



Neue Wege für legale Migration nach Europa: Die Europäische Union im Spannungsfeld zwischen Rhetorik, begrenzten Kompetenzen und mitglied- staatlichen Interessen

Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2019-1

Auf einen Blick

- Die Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik ist insgesamt weit fortgeschritten. Die Bemühungen der EU, im Rahmen ihrer auswärtigen Migrationspolitik neue Zugangskanäle für legale Migration und Mobilität zu eröffnen, haben hingegen weit weniger Früchte getragen.
- Trotz ihrer begrenzten rechtlichen Zuständigkeiten in diesem Politikfeld stellt die EU ihren Partnerländern, insbesondere afrikanischen, immer wieder erweiterte legale Migrations- und Mobilitätsoptionen in Aussicht. Dies führt nicht selten zu Enttäuschungen, da die Versprechen nicht eingehalten werden.
- Angesichts dieser Widersprüche könnte die neue Führungsriege in den EU-Institutionen eine Kurskorrektur vornehmen: Statt ambitionierte Strategien aufzusetzen, sollte die EU vielmehr auf mitgliedstaatliche Initiativen aufbauen und diese als Ausgangspunkt für einen graduellen Prozess vertiefter Kooperation betrachten.

Legale Migration als Teil einer umfassenden EU-Politik¹

Gemischte Wanderungsbewegungen nach Europa, insbesondere in Verbindung mit irregulärer Migration über das Mittelmeer, haben in der politischen Debatte der letzten Jahre erhöhte Aufmerksamkeit erhalten, obgleich sie kein neues Phänomen darstellen. Zur Entflechtung verschiedener Arten von Migration, etwa Flucht-, Arbeits- oder Familienmigration, zur Prüfung des individuellen Schutzanspruchs und zur **Umlenkung irregulärer Migration in reguläre Kanäle sind verschiedene Maßnahmen** aus miteinander verflochtenen Politikbereichen **erforderlich**: ein funktionierendes Asylsystem, die Kontrolle

¹ Diese Kurzinfo wurde begleitet von Prof. Petra Bendel und Prof. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Publikation ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinungen des SVR wider. Diese Publikation ist Teil des Projekts „Legale Migration zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken: Mobilitätsoptionen nach Europa für Personen ohne Schutzperspektive“, das von dem SVR-Forschungsbereich in Kooperation mit dem Migration Policy Institute Europe durchgeführt und von der Stiftung Mercator gefördert wird.



der EU-Außengrenzen, konsequente Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Schutzbedarf, die Schaffung legaler Wege zum Flüchtlingsschutz (z. B. Resettlement) sowie nicht zuletzt **legale Migrationsoptionen für diejenigen, die aus anderen Gründen in die EU kommen, etwa zu Studien-, Erwerbs- oder Ausbildungszwecken**. Diese verschiedenen Politikbereiche sind in höchst unterschiedlichem Maße europäisiert. So ist die Harmonisierung in der Asylpolitik bereits weit fortgeschritten. Zudem hat die EU ihre Bemühungen um eine weitere Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) noch nicht aufgegeben, obgleich sie heftig umstritten bleibt. Die EU engagiert sich verstärkt im gemeinsamen Grenzmanagement und plant derzeit, die ständige Reserve der Grenzschutzagentur Frontex auf 10.000 Einsatzkräfte aufzustocken. Demgegenüber waren die Harmonisierungsbestrebungen der EU zur Schaffung und zum Ausbau von legalen Migrationskanälen für Drittstaatsangehörige nur bedingt erfolgreich, insbesondere in Bezug auf den quantitativen Umfang an Zulassungen.² **Legale Migrationsoptionen werden als zentraler Bestandteil einer nachhaltigeren und geregelten auswärtigen Migrationspolitik** der EU und ihrer Mitgliedstaaten präsentiert, obgleich letztere eher weniger bereit sind, in diesem Bereich Kontrolle an die EU-Ebene abzugeben, weshalb ein stärkeres gemeinsames Vorgehen bislang ausgeblieben ist. Die Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern ist aber zentral, wenn die EU irreguläre und gemischte Wanderungen erfolgreich steuern möchte.

