



FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG Für die Freiheit.

AUSGABE 1|23, 17.05.2023

Politik International

Deutschland und Frankreich



Neue Talente für Europa Zum aktuellen Stand der Einwanderungspolitik

Jeanette Süß



Zusammenfassung

Ein modernes Einwanderungsrecht zu schaffen, sollte nicht nur im Interesse einzelner Mitgliedstaaten sein. Im Wettbewerb um kluge Köpfe und starke Arme steht die Europäische Union insgesamt aufgrund des demographischen Wandels vor enormen Herausforderungen, die es zu lösen gilt, wenn sie im Systemwettbewerb mit Mächten wie China oder Indien in puncto Innovation und Wirtschaftswachstum mithalten möchte. Qualifizierte Arbeitskräfte fehlen in ganz Europa: Mit etwa sechs Millionen freien Stellen innerhalb der EU und einer historisch niedrigen Arbeitslosigkeit, die im EU-Durchschnitt im Dezember 2022 6,1 Prozent betrug (niedrigster Wert seit 2001), stellt die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften einen wichtigen Hebel für die europäische Wirtschaftskraft dar.[1] Denn selbst in den südeuropäischen Ländern, in denen die Arbeitslosigkeit höher ausfällt, haben Unternehmen zunehmend Schwierigkeiten, geeignetes Personal in bestimmten Branchen zu finden, allen voran in der Baubranche sowie im Tourismus- und Gastronomiesektor.

In Deutschland und Frankreich werden aktuell neue Regelungen über die Einwanderung und den Aufenthalt von Zuwandernden aus sogenannten Drittstaaten, also Staatsangehörige von Ländern außerhalb der Europäischen Union (EU), debattiert. Während das deutsche Gesetz innerhalb der Europäischen Union durchaus prominent diskutiert wird – und auch in Frankreich aktuell im Rahmen einer vergleichenden Analyse des französischen Senats detailliert studiert wird – findet das französische Gesetz aufgrund der medialen Fokussierung auf die Rentenreform weit weniger Beachtung. Dabei scheint es zentral, die aktuellen migrationspolitischen Politikvorschläge europäisch zu koordinieren. Erschwerend kommt hinzu, dass der Diskurs um Migration in der EU weiterhin primär von dem Narrativ geprägt zu sein scheint, wie Migration nach Europa verhindert werden kann. Die nachfolgende Analyse stellt die Stärken und Schwächen der beiden nationalen Gesetzesvorhaben heraus und leitet daraus Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung einer europäischen Migrationspolitik ab.

1. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz der Ampel-Koalition.....	2
1.1 Entstehungskontext	2
1.2. Gesetzliche Neuerungen	4
2. Das französische Migrations-und Asylgesetz (projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration)	8
2.1. Entstehungskontext.....	8
2.2. Gesetzliche Neuerungen	11
3. Einwanderungspolitik in Deutschland und Frankreich – gemeinsame Herausforderungen, unterschiedliche Lösungen	14
Über die Projektregion.. ..	19
Impressum	19

1. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz der Ampel-Koalition

1.1. Entstehungskontext

400.000 zusätzliche Arbeitskräfte müssten pro Jahr bis 2035 zuwandern, um die Zahl der Arbeitskräfte auf heutigem Niveau zu halten. Damit steht für Deutschland fest, dass es sein existierendes Wohlstandsmodell ohne die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften nicht aufrechterhalten kann.[2] Trotz des vorübergehenden Bevölkerungszuwachses insbesondere durch die Zuwanderung Geflüchteter aus Syrien im Zuge des arabischen Frühlings als auch der aktuellen Fluchtmigration von mehr als 1 Million Ukrainern[3] ist Deutschland auf Zuwanderung von Arbeitskräften aus sogenannten Drittstaaten angewiesen. Die vorherige Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel hat diesem Umstand mit einem ersten Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) Rechnung getragen, das 2020 in Kraft trat. Trotz des diskursiven Wandels, der allein durch das Wort „Einwanderungsgesetz“ angestoßen wurde, hat das Gesetz keinen Systemwechsel nach sich gezogen. Der Fokus des FEG wurde vor allem auf einen neuen und einheitlicheren Fachkräfte-Begriff gelegt, bei dem die Zuwanderung von Personen mit nicht-akademischer, aber dafür abgeschlossener und in Deutschland staatlich anerkannter Berufsausbildung auch außerhalb von Engpass-Berufen[4] gefördert werden soll. Während die Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten für andere Berufe außerhalb von Engpass-Berufen begrüßenswert ist, stellt die Voraussetzung, dass die Berufsausbildung in Deutschland anerkannt sein muss, ein großes Hindernis dar. Das deutsche Bildungs- und Wirtschaftsmodell baut stark auf einem dualen (Aus)bildungssystem auf, was eine deutsche Eigenheit darstellt. Lediglich Österreich und die Schweiz verfügen über ähnlich ausdifferenzierte berufliche Ausbildungssysteme,[5] was die Frage der Gleichwertigkeit von Abschlüssen, die außerhalb der EU erworben wurden, nach sich zieht. Auch der sehr aufwendige und hochgradig bürokratische Anerkennungsprozess von Abschlüssen sollte mit dem FEG im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens verbessert werden. Des Weiteren sollte das FEG die Einreise von Auszubildenden oder unter bestimmten Voraussetzungen sogar die Einreise zur Suche nach einer qualifizierten betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung ermöglichen.

Trotz vieler kleiner Änderungen und Initiativen zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit hat das FEG keinen wirklichen Paradigmenwechsel ausgelöst. Insbesondere die auf die Beibehaltung deutscher Standards abzielende Erwartung, fertig ‚gebackene‘ Fachkräfte nach Deutschland zu holen, erweist sich als Nadelöhr; eine Tatsache, auf die auch der Sachverständigenrat für Integration und Migration in seiner Bewertung des FEG deutlich hinwies.[6] Aufgrund der Corona-Pandemie und dem dadurch bedingten Rückgang der Einwanderung nach Deutschland ist eine umfassende Bilanz des FEG nur schwer möglich. Die vollständigen Zahlen für das Jahr 2022 liegen noch nicht vor. 2021 wurden insgesamt knapp 85.000 Aufenthaltstitel für Erwerbszwecke erteilt, davon aber nur ca. die Hälfte (40.000) als Neuerteilung, die etwa auf Anreize des FEG zurückgeführt werden könnten.[7] Der Rest entspricht einem Wechsel von einem anderen

Aufenthaltstitel (z.B. zum Studium) zu einer Beschäftigung. Die Zahlen, die bereits für das erste Halbjahr 2022 vorliegen, deuten auf eine Erhöhung im Nachgang der Corona-Pandemie hin: von den insgesamt 60.000 erteilten Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken wurden ca. 39.000 für Neuzuwandernde vergeben, also knapp genauso viele wie insgesamt im Jahr 2021.[8] Das ist zwar in der Gesamtschau keine unerhebliche Zahl, von der angestrebten Zielmarke von 400.000 Arbeitskräften pro Jahr ist man jedoch noch weit entfernt.

