

In vielen OECD-Ländern wird kontrovers darüber diskutiert, welcher Kategorie von Migranten, und wie vielen von ihnen, die Einreise zur Arbeitsaufnahme gestattet werden sollte. Die Ansätze variieren erheblich, was auf die unterschiedlichen Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte der Länder sowie die Ziele ihrer Migrationspolitik zurückzuführen ist. Ein Überblick über die Erfolge anderer Länder ist jedoch wichtig für die Politikgestaltung

Diese Ausgabe von **Migrationspolitik im Fokus** untersucht die jüngsten Entwicklungen bei den Politikmaßnahmen zur Steuerung der Arbeitsmigration und beschäftigt sich mit der Frage, wie sie weiterentwickelt werden können, um der Komplexität des heutigen Migrationsgeschehens gerecht zu werden.

Wer sollte als Arbeitsmigrant zugelassen werden?

Jedes OECD-Land hat eine bestimmte Form von Arbeitsmigration, um seinen Kompetenzbedarf – von hochqualifizierten bis zu geringqualifizierten Arbeitskräften – zu decken und das Wirtschaftswachstum zu fördern. Die Öffentlichkeit ist jedoch oft besorgt über die Auswirkungen auf die inländische Erwerbsbevölkerung und die Anreize für Unternehmen, in die Bildung und Ausbildung von im Inland geborenen Arbeitskräften zu investieren. Die Länder versuchen, diesen Anliegen durch Schutzmechanismen Rechnung zu tragen, es ist jedoch nicht immer einfach, dabei richtig vorzugehen. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass die Arbeitsmarktpolitik manchmal Ziele berücksichtigen muss, die weit über den Arbeitsmarkt hinausgehen. Es gibt kein Patentrezept für die Steuerung der Arbeitsmigration. Aus den jüngsten Erfahrungen und der Entwicklung der Politik in den OECD-Ländern können jedoch einige klare Erkenntnisse gewonnen werden.

Wichtige Politikgrundsätze für die Steuerung der Arbeitsmigration

Ein klares Regelwerk für die Arbeitsmigration entwickeln

Die Migrationspolitik verfolgt mehrere Ziele, nicht nur das Ziel, das Arbeitskräftepotenzial zu sichern. Die Verwirklichung dieser Ziele ist mit Entscheidungen und Zielkonflikten verbunden. Die politischen Entscheidungsträger sollten der Öffentlichkeit diesen Sachverhalt klar vermitteln. Darüber hinaus gilt Folgendes:

- Die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf den inländischen Arbeitsmarkt und das inländische Bildungs- und Ausbildungssystem sollten berücksichtigt werden.
- Die Visumkategorien sollten die vielen Übergangsmöglichkeiten der Zuwanderer von zeitlich befristeter Migration zu einem dauerhaften Aufenthalt berücksichtigen.
- Die Ziele der Arbeitsmigration sollten der Realität einer sich ändernden Arbeitsnachfrage Rechnung tragen. Die Instrumente sollten außerdem flexibel sein.

Das Politikinstrumentarium so ausgestalten, dass eine Reihe von Instrumenten für verschiedene Ziele zur Verfügung steht

- Vorrangprüfungen und Positivlisten für Mangelberufe sollten so konzipiert werden, dass sie den Verfahren der Stellenbesetzung vor Ort Rechnung tragen.
- Visa zur Arbeitssuche sollten versuchsweise vergeben werden, wobei vorher klargestellt werden sollte, dass nicht alle potenziellen Zuwanderer Arbeit finden werden und dass diejenigen, die keine Arbeit finden, das Land wieder verlassen müssen.
- Es sollten Matching-Instrumente eingeführt werden, um den Markt in Bezug auf Regionen, Berufe und Arbeitgeber zu ergänzen.
- In Zusammenarbeit mit potenziellen Herkunftsländern sollten relevante Sprach- und Ausbildungskurse gefördert werden.
- 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 Ausgestaltung der Zulassungskriterien verbessern und die Migrationssteuerung dynamisch ausrichten

- Die Schwellenwerte für die Kompetenzen der Arbeitsmigranten sollten das gesamte Kompetenzspektrum der Migranten abdecken.
- Wenn andere Überprüfungsmethoden unzureichend sind, sollten Gehaltsschwellen als Hilfsindikator für Kompetenzen eingesetzt werden.

