	4.9	4.1	4.9
Arbeitsurlauber	..	..	..	..
Saisonarbeitskräfte	329.8	167.6	3.5	268.8
Konzerninterne Entsendung	3.6	7.1	7.2	5.7
Sonstige temporäre Arbeitskräfte	63.6	33.5	24.3	34.3

Zuzüge von Asylbewerbern	**2000**	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2002-2006**	**Durchschnitt 2007-2011**	**Niveau 2012**
Je 1 000 Einwohner	1.0	0.4	0.6	0.8	0.5	0.4	64 539

Komponenten des Bevölkerungswachstums	**2000**	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2002-2006**	**Durchschnitt 2007-2011**	**Niveau (in 1 000) 2012**
Je 1 000 Einwohner							
Insgesamt	1.2	-0.8	-0.6	1.1	0.4	-1.7	92
Natürlicher Zuwachs	-0.9	-1.8	-2.2	-2.3	-1.5	-2.0	- 190
Wanderungssaldo	2.0	1.0	1.6	3.4	1.9	0.3	282

Zuwandererpopulation	**2000**	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2002-2006**	**Durchschnitt 2007-2011**	**Niveau (in 1 000) 2012**
In Prozent der Gesamtbevölkerung							
Im Ausland geborene Bevölkerung	12.5	12.6	13.1	13.3	..	12.9	10 918
Ausländische Bevölkerung	8.9	8.2	8.5	8.8	8.5	8.3	7 214

Einbürgerungen	**2000**	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2002-2006**	**Durchschnitt 2007-2011**	**Niveau 2012**
In Prozent der ausländischen Bevölkerung	2.5	1.7	1.6	1.6	1.9	1.5	112 348

Arbeitsmarktergebnisse	**2000**	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2002-2006**	**Durchschnitt 2007-2011**
Beschäftigungsquote						
Im Inland geborene Männer	73.8	72.2	76.6	77.6	72.2	76.0
Im Ausland geborene Männer	66.3	64.7	76.1	75.9	64.9	72.5
Im Inland geborene Frauen	59.6	61.5	69.3	69.6	61.2	67.3
Im Ausland geborene Frauen	46.6	48.0	58.1	58.3	48.2	54.9
Arbeitslosenquote						
Im Inland geborene Männer	6.9	10.2	5.9	5.0	9.4	6.8
Im Ausland geborene Männer	12.9	18.2	8.7	8.8	16.7	12.1
Im Inland geborene Frauen	8.0	10.0	5.2	4.7	9.1	6.6
Im Ausland geborene Frauen	12.1	17.2	9.1	8.5	15.0	11.5

Makroökonomische Indikatoren	**2000**	**2005**	**2011**	**2012**	**Durchschnitt 2002-2006**	**Durchschnitt 2007-2011**	**Niveau 2012**
Jährliche Veränderung in %							
Reales BIP	3.1	0.7	3.3	0.7	1.0	1.3	
Pro-Kopf-BIP (Niveau in US-Dollar)	2.9	0.7	3.3	0.5	1.0	1.5	41 098
Beschäftigung (Niveau in Tausend)	-5.6	0.8	2.3	1.0	0.2	1.3	39 978
In Prozent der Erwerbsbevölkerung							
Arbeitslosigkeit	8.0	11.3	6.0	5.5	10.1	7.4	

Anmerkungen und Quellen finden sich am Ende des Kapitels (online auf Englisch verfügbar).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787//888933158123

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

OECD Publishing sorgt dafür, dass die Ergebnisse der statistischen Analysen und der Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards weite Verbreitung finden.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(81 2014 25 5 P) ISBN 978-92-64-22502-2 – 2014-02

Internationaler Migrationsausblick 2014
GEKÜRZTE AUSGABE

Inhalt

Einführung

Zusammenfassung

Kapitel 1 Jüngste Entwicklungen in den internationalen Migrationstrends

Kapitel 2 Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern: Entwicklung, Aktivierung und Nutzung von Kompetenzen

Kapitel 3 Steuerung der Arbeitsmigration: Intelligente Politikmaßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums

Kapitel 4 Länderbeiträge: Jüngste Veränderungen bei Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik (nur Deutschland)

www.oecd.org/migration/imo

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264225510-de.***

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.
Weitere Informationen finden Sie unter: ***www.oecd-ilibrary.org.***

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-22502-2
81 2014 25 5 P