Tabelle 1 Deutsche Aufenthaltstitel 2021 und 1. Halbjahr 2022 im Überblick*

Fachkraft m. Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	3.016	1.771
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	2.993	2.191
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)	11.040	8.829
(Mobile) Forschende (§§ 18d und 18f AufenthG)	3.173	2.137
(Mobiler-) ICT-Karte (§§ 19 und 19b AufenthG)	955	750
Sonstige Beschäftigungszwecke; Beamte (§ 19c AufenthG), darunter	13.245	15.346
Au-pair (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 12 BeschV)	2.336	1.981
Bestimmte Staatsangehörige (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 1 BeschV)	2.023	1.456
Westbalkanregelung (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV)	2.361	7.284
Ausgeprägte berufspraktische Kenntnisse (§ 19c Abs. 2 AufenthG)	347	310
Qualifizierte Geduldete (§ 19d AufenthG)	3.217	1.416
Europäischer Freiwilligendienst (§ 19e AufenthG)	65	39
Arbeitsplatzsuche (§ 20 AufenthG)	196	107
Selbständige Tätigkeit (§ 21 Abs. 1, 2, 2a AufenthG)	283	153
Freiberufliche Tätigkeit (§ 21 Abs. 5 AufenthG)	755	489
Gesamt	38.938	33.228

* Es handelt sich nur um die Ersterteilung ohne vorherigen Aufenthaltstitel, Statuswechsel werden nicht angegeben. Quelle: BAMF Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige, Jahresbericht 2021 und Halbjahresbericht 2022.

Angesichts der vielen Kritikpunkte, die von Wissenschaftlern, Praktikern und Politikern mit Blick auf weiterhin bestehende Zuwanderungshürden sowie bürokratische Prozesse im Zuwanderungsprozess hervorgebracht wurden, schien eine Anpassung des 2020 beschlossenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes jedoch unabdingbar.

1.2. Gesetzliche Neuerungen

Vor diesem Hintergrund hat die neue „Fortschrittskoalition“ der Ampelregierung das Gesetzespaket neu aufgeschnürt. Die Koalitionspartner verfolgen das Ziel, das „modernste Einwanderungsrecht Europas“ zu schaffen.[9] Viele Verbesserungen des vorherigen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sollen übernommen werden. Ein echter Pfadwechsel wird jedoch vor allem mit einer angebotsorientierten Einwanderungsmöglichkeit beschritten. So soll das neue Einwanderungsrecht in Deutschland künftig entlang dreier Säulen gegliedert werden: a) einer Fachkräftesäule, b) einer Erfahrungssäule und c) einer Potenzialsäule.

Die Fachkräftesäule bezieht sich auf die weitestgehend gleichbleibenden Einwanderungsregelungen (siehe Tabelle 1, Paragraph 18 des Aufenthaltsgesetzes) für Personen mit einem in Deutschland erworbenen oder einem ausländischen, aber in Deutschland staatlich anerkannten beruflichen oder akademischen Abschluss (Gleichwertigkeitsnachweis). Neben dem in Deutschland anerkannten Abschluss ist die Grundvoraussetzung hier – von Sondervereinbarungen abgesehen – das Vorhandensein eines Arbeitsvertrags sowie die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für die auszuübende Beschäftigung. Auch die Blaue Karte EU (siehe Infobox) ist ein Aufenthaltstitel der Fachkräfte-Säule. Neu ist im Vergleich zum FEG aus dem Jahr 2020, dass eine Beschäftigung bei anerkanntem Abschluss für jede qualifizierte Tätigkeit möglich ist – unabhängig davon, ob die Qualifikation der genauen Beschäftigung entspricht. Somit wird dem Arbeitgeber ein größerer diskretionärer Spielraum eingeräumt.

Die Erfahrungssäule ermöglicht Arbeitskräften mit einem mindestens zweijährigen beruflichen oder akademischen Abschluss aus ihrem Herkunftsland sowie mindestens zweijähriger relevanter Berufserfahrung die Einwanderung in nicht reglementierte Berufe – auch wenn der Berufsabschluss nicht vorher formal in Deutschland anerkannt ist. Damit wird fortan der Realität Rechnung getragen, dass die Anerkennung einer ausländischen Qualifikation ein hochgradig komplexer Prozess ist, der eigentlich nicht aus dem Ausland heraus vor Einwanderung abzuschließen ist. Möchte der Zuwandernde seinen Abschluss anerkennen oder muss dies im Fall von einem reglementierten Beruf (z.B. Arzt oder Altenpfleger) tun, kann der Anerkennungsprozess nun vollständig erst in Deutschland erfolgen. Voraussetzung für diese Art der Zuwanderung ist, dass der oder die Zuwandernde mit dem Arbeitgeber in Deutschland eine sogenannte Anerkennungspartnerschaft abschließt. Damit beschreitet die Koalition einen gänzlich neuen Weg der Arbeitskräftemobilität und valorisiert berufliche Erfahrung sowie einen ausländischen Abschluss als gleichwertige Einwanderungsmöglichkeit gegenüber dem vorherigen Festhalten an deutschen Standards im Zuge des Gleichwertigkeitsnachweises.

Mit der sogenannten Chancenkarte, die nach einem Punktesystem funktioniert, wird Personen mit einem ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsabschluss die Möglichkeit gegeben, auch ohne einen Arbeitsvertrag nach Deutschland einzureisen. Um eine ausreichende Punktzahl für die Einwanderung zu erhalten, kann der oder die Zuwandernde neben beruflichen Qualifikationen oder berufspraktischer Erfahrung auch Sprachkenntnisse geltend machen. Weitere Punkte können für einen Bezug zu Deutschland vergeben werden; auch das Alter spielt eine Rolle.

Die Chancenkarte berechtigt dann zu einer Probebeschäftigung in Deutschland. Diese „Potenzialeinwanderung“ ist eine Forderung, für die sich die FDP schon lange ausgesprochen hat. [10]

Laut dem FDP-Fraktionsvorsitzenden im Bundestag, Christian Dürr, sei es „absurderweise immer noch leichter, über Asyl und die sozialen Sicherungssysteme nach Deutschland zu kommen als über einen Job.“[11] Festzustellen ist, dass die bislang greifende Regelung des FEG, sich seinen ausländischen Berufsabschluss nach deutschen Standards als gleichwertig anerkennen zu lassen, sicherlich eine der größten Zuwanderungshürden darstellte. Auch wenn in der Vergangenheit einiges getan wurde, um die Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses in Deutschland zu verbessern, ist der Prozess weiterhin hoch komplex und innerhalb von Deutschland durchaus unterschiedlich geregelt. Allerdings ist auch im neuen Gesetzesentwurf nicht abschließend geklärt, welcher Akteur für die Prüfung der beruflichen und akademischen Abschlüsse aus dem Ausland zuständig sein soll. Der Gesetzesentwurf der Ampelkoalition schlägt vor, dass dies die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz übernehmen soll, was im weiteren gesetzgeberischen Verfahren noch zu klären ist. Eine klare Zuständigkeitsaufteilung ist essentiell, sonst droht diese ansonsten liberale Zuwanderungsoption zu einem Papiertiger zu verkommen.

Infobox**Blaue Karte EU**

Die Blaue Karte EU ist seit 2009 ein Aufenthaltstitel, der es hochqualifizierten Akademikern aus Drittstaaten ermöglicht, in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union zu arbeiten. Sie bietet dem Inhaber viele Vorteile, z.B. kann er oder sie leichter eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis beantragen. Jeder Mitgliedstaat hatte in der Umsetzung der genauen Kriterien jedoch weitreichenden Spielraum, sodass die Zugangsvoraussetzungen von einem zum anderen Land durchaus variieren: In Deutschland kann nach drei Jahren Beschäftigung ein unbegrenzter Aufenthalt gewährt werden. Sprachkenntnisse sind für die Erteilung der Karte nicht notwendig, womit die Regelung weitaus liberaler als andere Aufenthaltstitel ausgestaltet ist. Die Mindestkriterien vor der Reform 2021 beinhalteten das Vorhandensein eines Arbeitsvertrages für mindestens 12 Monate sowie ein Mindestgehalt, das im Verhältnis zum Bruttojahresgehalt des jeweiligen Landes das eineinhalbfache betragen musste. Nach den langwierigen Reformen, die bereits seit 2016 geführt wurden, hat sich die EU nun darauf geeinigt, auch bereits sechsmonatige Arbeitsverträge als ausreichend einzustufen. Zudem wurde insbesondere auch die Gehaltsgrenze auf 100 bis maximal 160 Prozent des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts abgesenkt, denn gerade dies war eine große Hürde für die Antragstellung. Eine geringere Gehaltsschwelle galt bereits für spezifische Personengruppen in den naturwissenschaftlichen Bereichen, im IT-Sektor, der Humanmedizin und dem Ingenieurwesen.