- In punktebasierten Systemen sollte die Auslegung auf belastbaren Befunden über die Elemente basieren, die zum Erfolg der Zuwanderer beitragen.
- Die Programme sollten evaluiert werden, um die öffentliche Debatte zu bereichern und bessere Politiken zu erarbeiten.

Die Dienstleistungsinfrastruktur modernisieren

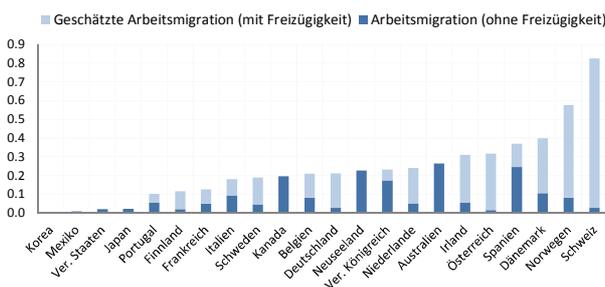
- Die Verfahren sollten rationalisiert werden, und es sollten eine kundenorientierte Leistungserbringung, geschulte Mitarbeiter und leicht zugängliche Informationen gewährleistet werden.
- Sowohl die Migranten als auch die Arbeitgeber sollten bereits im Vorfeld über die Übergangswege und -chancen informiert werden.
- Es sollten effiziente Online-Technologien eingeführt werden, um den Aufwand für Migranten und Verwaltung zu minimieren.
- Die Kosten der Dienstleistungen 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.

Arbeitsmigration gibt es in allen Ländern

Auf den ersten Blick scheint die Zahl der Personen, die in OECD-Länder einreisen, um sich dort dauerhaft niederzulassen und eine Arbeit aufzunehmen, recht niedrig zu sein. 2012 machten sie nur 16% der gesamten dauerhaften Zuwanderung aus, etwa 600 000 Personen.

Die dauerhafte beschäftigungsorientierte Zuwanderung umfasst nur einen Teil der Zuwanderer in die OECD-Länder

Dauerhafte beschäftigungsorientierte Zuwanderung (mit und ohne Freizügigkeit), in ausgewählte OECD-Länder, in % der Bevölkerung, 2012



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.

Die Zahl ist jedoch viel höher, wenn **freizügigkeitsberechtigte Arbeitsmigranten** einbezogen werden – in Europa verdoppelt sie sich sogar. Auf dieser Basis wird die Arbeitsmigration insgesamt in den europäischen OECD-Ländern durchschnittlich auf mehr als 0,2% der Gesamtbevölkerung geschätzt, wobei sie in Norwegen und in der Schweiz noch höher ist.

Neben den Zuwanderern mit unbefristetem Aufenthaltstitel gibt es auch erhebliche Migrationsbewegungen von **Arbeitsmigranten mit befristetem Aufenthaltstitel**, darunter Saisonarbeitskräfte, Entsendungen innerhalb multinationaler Unternehmen, Arbeitsurlauber und Forscher. Die befristete Arbeitsmigration wird für 2012 auf insgesamt rd. 2 Millionen Personen geschätzt.

Ein wichtiger Aspekt ist, dass Arbeitsmigranten mit befristetem Aufenthaltstitel oft dauerhaft ansässig werden. Die meisten Arbeitsmigranten beginnen mit einer befristeten Arbeitsgenehmigung, die schließlich in eine unbefristete Genehmigung umgewandelt wird. Dies wird als **Zwei-Schritte-Migration** bezeichnet und ist heute in den meisten

Ländern die Norm. Dies gilt für Europa, wo die Rechte der Migranten normalerweise mit der Aufenthaltsdauer zunehmen, es gilt jedoch auch zunehmend für die klassischen Einwanderungsländer – Australien, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten. So gingen von den 2012 in den Vereinigten Staaten vergebenen beschäftigungsbezogenen Greencards rd. 89% an Migranten, die sich bereits im Land aufhielten.