Diese Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs untersucht, wie sich die EU in dem Spannungsfeld zwischen begrenzten Kompetenzen im Bereich der legalen Migration, der teilweise konkurrierenden

Interessen der Mitglied- und Herkunftsstaaten sowie ihrem Bemühen um eine möglichst kohärente auswärtige Migrationspolitik verhält. Die Widersprüche dieser Politik werden hierbei aus drei Blickwinkeln betrachtet. Eingegangen wird auf (1) die begrenzten rechtlichen Möglichkeiten der EU, (2) ihre Rhetorik, legale Migration und Mobilität als genuinen Bestandteil einer breiteren auswärtigen Migrationspolitik gegenüber Partnerstaaten darzustellen, und (3) die konkreten Resultate, die bislang defizitär geblieben sind, was nicht zuletzt auf das fehlende Engagement seitens der Mitgliedstaaten zurückzuführen sein dürfte, legale Migration und Mobilität stärker zu fördern. Die Herausforderungen im Rahmen der Mehrebenenpolitik zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten werden am Beispiel der deutschen Politikgestaltung skizziert.

Entstehungskontext und Meilensteine der auswärtigen Migrationspolitik der EU

Die Idee, eine umfassende und koordinierte EU-Migrationspolitik zu entwickeln, die sowohl Asyl- und Rückkehrpolitik als auch legale Migrationspolitik umfasst, existiert bereits seit den späten 1990er Jahren. Dennoch hat die EU ihren Gesamtansatz zur Migrationsfrage (GAM) erst 2005 verabschiedet,³ welcher 2011 zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) weiterentwickelt wurde.⁴ Der GAMM ist ein konzeptueller Rahmen für die Kooperation der EU mit Drittstaaten im Migrationsbereich, welcher Dialogprozesse, politische, rechtliche und finanzielle Instrumente, Programme, Projekte und Maßnahmen beinhaltet. Innerhalb des GAMM stellen Mobilitätspartnerschaften⁵ ein konkretes Politikinstrument für

2 So haben die Mitgliedstaaten z. B. die Blaue Karte EU für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige nur wenig genutzt, vor allem, weil nationale Zugangskanäle für diese Qualifikationsgruppe parallel bestehen bleiben. Deutschland stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar; es stellte 2018 über 27.000 Blaue Karten aus (s. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/20190604-blaue-karte-eu-2018.html>, 11. Juni 2019). 2017 wurden ca. 85 Prozent aller Blauen Karten in der EU in Deutschland ausgestellt (s. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1, 11. Juni 2019). Ein noch frappierendes Beispiel sind die Zulassungszahlen von Teilnehmenden an konkreten EU-Projekten wie Mobilitätspartnerschaften oder Pilotprojekten (s. Passage weiter unten). Diese Projekte erreichen im Durchschnitt weit weniger als 100 Personen und zielen hauptsächlich auf mittel bis hoch qualifizierte Migranten und Migrantinnen (für mehr Informationen zu den deutschen Programmen s. SVR-Forschungsbereich 2018: 29–32).

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

4 COM(2011)743 final.

5 Mobilitätspartnerschaften stehen Ländern im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik offen (östliche und südliche Partnerschaftsländer), s. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en, 11.06.2019. Bislang wurden neun Partnerschaften geschlossen. Nach einer ersten Pilotphase mit Cap Verde, der Republik Moldau und Georgien ab 2008 wurde das Instrument auf weitere Staaten (Marokko, Tunesien, Jordanien, Armenien, Aserbaidschan und Weißrussland) ausgeweitet. Gemeinsame Agenden für Migration und Mobilität (CAMM) stellen ein weiteres Politikinstrument dar, das Drittstaaten offensteht, mit denen die EU weniger enge Beziehungen pflegt. Bislang hat die EU CAMMs mit Nigeria, Äthiopien und Indien geschlossen.

Info-Box Pilotprojekte für legale Migration

Mit ihrem Aufruf an die Mitgliedstaaten, „künftig gemeinsam aktiv an der Entwicklung von Pilotprojekten mit afrikanischen Ländern und anderen Nicht-EU-Staaten mitzuwirken“,⁶ versucht die Europäische Kommission, den Bereich der legalen Migration weiterzuentwickeln. Doch weder die Idee noch die Bezeichnung der Pilotprojekte sind neu (vgl. Hooper 2019: 3): Ähnliche Bemühungen um koordinierte legale Migrationsoptionen in Erwerb und Ausbildung gab es bereits im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften. Dennoch stellte die Kommission die Projekte als einen „neuen Ansatz“ vor, mit dem „neue Strukturen und Konzepte erprobt und eingeführt werden, um die legale Migration gemeinsam mit wichtigen Partnerländern wirksamer zu steuern“ (COM(2019)126 final). Bislang haben Belgien und Litauen Projekte im IT-Sektor mit marokkanischen bzw. nigerianischen Migranten und Migrantinnen aufgesetzt; Spanien wird ein Programm mit marokkanischen Studierenden starten. Frankreich und Deutschland planen Projekte mit nordafrikanischen Staaten. Die Projekte werden durch verschiedene EU-Fonds finanziert (COM(2018)798 final), über die Mobilitätspartnerschaft-Fazilität (MPF), die Komponente Nordafrika des EU-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) sowie den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF).