Auch für Berufseinsteiger mit akademischem Abschluss ist das Mindestgehalt abgesenkt worden und internationalen Schutzsuchenden wird die Möglichkeit eingeräumt, eine Blaue Karte in einem anderen Mitgliedstaat als dem, wo sie sich derzeit aufhalten, zu beantragen. Auch die innereuropäische Mobilität wird für Blaue Karte-Inhaber vereinfacht. Dies stellt eine Besonderheit der Blauen Karte EU dar und trägt damit auch dem Umstand Rechnung, dass die Europäische Union eben vor allem auch einen gemeinsamen Binnenmarkt darstellt. Die wichtigste Lockerung besteht neben der Senkung der Gehaltsgrenze jedoch sicherlich in der Ausdehnung des Hochqualifizierten-Begriffs. In bestimmten Berufsgruppen der Informations- und Kommunikationstechnologie können fortan auch einschlägige Berufserfahrung zur Gewährung einer Blauen Karte EU reichen. In Deutschland hatte sich insbesondere die FDP bereits bei der letzten Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes dafür ausgesprochen, diese Regelung auf alle Fachkräfte mit berufspraktischen Erfahrungen auszuweiten.[12]

Dabei blieb die Blaue Karte EU insgesamt jedoch hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück: 2021 wurden circa 29.000 Genehmigungen in der EU ausgestellt – eine verschwindend geringe Zahl angesichts von 450 Millionen Europäern. Nur in Deutschland erfreut sich die Blaue Karte EU großer Beliebtheit, wurden doch mehr als zwei Drittel aller Blauen Karten für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen dort ausgestellt (19.500). Danach folgen Polen und Frankreich mit jeweils 3.000 Titeln und 1.300 Titeln.[13]

Dass Fachkräften mit dem Reformvorschlag der Ampelkoalition die Möglichkeit gegeben werden soll, auch ohne die formale Anerkennung bereits nach Deutschland einzureisen, auch im Rahmen der Ausweitung der Blauen Karte EU (siehe Infobox), stellt neben der Einführung der Chancenkarte ein wirkliches Novum dar.

Zudem sieht das Gesetzesvorhaben der Koalitionspartner vor, die Einwanderungsregelung für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten zu entfristen und von dem bisherigen Kontingent von 25.000 Personen auf 50.000 jährlich auszuweiten. Bei dieser Regelung ist lediglich ein Arbeitsvertrag notwendig, dem die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat, aber es werden keine weiteren Kriterien mit Blick auf Qualifikationen oder Sprachkenntnisse formuliert.

Am Beispiel der Westbalkanregelung wird jedoch deutlich, wie wichtig neben rein rechtlichen Regelungen vor allem funktionierende Verwaltungsverfahren sind: denn selbst von dem bisherigen verfügbaren Kontingent von 25.000 Aufenthaltstiteln im Rahmen der Westbalkanregelung wurden im ersten Halbjahr 2022 lediglich 7.300 Aufenthaltstitel vergeben.[14] So wird es bei der weiteren Gestaltung des Einwanderungsgesetzes, das Ende April in den Bundestag eingebracht wurde,[15] vor allem darauf ankommen, die deutschen Verwaltungsstrukturen zu verbessern. Neben dem Abbau von Bürokratie durch vereinfachte und entschlackte Verfahren ist die personelle Ausstattung der jeweiligen Visa-Stellen von zentraler Bedeutung. Auch müssen die Visaverfahren bei den Botschaften sowie die Anträge auf Aufenthaltsgenehmigungen bei den Ausländerbehörden flächendeckend endlich digital und auf Englisch durchführbar sein. Damit geht laut FDP-Fraktionsvorsitzendem Dürr nicht weniger als ein behördlicher Kulturwandel einher: „Aus den Ausländerbehörden müssen Einwanderungsbehörden werden“.[16] Laut dem Bundesverband Deutscher Arbeitgeber sei die Digitalisierung der Verwaltung jedoch noch „nicht ausreichend berücksichtigt“. Die verschiedenen administrativen Schritte sollte man „direkt mitdenken und nicht erst im Nachhinein festleg[en]“.[17]

Über diese rechtlichen Schritte hinaus wird es schließlich auch auf eine gezielte Zusammenarbeit mit Herkunftsländern ankommen. Da erklärtes Ziel der Bundesregierung ist, die irreguläre Migration zu verringern und die legale Migration zu erhöhen, muss für eine erfolgreiche Einwanderungspolitik der Schulterschluss mit Herkunftsländern gesucht werden. Dies hat die Bundesregierung erkannt und mit dem Sonderbeauftragten für Migration, dem FDP-Politiker Joachim Stamp, seit Mitte Dezember eine entsprechende Instanz geschaffen, über die die Verhandlungen zentral gesteuert werden sollen. So könnten Partnerschaften mit weiteren Ländern auch im Sinne einer möglichen Ausweitung der Westbalkanregelung geknüpft werden [18], was aber aktuell nicht Teil des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung ist, der Ende April in den Bundestag eingebracht worden ist. Es ist geplant, das Gesetz noch im Sommer 2023 zu beschließen.

2. Das französische Migrations- und Asylgesetz (projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration)

2.1. Entstehungskontext

Ganz im Gegensatz zu Deutschland, dessen Einwanderungsregeln erst seit 2012 bzw. 2020 reformiert wurden, änderte sich in Frankreich seit der Einführung des Einwanderungsgesetzbuches (CESEDA) im Jahr 2005 im Durchschnitt alle zwei Jahre das Migrations- und Asylrecht. Der aktuellen Gesetzesdebatte gehen eine Reform der Migrations- und Asylregeln aus dem Jahr 2018 während der ersten Amtszeit unter Staatspräsident Emmanuel Macron und eine Asylreform der sozialistischen Vorgängerregierung unter François Hollande im Jahre 2015 und 2016 (Einführung des Talent-Passes) voraus. Dieser Reformeifer wurde vom französischen Staatsrat bereits bei der letzten Reform 2018 kritisiert, da einige Reformen gerade einmal ein Jahr Anwendung fanden, bevor sie sich einer erneuten Änderung unterziehen mussten. Dies „erschwert die Aufgabe der mit der Durchführung beauftragten Dienststellen, verringert deutlich die Lesbarkeit der Regelung und birgt das Risiko, weitere Gesetzesänderungen zur Korrektur von Maßnahmen nach sich zu ziehen, die aus Zeitmangel nicht ernsthaft bewertet werden konnten“.[19] Dabei hat der Reformeifer der Migrationspolitik in Frankreich durchaus Tradition – seit 1980 wurden die gesetzlichen Regelungen insgesamt über 29 Mal geändert. [20]

Die Reform aus dem Jahr 2018 hatte primär zum Ziel, die Dauer von Asylverfahren von durchschnittlich 11 Monaten auf sechs Monate zu verkürzen. Zudem sollte das Aufenthaltsrecht von Personen mit internationalem Schutzstatus vereinfacht werden und die Abschiebungen von illegalen und abgelehnten Asylbewerbern verbessert werden – ein Dauerthema in der politischen Diskussion Frankreichs. Die Einwanderungsregeln blieben also weitestgehend unangetastet, lediglich die Kriterien, um sich für den erst 2016 eingeführten Talentpass zu qualifizieren (siehe Infobox), wurden gelockert.