Weshalb ist die Steuerung der Arbeitsmigration so schwierig?

Die Steuerung der Arbeitsmigration ist schwierig, weil sie sich in einem Umfeld ständigen Wandels bewegt – sowohl in Bezug auf die Kompetenzen als auch hinsichtlich der Merkmale der Migranten sowie der Gesellschaft und der Volkswirtschaft insgesamt. Diese Schwierigkeiten werden durch Zielkonflikte innerhalb der Migrationspolitik und Widersprüche in der öffentlichen Diskussion über die Migrationspolitik noch weiter verschärft:

Der sich wandelnde Charakter der Migranten: Die Zahl der Zuwanderer mit tertiärem Bildungsabschluss ist allein in den letzten zehn Jahren um mehr als 70% gestiegen, heute beläuft sich die Zahl dieser Zuwanderer im OECD-Raum auf 31 Millionen. Die Herkunftsländer sind auch vielfältiger geworden, wobei Asien an Bedeutung gewinnt. In Europa überstieg die Zahl der Migranten, die von einem EU-Land in ein anderes zogen, 2012 zum ersten Mal die Zahl der Zuwanderer von außerhalb der Europäischen Union. Darüber hinaus nimmt der Frauenanteil unter den Migranten zu – in den OECD-Ländern sind heute mehr als die Hälfte der Migranten Frauen.

Wirtschaftliche und andere Unsicherheiten: Die Migrationsbewegungen können durch wirtschaftliche, ökologische und geopolitische Krisen sowie Krisen im Bereich der Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit beeinflusst werden. Diese Krisen können die geordnete und sichere Steuerung der Migration erheblich erschweren.

Politische Zielkonflikte: Die Migrationspolitik muss dem Arbeitsmarktbedarf Rechnung tragen, sie muss jedoch auch andere Ziele berücksichtigen, die widersprüchlich sein können. Die Möglichkeit, hochqualifizierte spezialisierte Fachkräfte einzustellen, kann beispielsweise im Widerspruch zu Anstrengungen stehen, die Kompetenzen und die Ausbildung der gebietsansässigen Arbeitskräfte zu verbessern. Die Bewältigung der Zielkonflikte und die Sicherung der Politikkohärenz ist also genauso wichtig wie schwierig.

Anwerbungsparadoxe: Die Diskussion über die Einstellung von Arbeitsmigranten entspricht nicht immer der Realität. So wird z.B. viel über den globalen Wettbewerb um Talente geredet, in Wirklichkeit sind die meisten Ausländer – selbst die Hochqualifizierten – jedoch zum Zeitpunkt ihrer Einstellung bereits vor Ort. Desgleichen konzentriert sich die Politik weitgehend auf hochqualifizierte Arbeitskräfte, obwohl die Arbeitgeber zunehmend Bedarf an Arbeitskräften mit mittlerem Qualifikationsniveau angeben. Allgemein ist festzustellen, dass die Arbeitsmigration trotz der Aufmerksamkeit, die ihr in der Öffentlichkeit geschenkt wird, nur einen geringen Anteil aller Migranten ausmacht, die eine Beschäftigung aufnehmen.

Die öffentliche Meinung: Die internationale Migration ist ein heikles Thema. Eine gut gesteuerte Arbeitsmigration findet jedoch möglicherweise mehr Unterstützung in der Öffentlichkeit als andere Formen der Migration, insbesondere wenn sie so konzipiert wird, dass sie das Wirtschaftswachstum fördert. Durch diese Vorgehensweise ist es Spanien, Schweden und Deutschland in den letzten zehn Jahren gelungen, Politikänderungen zu Gunsten der Arbeitsmigration umzusetzen.