die Schaffung bilateraler Kooperationsrahmen mit Drittstaaten dar. Diese rechtlich nicht bindenden Abkommen betreffen eine Reihe von Migrationsaspekten, die legale Migrationsmöglichkeiten mit Maßnahmen im Bereich der Migrationskontrolle verknüpfen. Für die Auswahl der Partnerländer ist der letztgenannte Aspekt von entscheidender Bedeutung, **da die Eröffnung von Partnerschaften von der Bereitschaft der Drittländer abhängig gemacht wird, in den Bereichen des Grenzmanagements, der Bekämpfung irregulärer Migration und der Förderung von Rückkehr und Rückübernahme von Staatsangehörigen, die die Zugangs- und Aufenthaltsbedingungen in der EU nicht erfüllen, zu kooperieren.**

Auf dem Papier gelten diese Partnerschaften als „Triple Win“, von denen sowohl die Herkunfts- und die Zielländer als auch die Migranten und Migrantinnen selbst profitieren, da diese Partnerschaften auf die Bedürfnisse aller Seiten zugeschnitten sein sollen. Dabei wird die Komponente der legalen Migration und Mobilität auf zwei Ebenen umgesetzt: auf der diplomatischen Ebene, wo stockenden Verhandlungen um Rückübernahmeabkommen neuer Antrieb verliehen werden soll, indem im Gegenzug Visae erleichterungsabkommen⁷ angeboten werden,

und auf der operativen Ebene, wo durch die freiwillig teilnehmenden Mitgliedstaaten konkrete Initiativen und Projekte aufgesetzt werden (vgl. Reslow 2013: 134). Tatsächlich wurde die Mobilitätskomponente bislang innerhalb der Partnerschaften eher vernachlässigt, sodass es ihnen an Substanz mangelt.

Im Mai 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission ein weiteres politisches Rahmenwerk: die Europäische Migrationsagenda. Sie spiegelt die Zielsetzungen des GAMM wider und fußt auf vier Schwerpunkten: der Reduktion von Anreizen irregulärer Migration, dem Grenzmanagement und der Sicherung der Außengrenzen, einem funktionierenden Schutzsystem durch eine gemeinsame Asylpolitik sowie einer „neue[n] Politik für legale Migration“ im Sinne einer „[g]ut gesteuerte[n] reguläre[n] Migration und Visumpolitik“ (COM(2015)240 final).⁸ Angesichts des Anstiegs an irregulärer Migration seit 2015 hat die EU im Rahmen der Migrationsagenda bislang vor allem restriktive Maßnahmen ergriffen; Initiativen für mehr legale Migration und Mobilität wurden dem weitgehend untergeordnet (vgl. Kipp 2018: 11). Erst 2017 rief die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, Pilotprojekte zu legaler Migration aufzusetzen (s. Info-Box). Jedoch bleibt fraglich, inwieweit dies

6 S. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-legal-pathways_de.pdf, 11.06.2019.

7 Im Gegensatz zu Mobilitätspartnerschaften beinhalten CAMMs keine Verhandlungen zu Rückübernahme- und Visae erleichterungsabkommen.

8 Dieser Aspekt wurde von der Kommission ein Jahr später in ihrer Mitteilung „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa“ (COM(2016)197 final) weiterentwickelt.



den Schwerpunkt von der Migrationskontrolle hin zur Erleichterung legaler Migration verlagert. Denn diese Pilotprojekte erreichen zunächst nur eine sehr begrenzte Zahl an Migranten und Migrantinnen und das Engagement der Mitgliedstaaten fällt eher gering aus.