Laut dem französischen Innenministerium wurden 2022 ca. 52.000 Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken ausgestellt, was einem Anstieg von 45 % gegenüber 2021 entspricht. Insgesamt entfielen 16% der Zuwanderung auf die Arbeitsmigration, ein Rekordwert seit mehreren Jahrzehnten.[21] Der Generaldirektor für Ausländer in Frankreich, Eric Jalon, führt den signifikanten Anstieg auf die wirtschaftliche Situation in Frankreich zurück. So gäbe es eine zunehmende Nachfrage auf dem französischen Arbeitsmarkt.[22] Auch die Legalisierungen von bereits in Frankreich tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die vor Einreise jedoch keinen gültigen Aufenthaltstitel (régularisations) hatten, stiegen um 29% an und betrafen vor allem Algerier, Marokkaner und Malier. Sie sind in den 52.000 Aufenthaltstiteln bereits inkludiert, auch wenn es sich hier nicht um Personen handelt, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme rechtmäßig eingereist sind, sondern auf anderem Wege nach Frankreich gekommen sind. Allein dieser Umstand erschwert einen direkten Vergleich von Statistiken, beispielsweise gegenüber Deutschland.

Tabelle 2 Französische Aufenthaltstitel 2021 und 2022 im Überblick

	2021	22 (Schätzung)
Nicht-Angestellten Verhältnis	932	1 470
Wissenschaftler	3 850	4 875
Künstler	114	160
Angestellter	25 825	36 275
Saisonarbeiter oder temporär beschäftigt	5 551	9 790
	36 272	52 570

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Zahlen des französischen Innenministeriums

Hinzu kommt aus einer vergleichenden Perspektive, dass die Aufenthaltstitel in Frankreich im Gegensatz zu den deutschen in Bezug auf die Qualifikation nicht ausdifferenziert sind, während in Deutschland die Struktur des Aufenthaltsgesetzes entlang verschiedener Qualifikationskategorien gegliedert ist. Der Talent-Pass (siehe Info-Box), der als mehrjähriger Aufenthaltstitel vergeben wird und daher in der jährlichen Statistik nicht erscheint, wurde 2022 nach Schätzungen ca. 18.000 ausgestellt (davon knapp 12.000 Titel für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und 5.800 für Familienangehörige)[23], die zu den 52.000 Aufenthaltsgenehmigungen noch hinzu kommen. Die sonstigen Aufenthaltstitel betreffen primär Angestellte sowie Saisonarbeiter oder temporär Beschäftigte. Daneben wird noch ein geringerer Anteil an Aufenthaltstiteln für Künstler und Wissenschaftler vergeben (siehe Tabelle 2).

Neben der Arbeitsmigration hat sich Frankreich vor allem für eine ‚Self-made-Strategie‘ in der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte entschieden. Statt wie Deutschland massiv auf die Ausweitung von beruflich qualifizierten Fachkräften zu setzen, hat Frankreich vor allem in die Vereinfachung der Zugangsregeln zur Aufnahme eines Studiums in Frankreich investiert. Verbunden damit ist die Hoffnung, dass die ausgebildeten Studierenden im Anschluss zu großen Teilen dem französischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Zwar hat auch Deutschland diesen Weg weiter gefördert, jedoch setzt die deutsche Regierung neben dem Studium vor allem auf die berufliche Ausbildung. In Frankreich scheint die Strategie, Fachkräfte durch ein vorheriges Studium an den französischen Arbeitsmarkt zu binden, Früchte zu tragen: Mit knapp 110.000 Aufenthaltstiteln im Jahr 2022 hat die Bildungsmigration nicht nur die Arbeitsmigration und die humanitäre Zuwanderung (45.000, ohne ukrainische Flüchtlinge) übertroffen, sondern auch den traditionell umfangsreichsten Migrationskanal in Frankreich: die Familienzusammenführung (90.000).

Infobox**Der französische Talent-Pass**

Die mehrjährige Aufenthaltskarte "Talentpass" wurde 2016 eingeführt, um die Niederlassung von beschäftigten oder selbstständigen Ausländern zu vereinfachen, die zur wirtschaftlichen Attraktivität Frankreichs beitragen. Im Gegensatz zu den anderen Aufenthaltstiteln, die nur für ein Jahr vergeben werden und dann verlängert werden müssen, wird mit dem Talent-Pass ein Aufenthalt für bis zu vier Jahre gewährt. Es existieren elf unterschiedliche Kategorien des Talent-Passes für qualifizierte bzw. hochqualifizierte Arbeitnehmer, Forscher oder Mitarbeiter in einem als besonders innovativ geltenden Unternehmen. Mit der Reform von 2018 wurden die Kriterien, wann ein Unternehmen als innovativ gilt, auch auf weitere Bereiche wie das Kunst- und Handwerk ausgeweitet.[24] Innerhalb der Talent-Pass-Titel wurde auch die Blaue Karte EU integriert. Eine weitere französische Besonderheit ist die Schaffung von Visa für Unternehmensgründer insbesondere in der Tech-Branche, die unter dem Stichwort French Tech besonders einfach zuwandern können.[25]

Mit dem Aufenthaltstitel ist auch die Möglichkeit des Familiennachzugs gegeben. Direkten Familienangehörigen wird zunächst eine achtzehnmonatige Aufenthaltserlaubnis gewährt. Mit der Reform aus dem Jahre 2018 wurden diese Regeln weiter vereinfacht.

Trotz der – auf den ersten Blick erscheinenden – Einfachheit der französischen Aufenthaltstitel im Gegensatz zu dem komplexen deutschen System bedeutet dies nicht, dass der Zuwanderungsprozess barrierefrei abläuft oder ohne spezifische Kriterien auskommt. Abgesehen von Ausnahmen für Hochqualifizierte muss neben dem Vorhandensein eines Arbeitsvertrags die Zustimmung der französischen Ausländerbehörde zu dem angestrebten Arbeitsverhältnis gegeben werden. In diesem Zusammenhang findet auch eine Prüfung der Angemessenheit der Qualifikationen der Arbeitskraft mit Blick auf die geforderten Qualifikationen des Stellenangebots statt. In Deutschland soll dem Arbeitgeber hier nach Vorstellung der Ampelkoalition mehr Spielraum gegeben werden (siehe Reformvorschlag der Fachkräftesäule). Zudem – und dies kann im Einzelfall durchaus eine bürokratische Hürde darstellen – wird in der Regel im Rahmender sogenannten Vorrangprüfung untersucht, ob für das Jobangebot nicht ein französischer oder europäischer Arbeitnehmer in Frage kommt. Der Arbeitgeber steht hier in der Bringschuld nachzuweisen, dass er oder sie sich um eine lokale Rekrutierung bemüht hat, die vergebens war, es sei denn, es handelt sich um einen sogenannten Engpassberuf.[26]

Der relative Anstieg der Erwerbsmigration in den letzten Jahren in Frankreich ist neben dem generellen angespannten politischen Kontext und dem Bedeutungsgewinn populistischer Diskurse insbesondere im Rechtsaußen-Lager des Rassemblement National sicherlich auch ein Grund dafür, dass von weitreichenden Lockerungen des französischen Einwanderungsrechts in der aktuellen Gesetzgebungsdebatte abgesehen wurde.