Für die Auswahl der Migranten stehen viele Möglichkeiten zur Verfügung

Bei der Steuerung der Arbeitsmigration geht es nicht nur um die Frage, wie weit die Tür geöffnet werden soll. Es muss auch entschieden werden, wie die lokalen Arbeitskräfte am besten geschützt werden können, wer zugelassen werden soll und welcher Kompetenzbedarf gedeckt werden soll.

Wie können die lokalen Arbeitskräfte geschützt werden?

Die Migrationspolitik muss einerseits gewährleisten, dass die lokalen Arbeitskräfte eine faire Chance haben, Stellen zu besetzen, und andererseits den Bedarf der Arbeitgeber berücksichtigen. Den Ländern stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. In den meisten Ländern gibt es eine Vorrangprüfung, die die Arbeitgeber verpflichtet, vor der Anwerbung im Ausland zuerst zu versuchen, die freie Stelle durch einen lokalen Arbeitnehmer zu besetzen. In vielen Ländern gibt es als Ausgleich zu dieser Prüfung jedoch eine Positivliste für Mangelberufe, die bestimmte Stellen von der Arbeitsmarktprüfung befreit. Darüber hinaus verwenden die Länder weiterhin zahlenmäßige Begrenzungen in der Form von Obergrenzen und Quoten, um den Zugang von Arbeitsmigranten zu regulieren und die Verdrängung von lokalen Arbeitskräften zu verhindern. Wenn die Auswahl überwiegend über die Arbeitgeber erfolgt, können die Regierungen Anforderungen für die arbeitgeberunterstützte Zuwanderung festlegen.

Wer soll ausgewählt werden? Zu den typischen Kriterien für die Auswahl potenzieller Zuwanderer gehören Standards in Bezug auf Kompetenzen, Qualifikationen und Erfahrung. Der Einsatz von Bildungskriterien kann wegen der schwierigen Evaluierung oder Anerkennung ausländischer Qualifikationen jedoch problematisch sein. Deshalb werden alternative Indikatoren, insbesondere die Löhne, genutzt. Die Blaue Karte EU basiert auf einer Gehaltsschwelle, die 1,5-mal so

hoch ist wie der nationale Durchschnittslohn, wobei Anpassungen vorgenommen werden, um zu berücksichtigen, dass jüngere Arbeitskräfte generell weniger verdienen.

Die klassischen Einwanderungsländer wie Australien, Kanada oder Neuseeland verwenden generell Punktesysteme, um qualifizierte dauerhafte Zuwanderer auszuwählen. Diese Vorgehensweise, die 1967 zuerst von Kanada eingeführt wurde, ist heute in rd. zehn OECD-Ländern Teil des Migrationssystems. Ein punktebasiertes System ist für sich betrachtet einfach nur die Möglichkeit, mehrere unterschiedlich gewichtete Kriterien anzuwenden, es ist keine Garantie für die Auswahl oder Begünstigung der am besten geeigneten Bewerber. Das ist einer der Gründe, weshalb Stellenangebote heute in Punktesystemen häufig höher eingestuft werden als andere Kriterien.

Die klassischen Einwanderungsländer haben vor kurzem eine zweite Stufe, die **Absichtserklärung**, in diesen Auswahlprozess eingeführt. Darin werden Kandidaten, die den zu Grunde liegenden Punktest bestehen, aufgefordert, einen Antrag auf Aufnahme in einen Pool potenzieller Kandidaten zu stellen. Da es keine Verpflichtung gibt, alle Anträge zu bearbeiten, verhindert das System Bearbeitungsrückstände. Da die Kriterien geändert werden können, ermöglicht die Absichtserklärung eine größere Selektivität in Bezug auf die Kategorie und die Zahl der Migranten, die zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgewählt werden. Diese Systeme spiegeln auch die zunehmende Tendenz wider, von den potenziellen Migranten zu verlangen, ein Stellenangebot vorzulegen. Eine weitere Innovation besteht darin, die Daten von zugelassenen Bewerbern in Verzeichnisse für offene Stellen aufzunehmen, auf die Arbeitgeber zugreifen können, wie dies im australischen SkillSelect-System der Fall ist.