Darüber hinaus hat die EU 2016 den Migrationspartnerschaftsrahmen (MPF) ins Leben gerufen, der Abkommen mit fünf Schwerpunktländern (Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien) beinhaltet, besser bekannt als „Pakte“. Mit ihnen soll die Migration besser gesteuert, Rückkehr verstärkt durchgeführt und irreguläre Migration bekämpft werden.⁹ Um diese Ziele zu erreichen, soll die „gesamte Bandbreite der Strategien und Instrumente der EU im Bereich der Außenbeziehungen in Anspruch genommen werden“ (COM(2016)385 final), indem negative wie positive Anreize mit kooperierenden Staaten gesetzt werden, insbesondere Entwicklungshilfe, die für Migrationszwecke eingesetzt wird (vgl. Castillejo 2017). Berichten der Mitgliedstaaten sowie afrikanischer Regierungsvertreter und -vertreterinnen zufolge **bleibt jedoch unklar, welchen Mehrwert diese neuen Abkommen aufweisen und wie sie in Bezug zu angrenzenden politischen Initiativen** wie dem Valetta-Aktionsplan oder Gemeinsamen Agenden für Migration und Mobilität (CAMMs, s. Fußnote 3) **stehen**. Bislang fokussieren die im Rahmen des MPF durchgeführten Maßnahmen eindeutig auf Grenzkontroll-, Rückkehr- und Rückübernahmepolitik sowie auf Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort, im Kern finanziert durch den EUTF (vgl. Castillejo 2017: 20).¹⁰ Die Förderung legaler Migrations- und Mobilitätsoptionen wurde gegenüber diesen Prioritäten nachrangig behandelt, was nicht zuletzt auf eine der zentralen Herausforderungen der EU zurückzuführen sein dürfte: ihre begrenzten Rechtssetzungskompetenzen, konkrete Mobilitätsoptionen für Drittstaatsangehörige zu schaffen.

Die Kompetenz der EU in der legalen Migrationspolitik: Standards setzen, aber keine Kontingente bestimmen

Seit Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die EU mit den Mitgliedstaaten eine geteilte Zuständigkeit (Artikel 4(2)(j) AEUV) für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der die Politikfelder der externen Grenzsicherung sowie Asyl- und Einwanderungspolitik einschließt. Die EU verfolgt das übergeordnete Ziel, eine „gemeinsame Einwanderungspolitik“ zu entwickeln (Artikel 79(1) AEUV), wobei sie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit einhalten muss (vgl. Thym 2016: 277). Mit Blick auf die interne Dimension des Einwanderungsrechts hat die EU seit 2003 eine Reihe von Richtlinien verabschiedet, die für bestimmte, aus Drittstaaten stammende Personengruppen grundlegende Standards der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen festlegt, vornehmlich für Familienangehörige, Saisonarbeiter und -arbeiterinnen, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, hoch qualifizierte Migrantinnen und Migranten, Studierende und Forschende. Dieses **schrittweise Vorgehen** steht daher für eine **graduelle Harmonisierung** dieses Politikfeldes. Obgleich der EU weitreichende Kompetenzen zu Kernaspekten des Einwanderungsrechts zugesprochen wurden (vgl. Thym 2016: 277), sind die Mitgliedstaaten darauf bedacht, im Hinblick auf ihre nationale Zulassungspolitik nicht zu weitreichende Souveränitätsrechte an die EU abzutreten.¹¹ Der Handlungsspielraum der EU wird durch den Vorbehalt in Artikel 79(5) AEUV entscheidend beschränkt, demzufolge die Entscheidung darüber, „festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen“, um einer Arbeit nachzugehen, in ausschließlicher Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleibt. Zwar werden durch den europarechtlichen Rahmen Standards sowie Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für verschiedene Gruppen

9 Die Kooperation wurde 2017 auf nord- und westafrikanische Länder ebenso ausgeweitet wie auf einige asiatische Länder, etwa Bangladesch, Pakistan oder Afghanistan (COM(2017) 471 final).

10 Die Kooperation mit dem wichtigen Transitland Niger wird hierbei oft als Erfolgsbeispiel herangezogen. Die EU kooperiert aktiv mit den nigrischen Behörden, um Menschenhandel zu bekämpfen, irreguläre Migrationsrouten nach Libyen zu unterbinden und Rückführungen in Herkunftsländer sowie Aufklärungskampagnen über die Gefahren von Migration durchzuführen.

11 So lehnten die Mitgliedstaaten die weitgehenden Harmonisierungsversuche der Kommission ab, welche 2001 mit einem Richtlinienvorschlag die Einführung einheitlicher Zulassungsregelungen vorsah, da die Mitgliedstaaten darauf bedacht waren, ihre Regelungsbefugnis zur Steuerung von Zulassungen auf dem Arbeitsmarkt zu behalten.



von Drittstaatsangehörigen festgelegt, aber es obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Zulassungspolitik legale Migrationsprogramme aufzusetzen und Zuwanderungskanäle nutzbar zu machen.