2.2. Gesetzliche Neuerungen

Die gesetzlichen Neuerungen, die im Folgenden ausgeführt werden, beziehen sich auf den Gesetzesentwurf,[27] der Anfang Februar der französischen Nationalversammlung vorgelegt wurde, aber aller Voraussicht nach im weiteren Verfahren noch starken Änderungen unterliegen wird.

Der aktuelle französische Gesetzesentwurf umfasst sowohl Neuerungen im Bereich des Asylrechts als auch des Einwanderungsrechts. Im Bereich der Arbeitsmigration ist laut dem Gesetzesentwurf vorgesehen, in Frankreich befindliche Arbeitskräfte ohne gültigen Aufenthaltsstatus, die bereits eine Stelle in einem Engpassberuf ausüben, einen Aufenthaltstitel zu geben (*régularisations*). Der Aufenthaltstitel soll von Rechts wegen ausgestellt werden, wenn die betroffene Person mindestens acht Gehaltsabrechnungen vorlegen kann und sich seit mindestens drei Jahren in Frankreich aufhält. Darüber hinaus wird die Monopolstellung des Arbeitgebers abgeschafft, ohne dessen Einsatz in der Vergangenheit keine Legalisierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne gültigen Aufenthaltsstatus eingeleitet werden konnte. Bislang werden Legalisierungsprozesse nach eigenem Ermessen von der jeweiligen Präfektur *Circulaire Valls* gewährt, die sich auf Kriterien der 2012 eingeführten *Circulaire Valls*, einem ministeriellen Rundschreiben unter dem ehemaligen sozialistischen Premierminister Manuel Valls, stützen, in dem unter anderem die bisherige Aufenthaltsdauer oder eine Mindestanzahl an vorzulegenden Gehaltsabrechnungen festgelegt sind. Die Legalisierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung ist ein gängiger Weg in der französischen Migrationspolitik, mit dem der empirischen Realität Rechnung getragen werden soll, dass viele Menschen aus Drittstaaten auf anderen Wegen nach Frankreich einwandern, ohne zuvor über einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus zu verfügen. In Deutschland wird hingegen legale Arbeitsmigration und die Debatte um die Aufhebung des Duldungsstatus von ausreisepflichtigen Personen getrennt diskutiert. So verabschiedete die Bundesregierung bereits im Herbst 2022 ein entsprechendes Gesetz im Rahmen des Chancen-Aufenthaltsrechts mit Stichtagsregelung.[28]

Der französische Gesetzesentwurf enthält noch weitere Bestimmungen mit Blick auf den Bereich der Arbeitsmigration. Für hochqualifizierte Zuwandernde soll eine weitere spezielle Talentkarte eingeführt werden, um die Einreise von Ärzten, Apothekern, Zahnärzten und Hebammen zu erleichtern. Auch soll Asylbewerbern aus Ländern mit hoher Schutzquote ab der Antragstellung erlaubt werden, zu arbeiten. 29] Insbesondere die Republikaner, die zwar seit den letzten Parlamentswahlen eine historisch niedrige Präsenz in der französischen Nationalversammlung aufweisen, dafür aber noch die Mehrheit in dem eher konservativen Senat stellen, üben wiederholt Kritik an dem Gesetzentwurf. In Bezug auf die neuen Aufenthaltstitel für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Engpassberufen, die vor Einreise über keinen gültigen Aufenthaltsstatus verfügten, betonte der Oppositionsführer der Republikaner im Senat, Bruno Retailleau, dass seine Fraktion nicht für einen Text stimmen würde, der eine allzu große Sogwirkung für undokumentierte Migranten bedeute und Asylbewerbern eine sofortige Arbeitsaufnahme ermögliche.[30]

Nach einer ersten parlamentarischen Ausschusssitzung wurde der Gesetzestext bereits verschärft, bevor die parlamentarische Debatte insgesamt auf später verschoben wurde. Der vom Ausschuss angenommene Text sieht vor, dass das Parlament jedes Jahr Quoten für die Anzahl an Einwanderern festlegen kann. Gleichzeitig sollen jedoch auch die Arbeitnehmerrechte verbessert werden, die die Zugewanderten nicht mehr wie in der Vergangenheit von Arbeitgebern abhängig machen, um einen sogenannten Legalisierungsantrag zu stellen, sondern dies nun selber tun können. Der neue Aufenthaltstitel ist auf ein Jahr befristet und kann verlängert werden. Einige Ausländer können von Anfang an eine mehrjährige Karte erhalten, deren Dauer bislang nicht spezifiziert wurde – gesetzt den Fall, sie haben bereits einen unbefristeten Arbeitsvertrag und legen eine Französischprüfung ab.

Angesichts der Kritik der Republikaner und des Rassemblement National signalisierten der französische Arbeits- sowie der Innenminister ihre Offenheit dafür, den Umfang der Legalisierungen einzuschränken. Arbeitsminister Dussopt wies darauf hin, dass der neue Aufenthaltstitel lediglich bis Ende 2026 geschaffen werden soll. Er soll dann einer Evaluation des französischen Parlaments unterzogen werden, bevor über seine Verlängerung entschieden wird. Die Liste der Engpassberufe wurde seit 2021 Jahren nicht mehr aktualisiert, was dringend nötig ist, um den aktuellen Entwicklungen auf dem französischen Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen. Zum Vergleich: in Deutschland wird die Engpassliste alle sechs Monate von der Bundesagentur für Arbeit aktualisiert. Die Aktualisierung wird von Arbeitgeberseite erwartet, damit diese bei der Einstellung von Arbeitskräften flexibel auf festgestellte Lücken reagieren können. Andererseits gibt es in Frankreich einige Branchen, innerhalb derer so viele undokumentierte Migranten arbeiten, sodass diese absehbar nicht mehr als Engpassberufe gezählt werden, obwohl gerade in diesen Berufen eine starke Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften existiert.

Dieser Umstand erklärt vielleicht, warum einige Branchen nur sehr zurückhaltend auf die neuen gesetzlichen Vorschläge reagiert haben, käme dies doch einem Eingeständnis gleich, dass diese massiv auf Arbeitskräfte ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung zurückgreifen müssen. So hat bislang kein einziger Branchenverband zu der angekündigten Maßnahme Stellung bezogen. Der Präsident des französischen Bauverbands (FFB), Olivier Salleron, kommentierte etwa, dass die massiven Legalisierungen „letztlich die illegale Beschäftigung fördern könnten, gegen die wir seit Jahren stark kämpfen“.[31] Damit ist ein möglicher Fehlanreiz gemeint, den die neue Regelung schaffen könnte. Denn die neue Regelung könnte potentiellen Einwandernden aus Drittstaaten nahelegen, dass für eine Beschäftigung in Frankreich keine legal Einreise notwendig sei, wenn man später sowieso legalisiert würde. Andere Branchen, wie die Reinigungsbranche oder die Logistik, haben den Gesetzesvorschlag noch nicht kommentiert, nur der Gastronomiesektor begrüßte die Regelungen grundsätzlich. Im Jahr 2022 wurden branchenübergreifend fast 11.000 Personen, die sich bereits in einem Arbeitsverhältnis befanden, legalisiert.[32]

Regierung im Kreuzfeuer der Kritik. Fast hätte ein Misstrauensvotum in Folge der Rentenreform die aktuelle Regierung unter Premierministerin Elisabeth Borne zu Fall gebracht. Dass weitere polarisierende Gesetzesinitiativen wie etwa die Reform des Einwanderungsgesetzes zum jetzigen Zeitpunkt auf den Weg gebracht werden, ist angesichts der schwierigen Mehrheitsverhältnisse und der fehlenden Unterstützung aus dem republikanischen Lager, die bereits angekündigt haben, selber zwei gesetzliche Gegenvorschläge ins Parlament einzubringen, daher eher unwahrscheinlich.