Es ist jedoch festzuhalten, dass einige europäische Länder heute auch zeitlich befristete Visa zur Arbeitsuche an eine begrenzte Anzahl qualifizierter Bewerber vergeben.

Welcher Kompetenzbedarf soll gedeckt werden? Die Arbeitsmigration zielt nicht nur auf hochqualifizierte Arbeitskräfte ab – einige OECD-Länder haben rechtliche Bestimmungen für ausländische Arbeitskräfte in Berufen mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau. Einige Länder verwenden keine Schwellenwerte für Kompetenzen: Stattdessen basieren die Zulassungen auf der Arbeitgebernachfrage und Schutzmaßnahmen wie Vorrangprüfungen oder zahlenmäßigen Begrenzungen. Deutschland und Kanada haben vor kurzem Bestimmungen für Arbeitskräfte mit mittlerer Qualifikation entwickelt, insbesondere für Berufe, die eine Lehre erfordern und bei denen Engpässe zu erwarten sind.

Programme für Saisonarbeitskräfte, insbesondere in der Landwirtschaft und im Tourismus, sehen wegen des im Ausland vorhandenen großen potenziellen Angebots normalerweise Begrenzungen vor. **Bilaterale Abkommen** scheinen besonders effektiv zu sein, um Regelkonformität und Arbeitnehmerschutz in befristeten Programmen für Saisonarbeitskräfte, durch die gefährdete Arbeitskräfte zugelassen werden können, zu gewährleisten. Mehrjährige Programme für weniger qualifizierte Berufe, insbesondere Beschäfti-

gung in privaten Haushalten und in der Altenpflege, funktionieren möglicherweise auch besser, wenn die Auswahl und die Steuerung auf bilateralen Abkommen mit den Herkunftsländern basieren.

In der befristeten Arbeitsmigration hat es ebenfalls zahlreiche Veränderungen gegeben, wenn auch in einigen Ländern mehr als in anderen. Die heutigen Programme für geringqualifizierte Arbeitskräfte unterscheiden sich erheblich von den Gastarbeiterprogrammen der Vergangenheit. Viele Herkunftsländer sind aktive Partner geworden, und die Migranten selbst sind besser informiert. Die Beschäftigungssektoren haben sich ebenfalls verändert, was sich auf die Sprach- und Ausbildungsanforderungen ausgewirkt hat.

Einen Pool potenzieller qualifizierter Migranten sichern

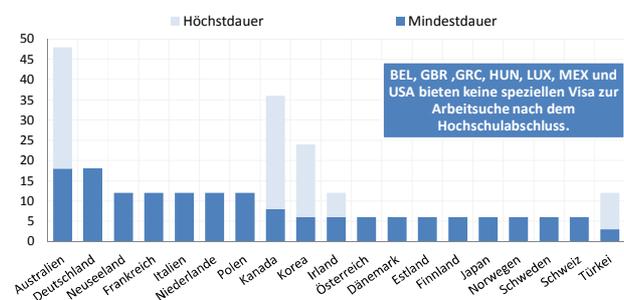
Nicht alle Länder haben den Luxus, aus einem großen Pool potenzieller qualifizierter Migranten wählen zu können. Nicht alle Arbeitgeber sind auf dem globalen Arbeitsmarkt gut vernetzt.

In Arbeitsmigrationsprogrammen, bei denen ein Stellenangebot vorgeschrieben ist – d.h. der größte Teil der Arbeitsmigration – wird der Zugang durch die **Arbeitgeber** gesichert. Wenn der Kompetenzbedarf nicht gedeckt werden kann, weil die Arbeitgeber mit den Arbeitsmigrationskanälen nicht vertraut sind, können Job-Matching, Jobmessen und ähnliche Angebote einen Beitrag leisten.

In vielen Ländern sind Sprachkenntnisse das größte Hindernis für Unternehmen, die versuchen, den internationalen Talentepool zu nutzen. In diesem Fall können die staatlichen Behörden die Infrastruktur für Sprachkurse im Herkunftsland verbessern und den Arbeitgebern helfen, Sprachkurse am Arbeitsplatz anzubieten, sobald die Migranten angekommen sind.

Einige Länder rollen für bestimmte qualifizierte Migranten „den roten Teppich“ aus, was auch einen erleichterten Übergang zum Aufenthaltsrecht und zur Familienzusammenführung umfassen kann.

Viele OECD-Länder gewähren ausländischen Studierenden heute nach ihrem Abschluss ein Zeitfenster für die Arbeitsuche
Mindest- und Höchstdauer der Arbeitsuche nach dem Hochschulabschluss, in Monaten, 2014



Die Auswahl der Arbeitsmigranten kann bereits vor dem Eintritt ins Berufsleben beginnen. Die Auswahl von **internationalen Studierenden** hat sich zu einem neuen Kanal für potenzielle Arbeitsmigration entwickelt. Das ist sinnvoll,

weil diese Studierenden wahrscheinlich die Landessprache sprechen und es keine Unsicherheit in Bezug auf ihre Qualifikationen gibt. Fast alle Länder erlauben während des Studiums in gewissem Umfang Zugang zum Arbeitsmarkt, und viele unterstützen die Arbeitsuche nach dem Studium – für einen Zeitraum von drei Monaten bis zu vier Jahren, wie im Fall von Doktoranden in Australien.

Die politischen Rahmenkonzepte und die ausgewählten Instrumente sind jedoch nicht immer auf dem neuesten Stand

Die Politikinstrumente sind jedoch trotz dieser Veränderungen nicht immer auf dem neuesten Stand. Dies ist nicht überraschend: In einigen OECD-Ländern wird die politische Debatte über Migration so kontrovers geführt, dass strukturelle Veränderungen in der Arbeitsmigrationspolitik fast unmöglich sind. Bestenfalls werden Politikmaßnahmen angepasst, ohne das politische Regelwerk insgesamt zu reformieren, was zu Ineffizienzen führt, die – paradoxerweise – in der Öffentlichkeit den Eindruck verstärken können, dass die Migration nicht gut gesteuert wird.

Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Kosten können sich die OECD-Länder **Fehler bei der Migrationspolitik nicht leisten**. In Anbetracht der sich schnell verändernden wirtschaftlichen Bedingungen und Arbeitsmärkte und vor dem Hintergrund eines raschen demografischen und geopolitischen Wandels ist es dringend notwendig, dass die Länder ihre Ziele klar formulieren, die Prioritäten und Ergebnisse kontinuierlich überwachen und evaluieren und die Politikinstrumente und Prozesse entsprechend anpassen. Wie in anderen Verwaltungsbereichen sollte die Modernisierung der Infrastruktur, der Datenverwaltung und der Serviceschnittstellen nicht vernachlässigt werden.

Kurzum, **dynamische Steuerung** sollte der Standard für Länder sein, die die Arbeitsmigration vernünftig steuern wollen, um Migranten in einem komplexen und wettbewerbsorientierten globalen Umfeld anzuziehen und zu halten.

Literatur

OECD (2014), „Steuerung der Arbeitsmigration: Intelligente Politikmaßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums“, *Internationaler Migrationsausblick 2014*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-de.

Kontakt

Jean-Christophe Dumont (Abteilung Internationale Migration, OECD)

E-Mail: jean-christophe.dumont@oecd.org

Tel.: +33 1 45 24 92 43

Jonathan Chaloff (Abteilung Internationale Migration, OECD)

E-Mail: jonathan.chaloff@oecd.org

Tel.: +33 1 45 24 18 49

Sankar Ramasamy Kone (Abteilung Internationale Migration, OECD)

E-Mail: gunasankar.ramasamykone@oecd.org

Tel.: +33 1 45 24 75 83

Nützliche Links

www.oecd.org/migration

Für den vorliegenden Kurzbericht zeichnet der Generalsekretär der OECD verantwortlich. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.