Verhandlungsinstrumente der externen Migrationspolitik der EU

Zwar wird die Kooperation mit Drittstaaten als notwendig erachtet, um die internen Ziele der Einwanderungspolitik zu verfolgen sowie die „wirksame Steuerung der Migrationsströme“ (Artikel 79(1) AEUV) zu gewährleisten. Zugleich ist die Kompetenz der EU in Bezug auf die externe Komponente legaler Migrationspolitik nicht explizit in den Verträgen geregelt, sodass es sich vielmehr um implizite externe Kompetenzen handelt (vgl. García Andrade 2013: 265). Allerdings ist das Verhandlungsmandat der EU, internationale Übereinkünfte zu schließen, in Artikel 216(1) AEUV kodifiziert, womit auch den übergeordneten Zielen der internen Dimension entsprochen wird. Am greifbarsten wird die legale Migrationskomponente innerhalb der externen Migrationspolitik mit dem **Recht der EU, Visasierleichterungsabkommen¹² auszuhandeln**, obgleich dies in den Verträgen nicht explizit Erwähnung findet – im Gegensatz zu der **Kompetenz, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu schließen**, welche in Artikel 79(3) AEUV explizit niedergelegt ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Visasierleichterungen nur für Kurzzeitvisa (Schengen-Visa) gelten und somit Mobilität nur für spezifische Personengruppen (etwa Studierende oder Forschende) und für spezifische Aufenthaltsw Zwecke (z. B. für eine medizinische Behandlung) gewährt wird. Optionen, legale Migration zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken ‚anzubieten‘, hängen dagegen von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, Drittstaatsangehörige auf ihrem Arbeitsmarkt zuzulassen. Diese begrenzten Möglichkeiten machen deutlich, warum die EU versucht, ihre auswärtige Migrationspolitik vor allem im Rahmen von (rechtlich nicht bindenden) Programmen und Rahmenwerken weiterzuentwickeln.

Rhetorik: Das kühne Versprechen ganzheitlicher Politik

Ungeachtet der begrenzten formalen Kompetenzen der EU bekräftigen die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst regelmäßig, dass legale Migration und Mobilität integrale Bestandteile einer ganzheitlichen externen Migrationspolitik der EU seien. Die Kommission setzt sich dafür ein, Herkunftsländer, mit denen eine Partnerschaft besteht, in „alle relevanten Aspekte der Migration in ausgewogener und umfassender Weise“ (COM(2011)743 final) einzubeziehen.

Zumindest auf dem Papier werden legale Migration und Mobilität, nicht zuletzt seit dem GAM von 2005, als gleichberechtigte Elemente neben dem internationalen Schutz- und Asylsystem, dem Kampf gegen irreguläre Migration inklusive Rückkehr- und Rückführungspolitik sowie der Förderung von Entwicklungseffekten durch Diasporagemeinschaften dargestellt. Diese Perspektive wurde mit dem zweiten GAMM und der Erneuerung der EU-Nachbarschaftspolitik 2011 (COM(2011)303 final) ebenso eingefordert wie mit der Ankündigung der Kommission von 2015, eine „neue Politik für legale Migration“ ins Leben zu rufen (s. o.). Auch wenn offen bleibt, was genau an dieser Strategie „neu“ ist, betonte die Kommission, dass Partnerstaaten auf die Vorteile legaler Migrationsmöglichkeiten setzen sollten und dies auch entwicklungspolitischen Zielsetzungen entspräche. Auch der Valetta-Aktionsplan von 2015 betrachtet „legale Migration und Mobilität“ als einen von fünf prioritären Kooperationsbereichen zwischen der EU und afrikanischen Ländern.

Die Rhetorik, legale Migration und Mobilität als scheinbar gleichbedeutende Elemente gegenüber anderen politischen Prioritäten zu fördern, ist allerdings irreführend: Die Mitgliedstaaten messen der Reduktion irregulärer Migration de facto weit mehr Bedeutung (sowie finanzielle Mittel und administrative Kapazitäten) bei als legalen Zuwanderungskanälen für Drittstaatsangehörige. Vielmehr scheinen **legale Migrationsangebote wie Visasierleichterungen häufig symbolischer Natur und werden in Verhandlungen als Hebel eingesetzt, um Kooperations-**

¹² Da Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen nur schleppend vorankamen, entschied der Rat 2004, der Kommission das Verhandlungsmandat für das Schließen von Visasierleichterungsabkommen zu erteilen.

zusagen im Grenzschutz- und Rückführungsbereich sowie im Migrationsmanagement zu erhalten (vgl. Kipp/Koch 2018).

Generell gilt, dass die Mitgliedstaaten der EU Visaerleichterungen und Mobilitätsoptionen von Rückübernahmeabkommen abhängig machen; letztere sind in der Regel eine zwingende Voraussetzung, um erstere zu verwirklichen (vgl. Reslow 2013: 23; García Andrade/Martín 2015: 73). Zugleich werden legale Migrationsoptionen zu Arbeitszwecken in Verhandlungen und Zusammenkünften mit kooperierenden Staaten immer wieder in Aussicht gestellt. Exemplarisch hierfür steht etwa die Zusage von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem EU-Afrika-Gipfel von November 2017, „einzelnen Ländern, mit denen man zum Beispiel im Rahmen der illegalen Migration Rückführungsabkommen hat, dann im Gegenzug auch an[zu]bieten, dass in Bereichen, in denen wir Arbeitskräfte brauchen, entsprechende Arbeitserlaubnisse gegeben werden“.¹³ Bislang sind allerdings kaum legale Migrationsoptionen angeboten worden. Es ist daher zweifelhaft, ob Absichten hinsichtlich legaler Migration als seriös angesehen werden können oder ob die Rhetorik der EU in Bezug auf eine umfassende Politik und Partnerschaft durch das offensichtlich größere Interesse der Mitgliedstaaten an der Migrationskontrolle konterkariert wird.

Schwache Bilanz aufgrund dominieren-der nationaler Interessen

Im Gegensatz zu dem von der EU geäußerten Ziel, eine umfassende externe Migrationspolitik zu gestalten, und angesichts ihrer begrenzten Rechtssetzungskompetenzen in diesem Politikfeld obliegt es weiterhin den Mitgliedstaaten, über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken zu entscheiden. Nationale Interessen beeinflussen die Migrationspolitik der Mitglied-

staaten in einem hohen Maße. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der ‚Migrationskrisen‘-Rhetorik sowie dem Aufstieg populistischer Kräfte in verschiedenen EU-Staaten wird **die Förderung legaler Migration nicht immer als politisch opportun angesehen**, selbst wenn durchaus Bedarfe am Arbeitsmarkt bestehen.

Konkrete Resultate können die EU und ihre Mitgliedstaaten am ehesten mit den Mobilitätspartnerschaften vorweisen, wie das deutsche Beispiel zeigt. Die deutsche Beteiligung an den Partnerschaften mündete in Projekten, die mit der Republik Moldau, Georgien und Marokko durchgeführt wurden. Mit **Georgien** setzte Deutschland ein Pilotprojekt um, in dessen Rahmen 40 beruflich qualifizierte Migrantinnen und Migranten für ein Praktikum im Pflegebereich sowie Hotel- und Gaststättenbetrieb rekrutiert wurden. Der Fokus der Mobilitätspartnerschaft mit der **Republik Moldau** lag auf dem Kapazitätsausbau der Arbeitsverwaltung des Landes.¹⁴ Mit den Projekten mit Georgien und der Republik Moldau wurde das Konzept der zirkulären Migration verfolgt, obwohl dies weder unbedingt dem Interesse der teilnehmenden Migrantinnen und Migranten selbst noch dem der deutschen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen entsprach, die bereits in die Ausbildung der Teilnehmenden investiert hatten und diese teilweise übernehmen wollten.¹⁵

Die Idee des Kapazitätsausbaus bildet auch den Kern der EU-Mobilitätspartnerschaft mit **Marokko**. In diesem Kontext tauschten sich die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit und die marokkanische Arbeitsverwaltung (ANAPEC) über einen Ausbau ihrer Kooperation aus – mit dem Ergebnis, dass gemeinsame Schlüsselbranchen identifiziert und eine Vermittlungsabsprache für die Arbeitsfelder Software- und Webentwicklung, IT-Consulting sowie Gastronomie getroffen wurde (SVR-Forschungsbereich 2018: 35). Gleichzeitig wurde rein bilateral ein Pilotprojekt mit 100 marokkanischen

13 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressestatement-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-gipfeltreffen-der-europaeischen-union-und-der-afrikanischen-union-848084>, 11.06.2019. Zwar scheint das Angebot der Visaerleichterung im Gegenzug zur verstärkten Kooperation und effektiven Rückführungspolitik von Staatsangehörigen ohne Schutzbedürfnisse auf den ersten Blick ein vielversprechendes Tauschgeschäft für die EU – allerdings werden die Kurzzeitvisa, die die EU anbieten kann, nicht immer als ausreichend positiver Anreiz wahrgenommen (vgl. Chou/Gibert 2012; Reslow 2013: 193).

14 Mehr Informationen zum deutschen Beitrag der Mobilitätspartnerschaften können über die offizielle Seite (Scoreboard) der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau eingesehen werden: <http://scoreboard.mfa.gov.md/project/view/261>, 11.06.2019.

15 So die Aussage eines Experten im Rahmen eines Interviews, das im Kontext dieses Forschungsprojekts geführt wurde.



Teilnehmenden zur Durchführung einer Berufsausbildung im Hotel- und Gastgewerbe¹⁶ aufgelegt. Auch wenn Deutschland sich im Anschluss mit seinen europäischen Partnerländern über seine Erfahrungswerte zum Kapazitätsausbau austauschte, hatte die EU weder einen finanziellen noch ideellen Einfluss auf die Initiative. Diese wäre in jedem Fall und damit völlig unabhängig von der EU-Mobilitätspartnerschaft mit Marokko durchgeführt worden.

Das letzte Beispiel macht deutlich, dass die Bedeutung der EU in Bezug auf die Förderung konkreter Migrations- und Mobilitätsinitiativen für Erwerb und Ausbildung indirekter Natur ist. **Relevante Projekte werden letztlich bilateral zwischen nationalen Regierungen realisiert und nicht von der EU-Ebene angestoßen.** Bestenfalls werden sie unter einen gemeinsamen EU-Schirm gestellt (*relabelling*) und vom EU-Budget kofinanziert. Mitgliedstaaten kooperieren immer dann mit Drittstaaten, wenn es ihren nationalen Interessen entspricht; der Mehrwert durch die EU auf operativer Ebene bleibt aber häufig unklar. Auch wenn dies an sich dem gängigen Prozedere bei der Implementation von EU-Projekten durch die Mitgliedstaaten entspricht, da der EU Verwaltungs- und Durchführungsbefugnisse in den meisten Politikfeldern fehlen (gemäß dem Ansatz des Exekutivföderalismus), **sollte der Beitrag der EU klarer herausgestellt und eingeordnet werden.** Bislang beschränkt sich die EU-Kooperation auf den Austausch von Erfahrungen und Methoden, führt aber nicht zu wirklich gemeinsamen Initiativen, die als solche benannt und beworben werden müssten. Vielmehr nehmen Mitgliedstaaten freiwillig an diesen Projekten teil, wobei sie dazu neigen, diese nur als ihre eigenen zu ‚verkaufen‘.

Eine weitere Herausforderung stellt die **Perspektive der Regierungen einzelner Partnerstaaten** dar, die nicht immer auf Verhandlungen mit der EU erpicht sind. **Zurecht stellen Partnerstaaten den komparativen Vorteil der EU infrage**, da diese lediglich begrenzte Mobilität im Rahmen von Kurzzeit-Schengen-Visa anbieten kann, im Gegensatz zu weitaus vorteilhafteren Zugangskanälen, die im Rahmen

von bilateralen Verhandlungen mit einzelnen Mitgliedstaaten angeboten werden. Daher ziehen sich Verhandlungen durch die EU tendenziell in die Länge oder scheitern sogar, wie dies bei der geplanten Mobilitätspartnerschaft mit dem Senegal der Fall war, dessen Verhandlungen mit der EU durch die bilaterale Politik Frankreichs torpediert wurden (vgl. Chou/Gibert 2012). Auch die laufenden Gespräche mit Marokko sind ins Stocken geraten, da die EU keine ausreichenden Anreize¹⁷ im Vergleich zu existierenden bilateralen Zugangskanälen mit Spanien und Frankreich bieten konnte. Mit Blick auf konkrete Mobilitätsmöglichkeiten in Erwerb und Ausbildung sind sich Drittstaaten der begrenzten Kompetenzen der EU sehr wohl bewusst; sie wählen daher das Partnerland, das ihren strategischen Interessen am besten entspricht.

Bestandsaufnahme und Ausblick

Im Gegensatz zu der Vielzahl programmatischer Rahmenwerke und politischer Initiativen, die seit Mitte der 2000er Jahre initiiert wurden, können sich die EU und ihre Mitgliedstaaten mit Blick auf konkrete Projekte und Maßnahmen zu legaler Migration und Mobilität in Kooperation mit Drittstaaten bislang wenig auf die Fahnen schreiben. **Die EU befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen ihrer eigenen Rhetorik, ihren begrenzten Rechtssetzungskompetenzen und den nationalen Interessen ihrer Mitgliedstaaten.** Sie strebt danach, ihren Einflussbereich zu erweitern, indem sie immer wieder legale Migrationsmöglichkeiten nach Europa in Aussicht stellt, die dann rhetorisch als gemeinsame Verpflichtungen gepriesen werden, obgleich ihr aufgrund der Widerstände der Mitgliedstaaten, Souveränitätsrechte abzugeben, die Durchsetzungskompetenz fehlt. Daher sind letztlich **politische Interessen einzelner Mitglied- und Drittstaaten ausschlaggebend.**

Die EU verfolgt daher mittlerweile einen weitaus realistischeren Politikansatz, indem sie stärker auf die Prärogativen der Mitgliedstaaten bei der Politikgestaltung von legaler Migration eingeht. Statt immer

16 Mehr Informationen zu der „Deutsch-marokkanischen Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung“: <https://www.giz.de/de/mediathek/68745.html>, 11.06.2019.

17 Dies betrifft die Frage, ob sich Drittstaaten dazu bereit erklären, neben ihren eigenen Staatsangehörigen auch andere irreguläre Drittstaatsangehörige rückzuführen, was eine zentrale Forderung im Rahmen von EU-Verhandlungen darstellt und immer wieder zu Unstimmigkeiten vonseiten der Partnerstaaten führt.



wieder ambitionierte und EU-weite Top-Down-Strategien zu lancieren (wie den GAMM), wäre **die EU besser beraten, bestehende Bemühungen und Pilotansätze auf mitgliedstaatlicher Ebene systematisch zu prüfen und weiterzuentwickeln und diese als Ausgangspunkt für einen inkrementellen Prozess der vertieften Kooperation zu betrachten**. Hierfür müssen die gemeinsamen Interessen, Herausforderungen und Fallstricke bei der Umsetzung legaler Migration hinsichtlich Erwerb und Ausbildung auf nationaler sowie auf EU-Ebene bestimmt und eingeordnet werden. Hierzu beizutragen, ist das Ziel eines gemeinsamen Forschungsprojekts des SVR-Forschungsbereichs in Kooperation mit dem Migration Policy Institute Europe, gefördert von der Stiftung Mercator. Vor dem Hintergrund signifikanter irregulärer Migrationsströme nach Europa geht das Projekt der Frage nach, welche legalen Alternativen für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken einreisen möchten, existieren bzw. geschaffen werden könnten. Mittels fünf Länderfallstudien (Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden und Spanien) sowie einer Analyse der auswärtigen Migrationspolitik der EU untersucht das Projekt bestehende legale Zuwanderungsoptionen sowie die Herausforderungen bei der Politikgestaltung und -umsetzung und gibt Anstöße für die Weiterentwicklung wirksamer Strategien und Programme im Bereich der legalen Migration. Die Ergebnisse werden Ende 2019 veröffentlicht.

Literatur

Castillejo, Clare 2017: The EU Migration Partnership Framework. Time for a Rethink? Discussion Paper, 28/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Chou, Meng-Hsouan/Gibert, Marie 2012: The EU-Senegal Mobility Partnership: From Launch to Suspension and Negotiation Failure, in: *Journal of Contemporary European Research*, 8: 4, 408–427.

García Andrade, Paula 2013: The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined, in: *European Journal of Migration and Law* 15, 263–281.

García Andrade, Paula/Martín, Iván 2015: EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration, Study, DG for Internal Policies, Policy Department C, European Parliament, PE 536.469.

Hooper, Kate 2019: Exploring New Legal Migration Pathways. Lessons from Pilot Projects, Migration Policy Institute, Washington.

Kipp, David/Koch, Anne 2018: Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*. SWP-Studie 3, Berlin, 9–22.

Thym, Daniel 2016: Legal Framework for EU Immigration Policy, in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel: *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Munich, 271–299.

Reslow, Natasja 2013: Partnering for Mobility? Three-level Games in EU External Migration Policy, Maastricht.

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



Impressum

Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2019-01

Herausgeber:

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

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

SeitenPlan GmbH Corporate Publishing

© SVR GmbH, Berlin 2019

ISSN 2363-7331



Die Autorin

Jeanette Süß

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

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

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

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