Auch wenn der Gesetzesvorschlag zum Asyl- und Migrationsrecht bereits Anfang Dezember 2022 von der Regierung der Assemblée Nationale vorgestellt, und Anfang Februar im Kabinett besprochen wurde, hat sich die französische Regierung im Nachgang des Rentenreform-Debakels zunächst für eine Verschiebung der Gesetzgebungsdebatte entschieden. Der Gesetzestext war ursprünglich bereits für 2022 geplant und sollte bereits bis Sommer 2023 verabschiedet sein. Staatspräsident Emmanuel Macron hat Ende März jedoch angekündigt, das Gesetz in seine Einzelbestandteile aufteilen zu wollen,[33] um innenpolitischen ‚Dampf aus dem Kessel‘ zu nehmen. In Macrons Fernseh-Ansprache an die Bevölkerung im Nachgang zur Verkündung des Rentenreformgesetzes Mitte April hat der Präsident dann jedoch in Aussicht gestellt, in den nächsten 100 Tagen migrationspolitische Maßnahmen erneut auf die Agenda zu setzen. Dies wurde von Premierministerin Borne bekräftigt, die nach einem neu zu startenden Dialogprozess das Gesetz im Juli neu auflegen will. Aufgrund der stark geschwächten Position der Regierungskoalition ist der weitere Prozess zur Reform des Einwanderungsgesetzes alles andere als absehbar. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Aspekte der Reform auf anderem Wege umgesetzt werden könnten, wie dies sowieso zum Teil von Rechtsexperten gefordert wird. So könnten die neuen Klauseln zur Legalisierung auch außer gesetzlich im Rahmen einer einfachen Aktualisierung der *Circulaire Valls* erfolgen.[34]

Der „dritte“ Weg,[35] also einer politischen Linie zwischen rechtem und linkem politischem Lager, die Staatspräsident Emmanuel Macron seit 2017 zu verfolgen versucht, scheint in der Migrations- und Asylpolitik jedenfalls nur schwer umsetzbar.

3. Einwanderungspolitik in Deutschland und Frankreich – gemeinsame Herausforderungen, unterschiedliche Lösungen

Deutschland und Frankreich sind mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaften, den demografischen Wandel und die Abnahme der Attraktivität von bestimmten Berufsgruppen ähnlichen Herausforderungen ausgesetzt. Beide Länder sind perspektivisch auf Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten angewiesen und haben im Wettkampf um qualifizierte Fachkräfte bereits Strategien entwickelt, um ihre jeweilige Arbeitskraft- und Fachkräftelücke zu schließen. Deutschland hat sukzessive die Einwanderung von beruflich qualifizierten Fachkräften vorangetrieben als auch mit der Blauen Karte EU die Zuwanderung von Hochqualifizierten gefördert. Demgegenüber hat Frankreich vor allem im Bereich der Hochqualifizierten ein modernes System des Talentpasses geschaffen, das sich zunehmender Beliebtheit erfreut. Mit der von der Ampelkoalition angestrebten Neuauflage des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes signalisiert Deutschland seine Offenheit, sich auf neue regulatorische Wege einzulassen. Dabei hat sich Deutschland von liberalen Ländern wie Kanada inspirieren lassen, insbesondere mit Blick auf die Einführung eines Punktesystems (Chancenkarte).

Die Stärken aus den Gesetzesvorhaben beider Länder sollten in die Debatten zur Harmonisierung von Einwanderungspolitiken der EU-Mitgliedstaaten bzw. zur Weiterentwicklung einer europäischen Einwanderungspolitik einfließen. Zudem sollten die Schwachstellen der neuen Gesetzesvorhaben in Frankreich und Deutschland, die in dieser Analyse identifiziert wurden, bei der Europäisierung der Einwanderungspolitik beachtet werden. So gibt es in Frankreich trotz eines durchaus hohen Bedarfs aktuell keine Debatten darüber, den bürokratischen Einwanderungsprozess für mittel- bis gering qualifizierte Arbeitskräfte weiter zu liberalisieren, wie dies aktuell in Deutschland diskutiert wird. Vielmehr steht zur Debatte, ob bereits im Land befindliche Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen eines Legalisierungsverfahrens einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlangen sollen. Von einem Wandel der politischen Kultur hin zu einem modernen Einwanderungsland, wie dies Deutschland seit dem letzten Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020 anstrebt, scheint Frankreich weit entfernt. Aufgrund der Politisierung der Migrations- und Asylpolitik in Frankreich sind pragmatische Debatten über genaue Bedarfe auf dem Arbeitsmarkt weitaus schwieriger zu führen. Gerade das ist jedoch für eine weitere Ausgestaltung der Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene notwendig. Während der Austausch beispielsweise über die Zuwanderung von Hochqualifizierten innerhalb der EU schon gut funktioniert und Frankreich mit seinen Regelungen durchaus Vorreiter ist, scheint der Austausch über weitere Harmonisierungen auf EU-Ebene auf anderen Qualifikationsstufen vor diesem Hintergrund schwerfälliger. Die Kenntnis des jeweiligen Landes, seiner Einwanderungsregeln und politisch geführten Debatten ist ein erster wichtiger Schritt hin zu einer weiteren Europäisierung, die angesichts der existierenden Freizügigkeit innerhalb des europäischen Binnenmarkts weiter gefördert werden sollte.

Konkret lassen sich aus der vorangegangenen Analyse folgende Schlussfolgerungen bzw. Politikempfehlungen für eine Europäisierung der Migrationspolitik formulieren:

Europäisierung eines Punktesystems: Ein Punktesystem für Fachkräfteeinwanderung nach kanadischem Vorbild wurde nicht nur von deutschen Liberalen gefordert und hat mit der „Chancenkarte“ jetzt Einzug in das deutsche Fachkräfteeinwanderungsgesetz erhalten – ähnliche Modelle werden in vielen „migrationserfahrenen“ Ländern angewandt. Perspektivisch sollten sich die Mitgliedsstaaten für die EU auf ein gemeinsames Punktemodell einigen und die entsprechenden Kompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen. Zudem sollte auch unterhalb der Fachkräfteebene über mehr und bessere legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Menschen mit beruflicher Qualifikation nachgedacht werden, wie dies in der deutschen Gesetzesdebatte diskutiert wird. Die Chancenkarte könnte als Blaupause für weitere Überlegungen eines Punktesystems auf europäischer Ebene dienen.

Homologation Gleichstellung von Berufsausbildungsabschlüssen und akademischen Titeln, ggf. mit Express-Prüfungen: Zwar soll die neue Erfahrungssäule im deutschen Gesetzesentwurf die Einwanderung von Fachkräften ohne vorherige Anerkennung von Abschlüssen erleichtern, jedoch sind auch hier die Hürden noch hoch (mindestens zweijährige und im jeweiligen Herkunftsland staatlich anerkannte Berufsausbildung, Anerkennungspartnerschaft mit Arbeitgeber in Deutschland für reglementierte Berufe). Es ist entscheidend, dass häufig jahrelange Ringen um die Anerkennung von Abschlüssen aus Drittstaaten zu beenden. Hier muss Pragmatismus Einzug erhalten, gerade in handwerklichen Berufen, weil viele Betriebe um Nachwuchs ringen und staatliche Abschlüsse nicht überall gleich viel gelten, im Herkunftsland häufig nicht zertifiziert werden oder gar gekauft werden können. Bei der offenen Frage, wer die Zertifizierungen in Deutschland überprüft, sollte auch über eine bessere Anerkennung von Berufserfahrung nachgedacht werden – und zwar im Sinne eines modularen Systems und statt der reinen Fokussierung auf einen formalen Abschluss. Hier ein einheitliches europäisches System der Anerkennung von Berufserfahrung zu schaffen, würde zu einer erheblichen Vereinfachung der Prozesse führen, auch wenn der Weg dahin noch weit entfernt scheint.

Mehr legale Zuwanderungswege: Wie oben ausgeführt, ist die Legalisierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne vorherige Aufenthaltsgenehmigung in Frankreich ein Weg, um der Realität Rechnung zu tragen, dass viele Menschen aus Drittstaaten zunächst illegal nach Frankreich einwandern. Die nachträgliche Legalisierung setzt jedoch z.T. die falschen Anreize (s.o). Auch die Toten auf den Meeren und die menschenrechtlich unhaltbaren Zustände in einigen Auffanglagern sind der Tatsache geschuldet, dass es zu wenige legale Zuwanderungsmöglichkeiten gibt, in die EU einzureisen und legale Aufenthaltstitel noch im Heimatland zu erlangen. Bei der Weiterentwicklung einer europäischen Migrationspolitik sollte daher mit bedacht werden, legale Zuwanderungswege für Ausbildung und Arbeit bereits im Herkunftsland zu schaffen. Dies wird nicht ohne die Zuarbeit der Herkunftsstaaten selbst gehen, sodass Migrationsabkommen, die neben dem reinen Abstellen auf die Bekämpfung irregulärer Migration und verbesserter Rückführung auch legale Einwanderungswege beinhalten müssen. Dies ist eine wichtige Aufgabe für den neuen Migrationsbeauftragten der Bundesregierung, der entsprechende Abkommen immer auch mit zuständigen Ministern in den anderen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission abstimmen sollte.

Freizügigkeit innerhalb der EU für Zugewanderte aus Drittstaaten: Die beiden hier analysierten Reformvorhaben sind nationale Gesetzesvorhaben. Bei der Weiterentwicklung der Migrationspolitik auf europäischer Ebene sollte der gesamteuropäische Kontext jedoch stärker mitgedacht werden. Es ist nur schwer nachvollziehbar, dass eine amerikanische Krankenschwester nicht von Magdeburg nach Marseille umsiedeln kann, ohne in Frankreich erneut einen Einwanderungsprozess zu starten. Wer über EU-Außengrenzen spricht, ohne dass diese einen einwanderungsrechtlichen „Binnenraum“ zur Folge hätten, macht sich unglaubwürdig. Denn dann wären es bloß touristische Außengrenzen – das aber kann nicht der Anspruch einer modernen Einwanderungspolitik sein. Die Blaue Karte EU schafft für Fachkräfte bereits eine innereuropäische Mobilität, diese sollte jedoch weiter für andere Aufenthaltstitel ausgeweitet werden.

Migration als Querschnittsaufgabe: Wie eingangs angedeutet, ist erfolgreiche Migrationspolitik mehr als unmittelbare Einwanderungsgesetzgebung. Dies umfasst nahezu alle Politikbereiche und erfordert einen umfassenden Mentalitätswandel. Ein Schritt in die richtige Richtung wäre, Englischsprachkenntnisse in dem oben geforderten europäischen Punktesystem geltend machen zu können und perspektivisch Englisch als zweite Amtssprache in der gesamten EU einzuführen. Wer meint, dass hochmobile Experten heute Deutsch, morgen Katalanisch und übermorgen Französisch auf Fachniveau erlernen könnten, stellt nationalen Stolz über Standortmarketing. Gleichzeitig muss ein Kulturwandel bei Verwaltungen erfolgen und Visa- und Antragsverfahren flächendeckend digital und auf Englisch in der EU durchführbar sein.

Anmerkungen

- [1] Eurostat 2023: unemployment statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics
- [2] Johann Fuchs u. a. 2021: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060. Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen, Nürnberg: IAB, (IAB-Kurzbericht 25). <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-25.pdf>
- [3] Bundesregierung 24.02.2023: So unterstützt Deutschland ukrainische Geflüchtete, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/krieg-in-der-ukraine/unterstuetzung-gefluechtete-ukraine-2167006>
- [4] Engpass-Berufe sind Berufe, in denen laut Bundesagentur für Arbeit ein Engpass auf dem Arbeitsmarkt existiert. Dies ist zum Beispiel in der Baubranche, in den Pflegeberufen oder auch in vielen Logistik- und Dienstleistungsberufen der Fall, siehe Engpassliste der BA <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Fachkraeftebedarf/Engpassanalyse-Nav.html>. Eine weitere Neuerung betrifft den Wegfall der sogenannten Vorrangprüfung, bei der geprüft wird, ob für die offene Stelle nicht ein deutscher Arbeitssuchender auffindbar ist.
- [5] Deutsche Welle 02.07.2013: Duale Ausbildung "made in Germany", <https://www.dw.com/de/duale-ausbildung-made-in-germany/a-16909753>
- [6] Sachverständigenrat für Integration und Migration 28.02.2022: Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Gleichwertigkeitsnachweis flexibilisieren, <https://www.svr-migration.de/presse/zwei-jahre-fachkraefteeinwanderungsgesetz/>
- [7] Johannes Graf 2022: Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige, Jahresbericht 2021, Berichtsreihen zu Migration und Integration – Reihe 1, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S.13.
- [8] Johannes Graf 2023: Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige, Halbjahresbericht 2022, Berichtsreihen zu Migration und Integration – Reihe 1, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S.14.
- [9] Welt 30.11.2023: „Unser Ziel ist das modernste Einwanderungsrecht in Europa“, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article242400781/Heil-Unser-Ziel-ist-das-modernste-Einwanderungsrecht-in-Europa.html>
- [10] FDP-Bundestagsfraktion 2018: Positionspapier. Einwanderung in den Arbeitsmarkt https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2018-08/Papier_VogelTheurerThomae_Einwanderung%20in%20den%20Arbeitsmarkt_1.pdf
- [11] Zu dem möglichen Zusammenhang von verschiedenen Migrations- und Fluchtwegen; sogenannten gemischten Wanderungen und inwieweit Migration über den Asylkanal in legale Migration umgelenkt werden kann siehe SVR-Forschungsbereich)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) 2019: Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR-FB_Mobilitaetsoptionen-nach-Europa-8.pdf
- [12] FDP-Bundestagsfraktion 21.08.2018: Positionspapier Einwanderung in den Arbeitsmarkt, https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2018-08/Papier_VogelTheurerThomae_Einwanderung%20in%20den%20Arbeitsmarkt_1.pdf
- [13] Eurostat 2023, Residence permits – statistics on authorisations to reside and work, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_%E2%80%93_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work#EU_Blue_Cards_issued_to_highly_qualified_non-EU_citizens
- [14] S. Fn 8.
- [15] Bundesministerium des Inneren und für Heimat 29.03.2023: Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/entwurf-gesetz-weiterentwicklung-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- [16] FDP Niedersachsen 11.03.2023: Christian Dürr: An der Grenze „Asyl“ zu sagen, geht schneller als „Ich will arbeiten“, <https://www.fdp-nds.de/christian-duerr-der-grenze-asyl-zu-sagen-geht-schneller-als-ich-will-arbeiten>
- [17] BDA 07.03.2023: Mehr Mut bei der Zuwanderung in Beschäftigung – Tempo machen bei den Verwaltungsverfahren. Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, https://arbeitsgeber.de/wp-content/uploads/2023/03/bda-arbeitgeber-stellungnahme-referentenentwurf_eines_gesetzes_zur_weiterentwicklung_der_fachkraefteeinwanderung-2023_03_07.pdf
- [18] Regionalheute 18.01.2023: Ampel-Politiker wollen Zuwanderung von Arbeitskräften erleichtern <https://regionalheute.de/ampel-politiker-wollen-zuwanderung-von-arbeitskraeften-erleichtern-1674072784/>
- [19] Übersetzung des Originalzitats « s'emparer d'un sujet aussi complexe à d'aussi brefs intervalles rend la tâche des services chargé de leur exécution plus difficile, diminue sensiblement la lisibilité du dispositif et risque d'entraîner à son tour d'autres modifications législatives pour corriger l'impact de mesures qui, faute de temps, n'a pu être sérieux évalué », s. Französischer Staatsrat 15.02.2018 : Projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/projet-de-loi-pour-une-immigration-maitrisee-et-un-droit-d-asile-effectif>
- [20] Le Figaro, 15.12.2022 : Immigration : 29 lois depuis 1980... pour quel bilan ? <https://www.lefigaro.fr/politique/immigration-29-lois-depuis-1980-pour-quel-bilan-20221215>
- [21] Ministère de l'Intérieur 26.01.2023: L'essentiel de l'immigration. Les titres de séjour, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/133564/1058653/file/EM-2023-91-Les-titres-de-sejour-au-26-janvier-2023.pdf>
- [22] Le Monde 27.01.2023: L'immigration en hausse en France, tirée par les besoins de l'économie et les étudiants étrangers, https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/01/27/l-immigration-en-hausse-en-france-tiree-par-les-besoins-de-l-economie-et-les-etudiants-etrangers_6159498_3224.htm
- [23] S. Fn 21, S.4.

[24] Vie publique, 19.11.2019: Asile et immigration : les changements apportés par la loi du 10 septembre 2018 , <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19455-asile-et-immigration-la-loi-du-10-septembre-2018#accueil-des-talents-et-des-comp%C3%A9tences-am%C3%A9lioration-du-droit-au-s%C3%A9jour-des-personnes-vuln%C3%A9rables>

[25] Zu dieser Thematik siehe auch Folge 3 der deutsch-französischen Podcastreihe Migrentrepreneur des Europäischen Dialogprogramms der Friedrich-Naumann Stiftung für die Freiheit <https://www.freiheit.org/de/europaeische-union/launch-des-neuen-podcasts-migrentrepreneurs> sowie das Übersichtspapier zu dem Status und Herausforderungen für migrantische Gründer in Deutschland und Frankreich, Viviane Spitzhofer\Jeanette Süß 2021: Migrant Entrepreneurs

A chance for innovation and growth in post-covid Europe, Friedrich Naumann Foundation for Freedom, Focus, December 2021, <https://www.freiheit.org/publikation/migrant-entrepreneurs>

[26] Yves Pascouau /Christophe Pouly 2019: Legal migration for work and training. Mobility options for those not in need of protection. French case study for SVR's Research Unit.

[27] Sénat 15 mars 2023. Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, N° 434 rect., <http://www.senat.fr/leg/pjl22-434.pdf>

[28] Darüber hinaus ist vorgesehen, Asylsuchende zur Abnahme von Fingerabdrücken zu zwingen, die Wohnsitzauflage für die Verlängerung von langfristigen Aufenthaltstiteln zu verschärfen oder die Inhaftierung von Minderjährigen unter 16 Jahren zu verbieten. Auch die Anzahl der Abschiebungen zu verbessern, ist Ziel des Gesetzentwurfs. Gleichzeitig hat sich die Regierung verpflichtet, die Abschiebehaftkapazitäten bis 2027 von 1.200 auf 3.000 Plätze zu erhöhen und die Beschaffung von Reisedokumenten (Laissez-passer consulaire) aus den wichtigsten Herkunftsländern, vor allem Algerien, Marokko und Tunesien zu verbessern.

[29] Der Gesetzesentwurf befasst sich auch mit der Vereinfachung von Ausländerrechtsstreitigkeiten sowie der Beschleunigung der Asylverfahren. Darüber hinaus ist vorgesehen, Asylsuchende zur Abnahme von Fingerabdrücken zu zwingen, die Wohnsitzauflage für die Verlängerung von langfristigen Aufenthaltstiteln zu verschärfen oder die Inhaftierung von Minderjährigen unter 16 Jahren zu verbieten. Auch die Anzahl der Abschiebungen zu verbessern, ist Ziel des Gesetzentwurfs. Gleichzeitig hat sich die Regierung verpflichtet, die Abschiebehaftkapazitäten bis 2027 von 1.200 auf 3.000 Plätze zu erhöhen und die Beschaffung von Reisedokumenten (laissez-passer consulaire) aus den wichtigsten Herkunftsländern, vor allem Algerien, Marokko und Tunesien zu verbessern.

[30] Die Senatoren verschärfen auch die Bedingungen für den Aufenthaltstitel für "erkrankte Ausländer". Die Senatoren gaben außerdem grünes Licht für einen Änderungsantrag, der die staatliche medizinische Hilfe (AME), die undokumentierten Migranten vorbehalten ist, in eine ausschließlich medizinische Nothilfe umwandeln soll.

[31] Le Monde, 27.01.2023: Immigration : le patronat divisé au sujet du titre de séjour métiers en tension https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/01/27/immigration-le-patronat-divise-au-sujet-du-titre-de-sejour-metiers-en-tension_6159547_3224.html

[32] Le Monde, 27.01.2023 : Immigration : le patronat divisé au sujet du titre de séjour métiers en tension, https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/01/27/immigration-le-patronat-divise-au-sujet-du-titre-de-sejour-metiers-en-tension_6159547_3224.html

[33] Le Monde 22.03.2023: Emmanuel Macron annonce que le projet de loi immigration sera ajourné et découpé, https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/03/22/le-projet-de-loi-immigration-ajourne-et-decoupe_6166576_3224.html

[34] Le Monde, 19.03.2023: « Après le choc du 49.3, est-il raisonnable d'agiter le chiffon rouge de l'immigration ? » https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/03/19/apres-le-choc-du-49-3-est-il-raisonnable-d-agiter-le-chiffon-rouge-de-l-immigration_6166107_3232.html

[35] Daniela Kallinich 2020 : Zwischen Polarisierung und Moderation. Frankreichs Präsident Macron und sein Dritter Weg auf dem Prüfstand, Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

Über die Autorin



Jeanette Süß

ist seit März 2023 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des französischen Instituts für internationale Beziehungen (Ifri). Zuvor war sie als European Affairs Managerin beim Brüsseler Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, wo sie unter anderem die Frankreich-Projekte der Stiftung betreute. Frühere Stationen führten sie zum European Union Institute for Security Studies als auch zum Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR). Jeanette Süß hat einen deutschen und einen französischen Masterabschluss in Politik- und Europawissenschaften von der Sciences Po Paris und der Freien Universität Berlin.

Über die Projektregion

Europäischer Dialog

Der Europäische Dialog der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit ist mit Büros in Brüssel, Madrid und Prag vertreten. Durch die Vernetzung von EU-Experten, der Zivilgesellschaft und Entscheidungsträgern versucht das Europäische Dialog einen offenen Dialog zu fördern und liberale politische Lösungen für europäische Herausforderungen zu entwickeln. Gemeinsam mit unseren liberalen Partnern werden Formate und Kampagnen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit, freien Märkten und Menschenrechten entwickelt. Darüber hinaus koordiniert das Europäische Dialogue EU-kofinanzierte Projekte in den Bereichen Demokratieförderung, Entwicklungszusammenarbeit und Schutz der Menschenrechte.

Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)
Bereich Internationale Politik
Referat für Querschnittsaufgaben
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam

