



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Die demographische Herausforderung:

Die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik auf
nationaler Ebene durch die Mitgliedsstaaten
Deutschland und Österreich

Verfasserin

Dominique Bielen, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2015

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Univ. Doz. Dr. Gernot Stimmer

DANKE

An dieser Stelle möchte ich mich bei all jenen bedanken, die mich bei der vorliegenden Masterarbeit unterstützt haben:

Meinen Eltern, Silvia Kamps-Bielen und Achim Bielen, möchte ich dafür danken, dass sie vom ersten Tag meiner Schulzeit bis zum Ende meines Studiums in Österreich immer an mich geglaubt haben, mir immer zur Seite standen und mich in allen Situationen und Entscheidungen unterstützt haben. Danke für die vielen motivierenden Worte und das Daumendrücken in unzähligen Prüfungen.

Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer gilt ein besonderer Dank für die umfangreiche wissenschaftliche Beratung und Unterstützung im Rahmen dieser Masterarbeit.

Ein herzlicher Dank geht zudem an Stefanie Amlacher, die mir in den letzten Jahren als Studienkollegin und Freundin immer zur Seite stand und in zahlreichen Stunden Korrektur gelesen hat.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich auch bei meinem Freund Emre Özcelik, der mich mit einer unvergleichbaren Geduld und Motivation in den letzten Jahren in allen Situationen unterstützt hat und immer für mich da war.

Abstract

Die vorliegende Masterarbeit beschäftigt sich mit der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene in den Mitgliedsstaaten Deutschland und Österreich. Als ArbeitsmigrantInnen werden im Rahmen dieser Arbeit folglich jene Personen bezeichnet, die zum Zwecke der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit transnational aus Drittstaaten in die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union einwandern.

Die Zuwanderungspolitik befindet sich dementsprechend in einer Phase der Vergemeinschaftung, indem die Europäische Union zunehmend versucht die Arbeitsmigrationspolitik als Subpolitikfeld der Migrationspolitik zu europäisieren und zu vergemeinschaften. Das Ziel dieser Europäisierung ist es die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten als Zielland für ArbeitsmigrantInnen und insbesondere für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten attraktiv zu gestalten. Geschichtlich betrachtet geht die gezielte Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten in den beiden zu vergleichenden Ländern Österreich und Deutschland bis in die in die 1960er bzw. Mitte der 1950er zurück.

Aufgrund der Komplexität des Forschungsgebietes werden die beiden zu vergleichenden Mitgliedsstaaten und die Europäische Union im Rahmen dieser Arbeit, sowohl geschichtlich- institutionell als auch chronologisch, anhand ihrer jeweiligen Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige auf nationaler Ebene untersucht.

Inhaltsverzeichnis

1. EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK	6
1.1. INHALTLICHE, ZEITLICHE UND GEOGRAPHISCHE EINGRENZUNG DER ARBEIT.....	11
1.2. FRAGESTELLUNG, HYPOTHESEN, METHODIK	13
1.3. FORSCHUNGSSTAND	15
1.4. ERKENNTNISINTERESSE.....	19
1.5. AUFBAU DER ARBEIT	20
2. METHODE	21
3. ZUM EIGENEN THEORIEANSATZ.....	24
3.1. LIBERALER INTERGOUVERNEMENTALISMUS.....	27
3.2. (NEO)-FUNKTIONALISMUS.....	31
3.3. MULTI-LEVEL-GOVERNANCE ANSATZ	35
3.4. THEORIE DER EUROPÄISIERUNG	40
4. ENTWICKLUNG DER MIGRATIONSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION.....	51
4.1. PHASE EINS (1957-1985)	53
4.2. PHASE ZWEI (1986-1993).....	54
4.3. PHASE DREI (1993-1999)	55
4.3.1. <i>Vertrag von Maastricht</i>	55
4.4. PHASE VIER (1999-2009)	59
4.4.1. <i>Vertrag von Amsterdam</i>	59
4.4.2. <i>Gipfel von Tampere</i>	61
4.4.3. <i>Vertrag von Nizza</i>	62
4.4.4. <i>Haager-Programm</i>	64
4.4.5. <i>Grünbuch zur Wirtschaftsmigration</i>	65
4.5. PHASE FÜNF (SEIT 2009).....	68
4.5.1. <i>Vertrag von Lissabon</i>	68
4.5.2. <i>Stockholmer Programm</i>	71
4.6. ZWISCHENFAZIT	73
5. RICHTLINIE 2009/50/EG DES RATES ÜBER „DIE BEDINGUNGEN FÜR DIE EINREISE UND DEN AUFENTHALT VON DRITTSTAATENANGEHÖRIGEN ZU AUSÜBUNG EINER HOCHQUALIFIZIERTEN BESCHÄFTIGUNG“	76
6. DIE ENTWICKLUNG DER NATIONALEN ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH (1956-1999).....	81
6.1. DIE ENTWICKLUNG DER ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK IN ÖSTERREICH	82
6.2. DIE ENTWICKLUNG DER ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK IN DEUTSCHLAND	88

6.3. ZWISCHENFAZIT ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK BIS 1999	95
7. DIE EUROPÄISIERUNG DER ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK AUS DRITTSTAATEN AUF NATIONALER EBENE IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH (SEIT 2000).....	97
7.1. DIE EUROPÄISIERUNG DER DEUTSCHEN ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK AUF NATIONALER EBENE.....	100
7.1.1. Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie	104
7.1.2. Die Europäisierung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik seitens der zentralen Akteure (Parteien).....	107
7.1.3. Zwischenfazit Analyse des Grades der Europäisierung in Deutschland gesamt.....	110
7.2. DIE EUROPÄISIERUNG DER ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK AUF NATIONALER EBENE	114
7.2.1. Die Rot-Weiß-Rot Karte	116
7.2.2. Rot-Weiß-Rot Karte plus.....	120
7.2.3. Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie	122
7.2.4. Zwischenfazit Analyse des Grades der Europäisierung in Österreich gesamt....	126
8. CONCLUSIO	129
9. BIBLIOGRAPHIE	135
9.1. INTERNETQUELLEN.....	140
10. ANHANG	146
10.1. EXPERTENINTERVIEWS	146
11. LEBENS LAUF	149

1. Einführung in die Thematik

„Wir müssen eine bessere Welt schaffen: eine, in der die Rechte jedes Einzelnen respektiert werden, in der das Streben nach einem guten Leben nicht vergeblich ist und in der jedes Individuum sein Potenzial voll verwirklichen kann“

(Nelson Mandela, 2004)¹

Migration ist ein globales Phänomen, welches nicht neu ist, aber vor allem im Zuge der Globalisierung und Mobilität stark zugenommen hat. Der Begriff Migration ist eng mit der Geschichte der Menschheit verbunden. Menschen wandern aus ihrer Heimat, ihrer gewohnten Umgebung und ihrer Kultur aus, weil sie davon überzeugt sind, an einem anderen Ort ein besseres Leben führen zu können.

Der Begriff Migration ist daher für MigrantInnen mit Hoffnungen und Wünschen verbunden, es an einem anderen Ort besser zu haben. Grundsätzlich sind zwei Formen von Migration zu unterscheiden, Binnenmigration und internationale Migration. Unter Binnenmigration ist jene Migration zu fassen, die innerhalb eines abgrenzten Raumes stattfindet. Beispielsweise innerhalb eines Nationalstaates oder, wie im Fall der Europäischen Union, die Migration innerhalb eines bestimmten, festgelegten supranationalen Raumes. Internationale Migration hingegen bedeutet die Migration bzw. Wanderung über nationale Grenzen oder supranationale Grenzen hinweg, in neue Länder und Regionen.

Als Gründe für Migration können wissenschaftlich fünf Kategorien gebildet werden, die als Hauptursachen für die Migration ausschlaggebend sind: (1) Kriege, (2) politische und religiöse Verfolgung, (3) wirtschaftliche Not, (4) soziale Gründe, (5) individuelle Gründe.²

Ausgehend von diesen Kategorien entscheiden sich Menschen ihre Heimat zu verlassen und in andere Länder auszuwandern. Hinsichtlich der zunehmenden Migrationsströme entwickelte sich im Zuge der weltweiten ökonomischen Wanderungsbewegungen ein Push-Pull Modell in dem unterschiedliche Motive, die ausschlaggebend für die Migration von Menschen sind, in zwei Sammelbegriffe unterteilt werden. Die Unterteilung erfolgt in sogenannte Push-Faktoren und Pull-Faktoren. Unter den Begriff Push-Faktoren fallen all jene Motive, die negativ für die

¹ Aus einer Grußadresse auf dem World Social Forum in Mumbai, Indien, Januar 2004.

² Vgl. <http://www.european-migration.de/euromig/hf/migrat/allg/migrgr.htm> (Zugriff: 28.01.2015)

Situation in der Heimat sind, wie beispielsweise im ökonomischen Bereich geringes Einkommen, hohe Lebenserhaltungskosten, Arbeitslosigkeit oder im gesellschaftlichen Bereich Motive wie Verfolgung und Diskriminierung aufgrund von politischen und oder religiösen Einschränkungen. Ebenso können aber auch Umweltkatastrophen, Armut, mangelnde medizinische Versorgung, fehlende Bildung, Hunger, Ressourcenknappheit, Krieg, oder demographische Probleme dazu führen, dass Menschen ihre Heimat verlassen.

Unter Pull-Faktoren sind all jene Motive zu fassen, die das fremde Zielland attraktiv machen und dazu führen, dass Menschen dahin auswandern wollen. Ausschlaggebende Faktoren in den Zielländern sind dabei beispielsweise: Arbeitskräftebedarf, Sicherheit, Jobangebote, höherer Lebensstandard und Verdienst, Rechtssicherheit, gefestigte politische Systeme, medizinische Versorgung etc. ³

Das Thema Migration ist infolgedessen keine neue Entwicklung, jedoch hat sich das Ausmaß und die Reichweite von Migration in den letzten Jahrzehnten im Zuge der Globalisierung und der demographischen Entwicklung grundlegend verändert und stellt heute neue Herausforderungen an die Politik und die Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene. Die mediale und politische Auseinandersetzung mit dieser Thematik ist so bedeutend wie nie zuvor. Insbesondere die jüngere Geschichte der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten ist zunehmend geprägt durch die Notwendigkeit von politischer und normativer Gestaltung der Zuwanderung und Integration von MigrantInnen auf nationaler und supranationaler Ebene.

Der Bereich Migration hat sich insbesondere in den letzten Jahren zu einem hart umkämpften politischen und medialen Bereich entwickelt. Die Reglementierung und Steuerung auf politischer Ebene von Migration hat sich in den nationalen Staaten und in der Europäischen Union zu einem Hotspot-Thema entwickelte, das auch in Wahlkämpfen von zentraler Bedeutung geworden ist (Vgl. Johnston-Arthur/ Valchars (2011): 175). Die Migration ist somit eine direkte Folge der Globalisierung, die sich über nationale Grenzen hinwegsetzt und PolitikerInnen, ebenso wie

³Vgl. http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wissen_push_pull_faktoren.pdf (Zugriff 28.01.2015).

WissenschaftlerInnen und JournalistInnen gleichermaßen beschäftigt und fordert (Vgl. Rodríguez (2005): 71 z.i. Johnston-Arthur (2011): 175).

Die Regulierung und Steuerung von MigrantInnen, ebenso wie ihre Integration in den Staat und in die Gesellschaft stellten lange Zeit eine alleinige Kernkompetenz moderner, nationaler Politik und Souveränität dar. Im Zuge der voranschreitenden Europäisierung im politischen und wirtschaftlichen Bereich und der zunehmenden Dynamik der Wanderungsbewegung (beispielsweise auch bedingt durch den Zusammenbruch der Sowjetunion) im europäischen Raum, entwickelten die Nationalstaaten schließlich ausgehend von der Problematik legaler Asylsuchender, Flüchtlingen und einer immer größer werdenden Zahl illegaler ZuwanderInnen das Bedürfnis, supranationale Lösungen für diese Art der Migration zu finden.

Die Europäische Union entwickelte sich somit zu einer neuen politischen Ebene, die im Bereich der Migration den Mitgliedsstaaten als supranationale Problemlösungsebene dienen sollte. Ausgehend von dieser politischen Herausforderung entwickelte sich in der Europäischen Union eine neue Form der gemeinsamen Politik auf supranationaler Ebene, die in der Schaffung gemeinsamer europäischer Außengrenzen ihren Ausgangspunkt fand (Vgl. Hunger et al. (2008):7). Die Sicherung der gemeinsamen EU-Außengrenzen beinhaltete eine Vielzahl von neuen Reformen und Regelungen, die in der Folge mehr Rechte für die BürgerInnen der Europäischen Union in Hinblick auf Mobilität und Freizügigkeit beinhaltete, und forderte zugleich erstmals die Abtretung ehemals rein nationaler Souveränitätskompetenzen zugunsten der Europäischen Union. Diese Entwicklung ist als Grundstein für die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik auf europäischer Ebene zu bezeichnen (Vgl. Baumann (2008): 17).

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht im November 1993 und der daraus resultierenden Gründung der Europäischen Union wurde ein neues europäisches institutionelles Gebilde erschaffen, welches bis heute auf drei Säulen basiert. Die erste Säule beinhaltete die bereits vorhandene Europäische Gemeinschaft und die in den Gründungsverträgen (1957) der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“⁴ festgelegten Bereiche, vor allem in Hinblick auf die Wirtschaftspolitik und die Zusammenarbeit im Bereich der Kernenergie (Euratom).

⁴ Im Vertrag von Maastricht wurde die bis dahin gültige Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft grundlegend erweitert und der Begriff „Wirtschaft“ gestrichen.

Die zweite Säule beinhaltete den Wunsch der Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), und die dritte Säule drückte den Wunsch nach einer zunächst intergouvernementalen Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik aus. Zum ersten Mal wurde somit in der Geschichte der Europäischen Union der Bereich Zuwanderungspolitik auf die europäische Ebene gehoben und eine erste zwischenstaatliche Kooperation in Form einer intergouvernementalen Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in diesem Bereich vertraglich festgehalten und angestrebt.⁵ Mit dem Vertrag von Maastricht wurde also ein erster Fortschritt im Bereich der Steuerung von ZuwanderInnen in die Europäische Union gelegt, in dem erste Standpunkte und mögliche Regulierungen unter den Mitgliedsstaaten zur Lösung des immer größer werdenden Problems des Zuwanderungsdruckes besprochen wurden. Die Europäische Union diente zu dieser Zeit für dieses Politikfeld lediglich als Diskussions- und Kooperationsplattform ohne eigene Kompetenzen.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde ein erster Grundstein in der Auseinandersetzung der Europäischen Union im Bereich der Migrationspolitik gelegt. Entscheidend ist jedoch, dass die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik zunächst nur in Hinblick auf die Asyl- und Flüchtlingspolitik, sowie illegale Migration gelegt wurde. Die gemeinsame europäische Politik im Bereich der Vergemeinschaftung von hochqualifizierten MigrantInnen ist ein neues Projekt und versucht, die Migrationspolitik auf europäischer Ebene zu erweitern und die Vergemeinschaftung in diesem Bereich der Migration und Integration zu fördern.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten sind dementsprechend zweifach von der Thematik der Migration betroffen. Zum einen hat sich die Europäische Union im Allgemeinen und insbesondere bestimmte Mitgliedsstaaten in den letzten zwei Jahrzehnten zu Haupteinwanderungsländern entwickelt. Zum anderen steht die Europäische Union als Ganzes und einzelne Mitgliedsstaaten besonders vor der Problematik, dass in Folge demographischer Entwicklungen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten dringend Fachkräfte und hochqualifizierte MigrantInnen (ArbeitsmigrantInnen) in den Mitgliedsstaaten benötigt werden.

⁵Vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/V/2005-11-22-vertrag-ueber-die-europaeische-union-maastricht-vertrag-.html> (Zugriff: 02.02.2015)

Die Europäische Union muss dementsprechend anhand verschiedener Dimensionen sowohl auf nationaler wie auch auf supranationaler Ebene Probleme der Migrationspolitik lösen. Die erste Dimension beinhaltet die Migration von Asylsuchenden, Flüchtlingen und illegalen ZuwanderInnen in die Europäische Union. Die zweite Dimension stellt die Migration von Fachkräften und hochqualifizierten MigrantInnen aus Drittstaaten dar, die von den jeweiligen Mitgliedsstaaten dringend benötigt werden. Diese Form der Migration ist als „legale“ Migration zu bezeichnen. Im Zuge der demographischen Entwicklung ist in der Europäischen Union in den letzten Jahren die Entstehung eines „Kampfes“ um die „klügsten Köpfe“, sprich um hochqualifizierte Drittstaatenangehörige von Seiten der Mitgliedsstaaten zu beobachten. Zeitgleich muss die Europäische Union die immer größer werdende Anzahl an neuen Asylsuchenden, Flüchtlingen und illegalen MigrantInnen bekämpfen und die Außengrenzen der Europäischen Union schützen.

Im Gegensatz zur Reglementierung von Flüchtlingen, Asylsuchenden und illegalen EinwanderInnen auf EU-Ebene, die thematisch einen Schwerpunkt in der Vergemeinschaftung der EU-Migrationspolitik legt, fällt die Steuerung und Zuwanderung von hochqualifizierten ZuwanderInnen immer noch bis ins Jahr 2009 primär in nationalstaatliches Hoheitsgebiet, d.h. diese Form der Zuwanderung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik verbleibt auch weiterhin in der Souveränität der Nationalstaaten. Jedoch wird im Zuge des Vertrages von Lissabon und der EU-Richtlinie zur EU-Blue Card auch in diesem Bereich eine erste Vergemeinschaftung von Seiten der Europäischen Union angestrebt. Die EU-Blue Card sollte somit für einen Quantensprung in der Vergemeinschaftung und Europäisierung in diesem Bereich führen, jedoch ist der Grad der Europäisierung in diesem Bereich nicht leicht zu fassen.

Diese Arbeit untersucht genau dieses Phänomen der Europäisierung im Bereich der Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen, die als hochqualifiziert gelten. Als Ausgangspunkt dieser Arbeit gilt infolgedessen die Analyse der Entwicklung der Vergemeinschaftung und Europäisierung in diesem Bereich unter dem Aspekt nationaler Souveränität und dem internationalen Kampf um hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen an Hand von zwei Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Deutschland und Österreich.

1.1. Inhaltliche, zeitliche und geographische Eingrenzung der Arbeit

Die vorliegende Arbeit analysiert einen Politikbereich, der sich erst in den letzten zwei Jahrzehnten stark entwickelt hat. Die Migrationspolitik der Europäischen Union ist erstmals im Vertrag von Maastricht als Teil der dritten Säule auf EU-Ebene benannt worden, und entwickelte sich bis heute stetig weiter. Eine vollständige Vergemeinschaftung in diesem Bereich ist zum jetzigen Zeitpunkt (2015) jedoch noch nicht erzielt worden.

Das wissenschaftliche Interesse dieser Arbeit richtet sich aufgrund der neueren demographischen Entwicklung in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten nur auf den Bereich der „legalen“ Zuwanderung, sprich die gezielte Reglementierung der Zuwanderung von Arbeitskräften bzw. Hochqualifizierten aus Drittstaaten. Daraus folgernd wird der Bereich der Binnenmigration im Rahmen der Analyse ebenso ausgeklammert wie jegliche Formen der illegalen Zuwanderung, Asylsuchende und Flüchtlinge.

Im Zuge dieser neueren Entwicklungen in der Migrationspolitik im Bereich von hochqualifizierten ArbeitsmigrantInnen in der Europäischen Union werden nur jene Verträge der Europäischen Union in die Analyse mit eingebunden, die seit dem Vertrag von Maastricht in Kraft getreten sind, und sich mit der Migrationspolitik im Subpolitikfeld von ArbeitsmigrantInnen und Hochqualifizierten beschäftigen. Diese Arbeit wird aus diesem Grund zeitlich in Hinblick auf die Europäisierung von 1993 bis heute (2015) eingegrenzt. Die Entwicklung der nationalen Migrationspolitik, die anhand von zwei Mitgliedsstaaten der Europäischen Union analysiert wird, ist zeitlich von circa 1960 bis heute (2015) zu fassen. Ausgangspunkt ist der Zeitrahmen von 1956-1960, da diese Zeit als erste Phase der gezielten Anwerbung von MigrantInnen in den nationalen Arbeitsmärkten in Deutschland und Österreich aufgefasst werden kann. Um die Europäisierung im Bereich der Migrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige analysieren zu können, ist die vorherige Analyse und Zusammenfassung der nationalen Migrationspolitik in den zu vergleichenden Ländern unerlässlich. Ausgehend von dieser Analyse kann daraufhin in einem weiteren Kapitel die heutige Entwicklung der Migrationspolitik in den ausgewählten Nationalstaaten hinsichtlich ihrer Europäisierung in diesem Bereich beurteilt werden. Generell ist die Migrationspolitik auf Ebene der nationalen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit nicht als einheitlich zu bezeichnen. Die

Migrationspolitik, ihre Steuerung und politischen Linien sind in den Mitgliedsstaaten der EU in diesem Bereich vielmehr von einer Vielfältigkeit als Einheit geprägt, die insbesondere auf die individuellen geschichtlichen Entwicklungen der Mitgliedsstaaten selbst zurückzuführen ist. Die unterschiedlichen Einflüsse, die hierbei entscheidend für die heutige Migrationspolitik auf nationaler Ebene sind, erstrecken sich somit aus einer Vielzahl von Kategorien, wie beispielsweise: die Rolle der Staatsbürgerschaft innerhalb des Nationalstaates, die Rolle des Staates im Kolonialismus und seine Kolonialpolitik, die Stellung des Landes im globalen Kontext vor allem hinsichtlich der Demographie und Wirtschaftlichkeit etc. . Eine Vielzahl nationaler geschichtlicher Entwicklungen ist dementsprechend prägend für die nationale Migrationspolitik heute und diese Faktoren haben auch einen Einfluss auf die Entwicklung einer Vergemeinschaftung der Migrationspolitik auf europäischer Ebene.

Entsprechend der Diversität innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird im Rahmen dieser Arbeit die Umsetzung der Europäisierung in der Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene anhand der ausgewählten Beispielländer der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesrepublik Österreich vergleichend durchgeführt. Diese Länder sind sowohl geschichtlich, ebenso geographisch als auch wirtschaftlich und demographisch vergleichbar und dienen folglich besonders gut als zu analysierende Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Bedingt durch die unterschiedlichen nationalen Entwicklungen der Mitgliedsstaaten der EU erscheint ein Vergleich dieser Länder hinsichtlich der nationalen Migrationspolitik und ihrer Europäisierung in diesem Bereich als besonders sinnvoll.

Andere Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise Großbritannien, würden aufgrund mehrheitlicher Divergenzen in zahlreichen Kategorien, wie der nationalen Vergangenheit im Bereich des Kolonialismus und stark divergierenden weiteren geographischen, politischen wirtschaftlichen und globalen Aspekten und die Bereitschaft zu einer generellen Europäisierung durch die Europäische Union, die Möglichkeit einer Analyse in diesem Bereich erschweren und gegebenenfalls nicht ausreichend wissenschaftlich belegt werden können.

1.2. Fragestellung, Hypothesen, Methodik

Die vorliegende Arbeit untersteht der empirischen Analyse der Arbeitsmigrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union und auf nationaler Ebene folgende Forschungsfrage:

Welcher Grad der Europäisierung wird auf nationaler Ebene in Deutschland und Österreich im Bereich der Arbeitsmigration umgesetzt? Was sind die entscheidenden Divergenzen?

Um die Forschungsfrage beantworten zu können, wurden folgende Hypothesen aufgestellt:

- 1). Die EU-Blue Card ist das Konzept eines Ansatzes der Vergemeinschaftung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige, die jedoch als gescheitert angesehen werden muss.
- 2). Durch die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik kommt es zu konkurrierenden Migrationspolitiken auf Ebene der Mitgliedsstaaten, die mit unterschiedlichen Arbeitsinstrumenten arbeiten.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, die Entwicklung der Migrationspolitik in Deutschland und Österreich auf nationaler Ebene hinsichtlich einer Europäisierung in diesem Bereich zu analysieren. Mögliche Divergenzen sollen anhand nationaler Besonderheiten und geschichtlicher Entwicklungen versucht werden zu erklären. Ebenso sollen die nationalen Akteure in Bezug auf die Migrationspolitik von ArbeitsmigrantInnen und Hochqualifizierten aus Drittstaaten und ihrem Einfluss bzw. Handlungsrahmen vergleichend analysiert werden. Ausgehend von diesen Analysekapiteln soll es folglich möglich sein, den Grad der Europäisierung in diesem Bereich zu messen und dementsprechend die Kooperationsbereitschaft und Motive in diesem politischen Zweig wissenschaftlich interpretierbar zu machen.

Die methodische Vorgehensweise dieser Arbeit besteht primär in der Auswertung von zwei Experteninterviews, die in Österreich und Deutschland durchgeführt

wurden. Beide Expertinnen sind hinsichtlich ihre Funktionen in den jeweiligen Nationalstaaten als wichtige Vertreterinnen im Bereich der nationalen Migrationspolitik zu bezeichnen, da sie aufgrund ihrer jeweiligen Funktionen der zentralen nationalen Akteursdimension angehören und somit als besonders kompetent in diesem Forschungsbereich einzuschätzen sind.

Als Expertin für die Bundesrepublik Österreich wurde Frau MMag. Margit Kreuzhuber interviewt, die in ihrer Funktion als Beauftragte für Migration und Integration der Wirtschaftskammer Österreich die Entwicklung der EU-Blue Card mitgetragen hat und auch an der Entwicklung der Rot-Weiß-Rot Karte direkt beteiligt war, und somit auf der nationalen Akteursebene entscheidend ist. Als Expertin im Bereich der Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland erklärte sich Frau Güler für ein Experteninterview im Rahmen dieser Arbeit bereit. Frau Serap Güler ist Landtagsabgeordnete der CDU Nordrhein-Westfalen, integrationspolitische Sprecherin der CDU Nordrhein-Westfalen, Mitglied des Ausschusses für Integration und ebenso Mitglied des CDU-Bundesvorstandes in Deutschland. Hinsichtlich der Akteursebene im Bereich der Migrationspolitik sind die regierenden Parteien in Deutschland als zentral zu bezeichnen. In Österreich hingegen kommen den Sozialpartnern, denen unter anderem die Gewerkschaften und die Wirtschaftskammer Österreich angehören, besondere Mitbestimmungskompetenzen im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik zu. Darüber hinaus wird der europäische Integrationsprozess und die nationale Souveränität im Bereich der Migrationspolitik durch die Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur erforscht werden. Die exakte methodische Vorgehensweise wird im Kapitel Methode noch detaillierter beschrieben.

1.3. Forschungsstand

Der Forschungsstand im Bereich der nationalen und europäischen Migrationspolitik für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten ist im Vergleich zur Migrationspolitik für Asylsuchende, Flüchtlinge und illegale EinwanderInnen verhältnismäßig klein und bis jetzt wenig wissenschaftlich bearbeitet. Als Gründe können in diesem Zusammenhang mehrere Faktoren genannt werden, die vor allem den neuen Entwicklungen in diesem politischen Bereich zugrunde liegen. Darüber hinaus ist die Migrationspolitik der Europäischen Union von mehreren Dimensionen geprägt, die sich auch im Stand der politikwissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Forschung niederschlagen (Vgl. Parusel (2010):20). Zu diesen Dimensionen gehören zum einen die Migration von EU-BürgerInnen innerhalb der Europäischen Union, die sogenannten Rechte auf Freizügigkeit und „Mobilität“, die als besondere Privilegien nur EU-BürgerInnen zustehen.

Eine weitere Dimension stellt die Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen dar. Dieses Gebiet der Migrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union liegt einer Entwicklung zugrunde, die in den 1990er Jahren erstmals auftauchte und sich mit der Einwanderung von Drittstaatenangehörigen in die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beschäftigte. Unter diese wurden sowohl Asylsuchende, Flüchtlinge, illegale EinwanderInnen, als auch legale EinwanderInnen im Bereich der Arbeitsmigration oder als Familienangehörige von bereits ansässigen EinwanderInnen gefasst (Vgl. Parusel (2010) 20-21). Diese Dimension hat sich jedoch ausgehend von nationaler und europäischer Politik und einem zunehmenden demographischen Wandel in einem Großteil der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in den letzten zehn Jahren weiter differenziert und schließlich dazu geführt, dass der Kategorie der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen als ArbeitsmigrantInnen ein eigener Politikbereich gewidmet wird.

Andrew Geddes gehört im Bereich des Europäisierungsprozesses von Migrationspolitik zu einem der führenden WissenschaftlerInnen in diesem Bereich, die sich mit der Migrationsbewegung in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten beschäftigen. Andrew Geddes gehört zu den WissenschaftlerInnen, die vor allem den Prozess hinsichtlich der EU-Politik untersuchen. Dabei geht er von vier Phasen aus, welche für die Migrations- bzw. Wanderungspolitik der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten entscheidend sind. Die erste Phase

sieht Geddes in der Zeit zwischen den Römischen Verträgen von 1957 (Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Atomgemeinschaft) bis zur Unterzeichnung der „Einheitlichen Europäischen Akte“ im Jahr 1986. In dieser Phase spielte die Migrationspolitik nur eine eingeschränkte Rolle hinsichtlich der Wanderungsbewegungen und Wanderungspolitik innerhalb der Grenzen der damals neugegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten.

Als zweite Phase kennzeichnet Geddes den Zeitraum zwischen 1986 und 1993. Entscheidend in dieser Phase sei vor allem das Ende der gezielten Anwerbung von Drittstaatenangehörigen als ArbeitsmigrantInnen bzw. GastarbeiterInnen gewesen, die in wirtschaftlich starken Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zuvor gezielt gesucht worden waren, und deren politische Handhabung auf nationaler Ebene nun politisches Neuland initiierte. Zeitgleich entwickelte sich in dieser Phase auch eine zunehmende politische Notwendigkeit die Migrationsbewegung, die durch Flüchtlinge und Asylsuchende, ebenso wie durch illegale EinwanderInnen aus Drittstaaten in die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zunahm, über nationale Grenzen hinweg kooperativ durch Zusammenarbeit im gesamten geographischen Bereich der Europäischen Union zu steuern und gegebenenfalls zu reglementieren. In dieser Phase ist der Europäisierungsprozess noch weitgehend gering, da die Kooperation und Abstimmung unter den Mitgliedsstaaten fast ausschließlich auf Ebene der nationalen Regierungen stattfand und die EU-Institutionen bei der Justierung der überstaatlichen Koordinierung und Maßnahmenarbeit nicht involviert waren. Erst durch den Vertrag von Maastricht und seinem Inkrafttreten änderte sich die Rolle der EU-Institutionen und der Europäisierungsprozess im Bereich der Migrationspolitik gegenüber den Mitgliedsstaaten.

Die dritte Phase begann dementsprechend 1993 mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht und führte dazu, dass die Politik in diesem Bereich erstmals formalisiert wurde, und Bestrebungen zu einer intergouvernementalen Kooperation durch den Vertrag aufgenommen wurden. Die EU-Institutionen, allen voran die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, erlangten für diesen Politikbereich erstmals eingeschränkte Kompetenzen. Der Fokus dieser Migrationspolitik bzw. deren Steuerung und Legitimierung fokussierte jedoch lediglich vorerst nur die Wanderungsbewegungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Der Bereich der Arbeitsmigration und der Umgang mit ArbeitsmigrantInnen aus

Drittstaaten oblagen weiterhin den jeweiligen nationalen Strategien und der Festlegung nationaler Kompetenzen seitens der Mitgliedsstaaten.

Der Vertrag von Amsterdam und sein Inkrafttreten 1999 führten schließlich zu einem Europäisierungsprozess, der als Grundstein für die Vergemeinschaftung im Bereich der legalen Migrationspolitik bezeichnet werden kann. Diese Entwicklung stellt für Geddes die vierte Phase seines Europäisierungsprozesses der Migrationspolitik dar. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verpflichteten sich erstmals zu einer Politik der Vergemeinschaftung im Bereich der Migration. Das Ziel war es gemeinsame Rahmenbedingungen und Rechtsgrundlagen zu entwickeln, welche die Einwanderung von MigrantInnen in die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten regelt. Zugleich wurden Kooperationen im Gebiet der Bekämpfung illegaler Zuwanderung fokussiert. Die Verfügungsbefugnisse der Europäischen Union und ihrer Institutionen wurden umfangreich erweitert und sollten fortlaufend zusätzliche Befugnisse auf dem Gebiet der Zuwanderungsreglementierung erlangen (Vgl. Geddes (2003): 126-142 in: Parusel (2010): 23-24).

Die Konstruktion dieser Vergemeinschaftung hinsichtlich der Migrationspolitik lenkt somit sowohl politisch als auch wissenschaftlich den Fokus auf die Europäisierung, ihren Prozess der Vergemeinschaftung und deren Reglementierung, und primär vor allem auf eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik und die Bekämpfung illegaler Einwanderung. Eine Vergemeinschaftung und dementsprechend die Schaffung gemeinsamer Regelungen hinsichtlich anderer Formen der Zuwanderung aus Drittstaaten wie hochqualifizierte Arbeitskräfte wurden zwar auch angestrebt, jedoch scheiterten erste Versuche einer gemeinsamen Zielsetzung auf diesem Gebiet zunächst (Vgl. Parusel (2010): 16).

In Bezug auf die Einteilung des Europäisierungsprozesses der Migrationspolitik in Phasen müsste dementsprechend aus heutiger Sicht eine fünfte Phase implementiert werden, die mit dem Grünbuch der Europäischen Union im Jahr 2005 die ersten entscheidenden Weichen im Fachbereich der Arbeitsmigration auf Ebene des Europäisierungsprozesses setzte, und bis zum Vertrag von Lissabon 2009 eine erste Harmonisierung erwirkte.

Hinsichtlich politikwissenschaftlicher und soziologischer Forschungen in diesem Themenkomplex sind bis jetzt kaum Studien, Arbeiten oder Theorien vorhanden. Vielmehr scheint es, als wenn die Entwicklung des Europäisierungsprozesses in

diesem Kontext die Forschung überholt hätte. Darüber hinaus erschweren die politische und mediale Dimension dieses Themenkomplexes und die sich rasant und kontinuierlich verändernden endogenen und exogenen Faktoren in diesem Zusammenhang eine breit angelegte tiefgründige Forschung in diesem Bereich.

Darüber hinaus ergeben sich aus der Komplexität der Thematik und der Europäischen Union selbst, als einzigartiges institutionelles Gefüge in ihrer Konzeptualisierung, Schwierigkeiten in der Forschung, da Konzepte eine zentrale Basis für empirische Analysen darstellen. Diese Konzepte wiederum gehen von bestimmten festgelegten Begriffen und Definitionen aus, um darauf aufbauend, in Analysen Annahmen und Hypothesen von Realitäten empirisch zu überprüfen und gegebenenfalls zu bestätigen oder zu falsifizieren. Gemäß der Analyse und Erforschung von Prozessen in den vielschichtigen Themenbereichen der Europäischen Union und ihrem Einfluss auf nationale Systeme ergibt sich eine gewisse Problematik, da es keine eindeutige als allgemein gültige Definition von Europäisierung gibt, die sowohl den Wandel einer voranschreitenden Europäisierung in manchen Gebieten, als auch die Rolle von intervenierenden Variablen und den sich daraus ergebenden Anpassungsdruck als direkte oder indirekte Europäisierung für die nationalen Systeme gleichermaßen definieren kann (Vgl. Auel (2012): 250). Im Rahmen dieser Arbeit wird somit der Begriff und die Theorie der Europäisierung speziell für die Thematik dieser Arbeit in Anlehnung an bekannte Theorien und Definitionen der Europäisierung definiert.

1.4. Erkenntnisinteresse

Das Erkenntnisinteresse ergibt sich hinsichtlich der Aktualität der Thematik und der bis jetzt nur begrenzt verfügbaren Fachliteratur auf dem Gebiet des Europäisierungsprozesses in Hinblick auf die nationale Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige. Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang lautet: Welche Strategien und politischen Maßnahmen wenden die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union infolge des demographischen Wandels und dem „Kampf“ um hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten in einem internationalen, sich stark globalisierenden Arbeitsmarkt in Zukunft an, um diese Arbeitskräfte für sich zu gewinnen? Wie weit ist die Vergemeinschaftung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik bis jetzt umgesetzt worden? Wie groß ist der Grad der Europäisierung auf nationaler Ebene in diesem Politikfeld? Ein erster großer Schritt in Hinblick auf eine Vergemeinschaftung auch auf dem Gebiet der Arbeitsmigrationspolitik für Hochqualifizierte wurde mit der EU-Richtlinie 2009/50/EG (EU-Blue Card Richtlinie) durchgeführt. Doch was hat die EU-Blue Card wirklich gebracht, wie wird sie von Seiten der potentiellen ArbeitsmigrantInnen und den Mitgliedsstaaten angewandt?

Darüber hinaus ergibt sich das Forschungsinteresse in diesem Bereich auch über die Spezialisierung hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik im Studium der Verfasserin dieser Arbeit und ihrer bereits vorhandenen Berufserfahrung als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Landtag Nordrhein-Westfalen, Deutschland, wo der Hauptfokus im Bereich der nationalen Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland lag. Ebenso ergibt sich auch ein gezieltes Interesse an der Thematik durch Ihre Tätigkeit als Vorstandsmitglied der Union der Vielfalt, Landesnetzwerk Integration der CDU Nordrhein-Westfalen, in dem ein Schwerpunkt auf die gesellschaftliche und politische Integration von ZuwanderInnen in Deutschland liegt. Die Wahl der zu vergleichenden Ländern ergibt sich neben den bereits genannten demografischen, wirtschaftlichen, geographischen, ökonomischen und geschichtlichen Aspekten auch aus der Tatsache heraus, dass die Verfasserin dieser Arbeit als deutsche Staatsbürgerin in Österreich studiert und lebt, und somit gut vertraut ist mit den politischen Systemen beider Nationalstaaten.

1.5. Aufbau der Arbeit

Der Aufbau dieser Arbeit ist wie folgt in mehrere Kapitel unterteilt: Ausgehend von der bereits umfassenden Einführung in die Thematik dieser Arbeit, dient das Kapitel Zwei der Vorstellung der gewählten Methode, die für die Bearbeitung der Forschungsfrage und der daraus abgeleiteten Hypothesen herangezogen wird. In Kapitel Drei werden die für diese Arbeit relevanten Theorien und Forschungsansätze dargestellt, und erklärt, warum diese Theorien für diese Arbeit gewählt wurden. Darauf aufbauend wird in Kapitel Vier die Entwicklung der Migrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union, wie bereits in der Einleitung angeführt, ausgehend vom Vertrag von Maastricht (1993) bis ins Jahr 2009 nachgezeichnet und analysiert. Das darauf aufbauende Kapitel Fünf beschäftigt sich mit der Richtlinie 2009/50/EG (Blue Card) und ihrem Konzept. Das Kapitel Sechs wird in zwei Unterkapitel unterteilt und dient der Darstellung und Analyse der bisherigen nationalen Migrationspolitik in Deutschland und Österreich seit 1956 bzw. 1960 bis zum Vertrag von Amsterdam. Die Ergebnisse werden vergleichend in einem Zwischenfazit dargestellt. Das Siebte Kapitel beinhaltet die Analyse der Migrationspolitik in Österreich und Deutschland seit 1999 bis heute in Hinblick auf den Grad der Europäisierung in diesem Politikfeld. Im achten Kapitel werden die Ergebnisse der Analysen zu einer Conclusio zusammengefasst und ein mögliches Szenario der weiteren Entwicklung hinsichtlich der Vergemeinschaftung der Arbeitsmigrationspolitik gegeben. Kapitel Neun führt die verwendete Literatur als Bibliographie auf. Das Kapitel Zehn enthält die jeweiligen Fragebögen für die Experteninterviews.

2. Methode

In diesem Kapitel wird die Methode die im Rahmen dieser Arbeit zur Beantwortung der Forschungsfrage angewandt wird, vorgestellt. Die methodische Vorgehensweise dieser Arbeit liegt in einem komparativen empirischen Vergleich begründet. Die Analyse stützt sich somit auf eine komparative Methodik von zwei in ihren Merkmalen ähnlichen zu untersuchenden Staaten (Österreich und Deutschland) in Hinblick auf die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik. Diese Methode kann hinsichtlich der beiden zu untersuchenden Länder angewandt werden, da beide Länder in vielen Bereichen wie das politische System, die Geschichte, die geographische Lage, die ökonomische und wirtschaftliche Situation weitgehende Ähnlichkeiten aufweisen. Darauf basierend wird die Konkordanzmethode als vergleichende Analysemethode von John Stuart Mill im Rahmen dieser Arbeit angewendet. Diese Konkordanzmethode hat dementsprechend im Rahmen dieser Arbeit das Ziel ausgehend von der ausgewählten geringen Fallzahl (Deutschland und Österreich) diese Mitgliedsstaaten hinsichtlich ihrer Ähnlichkeiten und Divergenzen in der Umsetzung der Europäisierung auf nationaler Ebene zu untersuchen. Als unabhängige Variable dient somit die Arbeitsmigrationspolitik und ihre Europäisierung und als abhängige Variablen die Migrationspolitik der Staaten Österreich und Deutschland. Folglich hat die Konkordanzmethode im Rahmen dieser Arbeit das Ziel herauszuarbeiten, warum diese zwei Nationalstaaten trotz vieler Ähnlichkeiten in der Sozial- und Wirtschaftspolitik im Politikfeld der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige ausgehend von einem Europäisierungsprozess in diesem Bereich unterschiedliche Strategien und Umsetzungen aufweisen, und wie diese Divergenzen in Hinblick auf eine Europäisierung in diesem Bereich zu fassen sind (Vgl. Hartmann (1991): 658).⁶

Als Arbeitsmethode dient die Literaturrecherche, die der Analyse von Primär- und Sekundärliteratur beinhaltet. Als Primärliteratur werden im Rahmen dieser Arbeit dementsprechend Verträge, Gesetzestexte, Arbeitsprogramme, Parteiprogramme, Richtlinien, Migrationsberichte, Pressemitteilungen sowohl von Parteien und

⁶ Vgl. Hartmann (1991): 658 z. i. http://www.sowi-online.de/praxis/methode/vergleich_methode.html#Hartmann1991 (Zugriff 08.02.2015)

Regierungen der nationalen, wie von verschiedenen Institutionen der europäischen Ebene herangezogen.

Darüber hinaus werden als weitere Primärquellen die Analysen von zwei Experteninterviews behilflich sein, die für diese Arbeit durchgeführt wurden. Beide Interviews wurden mit politischen Entscheidungsträgerinnen auf nationaler Ebene in Österreich und Deutschland durchgeführt. Die Fallzahl ist in diesem Kontext bewusst gering ausgewählt worden, da beide Expertinnen als objektiv basierend auf ihrer Funktion als Vertreter der jeweiligen Akteursebenen in den Ländern fungieren. Die Interviews dienen somit sowohl der Analyse der nationalen Migrationspolitik in den jeweiligen Mitgliedsstaaten, als auch der Einschätzung dieser Expertinnen hinsichtlich einer Vergemeinschaftung im Bereich der Reglementierung der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige auf Ebene der Europäischen Union. Mithilfe dieser Interviews sollen die Entscheidungsprozesse in diesem Politikbereich hinsichtlich einer Europäisierung analysiert werden.

Diese Experteninterviews dienen also der Analyse der Kausalzusammenhänge, die der Frage nachgeht, warum die Akteure in diesem Politikbereich auf nationaler und supranationaler Ebene bestimmte Entscheidungen getroffen haben. Darüber hinaus soll die Analyse der Interviews nicht nur den Nachweis der Entwicklung einer bestimmte Art von Politik in diesem Kontext erbringen, sondern soll ebenso Erkenntnisse liefern, die eine Verallgemeinerung in der politischen Strategie erkennen lassen und den Grad der Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik im Allgemeinen darstellen. Als Sekundärliteratur werden in dieser Arbeit vor allem wissenschaftliche Texte und Artikel dienen.

Ausgehend von der bereits genannten qualitativen vergleichenden Methode wird in dieser Arbeit teilweise auch die Analyse und Interpretation von statistischen Daten in die wissenschaftliche Analyse einfließen. Hierfür werden quantitativ erhobene Daten aus dem Migrationsbericht Deutschlands 2013, ebenso wie erhobene Daten der Statistik Austria und des Arbeitsmarktservice (AMS) Österreich zur Anwendung kommen. Diese Daten dienen der politischen Analyse im Bereich der Effektivität und Umsetzung der Arbeitsmigrationspolitik in der Praxis. Mit diesem Brückenschlag der Methoden soll die Arbeit eine möglichst objektive Analyse und Untersuchung des Forschungsbereiches gewährleisten und die Generierung verallgemeinerbarer Aussagen ermöglichen. Darüber hinaus wird im Rahmen dieser Arbeit in den

Analysekapiteln ein synchroner Vergleich der Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik in Österreich und Deutschland durchgeführt, der dazu dient, die zeitgleiche bzw. horizontale Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik in beiden Ländern zu analysieren.

3. Zum eigenen Theorieansatz

In dieser Masterarbeit werden die Forschungsfrage und die dazugehörigen Hypothesen ausgehend von einem Theorienetzwerk analysiert. Dieses Theorienetzwerk spiegelt die Komplexität und Netzwerkstruktur des zu untersuchenden Forschungsgebietes wieder, und setzt sich aus den gängigen Theorien der Europäischen Integration zusammen. Dieses Theorienetzwerk besteht somit im Rahmen dieser Arbeit aus dem Theoriekonzept der Europäisierung von Claudio M. Radaelli, dem liberalen Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik, dem (Neo)-Funktionalismus basierend auf Ernst B. Haas und dem Multi-Level Governance Ansatz von Gary Marks und Liesbet Hooghe. Diese Theorien legen dementsprechend einen Fokus auf die Beantwortung der Forschungsfrage im Bereich des „Warum?“ und „Wie?“ hat sich der Kompetenztransfer von der Ebene des Nationalstaates auf die Ebene der Supranationalität in Zusammenhang mit der Europäischen Union und der Vergemeinschaftung dieses Politikbereiches, der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige verändert. Darüber hinaus soll es mit Hilfe der ausgewählten Theorien möglich sein, die nationalstaatlichen Divergenzen, die in der Umsetzung der EU-Politik in diesem Bereich vorhanden sind, hinsichtlich ihrer Wirkungsweise zu analysieren.

Da es in dieser der Arbeit primär um den Europäisierungsprozess eines bestimmten Politikbereiches geht, wird neben den gängigen Theorien der Europäischen Integration auch zusätzlich eine spezifische Definition bzw. Theorie der Europäisierung gebildet, an der die Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik gemessen wird. Darüber hinaus ist die Europäische Union selbst eine supranationale Organisation, die nicht anhand bereits vorhandener Theorien als System erklärt werden kann, weil dieses politische supranationale Gefüge bis jetzt einmalig ist. Ferner ergibt sich aus der immer weiter voranschreitenden Ausdehnung der Europäischen Union im geographischen und systemischen Gebilde der EU selbst für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Europäischen Union eine Problematik in Hinblick auf ihre schnelle, anhaltende Entwicklung, die dazu führt, dass ForscherInnen und WissenschaftlerInnen kaum hinterher kommen und somit der anhaltenden Entwicklung der Europäischen Union hinterherhinken. Dieser Aspekt ist entscheidend und wichtig, wenn man aktuelle politische Problemfelder der Europäischen Union

analysieren und erforschen will, da sie sich in einem dynamischen Prozess befindet und dementsprechend nur eine „aktuelle Momentaufnahme“ gegeben werden kann. Diese Schwierigkeit hat zu einer wissenschaftlichen Unschärfe des Begriffes der „Europäisierung“ geführt, und infolgedessen ist im Forschungsfeld der Europäisierung keine eindeutige Theorie der Europäisierung entstanden. Vielmehr haben sich im Laufe der Zeit zahlreiche Ansätze der Europäisierung gebildet, die einzelne Aspekte der europäischen Integration versuchen theoretisch zu fassen und zu erklären (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012): 133). Eine grundlegende Gemeinsamkeit, die alle Ansätze der Theoretisierung von Europäisierung jedoch gemeinsam haben und an denen sich auch der im Rahmen dieser Arbeit gebildete Ansatz der Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik anlehnt, ist der theoretische Blickwinkel der Fragestellung. Entscheidend für die theoretischen Ansätze der Europäisierung ist die *„Frage nach den nationalen sowie regionalen Rückwirkungen europäischer Politik“* und dementsprechend die Frage auf welche Weise die Europäisierung auf die nationalen Systeme einwirkt und inwiefern auch nationale Systeme wiederum auf die Europäische Union einwirken können (Knodt/ Corcaci (2012):133).

Ein weiterer Aspekt der hinsichtlich der Wahl der Theorien für diese Arbeit entscheidend ist, soll zunächst vor der genauen Vorstellung der Theorieansätze kurz vermerkt werden. Ausgehend von der Forschungsfrage und der gewählten Thematik könnten auch andere Theorien der Europäischen Integration gewählt werden. Wie beispielsweise die Systemtheorie, jedoch ist in dieser Arbeit bewusst diese Auswahl, der Theorien getroffen worden und andere Theorien wie die Systemtheorie ausgelassen worden, da in dieser Arbeit unter anderem auch ein Fokus auf die unterschiedlichen Akteure und Akteursdimensionen gelegt wird und die ausgewählten Theorien diese Ebene umfassen.

Ausgehend von der derzeitigen Entwicklung in diesem Bereich ist die Arbeitsmigrationspolitik weiterhin auf nationalstaatlicher Ebene geregelt und lässt sich unter anderem durch Theorien, wie dem liberalen Intergouvernementalismus, als Subsystem, dem Neo-Funktionalismus und dem Multi-level-Governance Ansatz besser erklären, da in dieser Arbeit ein Hauptaugenmerk auf dem Vergleich der sozialen Systeme und dem Prozess der Ausdifferenzierung des Gesamtsystems der Europäischen Union liegt. Der theoretische Dreiklang wird aus diesem Grund als Brückenschlag der Theorie verstanden, da es teilweise an den gewählten Theorien

kritische Punkte gibt, dennoch überwiegt die Anzahl der positiven Punkte, die schließlich zur Verwendung folgender Theorien im Rahmen dieser Arbeit geführt haben.

3.1. liberaler Intergouvernementalismus

Der liberale Intergouvernementalismus als Integrationstheorie geht auf Andrew Moravcsik zurück und ist hinsichtlich seiner offenen Methode als eine Weiterentwicklung des klassischen Intergouvernementalismus von Stanley Hoffmann zu bezeichnen, der in den 1960er Jahren den Begriff bzw. die Theorie des Intergouvernementalismus einführte. Die Wurzeln des Intergouvernementalismus haben ihren Ursprung in den Internationalen Beziehungen (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012): 41). Andrew Moravcsik konzipierte in Folge der weiteren Entwicklungen im Bereich der europäischen Ebene schließlich 1993 eine Weiterentwicklung des Intergouvernementalismus von Stanley Hoffmann in Form einer Theorie des liberalen Intergouvernementalismus.

Von Bedeutung für den liberalen Intergouvernementalismus sind für Moravcsik, ausgehend von seinem theoretischen Ansatz, drei Aspekte: erstens Staaten fungieren als rationale Akteure und sind damit die zentralen Akteure. Ihnen obliegt die Handlungsfähigkeit, welche sie basierend auf einem reinen Kosten-Nutzen Kalkül mit dem Ziel des größtmöglichen eigenen Nutzens an einer Sache ausloten. Demzufolge entsteht für die Akteure in Form von Staaten eine Präferenzordnung, nach denen ihre Handlungen bestimmt werden. Diese Präferenzordnung ist für den liberalen Intergouvernementalismus entscheidend, denn Staaten agieren dementsprechend nach dem Prinzip der größtmöglichen Zweckdienlichkeit bei gleichzeitig möglichst geringem Kostenaufwand (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012):44).

Darüber hinaus sieht der zweite Aspekt des liberalen Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik eine liberale Theorie vor, die der Präferenzbildung auf nationaler Ebene als zentrales Element dient. Dementsprechend enthält seine Theorie eine offene Methode der Interessens- und Präferenzbildung innerhalb der nationalstaatlichen Ebene, die hinsichtlich des internationalen Umfanges auf den jeweiligen sektoralen Interessen von gesellschaftlichen Akteuren basiert. Diese gesellschaftlichen Akteure des jeweiligen Nationalstaates stehen in einem direkten Wettbewerb zueinander. Den nationalen Regierungen kommt schließlich die Entscheidungskompetenz zu, inwiefern sie welche Präferenzen und Interessen der anderen nationalen Akteure gegebenenfalls aufnehmen, berücksichtigen und auf Ebene der Europäischen Union vertreten. Entscheidend ist in Hinblick auf diese

offene Methode zudem auch, dass intervenierende Variablen auf nationaler Ebene, wie beispielsweise konkurrierende Parteien und wahlpolitische Faktoren, ebenso wie wirtschaftliche Akteure in diesem Prozess der Entscheidungsfindung seitens der nationalen Regierung einen nicht zu unterschätzenden Einfluss haben können. Ebenso kommt aber auch den nationalen Regierungen durch die Struktur und Architektur der Europäischen Union als politisches System auf Ebene der EU selbst auch mehr Handlungsspielraum zu. Dieser Handlungsspielraum kann wiederum dafür genutzt werden, dass bestimmte Interessen von nationalen gesellschaftlichen Gruppen im Zweifelsfall durch den Verweis auf die Notwendigkeit einer bestimmten Präferenz oder deren nicht Berücksichtigung mit Argumenten der Politik der Europäischen Integration und der supranationalen Notwendigkeit für ihr Handeln entgegengetreten werden kann. Infolgedessen können die nationalen Interessengruppen in bestimmten Bereichen durch die Ebene der Europäischen Union und den Prozess der Vergemeinschaftung in bestimmten Politikfeldern unter Umständen eingeschränkt werden (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012):44).

Als drittes zentrales Element des liberalen Intergouvernementalismus gibt es laut Moravcsik das Element der „intergouvernementalen Analyse zwischenstaatlicher Verhandlungen“ (Knodt/ Corcaci (2012): 44). Dieses Element leitet den Intergouvernementalismus hinsichtlich der Problematik nationaler staatlicher Präferenzen ab, deren Verwirklichung zunehmend auf Ebene der Europäischen Union mit Präferenzen seitens anderer Mitgliedsstaaten konfrontiert wird. Als Folge der divergierenden Präferenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in bestimmten Handlungsfeldern entwickelt sich auf europäischer Ebene eine zunehmende Interdependenz in bestimmten Politikbereichen, infolge derer die Mitgliedsstaaten in unterschiedlichen Ausmaß von einem Phänomen betroffen sind und dementsprechend, geleitet von ihren nationalen Präferenzen, Kooperationen in Form von zwischenstaatlichem Austausch suchen (Vgl. Knodt/Corcaci (2012):44).

Ausgehend von dieser Sichtweise gibt es laut der Theorie des liberalen Intergouvernementalismus demzufolge nur dann eine Kooperation auf Ebene der Europäischen Union und eine fortlaufende „Vergemeinschaftung“ unter den derzeit 28 Mitgliedsstaaten, wenn sich die nationalen Präferenzen der jeweiligen Mitgliedsstaaten in einem bestimmten Politikfeld ähnlich darstellen, und es zu einer Assimilierung unter den Mitgliedsstaaten in einem bestimmten Politikbereich der

Europäischen Union kommt. Bestimmte nationale Interessen werden also im Zuge eines Kosten-Nutzen Kalküls auf Ebene der Europäischen Union mit Hilfe intergouvernementalen Konzeptualisierungen zwischen den Mitgliedsstaaten in bestimmten Politikfeldern hinsichtlich einer Zusammenarbeit beschlossen (Vgl. Knodt/Corcaci (2012): 45).

Dementsprechend fokussiert die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus als Integrationstheorie die Staaten als die zentralen Akteure in der Akteursdimension. Die fortschreitende Europäisierung bzw. Integration in bestimmten Politikfeldern werden als Ergebnis einer auf zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen basierende Kooperation aufgefasst.

Die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus erfasst jedoch bestimmte Aspekte nicht, die hier kurz zusammengefasst dargestellt werden sollen und erklären, warum weitere Theorien der Europäischen Integration für diese Arbeit relevant sind. Die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus klammert die Präferenzen seitens der supranational agierenden Akteure und ihren Einfluss in diesem Bereich aus, weil diese Theorie jenen Akteuren nur eine geringe Rolle zuspricht. Ferner geht diese Theorie nicht, wie funktionalistische Theorien (im Rahmen dieser Arbeit die Theorie des (Neo)-Funktionalismus) davon aus, dass es einen spill-over Effekt, sprich eine Weiterentwicklung der europäischen Integration bedingt durch einen logischen wirtschaftlichen und technischen Sachzwang gibt. Ebenso umfasst der theoretische Rahmen des liberalen Intergouvernementalismus ebenfalls nicht die Existenz bzw. das Phänomen von divergierenden Präferenzen, die zwischen den als zentral geltenden nationalen Akteuren, sprich den Mitgliedsstaaten und weiteren Akteuren auf politischer Ebene in den nationalen Regierungen entstehen können (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012): 67-68).

Hinsichtlich der Forschungsfrage und den daraus abgeleiteten Hypothesen findet die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus infolgedessen ihre Anwendung vorwiegend auf der Akteursdimension. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind somit die entscheidenden Akteure auf Ebene der Europäischen Union und internationalen Ebene. Die Mitgliedsstaaten agieren dementsprechend auf Ebene der EU als einheitliche Akteure. Auf nationaler Ebene sind die jeweiligen Staaten jedoch von sektoralen Interessen der nationalen Interessensgemeinschaften und Gruppen

abhängig. Die nationalen Interessen werden zudem vorwiegend aus dem Bereich der nationalen Akteure auf dem Gebiet der Ökonomie definiert. Der Analyserahmen des liberalen Intergouvernementalismus ermöglicht somit ausgehend von seiner offenen Methode vor allem nationalen Interessensgruppen Einfluss auf die Regierungen auszuüben (Vgl. Pollak/ Slominski (2006):62).

Der Vertrag von Maastricht und sein Inkrafttreten im Jahr 1993 sind hierbei als Grundstein für eine erstmals stärkere intergouvernementale Kooperation der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in den Politikfeldern Justiz und Inneres zu betrachten. Die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus kann dementsprechend der Erklärung und der Analyse von bestimmten Phänomenen dienen. Mit Hilfe des liberalen Intergouvernementalismus soll versucht werden, etwa das Phänomen des Staates Österreich als einheitlichen Akteur auf Ebene der Europäischen Union hinsichtlich der EU-Blue Card zu begründen, und gleichzeitig das Phänomen auf nationaler Ebene in Österreich seitens der nationalen Akteure (Sozialpartner, Gewerkschaften, Arbeiterkammer, WKO, etc.) auf nationaler Ebene zu erklären. Die starken nationalen Akteure wurden von Seiten der österreichischen Regierung zeitgleich zur Entwicklung der EU-Blue Card Richtlinie beauftragt, ein eigenes, nationales zusätzliches Regelwerk (die Rot-Weiß-Rot-Karte) zu entwickeln. Ausgehend von der zugrundeliegenden Theorie des liberalen Intergouvernementalismus hinsichtlich der Akteursdimension spielen insbesondere die Sozialpartner in Österreich und die Parteien, insbesondere die Regierungsparteien, in Deutschland eine entscheidende Rolle bezüglich des Europäisierungsmechanismus im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene.

3.2. (Neo)-Funktionalismus

Die Theorie des (Neo)-Funktionalismus von Ernst B. Haas soll im Rahmen dieser Arbeit als zweite Komponente hinsichtlich der Forschungsfrage und den dazugehörigen Hypothesen seine Anwendung finden. Das Fundament dieser Theorie liegt in der Annahme begründet, dass es eine fortschreitende Arbeitsteilung auf internationaler Ebene gibt. Bezüglich der Europäischen Integration geht der (Neo)-Funktionalismus daraus folgernd von einer zunehmenden Arbeitsteilung (unabdingbare Voraussetzung) zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und ihren Institutionen in bestimmten Politikbereichen aus. Ein Fokus wird in dieser Theorie somit auf die Akteursdimension gelegt. Die Theorie des (Neo)-Funktionalismus fragt somit nach den entscheidenden Akteuren der Europäischen Integration. In diesem Fall sind für diese Theorie sowohl nationale als auch internationale Akteure (supranationale Akteure) von besonderer Bedeutung und als zentral zu bezeichnen (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012): 21). Entscheidend für die Theorie des (Neo)-Funktionalismus ist die Definition eines Problems im politischen Bereich, dass in Folge dessen zu einem Problembewusstsein führt, welches von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union als Akteure gleichermaßen erfasst wird und alle zugleich betrifft. Ausgehend von diesem Prozess kommt es durch den spill-over Effekt zu dem Bedürfnis unter den einzelnen Mitgliedsstaaten, dieses Problem in Form von Arbeitsteilung zu einer gemeinsamen Lösung für alle Akteure zu führen. Diesem Wunsch entsprechend wird dadurch das „Problem“ auf die supranationale Ebene gehoben und gemeinsam nach einen Problemlösungsansatz von Seiten der Akteure gesucht (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012): 38).

Die Ausgangsposition dieser Theorie ist die Konstruktion eines wechselseitigen Vertrauens unter den jeweiligen Akteuren und eine sich daraus entwickelnde Basis in Form einer Arbeitsteilung. Die Kooperationsbereitschaft der verschiedenen Akteure, in diesem Fall die derzeitigen 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, befindet sich infolgedessen in einem stetigen Lernprozess, der sich durch die Europäische Gemeinschaft gebildet hat. Das Fundament dieser Theorie ist somit der Mechanismus, der einen gezielten Kooperationsbedarf in bestimmten Politikfeldern vorsieht.

Haas geht in seiner Theorie hinsichtlich der Akteursdimension davon aus, dass auch Interessensgruppen eine wichtige Rolle und Funktion in diesem Konzept zukommt.

Durch den Wunsch nach Zusammenarbeit und Kooperation wird es in diesem Gefüge somit auch für Interessengemeinschaften möglich als starke Akteure auf supranationaler Ebene aufzutreten. Diese Form der Kooperation ist folglich eine gezielte Art der Politikkoordination, die es diesen Akteuren ermöglicht auf Ebene der Europäischen Union ihre Interessen direkt supranational vorzubringen und diese gegebenenfalls auch dort voranzutreiben. Das Ziel des (Neo)-Funktionalismus ist es folgerichtig Ergebnis- und Lösungsorientiert zu arbeiten. Diese Lösungen sollen auf Ebene der Europäischen Union zusammen erarbeitet werden und dadurch auch die Probleme der Nationalstaaten als eigene Akteure innerhalb der Staatsgrenzen lösen. Das Motiv dieser Theorie ist daraus folgend die Suche nach gemeinsamen Problemlösungen.

Die Autoren Michéle Knodt und Andreas Corcaci orientieren sich hinsichtlich des (Neo)-Funktionalismus an drei zentralen Bedingungen bzw. Voraussetzungen, die sie als entscheidend und ausschlaggebende Faktoren für das Verständnis der Theorie des (Neo)-Funktionalismus als europäische Integrationstheorie sehen, und von Dieter Wolf einem führenden Gesellschaftswissenschaftler übernommen haben. Diese drei Grundannahmen, welche die Theorie des (Neo)-Funktionalismus erst ermöglichen sind:

- „1). Die Welt ist pluralistisch, d.h. eine Vielzahl von Akteuren und Institutionen ist an politischen Entscheidungen beteiligt.*
- 2). Diese Entscheidungen werden aber auch von den bestehenden sozio-ökonomischen Strukturen beeinflusst. Politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Gruppen sorgen für deren Vermittlung.*
- 3). Moderne Gesellschaften sind durch eine zunehmende Arbeitsteilung gekennzeichnet. Diese führt zur Differenzierung und Segmentierung der Gesellschaft sowie zur Abhängigkeit zwischen den einzelnen Segmenten.“ (Vgl. Wolf (1999): 39 z.i. Knodt/Corcaci (2012):21).*

Ausgehend von diesen drei zentralen Prämissen, die für den (Neo)-Funktionalismus gegeben sein müssen, haben sich auf Seiten der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten bereits in bestimmten Politikfeldern die Voraussetzungen und

Mechanismen des (Neo)-Funktionalismus durchgesetzt und sind hinsichtlich des Ziels einer gemeinsamen Suche nach Problemlösungsansätzen erfolgreich gewesen. Die wohl bekanntesten und weitreichendsten Problemlösungsansätze die auf Ebene der Europäischen Union mit den Mitgliedsstaaten bis jetzt umgesetzt wurden sind die Verträge von Amsterdam und darauf aufbauend der Vertrag von Lissabon. Diese Verträge wurden als gemeinsame Problemlösungen und Interdependenzbewältigung geschaffen und sind als Grundfundament für die „Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ innerhalb der Europäischen Union zu bezeichnen.

Mit der Schaffung dieses „gemeinsamen Raumes“ wurde somit offiziell die Supranationalisierung der Visapolitik durchgesetzt. Als Akteure treten in diesem Bereich die EU-Institutionen und die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf, was auf dieser Ebene zu einer umfangreichen Kompetenzteilung geführt hat. Ein zentrales Ergebnis dieser fortschreitenden Arbeitsteilung bzw. Supranationalisierung ist auch im Bereich der Migrationspolitik bemerkbar. Die Vergemeinschaftung und enge Kooperation der EU-Institutionen und den Mitgliedsstaaten lässt sich hier vor allem im Umgang mit Asylsuchenden, Flüchtlingen und illegalen EinwanderInnen erkennen und kann als verhältnismäßig weit fortgeschritten bezeichnet werden.

In Hinblick auf den im Rahmen dieser Arbeit zu untersuchenden Bereich der Europäisierung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen, welcher bis dahin als Politikbereich mit alleiniger nationaler Souveränitätskompetenz zu bezeichnen war, ist ebenso ein erster Schritt in Richtung mehr Vergemeinschaftung zu erkennen. Mit der Richtlinie zur EU-Blue Card im Jahr 2009 wurde von Seiten der Europäischen Union ein erster Grundstein für eine Vergemeinschaftung auch in diesem besonders sensiblen Politikbereich der Arbeitsmigrationspolitik gelegt. Diese Richtlinie wurde im Sinne eines Top-Down Prozesses der Europäisierung umgesetzt. Diese Richtlinie ist dementsprechend als weiterführende Arbeitsteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten der EU zu interpretieren. Bezüglich der Umsetzung sind jedoch in Hinblick auf die zu vergleichenden Länder für diese Arbeit teils gravierende Unterschiede erkennbar, die zeigen, dass eine vollständige europäische Integration in diesem Bereich noch nicht stattgefunden hat.

Ebenso wie auch schon die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus enthält auch der (Neo)-Funktionalismus gewisse Aspekte in seiner theoretischen Grundannahme, die dazu führen, dass bestimmte Aspekte des Forschungsgebietes bzw. der Forschungsfrage nicht alleine durch den (Neo)-Funktionalismus zu erklären sind. So geht der (Neo)-Funktionalismus beispielsweise davon aus, dass die Vergemeinschaftung von bestimmten Politikfeldern bzw. Politikbereichen alleine durch den sogenannten spill-over Effekt zu erklären sind. Diese Ansicht lässt jedoch außer Acht, dass die Annahme eines sachlogischen Zwangs bzw. eines wirtschaftlichen und technischer Sachzwangs, die zur eine Weiterentwicklung der europäischen Integration gesehen werden soll, bestimmte Aspekte von vorneherein ausschließt. Zu diesen Aspekten gehören beispielsweise Phänomene, wie intentionale basierend auf Intentionen getragene politischen Entscheidungen und ihre Umsetzung. Ebenso werden die aktiven Akteure der Regierung und ihre individuellen Präferenzen auf einem bestimmten Gebiet völlig ausgeblendet und sind nicht Teil des Konzeptes. Somit kommt es folglich dazu, dass bestimmte Phänomene wie das mögliche Scheitern einer Interdependenzbewältigung aufgrund zu großer Präferenzunterschiede unter den jeweiligen Regierungsakteuren nicht erfasst werden können (Vgl. Knodt/ Corcaci (2012): 38-39).

Trotz der in einigen Teilen verkürzten Sichtweise des Gesamtprozess der Europäisierung können für diese Arbeit wichtige Aspekte dieser Theorie zur Analyse der Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige dienen. Die Umsetzungsdynamik der zu untersuchenden Länder ist als stark divergierend anzusehen und soll im Analysekapitel genau untersucht werden.

3.3. Multi-Level-Governance Ansatz

Die dritte europäische Integrationstheorie, die für die Analyse der Forschungsfrage und die Hypothesen behilflich sein soll, ist der Theorieansatz des Multi-Level-Governance bzw. das sogenannte Mehrebenensystems. Dieser Theorieansatz geht von einem vielschichtigen politischen Beziehungsgeflecht aus, das aus unterschiedlichen politischen Akteuren und Ebenen besteht und sich in einem Netzwerk gegenseitig beeinflusst. Diese Netzwerke werden hinsichtlich der Europäischen Integration dementsprechend als supranationale bzw. transnationale Netzwerke aufgefasst. Der Multi-Level-Governance Ansatz geht auf Gary Marks zurück, der bereits im Jahr 1992 im Zuge der Verhandlungen des Vertrages von Maastricht versuchte, durch ein konkretes Politikfeld, welches er induktiv erschloss, ein Entscheidungsmuster in diesem Bereich zu analysieren und darauf aufbauend einen eigenen Ansatz entwickelte. Dieser wurde später zusammen mit Liesbet Hooghe und Kermit Blank vertieft und wird bis heute stetig weiterentwickelt. Das Ergebnis dieser Kooperation ist der heute bekannte Multi-Level-Governance Ansatz, der sich im Bereich der wissenschaftlichen Auseinandersetzung und Erforschung der Europäischen Integration zu einem der zentralen Integrationstheorien entwickelt hat. Auch wenn dieser Ansatz immer wieder vor allem Kritik von AnhängerInnen des liberalen Intergouvernementalismus ausgesetzt ist, so hat er sich angesichts der dynamischen Entwicklungen im System der Europäischen Union entgegen seinen KritikerInnen bestätigt.

Der Ansatz geht von neuen Formen des Regierens aus, welche sich insbesondere auf Ebene der Entscheidungsfindung und Kooperation zeigen (Vgl. Knodt/ Große Hüttmann (2012): 187). Nicht die klassische Hierarchie-Struktur seitens der Regierungen der Mitgliedsstaaten sind somit die alleinigen und entscheidenden Akteure (Vgl. Theorie des liberalen Intergouvernementalismus), sondern ebenso andere Akteure sind zunehmend wichtig im europäischen und internationalen Gefüge und übersteigen in bestimmten Politikbereich ihre Präferenzdurchsetzung und Entscheidungsprozess gegenüber den klassischen „staatlichen Akteuren“ (Vgl. Knodt/Große Hüttmann (2012): 189-190). Ausgehend von dieser „Antithese“ gehen Marks und Hooghe in ihrem Multi-Level-Governance Ansatz vielmehr davon aus, dass es Staaten nicht mehr möglich ist, ihre Souveränität in bestimmten Bereichen aufrechtzuerhalten und durchzusetzen. In Hinblick auf die Europäische Union und

ihre Mitgliedsstaaten bedeutet dies, dass vor allem Politikfelder die vormalig zu den alleinigen Kernkompetenzen der nationalen Regierungen gehörten durch die europäische Ebene zunehmend kontrolliert werden und nicht mehr national beschränkt werden können. Ausgehend von dieser Entwicklung liegt das Fundament des Mehrebenensystems nicht mehr nur allein bei den Staaten als zentrale Akteure, sondern das System der Europäischen Union und ihre Institutionen wie auch andere nichtstaatliche Akteure, die durch die Entwicklung von transnationalen Netzwerken einen nicht zu unterschätzenden Machtgewinn erlangen, werden als ebenso zentral gehandelt und beeinflussen selbst die nationalen Präferenzen der Regierungen. Diese Entwicklung bezeichnen Marks und Hooghe dementsprechend in ihrem Multi-Level-Governance-Ansatz als akteurszentriert und schließen daraus, dass staatliche Akteure zunehmend aufgrund des Druckes anderer starker Akteure und der EU als Mehrebenensystem ehemalige Hoheitsrechte und Kernfelder ihrer Souveränität abtreten. Darüber hinaus geht dieser Ansatz davon aus, dass die Europäische Integration keine Vollendung hat, sondern sich vielmehr als ein dauerhafter dynamischer Integrationsprozess zu sehen ist (Vgl. Knodt/ Große Hüttmann (2012): 190).

Diesem Prozess der europäischen Integration liegt somit ein vielschichtiges politisches Beziehungsgeflecht zugrunde, welches seit dem Vertrag von Maastricht zunehmend zu beobachten ist und aus supranationalen, nationalen und subnationalen Akteuren und Interessensgemeinschaften aus Bereichen wie der Wirtschaft, Gesellschaft etc. besteht. Entscheidend ist, dass diese Akteure einen direkten Einfluss auf die Europäische Union und ihre Politikfelder ausüben können, ihre Stärke durch Vernetzungen und Kooperationen in Form von Dachverbänden oder Interessensgemeinschaften auf EU-Ebene deutlich ausbauen und somit von transnationaler Ebene auf die nationale Ebene einwirken zu können.

Der Multi-Level-Governance-Ansatz basiert auf drei Voraussetzungen, die zentral für diesen Ansatz sind:

- 1) Die Verteilung der Macht und Befugnisse liegen nicht nur auf einer Ebene bzw. einer dominierenden Gruppe von Akteuren zugrunde. Dieser Ansatz geht von einem Entscheidungsprozess und einer Kraft aus, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher

Ebenen und einer Vielfalt von Akteuren zustande kommt. Insbesondere zu beachten ist, dass die nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten nicht als die entscheidenden Akteure aufgefasst werden und so den Institutionen der Europäischen Union wie dem Parlament, die Kommission und dem Gerichtshof eine Entscheidungskompetenz und Eigenständigkeit in diesem Mehrebenensystem zugesprochen wird.

2) Die Entwicklung der Europäischen Union zeigt, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten zunehmend mit einem Verlust ihrer Entscheidungskompetenz umgehen müssen. Grundlegend ist, dass sich das Entscheidungsfindungssystem der Europäischen Union auf supranationaler Ebene stetig weiterentwickelt und zunehmend Rechtsetzungsmaßnahmen mit Hilfe des Mehrheitsprinzips bzw. der Mehrheitsentscheidung durchgeführt werden. Die Kompetenzen der nationalen Regierungen hinsichtlich ihrer Entscheidungskompetenzen und Präferenzen können unter Umständen untergraben werden. Dieses System speist sich aus Gewinnern und Verlierern auf Seiten der derzeit 28 Mitgliedsstaaten, die somit ausgehend von diesem Machtgewinn auch gegen ihre eigenen Präferenzen Entscheidungen der supranationalen Ebene national umsetzen müssen.

3) Übergänge zwischen der supranationalen Ebene und der nationalen Ebene der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind zunehmend fließend. Entscheidungsprozesse die auf supranationaler Ebene verabschiedet werden wirken direkt auf nationaler Ebene. Den unterschiedlichen Akteuren ist es somit möglich, nicht nur regionale oder nationale Politik zu gestalten, sondern auch auf supranationaler Ebene Entscheidungskompetenzen zu erlangen. Ferner bedeutet dies, dass infolgedessen innenpolitische Prozesse und Prozesse der europäischen Ebene miteinander verschmelzen (Vgl. Knodt/ Große Hüttmann (2012): 191-192).

Der Multi-Level-Governance Ansatz ist ebenso von Bedeutung hinsichtlich des viel kritisierten „Demokratiedefizits“ welches in der Europäischen Union herrschen soll, da dieser Ansatz eine neue Form des Regierens und Mitbestimmens bezüglich des Entscheidungsprozesses vorsieht. Der Multi-Level-Governance Ansatz befürwortet ein neues Politikmodell, was dem viel behaupteten „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union entgegenwirkt, da es durch dieses Mehrebenensystem zu mehr

Inklusion aller Arten von Akteuren im Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene kommt. Somit stellt dieser Ansatz in der Theorie ein Gegenmodell zum Intergouvernementalismus und dem darauf basierenden Zwei-Ebenen-Modell dar. Durch den akteurszentrierten Ansatz können dadurch Akteure wie Interessensgruppen aus der Gesellschaft aktiv am Entscheidungsprozess der Europäischen Union teilhaben und intervenieren (Vgl. Knodt/ Große Hüttmann (2012): 196).

Ein wichtiger Aspekt, welcher auch im Rahmen dieser Arbeit beachtet werden sollte, ist die oft geäußerte Kritik, dass dieser Ansatz nur im Bereich der „low politics“ Anwendung findet und nur diesen Aspekt in seinem Ansatz behandelt, da politische Bereiche wie die sogenannten „hard politics“, in denen es um Kernbereiche wie Außenpolitik, Sicherheitspolitik, Verträge etc. nicht mit dem Mehrebenensystem theoretisch durchdacht wird (Vgl. Knodt/ Große Hüttmann (2012): 198). Darüber hinaus ist in Hinblick auf die Theorie des Multi-Level-Governance Ansatzes auch Fritz W. Scharpf zu nennen, der von einer sogenannten „Politikverflechtungsfalle“ in Hinblick auf das Mehrebenensystem ausgeht. Fritz Scharpf geht in seiner Hypothese der „Politikverflechtungsfalle“ davon aus, dass die Effektivität eines Mehrebenensystems aufgrund der zunehmenden Verflechtung der Politik auf nationaler und supranationaler Ebene dazu führt, dass die Handlungsfähigkeit der zentralen Akteure durch die starke nationale und supranationale Verflechtung gehemmt wird und somit nicht effektiv gehandelt werden kann. Der Multi-Level-Governance Ansatz führt somit zwangsläufig zu einer Zusammenarbeit und Verhandlungen unterschiedlicher Akteure, die dementsprechend dazu führen, dass bestimmte Strategien und Politikfelder ausgehend von der europäischen Ebene auf die nationale Ebene übergehen und dann wie beispielsweise in Deutschland sowohl auf Bundesebene, als auch auf Landesebene und kommunaler Ebene diskutiert und verhandelt werden müssen. Dieser Prozess der Verhandlung und Zusammenarbeit der Akteure führt somit zu einer Vielzahl von Aushandlungsprozessen seitens der zentralen Akteuren auf europäischer, nationaler, subnationaler und regionaler Ebene, die schließlich aufgrund der Verflechtung zu Hemmnissen in der Umsetzung und Entscheidungsfindung führen und dementsprechend ineffektiv wirken. Scharpf plädiert daraus folgernd für eine umfangreiche Reform der Entscheidungsstrukturen seitens der Akteure und Strukturen und kritisiert den Multi-Level-Governance Ansatz als „Politikverflechtungsfalle“ (Vgl. Scharpf (1976), (2007)). Trotz dieser Kritik, soll

dieser Ansatz im Rahmen dieser Arbeit hinsichtlich der Analyse und Beantwortung der Forschungsfrage dienen und seine theoretische Anwendung im Bereich der „hard politics“ (Arbeitsmarktpolitik/Migrationspolitik) erhalten.

Ausgehend von diesem Mehrebenensystem haben sich hinsichtlich der im Rahmen der zu analysierenden Länder Österreich und Deutschland somit beispielsweise Netzwerke im Bereich der europäischen Sozialpartner gebildet. Im Fall der österreichischen Rot-Weiß-Rot-Karte ist von einem horizontalen Europäisierungsprozess zu sprechen, der sich in Form eines Bottom-Up Prozesses zeigt. Der Einfluss der EU-Blue Card Richtlinie wird demzufolge als Grundstein für diese nationale Entwicklung gesehen. Somit ergibt sich für Österreich ein Mehrebenensystem in diesem Bereich, dass ausgehend von der supranationalen EU-Ebene in Form der EU-Blue Card Richtlinie dazu geführt hat, dass auf nationaler Ebene in Österreich die nationalen Akteure, in diesem Fall die Sozialpartner beauftragt wurden, ein eigenes nationales System zu entwickeln, welches wiederum in einem Rückkopplungseffekt ausgehend von dem ursprünglichen Top-Down-Prozess in einem Bottom-Up Prozess rückgekoppelt wurde auf Ebene der Europäischen Union. Die österreichischen Sozialpartner treten somit in diesem Fall geprägt von ihren Präferenzen als eigenständiger Akteur auf, der durch den teils fließenden Übergang von europäischer und innerstaatlicher Politik interveniert.

3.4. Theorie der Europäisierung

Bei der Frage, in welchem Ausmaß und in welchem Grad die Europäisierung derzeit hinsichtlich der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige in den zu vergleichenden Ländern vorhanden ist, ist es unerlässlich neben den bereits ausgewählten Theorien in dieser Arbeit auch auf die Theorie der Europäisierung einzugehen. Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass es keine eindeutige Theorie aufgrund der Komplexität des Begriffes und den divergierenden Ebenen im Bereich der Europäisierung gibt. Darüber hinaus ist begrifflich zwischen den abweichenden Bedeutungen von Europäischer Integration und Europäisierung zu unterscheiden (Vgl. Eising (2003)).

In der EU-Forschung lag insbesondere seit der Gründung der EWG ausgehend von der Konstruktion der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein Hauptfokus auf der Untersuchung und Erforschung der „Europäischen Integration“ als ein Phänomen, welches primär der Frage nachging, warum sich Staaten auf einer supranationalen Ebene zusammenschließen und im Zuge dieser Entwicklung ihre Souveränität in bestimmten Bereichen bewusst aufgeben, und wie das sich daraus entwickelnde System der Supranationalisierung als politische Institution zu erklären ist (Vgl. Auel (2012): 248). Erst in den letzten zwei Jahrzehnten hat sich zunehmend auch der Begriff der Europäisierung als eigenständiges Konzept durch zahlreiche Ansätze insbesondere in Hinblick auf die policy-Ebene und der Erforschung des Einflusses europäischer Politik auf die nationale Ebene entwickelt und Eingang in die Forschung gefunden. Jedoch ist auch hinsichtlich der Europäisierung bis jetzt keine eindeutige, allgemeingültig Theorie definiert worden, da Europäisierung als ein andauernder Prozess zu verstehen ist und somit nur konzeptionell gefasst werden kann. Dementsprechend soll zunächst der Begriff der Europäisierung im Rahmen dieser Arbeit definiert werden. Europäisierung als Begriff wird im Rahmen dieser Arbeit als ein politischer Prozess verstanden, der Einfluss auf die Nationalstaaten ausübt und dementsprechend dazu führt, dass sich neue über die innerstaatlichen und nationalen Ebene hinausgehend politische Strukturen bilden, die wiederum dazu führen, dass sich bestimmte nationale Politikfelder wandeln bzw. verändern. Europäisierung ist infolgedessen Teil einer neuen Form von Machstruktur, der sich in der Europäischen Union entwickelt und in einem dynamischen Verhältnis zu den jeweiligen Nationalstaaten steht. Das Ergebnis dieses Prozesses, der sich stetig, zu

unterschiedlichen Zeitpunkten, in unterschiedlichen Politikfeldern und auf unterschiedlichen Ebenen wandelt und unterschiedliche Akteure beeinflusst, ist die Kreation eines politischen Systems, dass auf mehreren Ebenen und unterschiedlichen Akteuren basiert, die in sich entwickelnden Netzwerk miteinander interagieren und kooperieren somit eine neue Form der Machtausübung erzeugen, die auf supranationaler, nationaler, regionaler, und substaatlicher Ebene Auswirkungen hat (Vgl. Parusel (2010): 44-45).

Europäisierung ist dementsprechend ein Prozess, der sich mit dem Wandel bzw. der Schaffung neuer Institutionen, Veränderungen politischer Inhalte oder Thematiken und Diskursen beschäftigt und diese misst bzw. versucht zu erklären. Europäisierung bedeutet somit zum einen den Wandel bzw. die Umgestaltungen der Policy, Politics und Polity auf nationaler Ebene, die von der Europäischen Union ausgehend auf europäischer Ebene dazu führt, dass sich neue Netzwerke und Akteure bilden, die aufgrund neuer Strukturen entstehen, als auch die Erforschung der Rückwirkungen von Seiten der Europäischen Union als europäischer Integrationsprozess beinhaltet (Vgl. Parusel (2010): 45). Eine voranschreitende Europäisierung kann zu einer teilweise erheblichen Umverteilung der Machtverhältnisse bzw. Machtressourcen führen, die neue Formen des Regierens entstehen lassen. Europäisierung ist somit als ein facettenreicher politischer Prozess zu verstehen, der zu einer Vereinheitlichung bzw. Vergemeinschaftung führt. Das theoretische Konzept, welches zur Messung des Grades der Europäisierung in dieser Arbeit verwendet wird, basiert entscheidend auf dem Theoriekonzept von Claudio M. Radaelli.

In dieser Arbeit soll somit versucht werden die Europäisierung bzw. den Europäisierungsprozess im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige hinsichtlich des Einflusses der EU-Politik bzw. der EU-Vorgaben auf nationaler Ebene messbar zu machen und die Europäisierung bzw. Vergemeinschaftung in diesem Politikfeld (in Bereichen wie Normen, Akteure, Parteien, Verfassung, Traditionen, Einstellungen) durch die zwei vorab gewählten Mitgliedsstaaten Österreich und Deutschland zu messen und interpretieren zu können.

Ausgehend von dieser Begriffsdefinition und infolge des bereits erwähnten Theoriedefizits sollen in diesem Kapitel vor allem Konzepte bzw. Ansätze des Europäisierungsprozesses gewählt werden, die sich in der Europäisierungsforschung mit den Auswirkungen der europäischen Politik auf Ebene der nationalen Politik der

Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beschäftigen. Darüber hinaus soll dieses Unterkapitel dazu dienen, ein Konzept zu wählen, welches besonders hinsichtlich der Europäisierung bzw. des Europäisierungsprozesses der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige geeignet ist und somit induktiv erschlossen werden kann.

In diesem Zusammenhang wird im Rahmen dieser Arbeit das Konzept von Claudio M. Radaelli hinsichtlich des Einflusses europäischer Politik und deren Wirkung auf die nationalen Politikformulierungen der EU-Mitgliedsstaaten herangezogen. Das Europäisierungskonzept von Claudio M. Radaelli erscheint für diese Arbeit als besonders geeignet, da es nicht nur weit entwickelt ist, sondern auch eine Vielzahl anderer Forschungsansätze der Europäisierung vereint und somit ermöglicht, die größtmögliche Zahl an „Instrumenten“ zur Messung des Grades der Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige zu nutzen.

Somit soll sich diese Arbeit ausgehend von der Forschungsfrage und den zwei dazugehörigen Hypothesen primär an dem systematisierten Konzept der Europäisierung von Claudio M. Radaelli orientieren. Grundlage des systematisierten Konzepts von Europäisierung ist nach Radaelli die theoretische Annahme, dass Europäisierung als ein Phänomen bezeichnet werden kann, welches auf Ebene der policies, polity und politics ausgehend von der europäischen Ebene einen Einfluss auf die nationale Politik der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat (Vgl. Radaelli/ Pasquier (2007): 36 z.i. Auel (2012): 249). Claudio M. Radaelli stützt seine Konzeptualisierung der Europäisierung vor allem auf Robert Ladrech, der sich bereits als einer der Ersten mit der Konzeptualisierung von Europäisierung als einen eigenständigen Ansatz neben der Europäischen Integration bzw. politischen Integration beschäftigt hat. So definierte Ladrech bereits zu Beginn der 1990er Jahre im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht Europäisierung als:

“Incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making,” (Ladrech (1994): 69).

Darauf aufbauend definierte Claudio M. Radaelli im Jahr 2000 Europäisierung in einer ausgedehnteren Form wie folgt:

“Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies,” (Radaelli (2000): 4).

Ausgehend von dieser Definition des Begriffs der Europäisierung versteht Radaelli Europäisierung als einen andauernden Prozess, der dazu führt, dass es zu einem Wandel im Bereich der nationalen Politik in den Staaten kommt, der von der Ebene der Europäischen Union und den dort beteiligten Institutionen und Akteuren ausgeht. Im Gegensatz zu der Definition der Europäisierung durch Robert Ladrech geht Claudio M. Radaelli somit sowohl auf die Entwicklung und Entstehung bzw. den Prozess der Bildung von europäischer Politik ein, als auch auf den daraus resultierenden Wandel und Einfluss dieser Politik in Hinblick auf die einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Vgl. Auel (2012): 251). Ausgehend von der Perspektive der Policy-Ebene versucht dieses Konzept somit die Europäisierung bzw. den Prozess der Europäisierung im Bereich der politischen Werkzeuge, Akteure ebenso zu untersuchen, wie auch in Hinblick auf die Inhalte der Politik und dem jeweiligen Politikstil (Vgl. Auel (2012): 252).

Um den Prozess der Europäisierung in einem bestimmten Politikfeld oder Politikbereich fassen zu können ist es unabdingbar, bestimmte „Werkzeuge“ zu verwenden, die einen möglichen Wandel oder eine Veränderung in Hinblick auf die nationale Politik und deren Ursprung auf europäischer Ebene „messbar“ machen. Entscheidend für diesen Forschungsbereich ist das Verständnis, bzw. die Grundannahme, dass Europäisierung als ein Prozess zu verstehen ist, der umfassend in alle Elemente der nationalen politischen Systeme der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in unterschiedlichem Ausmaß interveniert und trotzdem in den jeweiligen Politikfeldern als auch hinsichtlich der Richtung des Wandels in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU divergiert (Vgl. Knodt/Corcaci (2012): 136).

Die Wirkungen von Europäisierung und die Richtung dieses Europäisierungsprozesses werden dementsprechend im Rahmen dieser Arbeit anhand von vier Kategorien gemessen:

Kategorien der Europäisierung	Retrenchment	Inertia	Absorbition	Transformation
Wandel	negativer Wandel „-“	kein Wandel vorhanden „0“	Wandel vorhanden, Anpassung „+“	Fundamentaler Wandel, umfangreich „++“
Richtung der Europäisierung	Der nationale Widerstand ist groß und führt zu einem negativen Wandel bzw. zu einer Enteuropäisierung	Die nationalen Systeme sind immun gegen Veränderungen, die durch die EU-Politik entstehen	Die nationale Politik wandelt sich und passt sich den Vorgaben der EU-Ebene an	Das nationale System und die nationale Politik werden grundlegend verändert und an die EU-Ebene und Vorgaben angepasst

(Eigendarstellung nach Radaelli)

Ausgehend von diesen vier Kategorien, die dazu dienen sollen, die Wirkung von Europäisierung im Bereich der nationalen Regierungen und Systeme zu messen, müssen aufgrund der Komplexität des Europäisierungsprozesses weitere „Instrumente“ hinzugezogen werden um Europäisierung für die Forschung „messbar“ zu machen. Als Mechanismen der Europäisierung unterscheidet Radaelli ebenso zwischen der direkten und indirekten Europäisierung. Diese Unterscheidung dient der Konzeptualisierung von Steuerungsinstrumenten, die von Seiten der Europäischen Union und ihren Institutionen eingesetzt werden, um die Mitgliedsstaaten und ihre nationalen Politikstile an die Politikmodi der Europäischen Union anzupassen.

Im Folgenden ist direkte Europäisierung in zwei Unterkategorien zu fassen, die den Verbindlichkeitsgrad für die nationalen Regierungen festlegen. Diese Unterkategorien werden infolgedessen in der Europäisierungsforschung als „hard law“ und „soft law“ bezeichnet. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, dass „hard law“ als eine klar

definierte Vorgabe der Europäischen Union in bestimmten Bereichen zu sehen ist. Mittels rechtlicher Verbindlichkeit, sprich durch Gesetze bzw. bindendes Recht interveniert die Europäische Union auf die nationale Politikebene der Mitgliedsstaaten. Die Umsetzung dieser Gesetze kann dementsprechend als Druck bezeichnet werden, der entweder mit einem geringen Spielraum für die Mitgliedsstaaten und mit Zwang umgesetzt werden muss, oder aber den Mitgliedsstaaten einen relativ großen Spielraum hinsichtlich der nationalen Umsetzung ermöglicht und als „framework regulation“ bezeichnet werden kann, und nur den Rahmen für die Umsetzung einer bestimmten Vorgabe übermittelt.

Die Europäische Union kann jedoch in Bezug auf den Europäisierungsprozess die Mitgliedsstaaten auch mittels „soft law“ direkt europäisieren. In diesem Fall sind die Vorgaben seitens der EU rechtlich unverbindlich, aber als politische Verpflichtung zu verstehen. Die Europäische Union versucht somit mit Hilfe von sanftem Druck gemeinsame Maßstäbe durch Zielvereinbarungen mit geringem Spielraum für die Mitgliedsstaaten umzusetzen oder aber den Spielraum so groß zu halten, dass der Akt der Europäisierung in einem bestimmten Bereich eher als Voluntarismus bezeichnet werden kann. Indirekte Europäisierung hingegen basiert nicht auf bestimmten Vorgaben seitens der Europäischen Union. Ein Druck bezüglich der nationalen Politik entsteht vielmehr durch einen Wandel der beispielsweise durch den Konkurrenzkampf zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union selbst entsteht (Vgl. Treib/Bähr et al. (2005) In: Melchior (2013))⁷.

Neben direkter und indirekter Europäisierung können die Mechanismen der Europäisierung auf Ebene der nationalen Politik jedoch auch durch unterschiedliche Richtungen zu einem Wandel und einer Beeinflussung führen. Radaelli verweist deshalb auch auf weitere Formen der EU-Governance. Hierbei ist zwischen Europäisierung als „Top-Down“, „Bottom-Up“ oder horizontale Diffusion zu unterscheiden. Als „Top-Down“ Mechanismus sind all jene Formen der Europäisierung zu fassen, die eine direkte Europäisierung ausüben und von der Europäischen Union selbst formuliert werden und dementsprechend bestimmte Prozesse oder Regelungen festlegen, die von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen und somit europäisierend wirken. Radaelli fasst diese Form der

⁷ Vgl. Melchior, Josef (2013) : Vorlesung M5: Europäische Union und Europäisierung Universität Wien, Folie 29, und eigene Mitschriften.

Europäisierung als positive Integration auf, da es ein eindeutiges Modell der Politik gibt und die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union diese in ihren nationalen Politiksystemen umsetzen (Vgl. Knodt/Corcaci (2012): 138).

Das „Bottom-Up“ Modell hingegen ist als ein induktives Instrument zu interpretieren, mit dem die Mitgliedsstaaten versuchen, ihre eigenen Interessen und Modelle von der nationalen Ebene auf die supranationale Ebene zu heben. Hierbei versuchen somit die nationalen Regierungen und Akteure der Mitgliedsstaaten eigene, bereits vorhandene und in der Praxis bewehrte Politikstrategien und Konzepte für bestimmte Politikbereiche auf die Ebene der Europäischen Union zu heben und diese somit für alle anderen Mitgliedsstaaten durch eine Europäisierung dieses Modells verbindlich zu machen. Die Mitgliedsstaaten versuchen somit wichtige Impulse zu geben, die gegebenenfalls dazu führen, dass sich darauf aufbauend durch die Europäische Union Normen entwickeln, die auf ihren Interessen basieren und auch für die anderen Mitgliedsstaaten verbindlich werden.

Als drittes Modell ist die „horizontale Diffusion“ zu bezeichnen. Dieses Modell beinhaltet für Radaelli eine weitere Form der Integration, die dann stattfindet, wenn die nationale und supranationale Ebene zusammenarbeiten und es zu keinem Ergebnis kommt, welches durch die Europäische Union formuliert werden könnte. Somit sind nun die Mitgliedsstaaten als Netzwerke die entscheidenden Akteure. Wenn es nicht gelingt auf Ebene der Europäischen Union eine gemeinsame Norm zu entwickeln, dann soll die Europäisierung zumindest innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten, in Form der Übernahme bestimmter anderer mitgliedsstaatlicher nationaler Systeme und Wege, dazu führen, dass die Mitgliedsstaaten sich gegenseitig politisch angleichen und sich wechselseitig beeinflussen. Die Europäisierung gewinnt somit durch die nationalen Erfahrungen der einzelnen Mitgliedsstaaten in bestimmten Politikbereichen (Vgl. Auel (2012): 253-255).

Weitere Referenzpunkte, welche die Europäisierung der nationalen Ebene der Mitgliedsstaaten messbar machen sind hinsichtlich des Druckes der Europäisierung für die nationale Politik zu messen. Entscheidend ist hierfür vor allem das Grundmodell der Europäisierung welches von Caporasi/ Cowles/ Risse-Kappen (2001) entwickelt wurde und auch im Konzept des Europäisierungsprozesses bei Claudio Radaelli eine entscheidende Rolle spielt. Der „Goodness of fit“, auch Anpassungsdruck genannt, dient hier als Erklärungsmuster in Hinblick auf den

Europäisierungsprozess und dem damit einhergehenden Wandel in den Nationalstaaten, der zu einem unterschiedlichen Anpassungsdruck zwischen der Europäischen Union und den nationalen Regierungen und Institutionen der Mitgliedsstaaten führen kann. Die nationale Politik eines Mitgliedsstaates muss somit an ein spezifisches Modell nach europäischem Leitbild umgesetzt und gegebenenfalls angepasst werden. Dieser Anpassungsdruck entsteht allerdings nur im Zuge positiver Integration und nicht im Bereich der negativen Integration, der nur Veränderungen im Bereich der „opportunity structures“ vorsieht und nicht rechtlich verbindlich formuliert wurde (Vgl. Auel (2012): 258-260). Das Konzept des „Goodness of fit“ basiert auf der Annahme, dass bestehende nationale Institutionen gegenüber der Umsetzung Europäischer Politik ein Beharrungsvermögen haben. Entscheidend ist der Grad des Anpassungsbedarfs nationaler Politik an EU-Vorschriften. Je höher der Anpassungsbedarf ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Umsetzung dieser Verordnungen auf nationaler Ebene kommt. Eine direkte positive Folge dieses „Goodness of fit“ wäre somit ein nationaler Strukturwandel, der sich an den Vorgaben der Europäischen Union orientiert, jedoch ist davon auszugehen, je höher der Anpassungsdruck ist desto wahrscheinlicher ist es, dass es zu Verzögerungen und oder zu Inkorrektheiten bei der Umsetzung der EU-Vorschriften auf nationaler Ebene kommt. Das Konzept des „Goodness of fit“ basiert daher auf der Annahme, dass die Politik der Europäischen Union nicht problemlos auf die Ebene der nationalen Politik der Mitgliedsstaaten angewendet bzw. eingefügt werden kann, und so ein Anpassungsdruck entsteht. „Dieser Anpassungsdruck wird also ausgelöst durch einen „misfit“, durch die Inkompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik. Je weniger kompatibel die nationale Politik mit europäischen Vorgaben ist, je größer also der „misfit“, desto größer ist der Anpassungsdruck“ (Auel (2012): 256).

Der Anpassungsdruck im Bereich der Europäisierung ist grundsätzlich abhängig von einer Vielzahl von Faktoren. Im Folgenden sollen deshalb einige Faktoren aufgelistet werden, die den Anpassungsdruck für die Nationalstaaten beeinflussen. Der Anpassungsdruck kann entsprechend abhängig sein von Art der Verbindlichkeit der EU-Vorgaben in Form von „soft law“ oder „hard law“, die Befugnis bzw. die Zuständigkeit, die die Europäische Union und ihre Institutionen bereits in diesem Politikfeld hat. Ebenso ist auch entscheidend, inwieweit bereits die Mitgliedsstaaten an der Entwicklung der jeweiligen EU-Vorgabe beteiligt waren und diese anerkennen

oder kritisieren. Neben diesen genannten Faktoren, die einen Einfluss auf den Grad des Anpassungsdruckes haben, ist auch die Anpassungsbereitschaft der einzelnen Mitgliedsstaaten von bestimmten Aspekten abhängig. Die Anpassungsbereitschaft der nationalen Regierungen hängt somit unter anderem von der Machtverteilung der nationalen Parteien ab und ihren Positionen gegenüber der Europäischen Union (EU-Gegner bzw. EU-Befürworter). Ebenso entscheidend ist der Reformwille bzw. der Widerstand hinsichtlich der EU-Vorgaben auf nationaler Ebene. Auch das Vorhandensein bestimmter nationaler Traditionen und Ressourcen sind als entscheidende Faktoren zu nennen, welche die Anpassungsbereitschaft der jeweiligen Mitgliedsstaaten in Form von negativer oder positiver Integration beeinflussen können.

Rainer Eising teilt die Ansichten und das Konzept der Europäisierung von Claudio M. Radaelli teilweise, auch wenn er darauf verweist, dass zwar die Entwicklung solcher Konzepte wichtig ist, wenn auch nach seiner Ansicht beachtet werden muss, dass diese Konzepte mehrdeutig interpretiert werden können und manchmal zu oberflächlich sind (Vgl. Eising (2003): 388). Eising kritisiert somit die Konzepte der Europäisierung, da er diese für zu abstrakt ansieht. Des Weiteren geht Eising davon aus, dass die Konzeptualisierung von Europäisierung nur dann effektiv und sinnvoll sein kann, wenn das Konzept der „Integration“ ebenso Eingang findet, da er davon ausgeht, dass die zentralen Erkenntnisse der Europäischen Integration im Bereich der Europäisierung in zahlreichen Aspekten übereinstimmen und eine unabdingbare Voraussetzung für die Europäisierung sind (Vgl. Eising (2003): 394). Eising geht somit anders als Radaelli davon aus, dass Europäisierung das Ergebnis eines Integrationsprozesses auf nationaler Ebene ist, der sowohl die Prozesse, als auch die Akteure beeinflusst. Darüber hinaus vertritt er die These, dass die Politik der Europäischen Union immer mehr nur noch durch Multi-Level-Governance-Netzwerke möglich ist (Vgl. Eising (2003): 401).

Neben Rainer Eising gibt es auch andere Stimmen, die hinsichtlich des Europäisierungskonzeptes von Radaelli Kritik äußern, die folglich kurz genannt werden sollen. Zum einen wird das Konzept der Europäisierung von Claudio M. Radaelli dahingehend kritisiert, dass sein Konzept von einer gewissen Passivität der Mitgliedsstaaten ausgeht, den Einfluss der nationalen Akteure und Regierungen der Mitgliedsstaaten auf die Ebene der Europäischen Union nur unzureichend beachtet und deren Einfluss nicht miteinschließt. Dieser Kritikpunkt ist insbesondere im

Rahmen dieser Arbeit zu bestätigen, da das Konzept von Radaelli im Bereich der Rot-Weiß-Rot Karte in Österreich unzureichend ist und deshalb durch eigene Interpretationen und eine weitere Entwicklung des Ansatzes von Radaelli erweitert werden muss. Darüber hinaus soll hinsichtlich des Konzeptes von Radaelli auch darauf verwiesen werden, dass dieser Ansatz einen Mangel an Multikausalität aufweist. Das Konzept der Europäisierung ist dementsprechend im Bereich der Vielfalt von Einflüssen zu stark eingeschränkt und vermittelt dementsprechend den Eindruck, dass die nationale Politikebene der Mitgliedsstaaten nur durch Vorgaben seitens der Europäischen Union zu einem Wandel bzw. zu Veränderungen führen. Jedoch ist auch darauf zu verweisen, dass sowohl nationale Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten als auch internationale Entwicklungen Einfluss auf den Europäisierungsprozess haben können, und somit in bestimmten Bereichen die Europäisierung nicht immer eindeutig auf die Vorgaben einer europäischen Politik beschränkt werden kann.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass Europäisierung nicht als ein Endzustand zu fassen ist und Mitgliedsstaaten und nationale Politiken, ebenso wie unterschiedliche Akteure, von Staat zu Staat in einem unterschiedlichen Ausmaß und Vielfältigkeit zu unterschiedlichen Zeitpunkten beeinflusst (Eising (2000)/ Goetz (2002)). Eine eindeutige, allgemeingültige Theorie der Europäisierung ist daher nicht möglich. Prinzipiell versuchen führende WissenschaftlerInnen im Forschungsbereich der Europäisierung vor allem mit einer Vielzahl von Konzepten und Ansätzen zu arbeiten, die für einen bestimmten Politikbereich oder eine bestimmte Analyseebene sinnvoll sind und dementsprechend konzipiert werden. Lediglich die in diesem Kapitel deskriptiv erläuterten Werkzeuge, die Europäisierung messbar machen sollen, sind in nahezu allen Konzepten und Ansätzen, die sich mit der Europäisierung beschäftigen, zu finden.

Entscheidend ist jedoch darauf zu verweisen, dass Europäisierung nicht zwangsläufig auch zu einer Homogenisierung, sprich zu einer einheitlichen Politik, Struktur oder Praktiken führen muss. Im Rahmen dieser Arbeit sollen die erläuterten „Werkzeuge“, die im Ansatz von Radaelli zu finden sind dazu dienen, die Europäisierung hinsichtlich des einzelnen Elements (Arbeitsmigrationspolitik) in den beiden nationalen politischen Systeme in Österreich und Deutschland ausgehend von der EU-Ebene auf nationaler Ebene zu messen, und somit die Einbettung der

europäischen Politik in diesem Bereich in Bezug auf einzelne nationale Faktoren und Konfigurationen für die Wirkung darzustellen.

4. Entwicklung der Migrationspolitik der Europäischen Union

Dieses Kapitel dient der Zusammenfassung der Entwicklung der Migrationspolitik, und speziell der Arbeitsmigrationspolitik der Europäischen Union und dem Ziel einer Vergemeinschaftung in diesem Bereich. Die Entwicklung des Europäisierungsprozesses in diesem Politikfeld orientiert sich dementsprechend an der Europäischen Union, den Akteuren und ihren Vorgaben gegenüber den Mitgliedsstaaten. Als Referenzpunkte dienen folglich primär die Verträge, ausgehend vom Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Lissabon bzw. bis heute, die gleichzeitig auch den zeitlichen Untersuchungsrahmen der Arbeitsmigrationspolitik der Europäischen Union in dieser Arbeit darstellen. Aufgrund der Komplexität der Migrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union und ihrer Vergemeinschaftung, ist es jedoch unerlässlich auch zumindest kurz die Entwicklung der Migrationspolitik im Bereich der illegalen Zuwanderung, sowie Asylsuchenden und Flüchtlingen und der Sicherung der Außengrenzen der Europäischen Union in den Verträgen zu erwähnen, denn sie bilden den Grundstein und das Fundament der Migrationspolitik und ihrer Europäisierung. Der Bereich der Arbeitsmigration hat sich aus dieser Politik bzw. dieser Vergemeinschaftung heraus entwickelt und kann infolgedessen nicht völlig getrennt von der generellen Entwicklung der „klassischen“ Migrationspolitik und EU-Vorgaben betrachtet werden. Dieses Kapitel soll dazu dienen, den Prozess der europäischen Arbeitsmigrationspolitik besser nachvollziehen zu können und dementsprechend auch die nationalen Prozesse und Umsetzungen hinsichtlich der Europäisierung legaler Migration und den Machtverhältnissen die durch die Veränderungen der Machtstrukturen entstehen besser analysieren zu können. Die Arbeitsmigrationspolitik betrifft folglich jene ArbeitsmigrantInnen, die aus Drittstaaten, sprich nicht aus EU-Mitgliedsstaaten, Mitgliedsstaaten der EWR oder der Schweiz kommen, und ihrer beruflichen Ausübung in einem der 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nachgehen wollen und aus diesem Grund transnational einwandern wollen.⁸ Somit sind unter ArbeitsmigrantInnen weder Personen zu fassen, die aufgrund von Verfolgung, Kriegen, Unterdrückung etc., ergo als

8

Vgl.

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf;jsessionid=273ACD0BA5A14825A3C4DBDF581AE348.2_cid373?__blob=publicationFile (Seite 4) (Zugriff 24.02.2015)

Asylsuchende, Flüchtlinge oder Illegale in die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten einwandern wollen, noch werden UnionsbürgerInnen entsprechend dieser Eingrenzung dazu gezählt. Der primäre Grund der Einwanderung ist die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in einem der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Als hochqualifiziert werden dementsprechend alle ArbeitsmigrantInnen gefasst, die über besonders hohe Qualifikationen verfügen oder besondere, spezielle Kenntnisse in einem bestimmten Gebiet aufweisen.

Um die Einstellung bzw. Politik der Europäischen Union und den aktuell 28 Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Arbeitsmigrationspolitik und dem Ziel der Vergemeinschaftung dieses speziellen Politikfeldes verstehen zu können, müssen neben der Definition von ArbeitsmigrantInnen und hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen, zwei zentrale Dinge zunächst genannt werden, die insbesondere für die Zusammenarbeit der europäischen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union als supranationale Institution entscheidend sind. Zunächst sei darauf zu verweisen, dass die nationale Migrationspolitik bzw. Arbeitsmigrationspolitik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union lange Zeit unter alleiniger Souveränität der Nationalstaaten stand und ein zentrales Hoheitsgebiet der nationalen Regierungen darstellte. Zum anderen waren und sind die europäischen Mitgliedsstaaten bis heute in unterschiedlichem Ausmaß von Wanderungsbewegungen bzw. MigrantInnen betroffen bzw. werben diese konkret im Sinne von ArbeitsmigrantInnen an. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterscheiden sich aber teilweise erheblich in ihren Einstellungen gegenüber ZuwanderInnen, welches auch in Hinsicht auf die politische Gestaltung bzw. Steuerung dieses Politikfeldes zu berücksichtigen ist (Vgl. Wassenhoven (2011): 108-109). Generell ist jedoch festzuhalten, dass sich die Europäischen Union als supranationales Staatsgefüge und ihre Mitgliedsstaaten sich im Zuge der demografischen Entwicklung und der Globalisierung zu einem der wichtigsten Einwanderungsgebiete der Welt entwickelt haben, welches auch insbesondere ausschlaggebend für die Politik der Migrations- bzw. Arbeitsmigration von Seiten der Europäischen Union und dem Ziel einer Vergemeinschaftung in diesem Bereich ist. Die Europäisierung der Migrations- bzw. Arbeitsmigrationspolitik zählt zu den Politikfeldern, die sich stetig weiterentwickeln und dazu führen, dass sich die Institutionen der Europäischen Union und die nationalen Regierungen der

Mitgliedsstaaten zunehmend die entscheidenden Kompetenzen teilen und die nationalen Regierungen, die sich entwickelnden neuen Vorgaben der Europäischen Union in die nationalen bereits bestehenden Systemen integrieren. Vormalig nationale Kompetenzen in diesem Bereich werden aufgegeben und führen dazu, dass eine neue vergemeinschaftete Politik der Arbeitsmigration und Migration entsteht. Demzufolge kann die Arbeitsmigrationspolitik nicht abschließend, einschließlich erfasst werden, da sich diese noch immer in einem Prozess der Europäisierung befindet.

Ausgehend von diesem Sachstand wird somit nochmals auf das vier-Phasen Konzept von Andrew Geddes verwiesen, welches bereits im Kapitel Forschungsstand beschrieben wurde und im Rahmen dieses Kapitels als Raster dienen soll, welches durch die genauere Betrachtung der einzelnen Verträge im Zeitraum von Maastricht bis Lissabon und Post-Lissabon analysiert werden soll. In Hinblick auf das zu verwendende Modell der Europäisierung von Andrew Geddes sei jedoch darauf zu verweisen, dass dieses nur bis ins Jahr 2003 reicht. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit eine Erweiterung des Konzeptes hinsichtlich einer fünften Phase von Bernd Parusel herangezogen, die basierend auf dem Vertrag von Lissabon und dem Stockholmer Programm bis März 2015 reicht.

Andrew Geddes gehört, wie bereits erwähnt im Bereich des Europäisierungsprozesses von Migrationspolitik zu den führenden ForscherInnen, die sich mit der Migrationsbewegung in der Europäischen Union und in ihren Mitgliedsstaaten beschäftigen. Andrew Geddes entwickelte unter anderem, das bereits im Forschungsstand vorgestellte Konzept des Europäisierungsprozesses in der Migrations- und Wanderungspolitik, welches die Entwicklung der Europäisierung in diesem Politikfeld in vier Phasen unterteilt. Im Rahmen dieser Arbeit wird, wie bereits erwähnt, dieses Konzept als Analyseraster verwendet und hinsichtlich der Verträge etc. erweitert.

4.1. Phase eins (1957-1985)

Für Andrew Geddes bildet die erste Phase den Zeitraum zwischen 1957 und 1985. Diese Zeiteinschränkung basiert auf den Römischen Verträgen (Gründung Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Gründung der Europäischen

Atomgemeinschaft) und dem ersten Reformvertrag, der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA). In dieser ersten Phase wurde somit der Grundstein für die heutige Europäische Union gelegt und erstmals die Grenzen der neu gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft festgelegt. Der Bereich der Migrationspolitik wurde in dieser Phase nur sehr eingeschränkt behandelt und umfasste primär nur die Wanderungspolitik von GastarbeiterInnen, die von den nationalen Mitgliedsstaaten in die neuen Grenzen der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angeworben wurden und Wanderungsbewegungen von StaatsbürgerInnen innerhalb dieser Grenzen und Staaten. Diese Phase implizierte somit einen ersten zaghaften Schritt im Politikfeld der später entstehenden Migrationspolitik und wird nur aufgrund der Vollständigkeit des vier-Phasen-Modells erwähnt.

4.2. Phase zwei (1986-1993)

Die zweite Phase umfasst nach Geddes die Zeit von 1986 bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht im Jahr 1993. In dieser Zeit endete sowohl die bis dahin in vielen Mitgliedsstaaten verbreitete Politik der gezielten Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen, sogenannten „GastarbeiterInnen“, und führte zu einem mehrheitlichen Anwerbungsstopp. Zeitgleich entwickelte sich jedoch eine neue Form von Migration, die Migration von Flüchtlingen, Asylsuchenden und illegalen EinwanderInnen aus Drittstaaten. Diese neue Form der Zuwanderung führte infolgedessen innerhalb der Grenzen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu teils massiven politischen Debatten und Problematiken in den damaligen Mitgliedsstaaten. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entwickelte sich somit in dieser Phase erstmals zu einem Haupteinwanderungsgebiet. Ausgehend von dieser Entwicklung entstand unter den Mitgliedsstaaten vermehrt gegen Ende der 1980er Jahren erstmals der Wunsch nach einer staatsübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Migrationspolitik. Diese Form der Kooperation sollte nun erstmals zu einem unverbindlichen Interessenaustausch auf Ebene der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft führen. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und ihre Institutionen dienten jedoch primär als Plattform des Austausches der jeweiligen Regierungen der Nationalstaaten und erhielten in dieser Phase keinerlei

Kompetenzen. Jedoch wurde das Politikfeld der Migration bzw. Wanderungsbewegung erstmals über die nationalen Grenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten hinweg als eine gesamteuropäische Problematik formuliert.

Die zweite Phase des Modells von Geddes kann dementsprechend als erste Säule im Bereich der Migrationspolitik gesehen werden, da erstmals der vormals rein national gesteuerte Politikbereich der Migrationspolitik auf die Ebene der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehoben wurde, und somit der Bedarf nach Supranationalität erstmals aufflammte.

4.3. Phase drei (1993-1999)

Ausgehend von diesem Schritt brachte die Phase drei von 1993 bis 1999 den Durchbruch der Migrationspolitik auf europäischer Ebene. Ausschlaggebend war vor allem der Vertrag von Maastricht der nicht nur die Gründung der Europäischen Union vertraglich manifestierte, sondern auch im Bereich der Migrationspolitik dazu führte, dass eine Vielzahl von Mitgliedsstaaten annahm, dass das Ausmaß der neuen Wanderungsbewegungen (illegale Migration, Flüchtlinge, Asylsuchende) und ihre Folgen, wie Kriminalität, nationale, regionale und kommunale Überforderungen mit diesem Politikfeld nicht mehr im Rahmen nationaler Gesetzgebungen alleine gelöst werden können, sondern durch Bestimmungen und Zusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union besser zu lösen seien (Vgl. Wassenhoven (2011):114-115).

4.3.1. Vertrag von Maastricht

Das Ergebnis des Vertrages von Maastricht war infolgedessen die Gründung einer europäischen Wertegemeinschaft, und die Architektur eines Drei-Säulen-Modells welches die Politik und Kompetenzen der europäischen Organe in drei Säulen widerspiegelt. In die erste Säule wurde damals die bereits vergemeinschafteten,

spricht die supranationalen Bereiche aufgeführt, in denen die Europäische Union die Entscheidungskompetenz besitzt und nach dem Mehrheitsprinzip durchsetzt. Die zweite und dritte Säule beinhalteten die neuen im Vertrag vom Maastricht geschaffenen Bereiche der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), als zweite Säule und den Bereich Inneres und Justiz als dritte Säule. Die zweite und dritte Säule wurden intergouvernemental gesteuert, dementsprechend besaß die Europäische Union nur eingeschränkte Kompetenzen in diesen Politikfeldern, die zentrale Akteurgewalt lag bei den nationalen Regierungen.⁹ In der dritten Säule wurde auch der Bereich der Migrationspolitik angesiedelt. Das Ziel des Vertrages von Maastricht war somit primär die Anordnung einiger Vorgaben, die vor allem die Vorbereitungen einer gemeinsamen Europäischen Währungsunion, Außen- und Innenpolitik, sowie die Schaffung einer einheitlichen Bürgerschaft der StaatsbürgerInnen der damaligen Mitgliedsstaaten in Form einer Unionsbürgerschaft vorsah. Zentrale Neuerungen, die auf dem Vertrag von Maastricht basierten waren dementsprechend die Gründung der Europäischen Union, die Zunahme an Kompetenzen und politischen Instrumenten zur Durchsetzung von politischen Entscheidungen seitens des Parlaments, ebenso wie die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens. Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten und ihren nationalen Regierungen vertieft werden. Zentrale Bereiche, in denen diese Zusammenarbeit gefördert werden sollte, waren unter anderem der Bereich Justiz und Inneres, unter dem auch das Politikfeld Einwanderungs- und Asylpolitik gefasst wurde, auch der Bereich der Verteidigung und die bis heute bestehende Europäische Zentralbank (EZB) wurde im Rahmen des Maastricht Vertrages beschlossen.¹⁰

In Hinsicht auf den Forschungsbereich werden nur wenige Punkte des Vertrages genannt, da das Hauptaugenmerk auf der Migrations- bzw. Arbeitsmigrationspolitik liegt. Die Migrationspolitik wurde somit im Vertrag von Maastricht erstmals auf europäischer Ebene formal dem Bereich der Justiz und Inneres zugeordnet und beinhaltete demzufolge eine erste Formalisierung, die den Grundstein für die Manifestierung der Migrationspolitik und ihrer Entwicklung auf Ebene der Europäischen Union festhielt.

⁹Vgl. Drei-Säulen-Modell https://www.eufis.eu/eu-glossar.html?type=0&uid=250&tx_sgzz_pi1_cc=2 (Zugriff: 26.02.2015)

¹⁰Vgl. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm (Zugriff: 26.02.2015)

Im Vertrag von Maastricht ist die Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik im Titel VI Artikel K.1 folgendermaßen beschrieben:

Artikel K.1

Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedsstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse:

1. *die Asylpolitik;*
2. *die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedsstaaten durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen;*
3. *die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder:*
 - a). *die Voraussetzungen für die Einreise und den Verkehr von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten;*
 - b). *die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten, einschließlich der Familienzusammenführung und des Zugangs zur Beschäftigung;*
 - c). *die Bekämpfung illegaler Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten (...)*¹¹

Darüber hinaus wird bezüglich des Artikel K.1 in K.2, K3 und K.9 darauf verwiesen und festgehalten, dass auch gemeinsame Grenzkontrollen und die Bekämpfung der Kriminalität zentrale Aspekte im Bereich der Zuwanderung sind, die gemeinsam koordiniert werden sollen. Entscheidend ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass

¹¹ zitierter Auszug aus dem Vertrag von Maastricht hinsichtlich der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik.

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_de.pdf

(Seite 131-132) (Zugriff: 26.02.2015).

die Kontrolle und Souveränität hinsichtlich der Maßnahmen in diesem Bereich bei den Mitgliedsstaaten verbleiben und den Organen der Europäischen Union keine Kompetenzen in diesem Bereich zustehen, außer durch die sogenannte Evolutivklausel, die jedoch nur durch einen Mitgliedsstaat oder die Europäische Kommission ausgeführt werden kann und somit dazu führt, dass das System der Einstimmigkeit in diesem Politikfeld in besonderen Fällen aufhebt und eine qualifizierte Mehrheit ebenso für die Entscheidung ausreicht (Vgl. Wassenhoven (2011):114-115). Ausgehend von diesem Vertrag kann also festgehalten werden, dass der Bereich der Migration in Hinblick auf die Einwanderungs- und Asylpolitik zwar erstmals vertraglich auf die Ebene der Europäischen Union gehoben wurde, jedoch verfügen die Institutionen und Organe der Europäischen Union in diesem Politikfeld nur durch die Evolutivklausel unter bestimmten Voraussetzungen über Kompetenzen, ansonsten oblag die Regelungsgewalt aufgrund der intergouvernementalen Basis weiterhin alleine bei den Mitgliedsstaaten. Die zentralen Akteure sind somit nach wie vor die nationalen Regierungen. Darüber hinaus beschränkt sich selbst das Politikfeld nur auf illegale Einwanderung, Asylsuchende und Flüchtlinge. ArbeitsmigrantInnen und die Steuerung der Arbeitsmigrationspolitik wurde hingegen nicht auf die Ebene der Europäischen Union verlegt, sondern obliegt weiterhin der Hoheitsgewalt der einzelnen Nationalstaaten mit alleiniger Entscheidungs- und Bestimmungskompetenz.

Neben dem Vertrag von Maastricht umfasst das Phasenmodell von Andrew Geddes ebenso die Zeit bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Jahr 1999. Bevor jedoch die vierte Phase von Geddes Modell ausgehend vom Vertrag von Amsterdam und seine Änderungen bezüglich der Migrationspolitik analysiert werden, sei zuvor darauf zu verweisen, dass die Europäische Union im Januar 1995 durch eine Erweiterungsrunde von zwölf auf fünfzehn Mitgliedsstaaten anwuchs. Die drei neuen Mitgliedsstaaten waren Schweden, Österreich und Finnland. Zudem ist zu berücksichtigen, dass kurz darauf im März 1995 zudem das Schengener Abkommen als ein weiteres Fundament einer Politik der Vergemeinschaftung folgte (Vgl. Wessels (2008): 88). Das Ziel der damaligen Mitgliedsstaaten, und im eingeschränkten Bereich auch der EU-Organe, war es, vor allem im Zeitraum von 1993 bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam 1999, im Politikfeld der Einwanderungs- und Asylpolitik eine Strategie zu entwickeln und umzusetzen, die

dem primären Ziel der Reduzierung der Zuwanderungsströme in die Europäische Union und somit in die nationalen Mitgliedsstaaten dienen sollte (Vgl. Parusel (2010) 24).

4.4. Phase vier (1999-2009)

Das vier Phasenmodell von Geddes setzt entsprechend der vorherigen Phasen mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam 1999 ein, endet allerdings im Jahr 2003, da Andrew Geddes sein vier Dimensionen Konzept 2003 publizierte und dementsprechend sein Forschungshorizont nur bis ins Jahr 2003 reichte (Vgl. / siehe Geddes (2003)). Angesichts der weiteren Entwicklung der Europäisierung bzw. den europäischen Integrationsprozess im Politikfeld der Migrationspolitik wird im folgenden die vierte und fünfte Dimension von Bernd Parusel im Rahmen dieser Arbeit übernommen (siehe Parusel (2010): 22-25). Die vierte Phase behandelt somit in modifizierter Form die Zeit von 1999 bis 2009.

Wichtige Etappen, die in dieser vierten Phase zu nennen sind und Einfluss auf den Prozess der Europäisierung im Politikfeld der Migration hatten, sind: Zu Beginn der Vertrag von Amsterdam (1999) und die daraus resultierende Gründung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts, der darauf aufbauende Gipfel bzw. Rat von Tampere (Oktober 1999), das Haager Programm (2004) und das Grünbuch über das Konzept der Europäischen Union zur Wirtschaftsmigration und legalen Zuwanderungen von Drittstaatenangehörigen (2005).

4.4.1. Vertrag von Amsterdam

Entscheidende Veränderungen, die im Rahmen des Amsterdamer Vertrages 1997 beschlossen wurden und schließlich 1999 in Krafttraten, umfassten insbesondere das architektonische Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union, welches im

Vertrag von Maastricht eingeführt worden war. Hinsichtlich der drei Säulen kam es durch den Vertrag von Amsterdam zu einer massiven Kompetenzverschiebung der Politikbereiche zugunsten der Europäischen Union und ihren Institutionen. Somit wurden fünf der neun Politikfelder der dritten Säule (Justiz und Inneres) in die erste Säule übertragen. Diese „Verschiebung“ der Politikfelder stellte eine massive Kompetenzerweiterung der Europäischen Union dar, da die Bereiche von der intergouvernementalen Ebene auf die supranationale Ebene gehoben wurden. In Bezug auf die Forschungsfrage und die Hypothesen ist diese Verschiebung besonders entscheidend, denn sie umfasste unter anderem die Bereiche der Aufenthaltspolitik, Visapolitik und die Regelung der Asylverfahren (Vgl. Wassenhoven (2011): 116). Der Prozess der Europäisierung wird folglich fortgesetzt und führt dazu, dass die nationalen Akteure, bzw. Regierungen erstmals ihre Souveränitätsansprüche in Bezug auf ihre Kompetenzen über die intergouvernementale Ebene hinaus gegenüber den europäischen Organen zum Teil abtreten und supranationalisieren müssen. Der Vertrag von Amsterdam ist daher von besonderer Bedeutung im Bereich der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik und dem Wandel der Souveränitätsansprüche seitens der damaligen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Durch die Überführung des Migrationsbereiches in die erste Säule verpflichteten sich die Staaten, fortan gemeinsame Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen seitens der Europäischen Union zu schaffen, die verbindlich umgesetzt werden müssen. Dominant waren im Bereich der Migrationspolitik vor allem die Teilbereiche der Steuerung und Reglementierung in Bezug auf illegale ZuwanderInnen, wie auch der Umgang mit Asylsuchenden und Flüchtlingen innerhalb der europäischen Grenzen. Die Schaffung einer gemeinsamen Strategie bzw. Politik der Arbeitsmigration von Drittstaatenangehörigen wurde zwar im Vertrag von Amsterdam angestrebt, scheiterten jedoch schnell. Der Umgang mit ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten wurde allerdings nach wie vor im Bereich der nationalen Arbeitsmarktpolitik verortet und nicht auf Ebene der Europäischen Union reglementiert (Vgl. Parusel (2010): 16).

Hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse wurde im Vertrag von Amsterdam erstmals festgehalten, dass die Europäischen Institutionen im Entscheidungsprozess integriert werden und jegliche Verordnungen im Bereich der Asylpolitik und Einwanderung zunächst bis ins Jahr 2004 auf Ebene der Europäischen Union einstimmig getroffen werden sollten. Dieser Prozess kann somit durch den Vertrag von Amsterdam als

spill-over-Effekt angesehen werden. Die Verlagerung der Asyl- und Einwanderungspolitik von der intergouvernementalen dritten Säule zur vergemeinschafteten, bzw. supranationalisierten ersten Säule ist das Ergebnis einer erfolgreichen Politik in den bereits seit Maastricht bestehenden Politikfeldern der ersten Säule, die sich nun auch auf andere Ebenen bzw. Politikbereiche überträgt. Die Europäisierung nimmt demzufolge zu. Doch der Vertrag von Amsterdam wies auch Fehler bzw. Lücken in Hinblick auf die Zielfunktion der Europäischen Union in Bezug auf den neu gegründeten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes auf, die auch insbesondere den Bereich der Migrationspolitik und ihre politische Integration auf europäischer Ebene betraf. Entsprechend dieser konzeptionellen Schwächen wurde bereits im Oktober 1999 der Gipfel von Tampere als Sondergipfel einberufen (Vgl. Wassenhoven (2011): 116-118).

4.4.2. Gipfel von Tampere

Der Sondergipfel von Tampere diente also primär der Festigung des Vergemeinschaftungsprozesses hinsichtlich der Schaffung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Themenschwerpunkte dieses Gipfels waren deshalb begrenzt auf die Politikfelder der Justiz- und Innenpolitik. Durch Tampere gelang es die Problematiken im Politikfeld der Zuwanderung und Einwanderung in die Europäische Union zu überwinden. Über den Vertrag von Amsterdam hinaus erreichte der Sondergipfel von Tampere den damaligen Zenit in der Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in dem auch erstmals andere Formen der Zuwanderungs- bzw. Einwanderung aufgeführt wurden und als ein Politikfeld entwickelt wurde, welches auf supranationaler Ebene ein Fundament bilden sollte, welches von allen Mitgliedsstaaten in Zukunft umgesetzt werden sollte. Schließlich wurden in Tampere die Politikfelder Sicherheit, Migration und Asyl erstmals zusammengefügt und von den europäischen Organen verknüpfend betrachtet. Die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik in diesem Bereich wurde nochmals bekräftigt. In der Umsetzung dieser neuen europäischen Politik sollten unter anderem vor allem auch die Grenzen des neuen europäischen Raumes, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von Seiten neugegründeter

europäischer Grenzkontrollorganen und den Mitgliedsstaaten verstärkt geschützt werden und eine einheitliche europäische Politik entwickelt werden, die auch die Senderstaaten, bzw. Hauptauswanderungsländer durch zusätzliche Verträge in diese Politik mit einschließt. Entscheidend für diese Arbeit ist insbesondere die in Tampere beschlossene Schaffung eines Regelwerkes bzw. gesetzlichen Rahmens erstmals auch für legale EinwanderInnen, sprich ArbeitsmigrantInnen und Familiennachzügen, sowie bereits seit langem ansässige ZuwanderInnen aus Drittstaaten, deren rechtliche Stellung an die von UnionsbürgerInnen angeglichen und durch den Rat europäisiert werden sollte. Das Fundament der Vergemeinschaftung, sprich die Europäisierung der Migrationspolitik und im speziellen der Arbeitsmigrationspolitik, hat dementsprechend seinen Ursprung in der Vertiefung des Amsterdamer Vertrages durch den Sondergipfel von Tampere 1999 erlangt (Vgl. Wassenhoven (2011): 118-119).

Zahlreiche WissenschaftlerInnen so auch Steffen Angenendt sehen in dem Sondergipfel von Tampere und deren Beschlüsse eine Erweiterung bzw. Verschiebung der Prioritätensetzung seitens der Europäisierung in der Migrationspolitik. Erstmals seit den 1970er Jahren wurde der Bereich der legalen Zuwanderung in Form von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten wieder von den Mitgliedsstaaten beachtet und von der ausschließlichen national dominierten Politik auf die Ebene der Europäischen Union gehoben (Vgl. Wassenhoven (2010): 113 , Angenendt (2008): 40-42).

Analytisch betrachtet ist dies eine Entwicklung, die auf den demographischen Wandel in einigen wirtschaftlich starken Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (u.a. Deutschland, Frankreich) zurückzuführen ist und den Hoheitsbereich der nationalen Regierungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in einen Wandel hinsichtlich einer Europäisierung versetzt.

4.4.3. Vertrag von Nizza

Nach diesem weiteren vertraglichen Meilenstein von Amsterdam und dem Sondergipfel von Tampere trat bereits im Jahr 2003 ein weiterer Vertrag in Kraft, der sich mit den bevorstehenden Osterweiterungsrunden der Europäischen Union 2004

und 2007 beschäftigen sollte. Das damalige Ziel war die Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen, eine neue Stimmengewichtung in Hinblick auf den Rat und eine Erweiterung der europäischen Institutionen beinhaltet, da die massive Vergrößerung der Mitgliedsstaaten auf 25 ohne Reformen und Veränderungen in der Kommission hinsichtlich der Verteilung und Größe der einzelnen Institutionen nicht zu bewältigen wäre.¹² Der Vertrag von Nizza ist entsprechend seinem Inhalt nach hauptsächlich als ein Änderungsdocument für die bevorstehende Osterweiterung zu sehen. Unter anderem die Änderung der Rolle des Europäischen Parlaments als Organ ist für die Europäische Union und ihre Institutionen entscheidend, denn diese implizierte eine positive Entwicklung im Bereich der Entscheidungsfindung seitens des Europäischen Parlaments welche zu einer neuen Beschaffenheit auch innerhalb der europäischen Parteien führte. Hinsichtlich der Migrationspolitik beinhaltet der Vertrag von Nizza einen weiteren Schritt, der den Kompetenzbereich der Europäischen Union erweitern sollte. Trotz dieser Erweiterung beharrten einige Mitgliedsstaaten darauf auch in Zukunft das Recht zu haben in diesem Politikfeld auf Ebene der Europäischen Union zu intervenieren. Entsprechend dieser ebenfalls aufgenommenen Einschränkung seitens der neu erlangten Kompetenzerweiterung der europäischen Institutionen im Politikfeld der Migration erscheint jedoch die Zielsetzung einer weiteren Europäisierung in diesem Bereich fraglich. In der Praxis zeigte sich dieser im Vertrag von Nizza formulierte Widerspruch in Bezug auf die Europäisierung der Migrationspolitik teils deutlich und unterschied sich in Hinsicht auf einzelne Bereiche der Migrationspolitik, wie Asyl, Arbeitsmigration, Flüchtlinge etc.. Der Vertrag von Nizza kann somit in Bezug auf den Europäisierungsprozess der Migrations- bzw. Arbeitsmigrationspolitik tendenziell als wenig relevant erachtet werden, da keine lineare Kompetenzerweiterung aller Migrationsbereiche erkennbar ist (Vgl. Wassenhoven (2010) oder Angenendet (2008)).

¹² Vgl. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=DE> (Zugriff: 27.02.2015)

4.4.4. Haager-Programm

Das Programm von Den Haag wurde im Jahr 2004 beschlossen und diente der Entwicklung weiterer Maßnahmen, die im Sondergipfel von Tampere beschlossen worden waren. Insgesamt umfasste das Haager Programm zehn Punkte, die bis ins Jahr 2009 umgesetzt werden sollten. Die Stärkung des Raumes, der Freiheit, Sicherheit und des Rechtes in der Europäischen Union wurde dabei zur Priorität erklärt, und auch das Politikfeld der Migration spielte eine entscheidende Rolle. Insbesondere die Teilbereiche der illegalen Zuwanderung und der Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union wurde in Den Haag eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

In diesem Zusammenhang liegt interpretatorisch der Schluss nahe, dass vor allem auch die Ereignisse bzw. die Terroranschläge von 9/11 in New York und Washington D.C. und der Terroranschlag in Madrid (2004) und der Krieg gegen den Terror durch die USA und ihre Verbündeten, zu denen auch einzelne Mitgliedsstaaten der EU zählten, die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten in Hinblick auf ihre Außengrenzen und ihre Europäisierung der Migrationspolitik nachhaltig verändert haben. Insbesondere durch die in Den Haag beschlossene Verschärfung der Sicherung der europäischen Außengrenzen und der politischen Reglementierung von illegalen EinwanderInnen aus Drittstaaten erscheint, auch wenn keine eindeutigen Beweise vorliegen, die Fokussierung der Migrationspolitik im Einklang mit der Außensicherheitspolitik der Europäischen Union erstmals seit den 1970er Jahren wieder etwas negativ behaftet gewesen zu sein.

Nichtdestotrotz wurde jedoch die Migrationspolitik und ihre Europäisierung auch im Programm von Den Haag weiterentwickelt. Es wurden entscheidende Weichen insbesondere im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik gestellt. Das Haager-Programm manifestierte insbesondere den Bereich der legalen Zuwanderung, als einen wichtigen Politikbereich, der vor allem in Hinblick auf die weitere Entwicklung und Steigerung der Wirtschaft in der Europäischen Union bzw. die Europäische Union als Wirtschaftsstandort gesehen wurde. Die Migrationspolitik der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten wurde in Folge der Bestimmungen vom Haager Programm somit insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration erweitert bzw. fokussiert. Die Migrationspolitik wurde somit erstmals gezielt mit Subbereichen der europäischen Wirtschaftspolitik verknüpft und erweitert. Gleichzeitig wurde im Zuge des Haager

Programmes auch ein einheitliches Asylsystem eingeführt und die striktere und engere Kooperation mit Drittstaaten bezüglich der Rücksendung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und EinwanderInnen beschlossen. Die Europäisierung der Migrationspolitik wurde somit zum einen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik verknüpft, stärker reglementiert und verschärft, und gleichzeitig im Bereich der legalen Zuwanderung, sprich vor allem betreffend der Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten, vertiefend fokussiert und gelockert in Anknüpfung an die Wirtschaftsbelange, Arbeitsmarktsituation und Bedürfnisse der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten (Vgl. Wassenhoven (2010): 123-124). Festzuhalten ist dementsprechend für den Europäischen Integrationsprozess bzw. für die Europäisierung der Migrationspolitik, dass nicht nur eine weitere Verknüpfung bereits vollständig supranationalisierter Politikbereiche und Subpolitikbereiche gefordert wurde, sondern auch eine erste Spaltung der Migrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union zu erkennen ist. „Legalen ZuwanderInnen“, vor allem ArbeitsmigrantInnen, soll durch Maßnahmen die Einwanderung zunehmend erleichtert werden und durch Daueraufenthaltsberechtigungen besonders gefördert werden, wohingegen die Bestimmungen für illegale EinwanderInnen, Asylsuchenden und Flüchtlingen stärker reglementiert werden. Hinsichtlich der Akteursebene ist somit die Entwicklung eines Mehrebenensystems erkennbar, welches insbesondere zunehmend Akteure der Wirtschaft und Gewerkschaften mit einschließt.

4.4.5. Grünbuch zur Wirtschaftsmigration

Das „Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ war im Januar 2005 das Ergebnis der im Programm von Den Haag vorgenommenen Fokussierung der Arbeitsmigration von ZuwanderInnen aus Drittstaaten und wurde durch die Europäische Kommission konzeptualisiert mit dem Ziel, gemeinsame Vorschläge für die Entwicklung eines europäischen Leitfadens in Bezug auf die Anwerbung und Steuerung von ArbeitsmigrantInnen zu schaffen. Das Grünbuch zur Wirtschaftsmigration kann somit als zweiter Versuch zur Schaffung einer Vergemeinschaftung im Bereich der Arbeitsmigration von Drittstaatenangehörigen gesehen werden. Ein erster Richtlinienentwurf aus dem Jahr 2001 seitens der

Europäischen Union (Europäischen Kommission) zur Handlungsweise mit ArbeitsmigrantInnen scheiterte aufgrund seiner Komplexität und seiner gesetzlichen Verbindlichkeit damals an dem massiven Widerstand vieler Mitgliedsstaaten, die ihre Souveränität bzw. Befugnisse hinsichtlich der nationalen Arbeitsmarktpolitik nicht leichtfertig an die Europäische Union abtreten wollten. Entscheidend für das Grünbuch zur Arbeitsmigration war somit vor allem die Entwicklung eines genauen Funktions- und Aufgabenplans für die europäischen Institutionen, der anders als die damalige Richtlinie, den Mitgliedsstaaten mehr Freiräume in Hinblick auf die Mitbestimmung und Umsetzung einer gemeinsamen Arbeitsmigrationspolitik bieten sollte ohne einen direkten gesetzlichen Charakter aufzuweisen (Vgl. Parusel (2010): 147). Die Umsetzung der Forderungen und Bestimmungen im 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam innerhalb des Politikfeldes der Arbeitsmigration durch Drittstaatenangehörige sollten endlich weiterentwickelt und umgesetzt werden.¹³ Vor allem die demographische Entwicklung innerhalb der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten in Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des gemeinsamen „europäischen Marktes“ sollte mit dem Grünbuch zur Wirtschaftsmigration bzw. Arbeitsmigration auf lange Frist europäisch gelöst und umgesetzt werden. Das Ziel war es, die legale Migration zu Gunsten der Europäischen Union zu stärken, und gleichzeitig auch die illegale Zuwanderungsbewegungen nochmals zu vertiefen und zu bekämpfen. Ein wesentlicher Bestandteil des Grünbuches war der Vorschlag der Europäischen Kommission ein neues Paket von Richtlinien umzusetzen. „Dazu gehörte der Vorschlag einer „horizontalen Rahmenrichtlinie“ für die Harmonisierung und Vereinfachung der Einwanderungsverfahren und der Aufenthaltsbestimmungen für alle Drittstaatenangehörigen, die zum Zweck der Aufnahme einer Arbeit in die EU kommen, sowie mehrere „sektorale“ Richtlinien mit besonderen Kriterien und Regeln für die Zuwanderung von Arbeitskräften mit bestimmten Profilen- etwa „Hochqualifizierte“, Angestellte multinationaler Unternehmen, die in die Mitgliedsstaaten der EU versetzt werden oder Saisonarbeitskräfte“ (Parusel (2010): 16-17). Es wurde jedoch bis heute nur die Richtlinie bezüglich „Hochqualifizierte“ umgesetzt, und das mit einer Verzögerung von vier Jahren, bis zur Formulierung der endgültigen Richtlinie, bzw. sieben Jahren, bis zur Umsetzung auf nationaler Ebenen. Jedoch ist auch darauf zu verweisen, dass hinsichtlich der Beschränkung

¹³ Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11331_de.htm (Zugriff:28.02.2015)

von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten Passagen aus dem damaligen „Zulassungssystem“, welches die Europäische Kommission als Vorschlag im Grünbuch verfasst hatte, übernommen worden sind und bis heute Bestand haben. Das Zulassungssystem im Grünbuch der Europäischen Kommission beinhaltete den Vorschlag, dass Drittstaatenangehörige nur dann als ArbeitsmigrantInnen in die Europäische Union einreisen dürfen, wenn sie bereits über ein Stellenangebot verfügen und das Unternehmen im jeweiligen Mitgliedsstaat der EU seinen Bedarf an geeigneten Bewerbern nicht durch den nationalen Arbeitsmarkt decken kann.¹⁴ Ebenso beinhaltete das Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration bereits die Idee einer europäischen „Green Card“, die heute in Form der EU-Blue-Card tatsächlich im Jahr 2009 durch eine Richtlinie seitens der Europäischen Union umgesetzt wurde.

Das Grünbuch von 2005 stellte somit die zentralen Weichen im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige, führte jedoch wiederum wie bereits 2001 zu massiver Kritik seitens einiger Mitgliedsstaaten, die sogar versuchten, den Kompetenzbereich der Europäischen Union in Zukunft eher zu schmälern als zu erweitern.

Zum Zeitpunkt des Grünbuchs 2005 war somit bis auf den Bereich von Asylsuchenden und Flüchtlingen keine einheitliche europäische koordinierte Migrationspolitik in Ansätzen vorhanden. Seitens der Europäischen Union und ihrer Organe lag bereits dort die Notwendigkeit und der feste Wille einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik, ihrer Lenkung, Steuerung und Reglementierung vor, die nicht nur für die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten von Nutzen sein sollen, sondern auch die Rechte von ZuwanderInnen an die Rechte von UnionsbürgerInnen angleichen sollen.¹⁵ Die damaligen Mitgliedsstaaten unterstützten zwar die Vorschläge der Europäischen Kommission im Grünbuch 2005, beharrten jedoch auf ihren Kompetenzen und Mitsprache in der Umsetzung auf nationaler Ebene, was hinsichtlich der Europäisierung wiederum die Umsetzung und den Erfolg einer gemeinsamen Arbeitsmigrationspolitik negativ beeinflusste bzw. von Seiten der

¹⁴ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0811&from=DE> (Zugriff: 01.03.2015)

¹⁵ Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0235+0+DOC+PDF+V0//DE> (Zugriff: 01.03.2015)

nationalen Regierungen im Umfang der Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen durch die nationalen Akteure als zentrale Akteure bestimmte.

4.5. Phase fünf (seit 2009)

4.5.1. Vertrag von Lissabon

Basierend auf dem Phasen-System der Migrationspolitik von Andrew Geddes und seine Erweiterung durch Bernd Parusel ist der Vertrag von Lissabon als fünfte Phase der Migrationspolitik zu bezeichnen, die zeitlich von der Unterzeichnung Ende 2007 und seinem Inkrafttreten im Jahr 2009 bis heute 2015 zu fassen ist. Der Vertrag von Lissabon konnte nur nach einem „Tauziehen“ und zahlreichen Veränderung durch den Druck einiger Mitgliedsstaaten verspätet Inkrafttreten.

Der Vertrag von Lissabon gehört neben den Verträgen von Maastricht und Amsterdam zu den bisher wichtigsten Verträgen der Europäischen Union und wird unter anderem auch als „Reformvertrag“ bezeichnet. Das Ziel des bis heute letzten europäischen Vertrages ist vor allem die Reformierung einiger wichtiger Europäischer Institutionen und Organe, die zu mehr Demokratie führen sollen und die Europäische Union als Akteur wirksamer bzw. kompetenter werden lassen. Vor allem nach der zweiten Osterweiterung und der Anzahl von derzeit 28 Mitgliedern sind im Vertrag von Lissabon insbesondere die Rechte und Befugnisse des Europäischen Parlaments nochmals erweitert und gestärkt worden. Auch hinsichtlich des viel beklagten Demokratiedefizits ist die Einführung einer Bürgerinitiative für UnionsbürgerInnen, als Mitbestimmungs- und Transparenzsymbol initiiert worden. Ebenso ist im Vertrag von Lissabon das Abstimmungsverfahren des Europäischen Rates geändert und ein neues europäisches Amt in Form des ständigen Präsident des Rates eingeführt worden. Auch im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde ein neues Amt, jenes des „hohen Vertreters“ geschaffen. Der Vertrag von Lissabon hat infolgedessen das Ziel zu mehr Transparenz in Hinblick auf die europäische Politik zu führen und dient der genauen Bestimmung der Aufgaben und Befugnisse im Bereich der zentralen Akteure

(Europäische Union und ihre Institutionen und Mitgliedsstaaten). Eine eindeutige klare Festlegung der Bereiche und Befugnisse der Akteure soll darüber hinaus der weiteren Europäisierung und des Integrationsprozess dienen.¹⁶

In Hinblick auf den Aufbau des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ ist das primäre Ziel die Restrukturierung und die eindeutige Definierung der Zuständigkeitsbereiche in den unterschiedlichen Politikfeldern der Europäischen Institutionen und ihren Mitgliedsstaaten. Die Arbeitsweisen und Politikbereiche werden streng definiert und unterteilt. Entscheidend für den Vertrag von Lissabon war jedoch vor allem auch der Teil II des Vertrages, in dem die Charta der Grundrechte der Union bestimmt werden sollte und verbindlich für alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union umgesetzt werden sollte. Jedoch stieß die Grundrechte-Charta auf massiven Widerstand einiger Mitgliedsstaaten (vor allem Großbritannien, Polen, Tschechien, (Irland)), und wurde somit nicht mehr Bestandteil des offiziellen Vertrages von Lissabon. Trotz dieses Rückschlages im Europäisierungsprozess, der wiederholt an der Stärke einiger nationaler Akteure scheiterte, konnte die Grundrecht-Charta durch einen Querverweis trotzdem noch den Status der Rechtsverbindlichkeit erlangen (Vgl. Hoffmann/Wessels (2008): 13).

In Bezug auf die Europäisierung nationaler Migrationspolitik enthält der Vertrag von Lissabon folgende entscheidende Punkte: Zum einen wird der Bereich der Migrationspolitik mit der Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon 2007 weiter „vergemeinschaftet“ und die Kompetenzen seitens des Europäischen Parlaments gestärkt. Die gemeinsame Migrationspolitik unterliegt somit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Das Europäische Parlament muss dementsprechend einem Gesetzesvorschlag im Politikfeld der Migrationspolitik zustimmen. Als Gesetzesvorschlag in diesem Bereich werden folglich Richtlinien oder Verordnungen bezeichnet. Darüber hinaus wird zum anderen festgelegt, dass das Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung (Mitentscheidungsverfahren) für die Migrationsfelder der

¹⁶ Vgl. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_de.pdf (Zugriff: 01.03.2015)

europäischen Einwanderungspolitik, Visapolitik und der Asyl- und Flüchtlingspolitik eingesetzt wird (Vgl. Vertrag von Lissabon Kapitel II Artikel 62/63).¹⁷

Darüber hinaus enthält der Vertrag jedoch hinsichtlich der Arbeitsmigrationspolitik in Kapitel II wiederum folgende Einschränkung der Europäischen Organe gegenüber den Mitgliedsstaaten:

„Dieser Artikel berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständiger Arbeit zu suchen.“ (Kapitel II, Artikel 63a)¹⁸

Demzufolge enthält der Vertrag von Lissabon 2007 zwar eine weitere Europäisierung und Kompetenzerweiterung im Bereich der Bekämpfung illegaler EinwanderInnen, Asyl- und Flüchtlingspolitik, sowie im Bereich der Visapolitik. Die Arbeitsmigrationspolitik jedoch wird ein weiteres Mal ausgeklammert und die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten werden weiterhin gewahrt. Die Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen kann dementsprechend auch zukünftig nicht durch Mitentscheidungsverfahren entschieden werden, sondern wird nach wie vor im Gesetzgebungsverfahren basierend auf dem Einstimmigkeitsprinzip im Rat geregelt.¹⁹ Die Gesetzgebung hinsichtlich der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik kann somit durch eine einzige Gegenstimme abgelehnt werden. Der Vertrag von Lissabon konnte daher in der Migrationspolitik eine weitere fast vollständige Europäisierung bzw. Vergemeinschaftung erreichen und ist in diesem Zusammenhang als ein Erfolg und ein weiterer Schritt in der weiteren Vergemeinschaftung zu betrachten. Die Arbeitsmigrationspolitik als Subpolitikfeld ist jedoch weiterhin als hart umkämpft in Hinblick auf die zentralen Akteure (Europäische Institutionen und nationale Regierungen) zu bezeichnen, ihre

¹⁷ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE> (Zugriff: 03.03.2015)

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE> (Seite 306/62) (Zugriff: 03.03.2015)

¹⁹ Vgl. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56531/seit-1999> (Zugriff: 03.03.2015)

Europäisierung verläuft nur sehr langsam und scheitert an dem Kompetenzbarren der nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten.

4.5.2. Stockholmer Programm

Das Stockholmer Programm wurde im Dezember 2009 durch den Europäischen Rat verabschiedet und trat an die Stelle des auslaufenden Haager Programms. Im Rahmen des Stockholmer Programmes wurden zahlreiche Maßnahmen insbesondere im Bereich der Sicherheit, Justiz, Einwanderung und Asyl festgelegt, die zwischen 2010 bis 2014 in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten umgesetzt werden sollten. Dieses Programm fokussiert insbesondere die Bereiche Justiz und Inneres und die weitere Europäisierung der Einwanderungspolitik. Seitens der Europäischen Union formuliert das Stockholmer Programm nochmals die Notwendigkeit einer Beteiligung der UnionsbürgerInnen. Der thematische Schwerpunkt im Vertrag von Stockholm liegt in der weiteren Vergemeinschaftung der Migrationspolitik bzw. der Steuerung und Reglementierung der Einwanderung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Die Europäische Kommission forderte insbesondere die Entwicklung von umfangreichen Strategien und Maßnahmen im Bereich der europäischen Grenzsicherung und die Gewährleistung aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union der rechtlichen Gleichstellung von ZuwanderInnen aus Drittstaaten gegenüber den UnionsbürgerInnen.²⁰ Darüber hinaus bekräftigt das Programm von Stockholm, ebenso wie bereits der Vertrag von Lissabon, nochmals die Sicherung der Europäischen Union als Raum der Sicherheit, des Rechtes und der Freiheit als primäres und unabdingbares Ziel, und die daraus resultierende gemeinsame Bekämpfung illegaler Zuwanderung. Im Bereich der Asylpolitik wird nochmals die Notwendigkeit und Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Union hinsichtlich eines einheitlichen Asylsystems und Verfahrens gegenüber den Mitgliedsstaaten gefordert. Neben der Bekämpfung illegaler Migration

²⁰ Vgl.

<http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/EuropaKontext/StockholmerProgramm/stockholmer-programm-node.html> (Zugriff: 03.03.2015)

steht im Mittelpunkt des Stockholmer Programmes ebenfalls die Fortsetzung von weiterführenden Maßnahmen im Bereich der Integration. Das Stockholmer Programm stellte für die darauffolgenden fünf Jahre einen Maßnahmenkatalog vor, der insbesondere in Hinblick auf die Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten wichtige Punkte enthielt. So wurde unter anderem die Entwicklung von Strukturen und Konzepten seitens der Europäischen Kommission gefordert, die dazu führen sollen, dass der Austausch und die Koordinierung in entscheidenden anderen Politikfeldern wie Soziales, Bildung, Integration, Beschäftigung, nationaler Arbeitsmarkt, Wirtschaft etc. zu einer stärkeren Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten führt.²¹ Eine zukünftige stärkere Zusammenarbeit und eine Europäisierung insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration wird von den Europäischen Institutionen mit Nachdruck gewünscht.

Ein erster Schritt in diesem Zusammenhang stellte die bereits im am 25.Mai 2009 verabschiedete „Richtlinie 2009/50/EG des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zu Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“ dar, die in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verbindlich bis 2011 umgesetzt werden musste. Das Stockholmer Programm zielte seitens der Europäischen Kommission über diese Richtlinie hinaus auf die Entwicklungen weiterer Richtlinien und Verordnungen dieses Formats ab. Die Richtlinie zur EU-Blue Card ist somit das Ergebnis der bereits im Jahr 2001 geforderten Einführung einer „Green Card“ für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die 2001 scheiterte, 2005 im Grünbuch verändert und nochmals als Vorgabe gefordert wurde, und schließlich mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und vor dem Stockholmer Programm in Kraft trat.

²¹ Vgl.

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf
(Zugriff. 03.03.2015)

4.6. Zwischenfazit

Festgehalten werden kann, dass die Europäische Union ausgehend vom Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages 1999 und des bereits kurz darauf folgenden Sondergipfels von Tampere, ebenfalls im Jahr 1999, die Konzeptualisierung und Umsetzung einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik initiiert hat. Erst mit dem Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration (2005) wurde auch der Europäische Integrationsprozess in Bezug auf die gesteuerte Zuwanderung für Drittstaatenangehörige als Arbeitsmigranten fokussiert und befindet sich bis jetzt in einem Europäisierungsprozess der Vergemeinschaftung. Darüber hinaus kann insbesondere darauf verwiesen werden, dass die „Bekämpfung“ illegaler EinwanderInnen und die Umsetzung einer gemeinsamen europäischen Politik im Bereich der Asylsuchenden und Flüchtlingen deutlich schneller und einfacher auf Ebene der Europäischen Union gesetzt werden konnte. Hingegen dominiert im Bereich der Wirtschafts- bzw. Arbeitsmigration noch immer die Präferenz mancher Mitgliedsstaaten, die vehement an ihren nationalen Kompetenzen und Souveränitätsansprüchen festhalten wollen. In Hinblick auf die im Rahmen dieser Arbeit ausgewählten Theorien kann im Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitsmigration auf Ebene der Europäischen Union folgendes erstes Zwischenfazit gezogen werden:

Im Bereich der Visa, Asyl- und Flüchtlingsmigrationspolitik, sowie der Bekämpfung illegaler ZuwanderInnen kann von einer Europäisierung und Vergemeinschaftung gesprochen werden. Ausgehend von der Asyl- und Flüchtlingspolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten eine fortschreitende Arbeitsteilung seitens der nationalen und europäischen Akteure entwickelt. Bis zum Ende der 1990er Jahre war dieser Politikbereich vor allem von intergouvernementalen Prozessen und Akteurskonstellationen zugunsten der nationalen Akteure geprägt.²² Theoretisch kann infolgedessen von einer Vergemeinschaftung dieser Migrationspolitikbereiche gesprochen werden, die ihren Beginn in der theoretischen Konzeption des (Neo)-Funktionalismus hatte, und sich fortlaufend immer mehr von den nationalen Akteuren auf die supranationalen Akteure der Europäischen Institutionen verschob. Mit der erfolgreichen Vergemeinschaftung im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik und der

²² Vgl. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/57570/institutionelle-grundlagen> (Zugriff: 02.03.2015)

Bekämpfung illegaler EinwanderInnen in der Europäische Union kann darüber hinaus hinsichtlich der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik und der Theorie des (Neo)-Funktionalismus von einem spill-over Effekt gesprochen werden. Trotzdem obliegt das Politikfeld der Arbeits- bzw. Wirtschaftsmigration von Drittstaatenangehörigen nach wie vor in dem theoretischen Konzept von Andrew Moravcsik und dem liberalen Intergouvernementalismus. Trotz einem deutlich erkennbaren Europäisierungsprozess vor allem seit dem Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration und dem Vertrag von Lissabon, kann der Bereich der Arbeitsmigrationspolitik in Hinblick auf Drittstaatenangehörige nach wie vor nicht als vollständig vergemeinschaftet und europäisiert angesehen werden. Unter Berücksichtigung aller relevanten Akteursebenen sind somit nach wie vor die Mitgliedsstaaten als rationale Akteure entscheidend, auch wenn die Europäische Union einen Kompetenzzuwachs verbuchen kann. Aufgrund der nach wie vor bestehenden Dominanz der nationalen Akteure ist sowohl die damalige Arbeitsmigrationsrichtlinie im Jahr 2001 gescheitert als auch hinsichtlich der Umsetzung der EU-Blue Card bzw. ihrer Richtlinie 2009 kein Durchbruch in der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige zu erkennen, da zwar ausreichend Kompetenzen seitens der Europäischen Institutionen bestehen, jedoch die nationalen Regierungen in der Umsetzung von Richtlinie zu sehr intervenieren und letztlich die Europäisierung und Effektivität mindern. Die Arbeitsmigrationspolitik obliegt nach wie vor in entscheidenden Aspekten dem nationalen Kosten-Nutzen-Kalkül, den nationalen und sektoralen Präferenzen seitens der nationalen Regierungen und den nationalen Akteuren wie Unternehmen, Gewerkschaften etc., die unter den Mitgliedsstaaten teils sehr divergieren, und den Europäisierungsprozess hemmen. Das Grünbuch fasste den Bedarf einer europäischen Migrationspolitik nochmals zusammen und setzte insbesondere die Bereiche der Wirtschafts- bzw. Arbeitsmigrationspolitik auf eine neue Ebene.

Generell ist durch den Vertrag von Lissabon eine Entwicklung in Bezug auf das Mehrebenensystem der Europäischen Union zu erkennen. In diesem Zusammenhang ist der Multi-Level-Governance Ansatz, der in dieser Arbeit gewählt wurde, wiederzuerkennen, da unter anderem die Schaffung einer europäischen Bürgerinitiative und die Stärkung des Europäischen Parlaments dazu führen, dass auch die europäische Zivilgesellschaft zunehmend als Akteur selbst die Europäische Union in bestimmten Bereichen beeinflussen kann. Die UnionsbürgerInnen sind

somit nicht mehr alleine von den nationalen politischen Parteien als zentrale Akteure abhängig, vielmehr können nun informelle, unabhängige Repräsentanten bestimmt werden, die mit der Umsetzung und Durchsetzung der Interessen direkt beauftragt werden können (Vgl. Pollak (2010): 153-164).

Die Migrationspolitik und im speziellen vor allem die Arbeitsmigrationspolitik ist nach wie vor weniger von einer eindeutigen einheitlichen geregelten und strategischen Ausrichtung und Europäisierung geprägt, sondern ist vielmehr auf die kurzfristige Problemlösung in diesem Bereich beschränkt.²³ Im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik hat die Europäische Union durch ein neues Entscheidungsverfahren ihre Kompetenzen entscheidend erweitern können. Diese Entwicklung ist durch den Vertrag von Lissabon erfolgt und treibt die Europäisierung in diesem Politikfeld entscheidend voran. Im Hinblick auf die Arbeitsmigrationspolitik konnte jedoch kein Durchbruch erzielt werden. Die entscheidenden bzw. zentralen Akteure hinsichtlich der Reglementierung sind nach wie vor die nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten.²⁴

Durch die Richtlinie zur EU-Blue Card ist im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik von Drittstaatenangehörigen hinsichtlich des Europäisierungsprozesses aber ein erster entscheidender Durchbruch gelungen. Durch die Umsetzung dieser EU-Vorschrift auf nationaler Ebene ist in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ein Anpassungsdruck, auch „Goodness of fit“ genannt, gegenüber der europäischen und nationalen Politik entstanden. Diese Richtlinie kann dementsprechend als ein erster Meilenstein im Europäisierungsprozess der Arbeitsmigrationspolitik bezeichnet werden, der einen Wandel in den Mitgliedsstaaten ausgelöst hat und erstmals die nationale Souveränität in diesem Bereich schmälert. Die EU-Blue Card und ihre Richtlinie wird im folgenden Kapitel detailliert analysiert, darauf aufbauend wird im darauf folgenden Kapitel die tatsächliche Europäisierung und der Prozess der Vergemeinschaftung in der Arbeitsmigrationspolitik in den zu vergleichenden Ländern analysiert, und dementsprechend auch die Gewichtung der EU-Blue Card in diesem Zusammenhang in Deutschland und Österreich hinsichtlich eines politischen Wandels untersucht.

²³ Vgl. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf (Zugriff: 02.03.2015)

²⁴ Vgl. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf (Seite 3), (Zugriff: 03.03.2015)

5. Richtlinie 2009/50/EG des Rates über „die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zu Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“

Die Richtlinie 2009/50/EG des Rates über „die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“, kurz die EU-Blue Card, ist das bis jetzt umfassendste und weitreichendste Ergebnis einer Migrations- bzw. Arbeitsmigrationspolitik der Europäischen Union, die nach fast zwei Jahrzehnten zu dieser ersten verbindlichen Form der Europäisierung in diesem Politikfeld geführt hat. Für die vorliegende Arbeit ist die EU-Blue Card von besonderer Wichtigkeit, da sie die bis heute (Februar 2015) einzige und zugleich wichtigste Richtlinie zur Steuerung von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen und ihre Zuwanderung in die Europäische Union als ArbeitsmigrantInnen darstellt.

Die EU-Blue Card ist das Ergebnis der EU-Richtlinie 2009/50/EG und ihrer Umsetzung im Top-Down Verfahren der Europäisierung gegenüber den Mitgliedsstaaten. Das Ziel dieser Richtlinie ist die Steuerung und Harmonisierung der Bestimmungen für die Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten und wurde bereits für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen als Vorgabe seitens der Europäischen Kommission im Jahr 2001 formuliert, scheiterte aber damals am Widerstand der Mitgliedsstaaten. Im Rahmen des Haager Programmes 2004 wurde die Europäische Union seitens des Europäischen Rates erneut mit der Entwicklung eines Konzeptes zur Steuerung legaler Zuwanderung in die Europäische Union beauftragt. Das zu konzeptualisierende Modell sollte unter anderem auch den Vorschlag für ein zentrales, einheitliches europäisches Zulassungsverfahren beinhalten, welches so flexibel ist, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union umgehend die Öffnung oder Reduzierung bzw. Schließung der nationalen Arbeitsmärkte für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten steuern und reglementieren können.²⁵ Die Europäische Kommission formulierte darauf basierend das Ziel der Schaffung eines wettbewerbsfähigen, einheitlichen Wirtschaftsraumes im Grünbuch 2005 erneut und stellte die Entwicklung einer Richtlinie für den Aufenthaltsstatus von

²⁵ Vgl. EU-Blue Card Richtlinie 2009/50/EG (Seite 155/17) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:de:PDF> (Zugriff: 04.03.2015)

hochqualifizierten ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten in einer veränderter Form mit einem Zulassungsverfahren ein weiteres Mal vor.²⁶ Die Umsetzung dieser Richtlinie und ihre Konzeptualisierung dauerte jedoch bis ins Jahr 2009, da die Problematik bestand, die Initiierung bzw. Umsetzung einer gemeinsamen Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration von Drittstaatenangehörigen in der Europäischen Union aufgrund des massiven Widerstandes der Mitgliedsstaaten und ihren nationalen Präferenzen durchzusetzen und bis dahin scheiterte. Grundsätzlich wurde die Richtlinie 2009/50/EG des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung am 25. Mai 2009 wie folgt vom Rat der Europäischen Union festgehalten und formuliert:

Die Richtlinie 2009/50/EG soll der Entwicklung einer wirksamen, gesteuerten, legalen Zuwanderungspolitik für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten dienen, und die nationale Zuständigkeit seitens der EU-Mitgliedsstaaten bei der Suche nach Arbeitskräften unterstützen und der Entwicklung eines Arbeitskräftemangels in der Europäischen Union entgegenwirken.

„... auf diese Weise sollen die Attraktivität der Gemeinschaft für Hochqualifizierte aus der gesamten Welt erhöht und ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihr Wirtschaftswachstum gestärkt werden. Zur Erreichung dieser Ziele ist es angezeigt, die Zulassung hochqualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Familien durch entsprechende Schnellverfahren zu erleichtern und ihnen in mehreren Bereichen die gleichen sozialen und ökonomischen Rechte wie Staatsangehörigen des Aufnahmestaates zu gewähren.“(Richtlinie 2009/50/EG (2009):155/17-155/18).

Das Amtsblatt zur Richtlinie „EU-Blue Card“ umfasst insgesamt 25 Artikel und hält fest, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Umsetzung dieser Richtlinie bis spätestens den 19. Juni 2011 nachzukommen haben. Entscheidend ist, dass die Europäische Union in dieser Richtlinie festhält, dass neben der EU-Blue Card weiterhin auch weitere nationale Aufnahmekriterien und die Anzahl der

²⁶ Vgl. EU-Blue Card Richtlinie 2009/50/EG (Seite 155/17) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:de:PDF> (Zugriff: 04.03.2015)

Aufnahme von hochqualifizierten ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten dem Tätigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten obliegt.

Artikel II „Begriffsbestimmungen“ definiert folgend „Hochqualifizierte“ als jene Personen, die über einen höheren beruflichen Bildungsabschluss in Form eines Hochschulabschlusses (von mindestens drei jähriger Dauer) verfügen und die Qualifikationen erfüllen, die für ein bestimmtes Arbeitsplatzangebot nötig sind oder den Anforderungen im Arbeitsvertrag entsprechen. Ebenso können unter „Hochqualifiziert“ mit dieser Richtlinie auch Personen gefasst werden, die über eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung in gesuchten und spezialisierten Berufsfeldern verfügen (Vgl. Richtlinie 2009/50/EG: Artikel 2 b/g/h). Die Ausstellung einer EU-Blue Card berechtigt jedoch nach Kapitel II, Artikel 3 (4) nur den Aufenthalt in dem Mitgliedsstaat der EU, indem auch der Antrag auf eine EU-Blue Card gestellt wurde. Hinsichtlich der Zulassungskriterien wird in Artikel 5 a) festgehalten, dass entweder bereits ein gültiger Arbeitsvertrag in dem Zielland vorhanden sein muss, oder der Antragsteller bzw. die Antragstellerin zumindest über ein verbindliches Arbeitsplatzangebot von mindestens 12 monatiger Dauer in dem Mitgliedsstaat der Europäischen Union verfügen muss.

Als weiteres Zulassungskriterium für die EU-Blue Card enthält die Richtlinie in Artikel 5 (3) Bedingungen hinsichtlich der Mindesthöhe des Bruttojahresgehalts für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten. Die Mindesthöhe des Gehaltes muss dementsprechend der Branchen- und Qualifikationshöhe des Gehaltes auf nationaler Ebene entsprechen oder aber mindestens 1,5 Fach höher sein als ein durchschnittliches Jahresgehalt im betreffenden Mitgliedsstaat. Die Anzahl der Ausstellung von EU-Blue Cards und somit die Ausstellung von Aufenthaltsbewilligungen für Hochqualifizierte obliegt zudem den Mitgliedsstaaten. Grundlegend erhalten auch hier die Mitgliedsstaaten umfassende Kompetenzen in der Interpretation und Festlegung dieser Vorschrift hinsichtlich der nationalen Umsetzung. Darüber hinaus enthält das Kapitel 3 Artikel 7 „Blaue Karte EU“ die Standard-gültigkeitsdauer der Karte, die individuell in den Mitgliedsstaaten einen temporären Rahmen von ein bis vier Jahren umfassen kann, oder sich an der Dauer des Arbeitsvertrages orientiert und darüber hinaus weitere drei Monate den Aufenthalt im Mitgliedsstaat gewährt. Hinsichtlich der Verfahrensabwicklung der Antragsstellungen von potentiellen ArbeitsmigrantInnen räumt die Richtlinie zur EU-Blue Card den Mitgliedsstaaten das Recht der nationalen Abwicklung und

Verfahrensprüfung nach nationalen Interessen und Gesetzgebungen ein. Als Anlaufstellen der Antragsstellung werden die nationalen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beauftragt, diese zu errichten und zu leiten. Das Verfahren über die Antragsstellung und Überprüfung seitens des jeweiligen Mitgliedsstaates ist jedoch seitens der Europäischen Union temporär begrenzt und soll einen Zeitraum von 90 Tagen nach Eingang des Antrages nicht überschreiten (Vgl. Richtlinie 2009/50/EG (2009): 155/24).

Hinsichtlich der Rechte der hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen ermöglicht die Europäische Union den InhaberInnen der EU-Blue Card und ihren Familienangehörigen die Perspektive bzw. Möglichkeit *„nach 18 Monaten des rechtmäßigen Aufenthalts im ersten Mitgliedsstaat als Inhaber einer Blauen Karte EU“* (Richtlinie 2009/50/EG (2009): 155/27) in einen anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union umzuziehen und dort der Tätigkeit als hochqualifizierte Arbeitskraft weiter nachzugehen.

Neben der Einführung der EU-Blue Card durch die Europäische Kommission und den Rat werden die nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten jedoch auch weiterhin andere Zugangssysteme für die Arbeitsmigration entwickeln oder bereits bestehende fortführen dürfen. Die Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie war bis zum 19. Juni 2011 verpflichtend für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Bezüglich der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung kann somit in Form eines Zwischenfazit festgehalten werden, dass mit der Umsetzung dieser Richtlinie erstmals ein gemeinsames Regelwerk für die Einreise von legalen ZuwanderInnen bzw. von Drittstaatenangehörigen als ArbeitsmigrantInnen in der Europäischen Union und seinen Mitgliedsstaaten eingeführt wurde. Die Entwicklung dieser Richtlinie ist das vorläufige Produkt einer Europäisierung im Politikfeld der Arbeitsmigration, deren Grundkonzept und Idee bereits im Jahr 2001 seitens der Europäischen Kommission vorgestellt wurde und am Widerstand der Mitgliedsstaaten hinsichtlich ihrer Souveränitätsansprüche scheiterte, in überarbeiteter Form jedoch nochmals im Jahr 2005 im Grünbuch der Europäischen Kommission aufgenommen wurde und schließlich erst im Jahr 2009 per Richtlinie verabschiedet werden konnte.

Die EU-Blue Card als endgültiges Produkt sollte somit einen Meilenstein in der Vergemeinschaftung der 27 bzw. 28 teils massiv divergierenden Arbeitsmigrationspolitik der nationalen Regierungen in den Mitgliedsstaaten darstellen. In ihrer Umsetzung ist die Richtlinie 2009/50/EG jedoch eher das Ergebnis eines Nutzen-Kosten Kalküls seitens der Mitgliedsstaaten und dadurch das Ergebnis des kleinsten gemeinsamen Nenners in Hinblick auf die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige in der Europäischen Union. Die endgültige Richtlinie umfasst eine überaus kompakte und umfangreiche Anzahl von Artikeln und Unterpunkten, die jedoch den Mitgliedsstaaten viel Freiraum hinsichtlich der nationalen Umsetzung bieten. Durch die Umsetzung dieser Richtlinie in den europäischen Mitgliedsstaaten erhalten dementsprechend hochqualifizierte Drittstaatenangehörige erstmals ein Fundament seitens der Europäischen Union, welches die Grundregeln für die Möglichkeit des Erwerbs eines Aufenthaltstitels im europäischen Zielland als ArbeitsmigrantInnen beinhaltet. Aufgrund des Widerstandes einiger Mitgliedsstaaten wurde jedoch der Akt der Europäisierung und Vergemeinschaftung durch die EU-Blue Card mit nationalen Gestaltungsspielräumen wiederum begrenzt und individualisiert. Hinsichtlich der Theorie in dieser Arbeit ist zwar der Ansatz eines Mehrebenensystems (Multi-Level-Governance) zu erkennen, jedoch dominiert weiterhin die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus, da nach wie vor den nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten als Akteure entscheidende Kompetenzen und Freiräume in der Umsetzung der Richtlinie eingeräumt wurden. In Bezug auf die Theorie der Europäisierung kann dennoch von einem Wandel gesprochen werden. Im Rahmen dieses Kapitels sind dementsprechend vor allem die zentralen Artikel und Unterpunkte hervorgehoben worden, die insbesondere für die Analyse der Umsetzung der EU-Blue Card in den zu vergleichenden Ländern Österreich und Deutschland von Bedeutung sind. Die genauen Divergenzen und der „Erfolg“ bzw. „Misserfolg“ der EU-Blue Card hinsichtlich der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik als Wandel und ihr Anpassungsdruck werden im Rahmen des Analysekapitels anhand der Europäisierung der deutschen und österreichischen Arbeitsmigrationspolitik noch genauer analysiert und bestimmt werden.

6. Die Entwicklung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland und Österreich (1956-1999)

Dieses Kapitel der Arbeit widmet sich den zentralen geschichtlichen und politischen Entwicklungen der Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene in Deutschland und Österreich. Wie bereits in der Einleitung erklärt, dienen diese Länder vor allem aufgrund der vergleichbaren geschichtlichen, geographischen, wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung in Hinblick auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union besonders gut.

Ziel dieses Kapitels ist es, die generelle Haltung bzw. Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik als gesonderten Politikbereich getrennt von der allgemeinen Entwicklung der nationalen Migrationspolitik zu betrachten, und sie auch getrennt von den Entwicklungen auf europäischer Ebene und einer zunehmenden Vergemeinschaftung in diesem Politikfeld zu sehen. Darüber hinaus soll in diesem Kapitel ein Hauptaugenmerk auf die zentralen nationalen Akteure und Entscheidungsträger dieses Politikfeldes gelegt werden. Die Analyse der Europäisierung im Feld der Arbeitsmigrationspolitik von Drittstaatenangehörigen ist zudem erst wirklich durchführbar, wenn die generelle Entwicklung dieses Politikbereiches auf nationaler Ebene nachvollzogen werden kann.

Der zeitliche Rahmen umfasst die Phase der erstmaligen gezielten Anwerbung von Arbeitskräften in den jeweiligen Staaten (Deutschland ab 1955, Österreich ab 1960) und führt zeitlich bis ins Jahr 1999 und dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam. Der Vertrag von Amsterdam ist in diesem Zusammenhang von besonderer Wichtigkeit, da dort die Asyl- und Migrationspolitik erstmals auf europäischer Ebene von der dritten Säule, die als rein intergouvernemental bezeichnet werden kann in die erste Säule verschoben wurde, in der vor allem die Europäischen Organe supranational agieren und die nationalen Politikfeldern stark beeinflussen. In diesem Kapitel soll somit zunächst nur die geschichtliche Entwicklung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik ohne europäischen Einfluss bzw. den Europäisierungsprozess in diesem Politikfeld betrachtet werden.

6.1. Die Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik in Österreich

Grundsätzlich bezeichnet sich Österreich weder in der Vergangenheit noch heute als Einwanderungsland. Die bis heute bestehende Haltung gegenüber Fremden ist als eher negativ zu bezeichnen. Geschichtlich betrachtet ist Österreich jedoch immer wieder mit großen Einwanderungswellen, vor allem nach Ende des Zweiten Weltkrieges, konfrontiert worden und ist heute als ein wichtiges Einwanderungsland in Europa zu bezeichnen. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war Österreich erstmals von einer enorm großen Zuwanderungsbewegung betroffen. Der damalige Zuwanderungsstrom bestand jedoch damals primär aus Flüchtlingen aus den ehemaligen Volksdeutschegebieten und den angrenzenden osteuropäischen Ländern (Vgl. Currie (2004): 240).

Der Ursprung der Arbeitsmigrationspolitik bzw. die gezielte Anwerbung ausländischer Fachkräfte in Österreich liegt in der Nachkriegszeit und ist auf die starke wirtschaftliche Entwicklung Österreichs in dieser Zeit zurückzuführen gewesen. In den 1960er Jahren begann in Österreich aufgrund des starken Wirtschaftswachstums und der daraus resultierenden Knappheit an eigenen Arbeitskräften erstmals die gezielte Anwerbung von fast ausschließlich männlichen Arbeitsmigranten bzw. sogenannten Gastarbeitern für den österreichischen Arbeitsmarkt. Aufgrund des enormen Wirtschaftswachstums wurde von Seiten der national agierenden Akteure der Wirtschaft und den Sozialpartnern bereits am 28. Dezember 1961 im sogenannte Raab-Olah-Abkommen zwischen der Wirtschaftskammer Österreich, vertreten durch den damaligen Präsidenten der Wirtschaftskammer Julius Raab, und dem österreichischen Gewerkschaftsbund, vertreten durch den damaligen Präsidenten der Gewerkschaft Franz Olah, ein Abkommen beschlossen, welches die Beschäftigung und Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften und ihrem Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt ermöglichen und erleichtern sollte. Gesucht wurden in Österreich damals vorwiegend einfache und billige, niedrig qualifizierten Arbeitskräfte. Mit diesem Abkommen wurde der Grundstein für die gezielte und gesteuerte Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften in Österreich in den 1960er bis 1970er Jahre gelegt.²⁷ In Österreich herrschte zu dieser Zeit Vollbeschäftigung, dementsprechend unbekümmert wurde

²⁷ Vgl. <http://dastandard.at/1323222571065/Geschichte-der-Gastarbeiter-Alles-kam-anders> (Zugriff: 04.03.2015)

das Abkommen und die darauf aufbauenden bilateralen Verträge hinsichtlich Anwerbeabkommen zwischen der österreichischen Politik bzw. Regierung und der Türkei im Jahr 1964 beschlossen und zwei Jahre später im Jahr 1966 ebenfalls mit dem ehemaligen Jugoslawien. In einem weitaus geringeren Ausmaß kamen zudem auch Gastarbeiter aus Spanien nach Österreich durch das bereits 1962 verabschiedete bilaterale Anwerbeabkommen zwischen Österreich und Spanien (Vgl. Currie (2004):240). Die Abkommen regelten zum einen also die geographische Herkunft wie auch die Anzahl der nach Österreich kommenden Gastarbeiter und die Dauer des Aufenthalts. Die Aufenthaltsdauer wurde zu dieser Zeit als temporär kurz, und der Wirtschaftslage entsprechend aufgefasst. Basierend auf den bilateralen Verträgen kamen im Laufe der 1960er bis zu Beginn der 1970er Jahre hauptsächlich männliche Arbeitskräfte aus dem Ausland nach Österreich (Vgl. Stadler/Wiedenhofer-Galik (2011): 384). Die Grundidee, die hinter diesem Raab-Olah Abkommen und den bilateralen Verträgen zwischen Spanien, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien steckte, war die Gewinnung von ausländischen Arbeitskräften als Gastarbeiter und dem temporär begrenzte Arbeitsaufenthalt in Österreich. Hinter diesem Grundgedanken seitens der damaligen österreichischen Akteure, vor allem seitens der Wirtschaftskammer und der Sozialpartner, steckte das sogenannte Rotationsprinzip. Das Rotationsprinzip sollte gewährleisten, dass die Gastarbeiter nur entsprechend der Gültigkeit ihres befristeten Arbeitsvertrages in Österreich bleiben und danach wieder in ihr Heimatland zurückkehren sollten. Somit waren sie lediglich „Gäste“ am österreichischen Arbeitsmarkt, die nach Beendigung ihrer beruflichen Tätigkeit und nach der Rückkehr in ihr Heimatland durch andere Arbeitskräfte ersetzt werden sollten, die ihre Arbeit fortsetzten.²⁸ In der Praxis scheiterte jedoch dieses Rotationsprinzip vor allem auch seitens der Unternehmer in Österreich, die durch die ständigen befristeten Arbeitsverträge viel Zeit und Arbeit in die erneute Einschulung von neuen Arbeitskräften aufwenden mussten und zudem immer wieder mit sprachlichen Barrieren konfrontiert wurden. Entsprechend dieser Problematik wurde vermehrt dazu übergegangen, die „Gastarbeiter“ länger als zunächst geplant zu beschäftigen, und auch weitere Familienmitglieder und Verwandte der ausländischen Arbeitskräfte nach Österreich zu holen. Die dauerhafte Niederlassung von Arbeitsmigranten und ihren Familien stieg dementsprechend an,

²⁸ Vgl. http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wissen_migration_begriffe.pdf (Zugriff: 05.03.2015)

und die Zahl der „Rückkehrer“, sprich die Zahl der Arbeitsmigranten die nach ihrem Vertrag wieder in ihre Heimat zurückgingen, sank. Statistisch ist die Anzahl von Arbeitskräften vor allem aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien zwischen 1969 und 1973 am höchsten und mit rund 230.000 in Österreich tätigen Arbeitskräften zu beziffern (Vgl. Stadler/ Wiedenhofer-Galik (2011): 384). Die Einwohnerzahl Österreichs als Referenzpunkt betrug zu dieser Zeit rund 7.467 Millionen.²⁹ Dies entspricht einem prozentualen Anteil von rund 3.08% der ArbeitsmigrantInnen gerechnet auf die Gesamtbevölkerung Österreichs.

Die gezielte Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland fand jedoch ein plötzliches Ende in Folge der Rezession durch die Öl- und Wirtschaftskrise im Jahr 1973. Die daraus resultierende schlechte Konjunktur führte bereits im Folgejahr 1974 dazu, dass die damalige österreichische Regierung die Anwerbung von GastarbeiterInnen aussetzte und die Ausländerbeschäftigung fast vollständig ausgesetzt wurde (Vgl. Currie (2004): 240). Die erste Welle der gezielten Anwerbung von niedrig qualifizierten GastarbeiterInnen begann somit in Österreich im Jahr 1961 und endete aufgrund der Öl-Krise im Jahr 1973. Die von Seiten der österreichischen Regierung verhängte umgehende Einstellung der Zuwanderung bzw. Anwerbung von GastarbeiterInnen führte jedoch auch zu Veränderungen bzw. Problematiken in Hinblick auf die in Österreich bereits ansässigen ausländischen Arbeitskräfte und ihre Familien innerhalb Österreichs. In Folge dieser Politik bedeutete dies, dass eine Rückkehr ins Heimatland dazu führen konnte, nicht mehr nach Österreich zurückkehren zu können. Infolge dieses Risikos blieben vor allem diejenigen GastarbeiterInnen in Österreich, die bereits vorher ihre Familie und Angehörigen nach Österreich gebracht hatten. Das Rotationsprinzip bzw. der ursprünglich temporär begrenzte Aufenthalt dieser GastarbeiterInnen scheiterte demzufolge. Ebenso wurde seitens der Wirtschaftskammer, den anderen Sozialpartnern und der politischen Führung damals missachtet, dass ebenso auch bereits Kinder dieser GastarbeiterInnen in Österreich geboren waren.

In den folgenden Jahren ging somit die Zahl der GastarbeiterInnen in Österreich schrittweise bedingt durch die schlechte Konjunktur und den Verlust der Arbeitsplätze zurück, jedoch blieben auch ehemalige GastarbeiterInnen und ihre Familien in Österreich. (Vgl. Stadler/ Wiedenhofer-Galik (2011): 384). Angesichts der

²⁹ Vgl. Zahl zitiert aus: http://www.acdca.ac.at/material/bsp/d0420c_wachstum11.pdf (Zugriff: 05.03.2015)

Entwicklungen auf dem nationalen österreichischen Arbeitsmarkt wurde am 22. April 1975 ein umfangreiches Ausländerbeschäftigungsgesetz(AusIBG Nummer 218) erlassen. Dieses Bundesgesetz enthält die vom Nationalrat beschlossenen Bestimmungen für den Zugang zum und die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften am österreichischen Arbeitsmarkt.³⁰

Die Festlegung dieses Bundesgesetzes beinhaltete zahlreiche Punkte, die insbesondere die ausländischen ArbeitnehmerInnen gegenüber den österreichischen StaatsbürgerInnen benachteiligte. So wurde unter anderem in diesem Gesetz festgelegt, dass nur dann ausländische Arbeitskräfte in Österreich beschäftigt werden dürfen, wenn für diese Arbeitsstelle keine inländischen ArbeitnehmerInnen oder EWG-BürgerInnen zur Verfügung stehen, und ferner der nationale Arbeitsmarkt, sowie wirtschaftliche und öffentliche Interessen gewahrt bleiben und die Anstellung ausländischer ArbeitnehmerInnen zulässt. Die Bezeichnungen „wirtschaftliche und öffentliche Interessen“ sind in diesem Zusammenhang hinsichtlich der Akteursebene als Zustimmung der Sozialpartner und der Wirtschaftskammer zu interpretieren. Ferner wurden in Hinblick auf die Beschäftigungsbewilligung, den ausländischen ArbeitsmigrantInnen die Erlaubnis der unselbstständigen Erwerbstätigkeit nur für einen Arbeitgeber ausgestellt, und auf eine Laufzeit von insgesamt 12 Monaten beschränkt und muss danach erneut beantragt und geprüft werden. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass ausländischen Arbeitskräften nur durch den Nachweis einer mindestens 60 monatigen (fünf Jahre) dauerhaften Beschäftigung als ArbeitnehmerInnen in den letzten acht Jahren die Möglichkeit eingeräumt wird, einen sogenannten Befreiungsschein zu beantragen, der wiederum nur für weitere fünf Jahre ausgestellt wird (Currle (2004): 249).

³⁰ Entscheidend ist, dass von diesem Bundesgesetz bestimmte Gruppe ausgenommen wurden, wie etwa Flüchtlinge, AusländerInnen die einer wissenschaftlichen, pädagogischen, kulturellen und sozialen Tätigkeit an Institutionen oder Unterrichtsanstalten nachgehen, oder über ein zwischenstaatliches Kulturabkommen zwischen dem Heimatland und Österreich verfügen, oder im diplomatischen oder konsularischen Bereich tätig sind, oder Vorsitzende anerkannter Kirchen und Religionsgemeinschaften in Österreich sind. Ebenso sind Personen aus anderen EWG-Staaten nicht von diesem Bundesgesetz betroffen. Ausländische Volontäre oder Praktikanten sind ebenfalls von diesem Gesetz und den Bestimmungen ausgenommen (Vgl. Bundesgesetzblatt Österreich.

Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975)

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1975_218_0/1975_218_0.pdf (Zugriff: 05.03.2015)

Neben den bereits genannten Punkten enthielt das damalige Bundesgesetz zur Ausländerbeschäftigung noch weitere Bedingungen und Einschränkungen, die für die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in Österreich zu erfüllen waren. Jedoch sind die exemplarisch und besonders bedeutsamen Anforderungen im Rahmen dieses Kapitels aufgelistet worden, die zeigen, dass Österreich mit diesem Gesetz versucht hat, sich nachweislich als ein unattraktives Einwanderungsland für ausländische Beschäftigte darzustellen, welches die Anforderungen und Bedingungen der Ausübung einer unselbstständigen Tätigkeit an eine Vielzahl strenger Auflagen anpasste und die ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten gegenüber den österreichischen StaatsbürgerInnen bewusst benachteiligte. Zudem wird deutlich, dass sich innerhalb der österreichischen Gesellschaft eine Trennung zwischen ÖsterreicherInnen und AusländerInnen entwickelt hat, welche neben dem Zugang zum Arbeitsmarkt auch in Hinblick auf die Kriterien für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft zu erkennen ist.

Ende der 1980er Jahre bzw. zu Beginn der 1990er kam es in Österreich aufgrund des Zusammenbruchs der damaligen Sowjetunion zu einer zweiten großen Welle von Zuwanderung. Diese Phase unterteilte sich damals vor allem in Flüchtlinge und ZuwanderInnen aus dem ehemaligen Osten, und einer erneuten Zunahme von ausländischen ArbeitsmigrantInnen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Aufgrund dieser Entwicklungen entschieden sich die zentralen österreichischen Akteure im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik und der generellen Zuwanderung nach Österreich im Jahr 1993 schließlich ein neues Aufenthaltsgesetz zu erlassen, welches die Zuwanderung von neuen EinwanderInnen nach Österreich erheblich einschränken sollte und erstmals eine Quote bezüglich der Anzahl von ausländischen Arbeitskräften auf Bundesebene festlegte. Folglich durfte zukünftig die Zahl von ausländischen Arbeitskräften nicht mehr als 8% der Gesamtbevölkerung als Erwerbstätige ausmachen. In den folgenden Jahren wurde das Ausländerbeschäftigungsgesetz bis heute immer wieder an die Bedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarktes und der Wirtschaft angepasst und novelliert. Entscheidend ist im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Aufenthaltsgesetzes für ausländische Arbeitskräfte im Jahr 1993, neben der widererstarkenden Konjunktur in Österreich und dem daraus resultierenden neuen Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften aus dem Ausland, auch auf den Kosovo Krieg im ehemaligen Jugoslawien zu verweisen, der von Seiten der österreichischen

Regierung hinsichtlich der nationalen Zuwanderungsstatistiken merklich zu erkennen war und eingeschränkt werden sollten.

Die Neuzuwanderung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten nach Österreich verringerte sich nach dem Inkrafttreten dieses Vertrages merklich. Darüber hinaus führte der bevorstehende Beitritt zur Europäischen Union im Vorlauf zu zahlreichen weiteren Veränderungen in Hinblick auf die Europäisierung der Arbeitsmarktpolitik speziell im Bereich der Rechte von UnionsbürgerInnen, die auch in Österreich zu Veränderungen auf nationaler Ebene in Hinblick auf erwerbstätige Personen aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu mehr Rechten führten, da die in Österreich arbeiteten UnionsbürgerInnen den österreichischen StaatsbürgerInnen rechtlich gleichgestellt wurden. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union wurden folglich bis ins Jahr 1997 zahlreiche kleinere Novellierungen durchgeführt, die eine erste Anpassung an die Rechtsgrundlagen der Europäischen Union in Hinblick auf die Rechte von ausländischen Arbeitskräften darstellte. Im Gegenzug dazu wurden jedoch von österreichischer Seite die Quote von Neuzuwanderungen verschärft und insbesondere auch die Zuwanderung anderer Migrationsformen, wie Flüchtlinge und Asylsuchende weiter verschärft. Österreich verfolgte dementsprechend eine Politik, die den Zuzug von MigrantInnen auf nationalen Boden mit allen Mitteln zu beschränken versuchte.

6.2. Die Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland

„Deutschland ist kein Einwanderungsland!“ Dieser Satz war zwischen 1913 bis 1990 fest in der Verwaltungsvorschrift des Staatsangehörigkeits- und Reichsgesetzes manifestiert und spiegelte die bis 1990 bestimmende Haltung Deutschlands gegenüber AusländerInnen in Deutschland auf politischer Ebene wieder (Vgl. Meier-Braun (2013):17). Statistisch betrachtet ist Deutschland hingegen zu denjenigen Ländern zu zählen, die eindeutig in der Vergangenheit bis heute als Einwanderungsland zu bezeichnen sind. In der Praxis gehört Deutschland, trotz einem erkennbaren Wandel in der jüngeren Migrationsgeschichte und Migrationspolitik, nach wie vor zu den Staaten, die den Begriff „Einwanderungsland“ seitens der politischen Parteien und der Regierung ablehnen bzw. nur ungern verwenden.

Die Arbeitsmigrationspolitik Deutschlands führt, trotz der Geschehnisse des Zweiten Weltkrieges und der damaligen Rolle Deutschlands, weit zurück und setzt bereits zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges an. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland in vier Besatzungszonen durch die Alliierten geteilt. Alleine in den damaligen Westzonen (britisch, amerikanisch, französisch) wanderten bis 1950 über neun Millionen Menschen aus ehemaligen deutschen Gebieten, Kriegsgefangenschaft und Flüchtlinge in die spätere Bundesrepublik Deutschland ein (Vgl. Rühl/ Currle (2004): 18). Aufgrund der damaligen Teilung Deutschlands und der späteren Gründung der DDR sei jedoch im Rahmen dieser Arbeit darauf zu verweisen, dass die Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland bis einschließlich 1989/1991 differenziert betrachtet werden muss und demzufolge nur die Arbeitsmigrationspolitik der damaligen BRD als Referenzpunkt gilt.³¹

Die Anfänge der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland reichen bis ins Jahr 1955 zurück. Aufgrund des plötzlichen wirtschaftlichen Aufschwunges bereits zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und den verheerenden Bevölkerungsverlusten während des Krieges begann die damalige deutsche Bundesregierung bereits im Jahr 1955 gezielt ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland zu holen. Infolge dieser Entscheidung wurde bereits am 22. Dezember

³¹ Im folgenden wird dementsprechend das ehemalige Westdeutschland, die BRD als Deutschland bezeichnet ohne jedoch die damalige Ostzone und die spätere DDR bis 1989 miteinzubeziehen.

1955 zwischen Deutschland und Italien in Rom das erste Anwerbeabkommen geschlossen, welches die Rahmenbedingungen für die Einwanderung von italienischen Arbeitskräften nach Deutschland vertraglich regelte (Vgl. Grau (2012): 1). Aufgrund der starken Konjunktur und den weiterhin bestehenden Engpässen auf dem damaligen deutschen Arbeitsmarkt wurden zwischen 1960-1968 sieben weitere bilaterale Anwerbeabkommen zwischen Deutschland und Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und dem damaligen Jugoslawien (1968) geschlossen.³² In dieser Phase der gezielten Anwerbung ausländischer ArbeiterInnen trat in Deutschland ebenso das erste Ausländergesetz nach dem Zweiten Weltkrieg am 28. April 1965 (basierend auf der Ausländerpolizeiverordnung 1938) in Kraft. Dieses Gesetz regelte in Deutschland alle Formen der Einwanderung und wurde erst 1990 durch eine neue, überarbeitete Fassung ersetzt.³³

Dieses Ausländergesetz, welches 1965 verabschiedet wurde, beinhaltete im folgenden alle Formen der Zuwanderung nach Deutschland und inkludierte auch die rechtliche Möglichkeit des Familiennachzuges, falls Familienangehörige bereits in Deutschland eingewandert waren, welches insbesondere in Hinblick auf die Entwicklungen nach 1973 entscheidend war. Im Gegensatz zu Österreich gab es neben den bilateralen Anwerbeabkommen zwischen Deutschland und den sieben Ländern keinerlei gesonderte rechtliche Regelungen oder Vereinbarungen in Bezug auf den Umgang mit ArbeitsmigrantInnen in Deutschland. Lediglich der § 8 Aufenthaltsberechtigung und der § 10 Ausweisung mit den Unterpunkten (5), (10) sah folgende liberale Regelungen bzw. hinreichende negative Gründe zur Ausweisung vor, die auch für die Gruppe der „GastarbeiterInnen“ zu interpretieren sind:

³² Vgl. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration_node.html (Zugriff: 06.03.2015)

³³ Vgl. <http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de/auslaendergesetz.html> (Zugriff: 06.03.2015)

Ausländergesetz 28. April 1965:

§8 Aufenthaltsberechtigung

- (1) Ausländern, die sich mindestens seit fünf Jahren rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten und sich in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland eingefügt haben, kann die Erlaubnis zum Aufenthalt als Aufenthaltsberechtigung erteilt werden.*
- (2) Die Aufenthaltsberechtigung ist räumlich und zeitlich unbeschränkt und kann nicht mit Bedingungen versehen werden. Auflagen sind zulässig, sie können auch nachträglich auferlegt werden.*

UND:

§ 10. Ausweisung

(5). Er gegen eine Vorschrift über die Ausübung eines Berufes oder Gewerbes oder einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit verstößt

(10). Er den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörige nicht ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfe bestreiten kann oder bestreitet³⁴

Ausgehend von diesem Ausländergesetz und den zitierten Passagen, wird deutlich, dass die zentralen Akteure in Bezug auf die Arbeitsmigrationspolitik in Deutschlands keine Notwendigkeit in einem ausländischen Arbeitsmigrationsgesetzes sahen, und die deutsche Politik in diesem Zusammenhang sehr liberal im Gegensatz zu Österreich agierte. Eine mögliche Begründung kann sowohl der „fehlende Weitblick“ in Bezug auf die dauerhafte Niederlassung dieser Bevölkerungsgruppe gewesen sein, als auch viel mehr die Nachwirkungen der Ereignisse während des Nationalsozialismus, die eine Sensibilisierung der Politik mit sich trug in Politikfeldern

³⁴ zitiert übernommen aus dem Ausländergesetz:

http://www.zaoerv.de/25_1965/25_1965_3_b_499_515.pdf (Zugriff: 06.03.2015)

die AusländerInnen jeder Art, Kategorie, Herkunft und Aufenthaltsgrund in Deutschland betraf.

Ähnlich wie in Österreich wurden die damaligen ArbeitsmigrantInnen als „GastarbeiterInnen“ bezeichnet und ihr Aufenthalt in Deutschland aufgrund des Rotationsprinzips als temporär begrenzt angesehen. Doch auch in Deutschland scheiterte das Rotationsprinzip in der Praxis. Immer mehr ArbeitsmigrantInnen holten ihre Familien nach Deutschland und siedelten sich dauerhaft in Deutschland an. Generell kann jedoch festgehalten werden, dass die damalige Regierung ebenso wie der Großteil der deutschen Gesellschaft dieser ersten großen Zuwanderungswelle von GastarbeiterInnen positiv gegenüber stand. Seitens der Gewerkschaften, Kirchen und Wohlfahrtsverbände (Caritas, Diakonisches Werk) wurden somit anders als in Österreich schon zu Beginn der Arbeitsmigration ausländischer ZuwanderInnen auch die Integration dieser Menschen in die deutsche Kultur und Gemeinden vorangetrieben. In der Hochphase der ersten Welle der Arbeitsmigration (1956-1973) betrug die Zahl ausländischer ArbeitnehmerInnen in Deutschland im Jahr 1972 rund 2,6 Millionen. Im Vergleich zu einer Gesamtzahl von rund 27 Millionen deutschen ArbeitnehmerInnen. Dementsprechend war nahezu jeder zehnte Arbeitnehmer nicht Deutscher nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz (Vgl. Rühl/Currie (2004), Wassenhoven (2011): 85, Grau (2012)).

Die größte Gruppe der zugewanderten ArbeitsmigrantInnen kam damals wie auch heute noch aus der Türkei. Die damalige Regierung hingegen befasste sich mit der Integration dieser Menschen in Deutschland nicht ausreichend und orientierte sich weiterhin an den Anwerbeabkommen und dem Rotationsprinzip, welches keinen dauerhaften Aufenthalt dieser Menschen in Deutschland vorsah. Die Konsequenzen dieser verfehlten und unzureichenden Politik wurden erst im Jahr 1973 durch die Öl- und Wirtschaftskrise deutlich und in Folge zu spät wahrgenommen.

Die zentralen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland waren damals und sind bis heute die regierenden Parteien bzw. die deutsche Regierung (Vgl. Wassenhoven (2011):87). Mit der Öl-Krise 1973 und dem daraus resultierenden Konjunkturerinbruch und den massiven wirtschaftlichen Veränderungen handelte auch die damalige Bundesregierung und verhängte einen vollen Anwerbestopp für jegliche ausländische ArbeitnehmerInnen. Infolgedessen holten große Teile der mittlerweile dauerhaft in Deutschland lebenden ausländischen ArbeitnehmerInnen, begünstigt durch die liberalen Gesetze für AusländerInnen und die fehlenden

Sonderbestimmungen für ausländische ArbeitsmigrantInnen, ihre Familienangehörige zu sich nach Deutschland. Folglich stoppte zwar die Neuzuwanderung von „GastarbeiterInnen“, jedoch stieg die Zahl der AusländerInnen aufgrund des dominanten Familiennachzugs dennoch in Deutschland an (Vgl. Rühle/Currie (2004): 19).

Die einzigen Entscheidungsträger und Akteure, die damalige deutsche Bundesregierung, reagierte aufgrund der neuen demographischen Entwicklungen und dem zunehmenden Unmut in der Gesellschaft gegenüber der großen Zahl neuer ZuwanderInnen und initiierte schließlich im Jahr 1976 eine Bund-Länder-Kommission, die sich mit der Lösung des „Ausländerproblems“ beschäftigen sollte. In Folge dieser Kommission wurde das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung unter der Führung der SPD beauftragt, erstmals in Kooperation mit anderen Akteuren der Gesellschaft (Bund, Länder, Sozialpartner) ein Konzept zu entwickeln, welches eine politische Strategie für die zukünftige Politik der Anwerbung von ausländischen ArbeitnehmerInnen, in Bezug auf das Aufenthaltsrecht, den Familiennachzug, gegebenenfalls die Rücksendung dieser Menschen oder aber ihre Integration in das soziale und gesellschaftliche System der damaligen Bundesrepublik Deutschland, beinhaltete. Der Vorschlag seitens der Kommission scheiterte jedoch an den stark divergierenden Ansichten der damaligen Regierungsparteien in Hinblick auf den politisch, rechtlichen Umgang mit den ausländischen ArbeitsmigrantInnen (Vgl. Wassenhoven (2011): 87-88). Nichtsdestotrotz führten die Ergebnisse dieser Kommission und ihr konzeptualisiertes Modell schließlich dazu, dass die damalige deutsche Bundesregierung erstmals eine restriktive politische Linie im Umgang mit zuwandernden Arbeitskräften einschlug. Teile der damaligen politischen Führung verwiesen in den folgenden Jahren immer wieder durch die Gründung von Arbeitskreisen auf die Notwendigkeit einer sozialen und gesellschaftlichen Integration dieser Zuwanderungsgruppe in Deutschland hin, der jedoch seitens der politischen Regierung wenig Beachtung geschenkt wurde. Zwar wurde seitens der damaligen sozial-liberalen Bundesregierung (SPD/FDP) im Jahr 1978 bereits das Amt eines Ausländerbeauftragten geschaffen. Den Strategien und Warnungen seitens des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesrepublik Deutschland, Keinz Kühn (SPD) und seinen Appellen, „es gebe keine GastarbeiterInnen in Deutschland mehr, sondern nur noch EinwanderInnen“ und „die Zuwanderungspolitik der damaligen Bundesregierung sei zu wirtschaftlich fokussiert“,

wurden jedoch seitens der Bundesregierung keine Aufmerksamkeit geschenkt (Vgl. Meier-Braun (2013): 17-18).

Die Politik der damaligen deutschen Bundesregierung kann im Zeitraum von 1973 bis Ende der 1980er Jahre hinsichtlich der Strategien und Umsetzung politischer Maßnahmen daher als passiv und restriktiv bezeichnet werden. Das primäre Ziel der Regierung und demzufolge der zentralen Akteure in diesem Politikfeld war es, die Neuzuwanderung so stark wie möglich einzuschränken. Die Integration der sich bereits in Deutschland befindlichen zugewanderten ArbeitsmigrantInnen und ihren Familien in die deutsche Gesellschaft wurde ausgehend von dieser Phase bis in die 2000er Jahre kaum bis keine politische Aufmerksamkeit geschenkt. Die Folgen dieses politischen Kurses sind bis ins heutige Jahr 2015 in Hinblick auf die Entwicklung einer pluralistischen Gesellschaft in Deutschland stark nachzuvollziehen bzw. erkennbar.

Erst in Folge der 1980er Jahre und dem Zerfall der Sowjetunion erreichte die Migrations- und Arbeitsmigrationspolitik einen erneuten Höhengschub seitens der Neuzuwanderungen. In Folge der globalen Entwicklungen, die mit dem Ende des Kalten Krieges und auch dem widerkehrenden Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Berufsgruppen vor allem im Bereich Landwirtschaft, Gastronomie und Hotelgewerbe einhergingen, wurde auch in Deutschland die bis dahin restriktive Zuwanderungspolitik und Arbeitsmigrationspolitik in Hinblick auf den bis dahin vorhandenen totalen Anwerbestopp von ausländischen ArbeitsmigrantInnen vor allem aus dem ehemaligen Osten erstmals wieder gelockert (Vgl. Rühl/ Currie (2004): 52). Diese politische Entscheidung der erneuten Öffnung der Arbeitsmarktes in Deutschland für ausländische Arbeitskräfte ist insbesondere dahingehend wichtig, da es in Deutschland zu diesem Zeitpunkt keine Vollbeschäftigung bzw. wirtschaftliche Hochphase gab, jedoch waren die deutschen ArbeitnehmerInnen nicht mehr gewillt in diesen Berufskategorien zu arbeiten und demzufolge ergaben sich ArbeitnehmerInnen-Engpässe. In den folgenden Jahren, zu Beginn der 1990er Jahre und nach der Wiedervereinigung Deutschlands, entwickelte sich entsprechend des Bedarfs bestimmter ausländischer Berufsgruppen in Deutschland eine neue Art der Anwerbung und Kategorisierung von ausländischen Arbeitskräften vor allem aus der ehemaligen Sowjetunion. Die zentralen politischen Akteure schufen dementsprechend eine Arbeitsmigrationspolitik mit dem Fokus auf sogenannte WerkvertragsarbeitnehmerInnen und SaisonarbeitnehmerInnen, die bis heute

besteht. Vor allem ausländischen Arbeitskräften aus Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik wurde somit die einfache, auf drei Monate begrenzte (oder für WerkvertragsarbeitnehmerInnen pro Saison (sechs monatige)) Einreise nach Deutschland gewährt. Die deutsche Politik unterstützte somit die damalige Wirtschaft durch die sogenannte Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) bzw. durch neue Regelungen in der Arbeitsaufenthaltsverordnung (AAV). Mit diesen Verordnungen wurden ausländischen, vor allem osteuropäischen ArbeitsmigrantInnen kurzzeitige VISA ausgestellt, die jedoch streng überwacht wurden und keinerlei Spielräume für die dauerhafte Niederlassung dieser Personen in Deutschland ermöglichten.³⁵

Bis auf die Anwerbestoppausnahmereverordnung bzw. die neue Regelung der Arbeitsaufenthaltsverordnung beschäftigte sich die damalige deutsche Bundesregierung (CDU) nicht mit der Arbeitsmigrationspolitik. Erst im Wahlkampf 1998 fand die Wirtschaft und ihr Appell eines in Deutschland vorhandenen Fachkräftemangels vor allem seitens der IT-Branche bei den zentralen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik, den Parteien in Deutschland, Gehör. Erstmals wurde die Arbeitsmigrationspolitik auf politischer Ebene zu einem Wahlkampfthema. Infolge des Wahlsieges der SPD und dem Bündnis'90 die Grünen wurde ein erster massiver Wandel in der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland seit den 1970er Jahren erreicht. 1998 stellte der damalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) zusammen mit dem Koalitionspartner Bündnis'90 die Grünen die sogenannte Green-Card-Regelung vor, die erstmals in Deutschland die gezielte Zuwanderung von hochqualifizierten ausländischen ArbeitsmigrantInnen vorsah. Die Green-Card wurde jedoch auf den Fachkräftemangel und der daraus resultierenden gezielten Anwerbung hochqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte aus der IT-Branche beschränkt (Vgl. Rühl/ Currle (2004): 52). Einen wirklichen Durchbruch erzielte die damalige von SPD/Grünen geführte deutsche Bundesregierung damit nicht, aber seitdem entwickelte sich die Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland stetig weiter und gehört heute zu einem der wichtigsten politischen Themen in Wahlkämpfen und dem innenpolitischen Tagesgeschäft.

³⁵ Vgl. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56515/regelungen-bis-2004> (Zugriff: 07.03.2015)

6.3. Zwischenfazit Arbeitsmigrationspolitik bis 1999

Ausgehend von der Analyse der Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland und Österreich bis zum Vertrag von Amsterdam können folgende Ergebnisse im Rahmen dieses Kapitels als Zwischenfazit festgehalten werden:

Der Beginn der gezielten Anwerbung von ausländischen ArbeitsmigrantInnen in Deutschland und Österreich begann in beiden Ländern fast zeitgleich. In Deutschland (1956), in Österreich (1960). In beiden Staaten basierte diese erste Phase der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte auf sogenannten bilateralen Anwerbeabkommen zwischen den beiden Staaten und gezielt ausgewählten „Senderstaaten“. Hinsichtlich der Anzahl der Anwerbeabkommen dominierte jedoch auch aufgrund der Größe des wirtschaftlichen Bedarfs Deutschland gegenüber Österreich. Beide Länder rekrutierten unter anderem aus europäischen Ländern und dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei. Darüber hinaus gingen beide Länder von einem temporär begrenzten Aufenthalt dieser ausländischen ArbeitsmigrantInnen, basierend auf dem Rotationsprinzip, aus. Diese theoretische Annahme scheiterte jedoch wiederum in beiden Ländern hinsichtlich der Niederlassung vieler Arbeitskräfte in Deutschland und Österreich. Als Ende dieser ersten Welle der gezielten Anwerbung von „GastarbeiterInnen“ ist in beiden Ländern die Öl-Krise 1973 und die daraus resultierende schlechte Konjunktur zu bezeichnen. Anders als in Deutschland gab es in Österreich bereits im Jahr 1975 ein gesondertes, restriktives Ausländerbeschäftigungsgesetz, (AusIBG Nummer 218). Bereits zu Beginn der Anwerbung von ausländischen ArbeitsmigrantInnen und auch mit dem Ende der Anwerbung durch den verhängten Anwerbestopp agierte Österreich bis heute weitaus restriktiver im Umgang mit ArbeitsmigrantInnen und ihrem Aufenthalt in Österreich in Vergleich zu Deutschland.

In Bezug auf die Akteursebene sind weitere entscheidende Divergenzen zu erkennen, die bis heute in beiden Ländern bestehen. Die Arbeitsmigrationspolitik in Österreich ist seit ihrem Beginn 1960 bis heute auf nationaler Ebene das Ergebnis einer Multi-level-Governance zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Der Grundstein für diese enge Zusammenarbeit insbesondere in der Arbeitsmigrationspolitik wurde bereits 1961 mit dem Raab-Olah-Abkommen gelegt, indem die Wirtschaftskammer Österreich und die Sozialpartner die Rahmenbedingungen und Reglementierung der Arbeitsmigrationspolitik in Österreich

festlegte. Bis heute sind vor allem diese beiden Akteure federführend in der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und auch in der Schaffung von Gesetzen und Regelungen der Arbeitsmigrationspolitik.³⁶ In Deutschland hingegen sind die Parteien und die Regierung als die zentralen Akteure der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmigrationspolitik seit 1956 bis heute zu bezeichnen. Im Gegensatz zu Österreich gab es erst 1965 das sogenannte Ausländergesetz, welches als eher liberal einzustufen ist. Spezielle Gesetze in Hinblick auf die ausländischen ArbeitsmigrantInnen gab es bis 1998 nicht, lediglich die Green-Card-Regelung konnte bis zur Jahrtausendwende eingeführt werden. Jedoch fokussierte Deutschland in Hinblick auf hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen den Bedarf und die politische Regelung gegenüber Österreich früher. Bis heute wird die Arbeitsmigrationspolitik alleine von Seiten der Parteien und der Regierung gesteuert. Dementsprechend gibt es jedoch aufgrund unterschiedlicher Regierungskonstellationen auf Bundes- und Landesebene bis heute teils unterschiedliche Bestimmungen und Regelungen in Hinblick auf ausländische ArbeitsmigrantInnen.

Bezüglich der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland und Österreich können somit zahlreiche Gemeinsamkeiten festgehalten werden. In Bezug auf den Umgang mit ArbeitsmigrantInnen (rechtlich, gesellschaftlich) und betreffend der nationalen Entscheidungs- bzw. Akteursebene sind jedoch stark divergierende Ansichten und Konstellationen bis zur Jahrtausendwende zu finden. Darüber hinaus fokussierte Deutschland vor Österreich den Bedarf von hochqualifizierten ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten bereits Ende der 1990er Jahre.

Insbesondere mit dem Vertrag von Amsterdam und den Entwicklungen seit der Jahrtausendwende hat sich auch die Arbeitsmigrationspolitik in Österreich und Deutschland stetig weiterentwickelt und in gewissen Bereichen europäisiert. Die Entwicklungen in den beiden Mitgliedsländern der Europäischen Union, Österreichs und Deutschland, werden auf nationaler Ebene jedoch detaillierter und genauer im folgenden Kapitel analysiert.

³⁶ Vgl. http://www.oekosozial.at/uploads/tx_osfopage/Fact_Sheet_Migration.pdf (Zugriff: 07.03.2015)

7. Die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik aus Drittstaaten auf nationaler Ebene in Deutschland und Österreich (seit 2000)

Ausgehend von den bereits vorhandenen Analysekapiteln, die einerseits die politische und geschichtliche Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene unter Berücksichtigung der zentralen Akteure für Österreich und Deutschland analysiert haben, soll im Rahmen dieses Kapitels die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten und Hochqualifizierten ausgehend vom Vertrag von Amsterdam 1999 bis heute (Stand März 2015) erforscht werden. Im Blickfeld stehen somit die Analyse möglicher Gemeinsamkeiten und Divergenzen der beiden Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Deutschland und Österreich) in punkto eines policy-Wandels in der Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene durch die voranschreitende Europäisierung. Basierend auf dieser Analyse soll es mit Hilfe der ausgewählten Theorien demzufolge möglich sein, den Grad der Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige zu messen und dementsprechend die Kooperationsbereitschaft- und Motive und nationalen Akteure hinsichtlich eines Wandels in diesem Politikfeld wissenschaftlich interpretierbar zu machen.

Als zentrale Referenzpunkte dienen in diesem Kapitel die Experteninterviews, die für diese Arbeit durchgeführt worden sind und vor allem die Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie auf nationaler Ebene.

Ausgangspunkt dieses Kapitels sind die bereits vorhandenen Ergebnisse, basierend auf dem Analysekapitel der Entwicklung der europäischen Migrationspolitik (Kapitel Vier) und dem Analysekapitel der nationalen Migrationspolitik (Kapitel Sechs), das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (1999) und der Sondergipfel von Tampere (1999). Das Fundament der Europäisierung der Migrationspolitik bzw. im speziellen der Arbeitsmigrationspolitik wurde im Jahr 1999 durch der Vertrag von Amsterdam und dem Gipfel von Tampere theoretisch gegossen. Wie bereits im Kapitel Vier festgehalten, kam es zu einer deutlichen Kompetenzverschiebung in diesem Politikfeld seitens der Europäischen Union und ihrer Institutionen durch die „Verschiebung“ der dritten Säule (Justiz und Inneres) von der intergouvernementalen Ebene in die erste Säule der Supranationalisierung. Die damaligen Mitgliedsstaaten

und ihre nationalen Akteure verzichteten somit erstmals auf Teile ihrer alleinigen Hoheitsrechte in Bezug auf die Migrationspolitik.

Durch diese Überführung des Migrationsbereiches in die erste Säule verpflichteten sich zwar auch die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesrepublik Österreich als Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, begünstigt durch einen spill-over Effekt bereits vorhandener vergemeinschafteter Politikfelder, zukünftige auch gemeinsame Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen in diesem Politikfeld auf europäischer Ebene zu schaffen, die für alle Mitgliedsländer verbindlich umgesetzt werden müssen. Trotz der Bestrebungen im Jahr 1999 und der theoretischen Vergemeinschaftung erwies sich das Subpolitikfeld der Arbeitsmigrationspolitik von Drittstaatenangehörige noch bis zum Grünbuch der Europäischen Kommission 2005 als reines Nutzen-Kosten Kalkül der damaligen europäischen Mitgliedsstaaten. Insbesondere Deutschland und Österreich, neben einigen anderen Mitgliedsstaaten, betrieben weiterhin eine restriktive auf die nationalen Entwicklungen angepasste Arbeitsmigrationspolitik und beharrten in der Praxis trotz der in dem Vertrag von Amsterdam und Gipfel von Tampere vereinten Ziele auf ihren nationalen Kompetenzen.

Im Rahmen des Sondergipfels von Tampere im Jahr 1999 wurde erstmals auf europäischer Ebene auch das eindeutige Ziel einer „Harmonisierung“ und „Vergemeinschaftung“ der Arbeitsmigrationspolitik seitens der mitgliedsstaatlichen Regierungschefs angekündigt und schriftlich festgehalten, die aufgrund des demographischen Wandels und dem zukünftigen Bedarf an ausländischen Fachkräften für das Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union von besonderer Wichtigkeit sein werden. Infolgedessen unterbreitete die Europäische Kommission im Juli 2001 diverse Richtlinienvorschläge. Insbesondere die Erwerbstätigenrichtlinie (KOM (2001) 386) sollte demnach zu einer erheblichen Kompetenzverschiebung von nationaler auf die europäische Ebene führen und das Subpolitikfeld der Arbeitsmigrationspolitik europäisieren. Das Ziel der Europäischen Kommission war es, mit dieser Richtlinie das Fundament eines europaweit einheitlichen Zulassungskriterienkataloges für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten zu schaffen. Die Vorgaben und Konzepte der Europäischen Kommission im Bereich des Europäisierungsprozesses der Arbeitsmigrationspolitik scheiterten damals jedoch am Widerstand der Mitgliedsstaaten, vor allem auch Deutschlands, obwohl die Europäische Kommission in den Richtlinienvorschlägen den nationalen Regierungen

weiterhin ein Vorrecht (Kompetenzen) in Hinblick auf die Reglementierung und Steuerung der Arbeitsmigration von Drittstaatenangehörigen einräumten (Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen: 2011: 59). Infolge scheiterten die Vorstellungen der Europäischen Kommission im Jahr 2001 und gingen nicht über die erste Phase der Begutachtung und Beratung hinaus.

Erst im Rahmen des Haager Programmes kam es wiederum zu Bestrebungen einer erneuten Aufnahme der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik von Drittstaatenangehörigen und zu einer strategischen Neuausrichtung. Darauf aufbauend veröffentlichte die Europäische Kommission in einer strategischen Überarbeitung 2005 das Grünbuch zur europäischen Arbeitsmigrationspolitik. Der Erfolg des Grünbuches führte schließlich noch im selben Jahr zur Verabschiedung eines „Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung“ (KOM (2005) 669) seitens der Europäischen Kommission. Im Rahmen dieses Planes wurden vier Richtlinien für Kerngruppen der Arbeitsmigration für Drittstaatenangehörige entwickelt. Zu diesen zählten je eine Richtlinie für SaisonarbeiterInnen, innerbetriebliche Arbeitskräfte, Trainees und Hochqualifizierte. Erstmals wurde somit die Gruppe von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten hervorgehoben. Trotz der anfänglichen Bestrebungen der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union konnte bis zum Jahr 2009 nur die Richtlinie für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige (Richtlinie 2009/50/EG), besser bekannt als EU-Blue Card seitens der Europäischen Kommission verabschiedet werden und wurde bis ins Jahr 2011/2012 auf nationaler Ebene im Top-Down-Verfahren umgesetzt.

Diese Richtlinie ist bis jetzt als einzige wirklich rechtliche Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik zu sehen und löste demzufolge einen nationalen policy-Wandel in den Mitgliedsstaaten Deutschland und Österreich aus, der im Folgenden dargestellt und analysiert wird.

7.1. Die Europäisierung der deutschen Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene

„Unsere Gesellschaft muss Zuwanderung als Chance begreifen für jene, die kommen, und ebenso für jene, die schon da sind“ (Angela Merkel, 2014)³⁷

Hinsichtlich des Grades der Europäisierung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland kann bis lang nur die Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EG zur EU-Blue Card als eindeutiger Analyserahmen dienen. Die Umsetzung der EU-Blue Card erfolgte in Deutschland am 01. August 2012 und beinhaltet die umfangreichste Änderung der nationalen rechtlichen Grundlagen im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland durch die Europäische Union. Der Anpassungsdruck seitens der nationalen Akteure und der bis dahin vorhandenen rechtlichen Grundlagen im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für ausländische Arbeitskräfte war verhältnismäßig gering, und bis auf die Umsetzung einer EU-Richtlinie für ForscherInnen im Jahr 2007, nicht vorhanden. Im Folgenden soll die Entwicklung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik seit 2000 als Referenzpunkt betrachtet werden.

Zwar war bereits im Jahr 2000 seitens der damaligen SPD/Grünen Koalitionsregierung unter dem Bundeskanzler Gerhard Schröder erstmals ein Modell der gezielten Anwerbung von hochqualifizierten ausländischen Arbeitskräften entwickelt und noch im selben Jahr auf der damaligen Technologiemesse CEBIT in Deutschland vorgestellt worden, jedoch spielte die Europäische Union zu diesem Zeitpunkt im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik keine nennenswerte Rolle.

Infolge dieser Green-Card fand die Arbeitsmigrationspolitik erstmals wieder Eingang in die nationale politische Debatte bzw. den damaligen politischen Wahlkampf, und ist seit dem fester Bestandteil von politischen Programmen der großen Parteien in Deutschland. Grundlage für dieses Green-Card Konzept auf nationaler Ebene in Deutschland war der Fachkräftemangel insbesondere im Bereich der IT-Branche. Den Anstoß für diese neue Entwicklung in der Arbeitsmigrationspolitik kam jedoch nicht von Seiten der zentralen Akteure (Parteien) in Deutschland oder der

³⁷ Vgl. <http://www.cdu.de/artikel/merkel-zuwanderung-ist-chance-fuer-alle>, Bundeskanzlerin, Bundesrepublik Deutschland, Angela Merkel, CDU, 22.10.2014, (Zugriff: 06.11.2014)

Europäischen Union, sondern vielmehr durch die wirtschaftlichen Akteure, die erstmals massiv Lobbying im Bereich der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen betrieben. Kennzeichnend für dieses Green-Card Konzept war die Aufenthaltsbefristung der InhaberInnen dieser Karte von maximal fünf Jahren und die Voraussetzung eines Jahresbruttogehaltes von mindestens 51.000€ (Vgl. Tietze (2008):36).

Erst der Regierungswechsel im Herbst 2005 führte schließlich dazu, dass insbesondere die Integrationspolitik vor allem durch die CDU mehr in den Mittelpunkt der politischen Agenda gerückt wurde. Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von AusländerInnen in die Bundesrepublik Deutschland“ im Jahr 2005 wurde die Migrationspolitik inklusive der Bereiche Arbeitsmigrationspolitik erstmals auf die bundespolitische Ebene gehoben und verhältnismäßig restriktiv umgesetzt (Vgl. Parusel (2010):157-162). Darüber hinaus wurde auf nationaler Ebene in Deutschland das Amt vom Staatssekretär und Integrationsbeauftragten zur Staatsministerin für Integration im Kanzleramt politisch aufgewertet und untersteht seitdem bis heute (2015) der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, Angela Merkel. Die Förderung der Integration von ZuwanderInnen und der Bereich der Arbeitsmigrationspolitik sind seitdem als Aufgabengebiet des Bundes in Deutschland gesetzlich verankert.³⁸

Dementsprechend kann dies insofern dahingehend interpretiert werden, als dass es primär striktere Anforderungen an künftige ZuwanderInnen stellte und „normale ausländische ZuwanderInnen“ einerseits hemmen sollte, zeitgleich aber die Anforderungen und Zulassungsbestimmungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte lockerte. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten mit diesem Zuwanderungsgesetz die Möglichkeit eingeräumt wurde, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, die unbefristet ausgestellt werden konnte. Die Vergabe dieser unbefristeten Niederlassungserlaubnis wurde an einen Kriterienkatalog geknüpft, der unter anderem das bereits vorhanden sein eines Arbeitsplatzangebotes in Deutschland beinhaltete und ein ausreichendes Gehalt sicherstellen musste, welches einen

³⁸<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56340/neue-migrationspolitik> (Zugriff: 20.2.2015)

angemessenen deutschen Lebensstandard erlaubt, ohne zusätzliche Leistungen vom deutschen Sozialstaat beziehen zu müssen.

Die Hauptzielgruppe dieses Zuwanderungsgesetzes repräsentierte infolge der Anforderungen seitens der ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten vor allem Personen, die in wissenschaftlichen Bereichen tätig waren oder im Bildungssektor arbeiten sollten. Ebenfalls von diesen Regelungen eingenommen wurden Personen die aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen als spezialisiert in ihrem Fachgebiet galten oder leitende Funktionen in Unternehmen einnehmen sollten. Im Jahr 2007 wurde das deutsche Zuwanderungsgesetz im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik erstmals europäisiert in Hinblick auf die Umsetzung der EU-Richtlinie (Richtlinie 2005/71/EG), welches die Erlaubnis eines Forschungsaufenthaltes in Form einer Aufenthaltserlaubnis für sogenannte Fachkräfte aus Drittstaaten für einen bestimmten Zeitraum erlaubte (Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): 67). Das Jahr 2007 beinhaltete somit die erste von kleineren Europäisierungsmaßnahmen in Bezug auf das deutsche Zuwanderungsgesetz. Das Zuwanderungsgesetz wurde folglich novelliert und neu justiert und somit an die europäischen Bestimmungen angepasst. Der Bereich der Arbeitsmigrationspolitik verblieb jedoch weiterhin unter nationaler Kontrolle und dem nationalen Souveränitätsanspruch gegenüber der Europäischen Union. Alle anderen Teilbereiche der legalen Zuwanderungspolitik, und im speziellen der Arbeitsmigrationspolitik, blieben jedoch weiterhin seitens der deutschen Bundesregierung konzipiert.

Aufgrund des zunehmenden Fachkräftebedarfs in Deutschland wurde das Gesetz in den folgenden Jahren immer wieder vor allem in Hinblick auf die Ausweitung des Kreises der als hochqualifizierten ArbeitsmigrantInnen geltenden ausgebaut. Vor allem ausländische Studierenden, die im Rahmen ihres Hochschulstudiums in Deutschland leben, sollte der Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt erleichtert werden und somit eine dauerhafte Niederlassung im Ausbildungsland Deutschland attraktiv werden lassen. Der deutsche Arbeitsmarkt öffnete sich infolge dieser rechtlichen Veränderungen vor allem für StudentInnen und ForscherInnen aller wissenschaftlichen Disziplinen. In der Praxis erwies sich jedoch vor allem das Kriterium zum Mindesteinkommen als fast unüberwindbare Barriere insbesondere für junge ForscherInnen und HochschulabsolventInnen, und wurde vor allem seitens der nationalen wirtschaftlichen Akteure scharf kritisiert und deshalb im Jahr 2009 für

bestimmte Arbeitsgruppen heruntergestuft. Allerdings entsprach das Mindestgehalt im Jahr 2009 laut dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz jedoch immer noch rund 64.800Euro, was nach wie vor als viel zu hoch angesehen werden musste (Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011):66-67).

Im Jahr 2012 wurde in Deutschland erstmals ein eigenständiges Gesetz und ein eigenständiger Paragraph (§19) für die Einwanderung Drittstaatenangehöriger zum Zweck der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit als Hochqualifizierte erstellt. Entscheidend ist, dass nicht mehr, wie bis zu diesem Zeitpunkt basierend auf dem Zuwanderungsgesetz unter dem Aspekt der unbefristeten Niederlassungserlaubnis (für SpezialistInnen, Hochqualifizierte, Führungspersonen), Niederlassungen erteilt wurden, sondern von nun an restriktiver durch den §19 „Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte“ des Aufenthaltsgesetz in Deutschland geregelt wurde. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, dass dieser §19 nur mehr „Spitzenkräfte aus der Wissenschaft, Forschung und Lehre mit herausragender beruflicher Qualifikation, an deren Aufenthalt ein besonderes Interesse besteht“ umfasst.³⁹ Daraus folgt, dass der §19 zu einer Verschärfung bzw. Einschränkung hinsichtlich der Zielgruppe von hochqualifizierten ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten geführt hat und die Kategorie der SpezialistenInnen gestrichen wurde. Die Erteilungsvoraussetzungen jedoch wurden deutlich liberalisiert. Die vorher bestehende Voraussetzungen in Hinblick auf ein Mindesteinkommen und das vorhanden sein deutscher Sprachkenntnisse wurden ersatzlos gestrichen. Lediglich die Vorlage eines konkreten Arbeitsplatzangebots ist als Erteilungsvoraussetzung noch vorhanden. Darüber hinaus beinhaltet diese Gesetzesänderung auch eine unbefristete Erteilung der Niederlassungserlaubnis und eine uneingeschränkte Beschäftigung. Die Zustimmung durch die Arbeitsagentur bzw. der Ausländerbehörde ist darüber hinaus nur noch dann notwendig, wenn der hochqualifizierte Drittstaatenangehörige nicht der Berufsgruppe des §19 Abs. 2 AufenthG entspricht und keinen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss besitzt. Darüber hinaus ist es ForscherInnen durch den §20 AufenthG möglich, für ihr Forschungsvorhaben in Deutschland eine zunächst auf 12 Monate befristete

³⁹ zitiert aus : Hochschulrektorenkonferenz HRK , Juni 2013 (2. Auflage)

http://www.hrk.de/uploads/media/HRK-Faltblatt_Aufenthaltstitel.pdf (Zugriff: 08.03.2015)

Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, wenn sie ein monatliches Mindestnettoeinkommen von mindestens 1796,67€ (im Westen) bzw. 1516,67€ (im Osten) vorweisen können (Vgl. Hochschulrektorenkonferenz (2013): Fußnote: 44). Die Bestimmungen sind seit August 2012 in der nationalen Gesetzgebung verankert und gültig.

7.1.1. Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie

Folglich kann die EU-Blue Card als erste rechtliche Europäisierungsmaßnahme und zeitgleich als zweite große Reform in der Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in Deutschland angesehen werden. Die Richtlinienvorgabe der Europäischen Union aus dem Jahr 2009 beinhaltete vor allem aufgrund des Druckes seitens der deutschen Regierung jedoch verhältnismäßig große Umsetzungsspielräume und weiterhin entscheidende Kompetenzen für die nationalen Akteure. Die EU-Blue Card in Deutschland orientiert sich vor allem an den Zahlen des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums, welches die Anzahl an auszugebenden EU-Blue Cards reglementiert. Ebenso orientiert sich die Vergabe der EU-Blue Card auch an den Strategieplänen der derzeitigen CDU/CSU-SPD Regierungskoalition. Die Anzahl der auszuteilenden Blauen Karten EU wird somit weiterhin von Deutschland durch die zentralen Akteure in der Arbeitsmigrationspolitik (die regierenden Parteien) festgelegt. Die Europäisierung seitens der EU-Blue Card hatte für Deutschland zur Folge, dass die bereits bestehenden Gesetze zur Arbeitsmigration von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen zeitgleich überarbeitet wurden, und beide am 01. August 2012 in Kraft traten. Folgende nationale Umsetzungen wurden in Deutschland ausgehend von der Richtlinie seitens der Europäischen Union wie folgt im sogenannten „§19a Blaue Karte EU“ in Deutschland eingeführt und umgesetzt:

Die Blaue Karte EU wird vom Bundesministerium für Inneres folgendermaßen schriftlich in Deutschland in Hinblick auf ihren Zweck präsentiert: „Zur Vereinfachung der Rechtslage wurde mit der Streichung des Regelbeispiels des § 19 Absatz 2 Nummer 3 AufenthG erreicht, dass es nur einen Aufenthaltstitel mit einer Gehaltsgrenze gibt, die Blaue Karte EU. Durch die Nutzung der Spielräume, die die Hochqualifizierten-Richtlinie bietet, konnte die Blaue Karte EU so attraktiv

ausgestaltet werden, dass sie zu dem zentralen Aufenthaltstitel der Arbeitsmigration werden wird.“⁴⁰

Die Blaue Karte EU wurde somit als (befristete) Arbeitserlaubnis für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige in Deutschland eingeführt und steht parallel zur ebenfalls vorhandenen nationalen Regelung nach „§19 Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte.“ Die erstmalige Erteilung der Blauen Karte EU berechtigt zu einem maximal vierjährigen Aufenthalt in Deutschland oder aber, bei kürzen Aufenthalten, entsprechend der Dauer des Arbeitsverhältnisses plus drei Monate. Folgende Kriterien sind als Erteilungsvoraussetzungen für die Erlangung einer EU-Blue Card seitens der deutschen Bundesregierung festgelegt:

- 1). AntragstellerInnen aus Drittstaaten müssen über eine abgeschlossene akademische Qualifikation in Form eines Hochschulstudiums verfügen, die mit deutschen Standards vergleichbar ist.
- 2) Die Vorlage eines gültigen Arbeitsvertrages oder aber eines verbindlichen Arbeitsplatzangebotes.
- 3). Die jährlich überarbeitete Mindestgehaltsgrenze von 48.400 Euro (2015) brutto muss erfüllt werden.⁴¹ (In Mangelberufen: MathematikerInnen, Ingenieure, Ärzte, IT-Fachkräfte, NaturwissenschaftlerInnen ist derzeit (2015) nur ein Mindestbruttogehalt von 37.752 Euro nachzuweisen).

⁴⁰zitiert aus: Hinweise des Bundesministeriums des Innern zu den Regelungen zur Blauen Karte EU nach § 19a Aufenthaltsgesetz und zur Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c Aufenthaltsgesetz (Seite 3).
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 08.03.2015)

⁴¹ Als Referenzquelle hier die Mindestgehaltsgrenzen aus den Jahren 2014 (47.400 Euro), 2013, (46.400 Euro) und aus dem Jahr 2012 (44.800Euro). Die Höhe der Mindestbruttogehaltsgrenzen wird jedes Jahr durch die Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung festgelegt.
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 07.03.2015)

Darüber hinaus können InhaberInnen einer Blauen Karte EU Deutschland eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn die Berufstätigkeit als hochqualifizierte Drittstaatenangehörige mindestens 33 Monate bestehend ist, und die in Deutschland abzutretenden Pflichtbeiträge (Rentenversicherung, Krankenversicherung etc.) nachweisbar vorgelegt werden können und die nationalen Niederlassungsvoraussetzungen (siehe § 19a AufenthG (nicht mehr als ein mitgeteilter Jobwechsel während dieser Zeit stattgefunden hat und von Seiten der Agentur für Arbeit bewilligt wurde)) erfüllt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der Erteilung einer unbefristeten Niederlassung bereits nach 21 Monaten, wenn der Inhaber der Blauen Karte EU deutsche Sprachkenntnisse mindestens der Kategorie (B1 Niveau) vorweisen kann. Ebenfalls besteht die Möglichkeit nach 18 Monaten in einen anderen europäischen Mitgliedsstaat auszuwandern und dort eine EU-Blue Card zu beantragen.⁴²

Aufenthaltstitel in Deutschland von Drittstaatenangehörigen	2012	2013	Bis September 2014
EU-Blue Card	2.190	4.651	N/A ⁴³
andere Aufenthaltserlaubnisse für Erwerbstätige	64.154	58.266	51.410
Aufenthaltserlaubnisse und Niederlassungserlaubnisse ⁴⁴	755.521	690.466	560.318
Gesamtzahl der Aufenthaltserlaubnisse	821.865	753.383	611.728

((eigene Darstellung): Referenzquellen: BAMF 2012/2013/2014 und Bundesagentur für Arbeit (Eingliederungsbericht), Migrationsbericht 2013)

⁴² Vgl. Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge, EU-Blue Card

<http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html>

(Zugriff: 08.03.2015)

⁴³ Bis zur Fertigstellung der Arbeit wurden keine offiziellen Zahlen seitens des Ausländerzentralregisters für die EU-Blue Card im Jahr 2014 veröffentlicht.

⁴⁴ Diese Kategorie umfasst alle Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnisse aus Gründen wie; Ausbildung, völkerrechtliche-, politische-, humanitäre Gründe, familiäre Gründe (Nachzug), Niederlassungserlaubnis und besondere Aufenthaltsrechte; für Drittstaatenangehörige.

Ausgehend von den Kriterien für den Erwerb einer Blauen Karte EU zeigt die Tabelle, dass die Blaue Karte EU in Deutschland im Jahr 2012 und 2013 im Verhältnis zu den national bestehenden Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnissen verhältnismäßig sehr gering ist. Die Effektivität und damit einhergehend die „Europäisierung“ der Arbeitsmigrationspolitik erweist sich in der Praxis als kaum beachtenswert.

7.1.2. Die Europäisierung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik seitens der zentralen Akteure (Parteien)

Die Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie dauerte in Deutschland verhältnismäßig lange. Als Hauptgrund dafür kann der interne Konflikt zwischen den damaligen drei Regierungsparteien (CDU-CSU-FDP) benannt werden, die gleichzeitig auch als die zentralen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene in Deutschland agierten. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass Deutschland generell in Hinblick auf die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik wie bereits in den vorherigen Kapiteln analysiert eher als skeptisch oder „Bremser“ bezeichnet werden kann. Nichtsdestotrotz wurde die EU-Blue Card Richtlinie umgesetzt, wenn auch nicht fristgerecht. In Hinblick auf die Akteursdimension wollten insbesondere die CDU und die FDP die Anforderungen bzw. die Voraussetzungen für den Erhalt einer Blauen Karte EU möglichst großzügig festlegen. Die CSU hingegen beharrte auf einer möglichst restriktiven Umsetzung auf nationaler Ebene. Im Endeffekt wurde im Jahr 2012 ein Kompromiss umgesetzt, der in der Praxis jedoch zeigte, dass die Bestimmungen insbesondere in Hinblick auf das Mindestbruttojahresgehalt damals nahezu unerreichbar hoch dotiert waren. Infolgedessen wurde in einer Überarbeitung die Höhe des Mindestbruttogehaltes gesenkt und orientiert sich heute jährlich an der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung.

Bei der Frage, in welchem Ausmaß und in welchem Grad die Europäisierung derzeit hinsichtlich der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige in Deutschland vorhanden ist dienen die „Messwerkzeuge“ der Europäisierungstheorie von Radaelli als Hilfsmittel. Ausgehend von Radaellis Europäisierungstheorie-

Konzept können für Deutschland folgende Ergebnisse im Zuge der EU-Richtlinie 2009/50/EG im Bereich der nationalen Arbeitsmigrationspolitik festgehalten werden. In Bezug auf die nationalen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik (die Parteien) kam es zunächst im Jahr 2007 zu einem ersten policy-Wandel in Hinblick auf die Auseinandersetzung der Parteien mit der Thematik der Arbeitsmigrationspolitik, insbesondere für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten. Das Grünbuch zur Wirtschaftsmigration der Europäischen Kommission führte dazu, dass vor allem die damaligen Regierungsparteien, allen voran die CDU in ihrem Grundsatzprogramm aus dem Jahr 2007 erstmals auf die notwendige Zusammenarbeit nationaler Akteure (politische, gesellschaftliche) und der Europäischen Union in Hinblick auf die Integration von ZuwanderInnen auch im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik verwies. Die CDU bezeichnet Deutschland im Rahmen dieses Grundsatzprogrammes erstmalig als „Integrationsland“ und lässt damit einen eindeutigen Wandel innerhalb des politischen Kurses in der Migrationspolitik von 1955 bis ins Jahr 2007 erkennen. Ebenfalls wird die Notwendigkeit der Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen in Deutschland seitens der CDU begrüßt und soll in Hinblick auf die Wirtschaft in Deutschland und den nationalen Arbeitsmarkt gefördert werden (Vgl. CDU 2007:37 zitiert in: Wassenhoven (2011): 266). Die Verzögerung dieses Wandels (knapp zwei Jahre) in der Umsetzung auf nationaler Ebene seitens der Parteien ist mit der Bearbeitungszeit und Bildung innerparteilicher Kommissionen und Strategie- bzw. Positionspapieren zu erklären, die erst knapp zwei Jahre später in einem Grundsatzprogramm festgehalten werden konnten.

Entscheidend ist jedoch, dass auf den Bundesparteitagen im Jahr 2005 und 2006 seitens der CDU die Arbeitsmigrationspolitik von Drittstaatenangehörigen nicht auf der Agenda zu finden war und folglich nicht thematisiert wurde.

Die Rolle der Europäischen Union wurde auf den vorherigen Bundesparteitagen der CDU im Jahr 2005 und 2006 darüber hinaus nur in Bezug auf die Bekämpfung illegaler EinwanderInnen, Asylsuchenden, Flüchtlingen und anderen Politikfeldern wie dem Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit etc. aufgeführt und als wichtig erachtet (Vgl. 20. CDU Bundesparteitag (2006): 7). Auch bei der SPD können ähnliche Entwicklungen in Bezug auf die Neujustierung der politischen Position gegenüber der Vergemeinschaftung der Arbeitsmigrationspolitik gezeigt werden. So wurde im Grundsatzprogramm der SPD aus dem Jahr 2007 bereits eine feste Quote

für die Beschäftigung ausländischer ArbeitsmigrantInnen auch im öffentlichen Dienst angestrebt. Direkte Bezüge zur Europäischen Union gab es jedoch damals nicht, was allerdings einfach zu erklären ist, da sich die SPD damals in der Opposition befand und dementsprechend primär versuchte, sich vom CDU Grundsatzprogramm abzugrenzen. Im Zuge des anstehenden Bundestagswahlkampfes im Jahr 2009 wurde die Europäische Union jedoch direkt im Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer stärkeren Durchsetzung einer europäischen Integrationspolitik in das Grundsatzprogramm der SPD aufgenommen. Darüber hinaus wurde die europäische Ebene nochmals als besonders geeignete „Problemlösungsebene“ bezeichnet und eine weitere Vergemeinschaftung auch im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik angestrebt (Vgl. Wassenhoven (2011): 270-273). Ähnliche Entwicklungen sind auch bei den damaligen Regierungs- und Nichtregierungsparteien (Grüne, CSU, FDP, damalige PDS heute Linke) zu erkennen.

Folglich ergibt sich in Deutschland aufgrund der nationalen Akteursdimension in der Arbeitsmigrationspolitik eine Besonderheit. Aufgrund der Tatsache, dass die fünf bis sechs größten Parteien als zentrale Akteure in der Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene zu bezeichnen sind, ist ihre Haltung gegenüber der Arbeitsmigrationspolitik und der Europäisierung zum einen von ihrer Rolle (Regierungspartei oder Opposition) auf Bundesebene entscheidend und spiegelt aber auch die Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik auf Länderebene bis hin zu kommunalen Ebene wieder. Dieses Faktum muss somit berücksichtigt werden in Hinblick auf die Europäisierung der Akteure.

Ausgehend von dem Experteninterview mit der integrationspolitischen Sprecherin der CDU-Landesregierung NRW wurde zudem deutlich, dass die EU-Blue Card nicht als „Renner“ in Deutschland zu betrachten ist. Trotzdem so die Expertin: *„man hat schon in den letzten Jahren (seit 2012) gesehen, dass die Anzahl derjenigen die die Blue Card beantragt haben stetig zunimmt, aber gerade in Bezug auf die Hochqualifizierten, hat glaub ich Deutschland in den letzten Jahren auch eine sehr liberale Zuwanderungspolitik gestaltet, vor allem für StudentInnen sind die Bedingungen besser geworden, dass Einstiegsgehalt ist runter gesetzt worden“* (Güler (2014)).

Aktuell spielt diese Akteurskonstellation auch wieder in Hinblick auf die aktuelle politische Debatte in Bezug auf die Diskussion um die Einführung eines

Einwanderungsgesetzes nach Vorbild des kanadischen Punktesystems eine Rolle. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Thomas Oppermann hatte im Februar 2015 in einer Pressemitteilung die Notwendigkeit eines Einwanderungsgesetzes nach Punktesystem vorgebracht. Diese Pressemitteilung hat unter den zentralen Akteuren der Arbeitsmigrationspolitik zu einer erneuten Auseinandersetzung mit der Thematik geführt. Zum jetzigen Zeitpunkt (März 2015) erarbeiten die Regierungsparteien Positionspapiere. Jedoch ist die Umsetzung eines solchen Gesetzes als relativ gering in der laufenden Regierungsperiode einzuschätzen, da die derzeitige CDU/CSU-SPD-Koalitionsregierung keine Änderungen im Politikfeld der Arbeitsmigrationspolitik von Drittstaatenangehörigen im Koalitionsvertrag 2013 aufgeführt hat. Somit kann seit 2007 von einem policy-Wandel im Sinne einer Europäisierung der Akteursdimension gesprochen werden, da die zentralen Akteure erst im Zuge der Bestrebungen seitens einer Vergemeinschaftung der Arbeitsmigrationspolitik wieder dieses Politikfeld innerparteilich bis heute thematisieren.

7.1.3. Zwischenfazit Analyse des Grades der Europäisierung in Deutschland gesamt

In Bezug auf die Entwicklung der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige kann in Hinblick auf das Europäisierungskonzept von Radaelli bis ins Jahr 2005 von keinem Wandel auf nationaler Ebene gesprochen werden. Der Einfluss seitens der Europäischen Union kann ausgehend von den im Theoriekapitel vorgestellten vier Kategorien der Europäisierung als „Inertia“ bezeichnet werden. Die nationalen Akteure und die nationale Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige waren bis ins Jahr 2005 rein national geprägt. Erst im Jahr 2007 kam es mit der EU-Richtlinienumsetzung für ForscherInnen auf nationaler Ebene zu einem ersten kleinen Wandel, der jedoch nur auf eine Gruppe von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten beschränkt war. Ein wirklicher Wandel auf nationaler Ebene setzte erst im Jahr 2012 durch die Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie ein. Die nationale Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige wurde an die Vorgaben der Europäischen Union angepasst,

das bereits bestehende Aufenthaltsgesetz wurde geändert und zusätzlich ein Sonderparagraph (§19a) für die Umsetzung der EU-Blue Card Voraussetzungen eingeführt und somit europäisiert. Dieser Wandel kann ausgehend von den Kategorien als „Absorption“ bezeichnet werden. Die EU-Blue Card Richtlinie (2009/50/EG) ist darüber hinaus als Mittel zur direkten Europäisierung im Sinne von „hard law“ zu bezeichnen. Deutschland musste dementsprechend die im „Top-Down“- Verfahren verabschiedete Richtlinie der Europäischen Union verbindlich umsetzen. Jedoch ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass die Richtlinie für die Mitgliedsstaaten und ihre nationalen Kompetenzen im Bereich der Umsetzung und Steuerung der Erteilung von EU-Blue Cards relativ große Freiräume gewährte und somit als „framework regulation“ zu bezeichnen ist. Die Europäisierung des nationalen Systems wird dementsprechend bereits von Seiten der Europäischen Institutionen wiederum zugunsten der Souveränität der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich vorab eingegrenzt. Durch die Richtlinie besteht darüber hinaus eine bestimmte Vorgabe im Umsetzungsprozess, die als positive Integration oder Europäisierung bezeichnet werden kann, da die Europäische Union bereits ein eindeutiges Modell festlegt hat, welches nur noch angepasst an die nationalen Systeme umgesetzt werden muss.

Hinsichtlich der Europäisierung kann demzufolge für Deutschland von einem vorhanden „Goodness of fit“ in Bezug auf die EU-Richtlinie 2009/50/EG gesprochen werden, da die Umsetzungsfrist seitens der Europäische Union aufgrund des Widerstandes und der Unstimmigkeiten der zentralen nationalen Akteure in Deutschland nicht eingehalten werden konnte. Jedoch ist der „misfit“ als nicht besonders groß zu bezeichnen, da die Richtlinie zwar als „hard law“ zu bezeichnen ist, aber die nationalen Regierungen im Jahr 2005 die Europäischen Union selbst mit der Konzeptualisierung einer solchen Richtlinie beauftragten und somit erwirken konnten, dass weiterhin entscheidende Kompetenzen bei den nationalen Regierungen bleiben konnten.

Entsprechend der Analyse der nationalen Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige und insbesondere für Hochqualifizierte kann der Grad der Europäisierung für Deutschland als grundsätzlich vorhanden, aber gering bezeichnet werden. Dieses Ergebnis wird auch von Seiten der Expertin Frau Güler bestätigt *„Die Migrations- und Integrationspolitik, die wir bisher haben oder hatten ist eine nationalstaatliche Herangehensweise gewesen“* (Güler (2014)). Darüber hinaus

verweist die Expertin im Interview auf die Migrations- und Integrationspolitik der skandinavischen Länder, wo beispielsweise Dänemark eine eher restriktive Migrationspolitik vollzieht und Schweden hingegen als sehr liberal zu bezeichnen ist (Vgl. Güler (2014)).

Neben der EU-Blue Card besteht bis heute auf nationaler Ebene ein eigenes national entwickeltes System, welches weiterhin ebenso den Zugang für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten reguliert. Darüber hinaus hat die Umsetzung zur EU-Blue Card zu keiner weiteren Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik geführt und keinen deutlichen Wandel im nationalen System erreicht. *„Die EU-Blue Card ist nur ein einzelner Stein der Arbeitsmigrationspolitik der als vergemeinschaftet zu sehen ist, eine weitere Vergemeinschaftung ist nicht zielführend, weil Regeln nicht verallgemeinert werden können, sondern nationalen Bedingungen unterliegen wie Demographie, Arbeitslosenzahl etc. . Eine Vergemeinschaftung ist zu kurzfristig gedacht“* (Güler (2014)).

Die Souveränität obliegt weiterhin bei der nationalen Regierung und demzufolge bei den nationalen Akteuren. Frau Güler betrachtet Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten als führend in Bezug auf die Einstellung sich als „Einwanderungsland“ zu bezeichnen, welches auf ZuwanderInnen, speziell auch hochqualifizierte Drittstaatenangehörige angewiesen ist. Diese Erkenntnisse fehlen auf Ebene der Europäischen Union unter den anderen Mitgliedsstaaten. *„Die EU-Blue Card ist erfolgreich, aber die nationalen Regierungen werben zu wenig für die Option für Arbeitsmigranten auch in Deutschland“* (Vgl. Güler (2014)).

Hinsichtlich einer Vergemeinschaftung der Arbeitsmigrationspolitik verweist Frau Güler zudem auf folgende Problematik: *„Eine vollständige Vergemeinschaftung der Arbeitsmigrationspolitik geht glaube ich auch nicht, schauen Sie sich die Arbeitsmarktsituation in Spanien an, die ganz unterschiedlich gerade für junge Menschen sich entwickelt im Vergleich zu Deutschland. Wenn wir gerade dabei sind zu sagen, wir bräuchten auch junge Hochqualifizierte, beispielsweise in der Pflegebranche, im medizinischen Bereich, ja oder im Thema IT, worüber ja schon lange auch übereuropäisch diskutiert wird und sich die Arbeitslosenquote in Spanien bei jungen Menschen anschauen, dann kann da gar nicht eine eins zu eins Politik stattfinden oder auch eine gesamteuropäische, die in Spanien genauso praktisch*

umgesetzt werden kann wie in Deutschland.“ (Güler (2014)). Ausgehend von der Analyse kann die Europäisierung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt als gering angesehen werden. Diese Analyseergebnisse können auch seitens der Expertin bestätigt werden. *„Die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland ist gering. Die Souveränität für Hochqualifizierte und die Arbeitsmigrationspolitik sollte bei Deutschland bleiben und nicht an die Europäische Union übergehen“ (Güler (2014)).* Ebenso bestätigt auch die Tabelle hinsichtlich der Anzahl der ausgestellten Blauen Karte EU gegenüber den nationalen Alternativen eine verschwindet geringe Nutzung und „Europäisierung“.

„Deutschland hat eines der liberalsten Einwanderungsgesetze weltweit (..) bei uns scheitert es nur an den soft-packs (Sprachkurse, Begleitung der Neuzuwanderer, fehlende Willkommenskultur)“ (Güler (2014)).

7.2. Die Europäisierung der österreichischen Arbeitsmigrationspolitik auf nationaler Ebene

Um den Grad der Europäisierung analysieren zu können muss zunächst kurz auf die weitere Entwicklung der nationalen Arbeitsmigrationspolitik in Österreich eingegangen werden, die seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam erfolgte. Wie bereits im Kapitel Sechs erwähnt, kam es in Österreich zu einer leichten Liberalisierung hinsichtlich der Gleichstellung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten gegenüber den UnionsbürgerInnen auf nationaler Ebene, die vor allem durch den Beitritt zur Europäischen Union erklärbar ist. Diese Liberalisierung implementierte jedoch zeitgleich auch eine Novellierung des Fremdenrechtsgesetzes in Österreich. Darüber hinaus wurde in Österreich die Einwanderung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten mit einer Quote belegt und stark reglementiert.

Im Jahr 2002 kam es zudem zu einer Fremdenrechtsnovelle, die am 01.01.2003 in Kraft trat und auf die seitens der damaligen Regierung Schüssel beauftragten Erhebung der Notwendigkeit von ausländischen Arbeitskräften für den nationalen Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Diese Fremdenrechtsnovelle wurde infolge sowohl von zivilgesellschaftlichen Akteuren und anderen Ministerien kritisiert, da sie eine erneute Verschärfung darstellte und dazu führte, dass nur noch diejenigen ArbeitsmigrantInnen, einwandern durften, die als Schlüsselkräfte gesucht wurden. Alle anderen Gruppen von Erwerbstätigen wurden ersatzlos gestrichen (Vgl. Muttonen (2008):177-178).

Im Jahr 2005 (nach der Vorstellung des Grünbuchs der Europäischen Kommission) wurde schließlich das Fremdenrechtsgesetz aufgelöst und durch ein Fremdenrechtspaket ersetzt, welches das Aufenthalts- und Niederlassungsgesetz ersetzte und durch ein Fremdenpolizeigesetz ergänzt wurde. Die neuen Regelungen traten per 01.01.2006 in Kraft (Vgl. Biffi/ Bock-Schappelwein (2013):16). Die Quotenregelung wurde jedoch beibehalten und folglich wurde auch die restriktive Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige in Hinblick auf Schlüsselkräfte fortgeführt. Die damalige Mindestanforderung bezüglich des monatlichen Mindestbruttogehalts für Schlüsselkräfte und Fachkräfte war mit damals 2.500€ jedoch in der Praxis als viel zu hoch zu bezeichnen (Vgl. Kreuzhuber (2014)).

Eine Europäisierung ist bis zu diesem Zeitpunkt auf nationaler Ebene in diesem Politikfeld nicht erkennbar. Die damalige nationale Arbeitsmigrationspolitik in Österreich ist als überaus restriktiv und „undurchlässig“ zu bezeichnen. Mit der Implementierung der Richtlinie zur EU-Blue Card im Jahr 2009 und der Vorgabe einer Umsetzung bis ins Jahr 2011, ist in Österreich ein grundlegender policy-Wandel zu erkennen. Nahezu zeitgleich mit der EU-Blue Card wurde auch die bis dahin betriebene Arbeitsmigrationspolitik grundlegend geändert und überarbeitet. So trat zunächst im Juli 2011 ein Fremdenrechtsänderungsgesetz in Kraft. Dieses Gesetz beinhaltete, dass die gezielte Zuwanderung für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten nicht mehr länger nach dem Prinzip des Schlüsselkraftverfahrens und dem Quotenbasierten-System reguliert wird, sondern seither nur noch über das neue Kriterien geleitete Zuwanderungspunktesystem der „Rot-Weiß-Rot-Karte“ auf nationaler Ebene reguliert wird (Vgl. Biffli/ Bock-Schappelwein (2013): 17). Erst im Jahr 2012 erfolgte dann auch die Umsetzung der Richtlinie zur EU-Blue Card in Österreich. Im Folgenden werden die Kernelemente dieser neuen Entwicklungen dargestellt, die auch als Analyserahmen für die Europäisierung dienen werden.

Noch bevor die EU-Blue Card in Österreich eingeführt wurde, kam es im Jahr 2011 zu einer erheblichen Veränderung in Hinblick auf das rechtliche und architektonische Gerüst der Arbeitsmigrationspolitik in Österreich. In Anlehnung an das kanadische, neuseeländische, australische und britische Zuwanderungsmodell für ArbeitsmigrantInnen wurde bereits im Jahr 2008 zunächst ein umfangreiches Migrationsmodell in Form eines Diskussionspapiers seitens der Wirtschaftskammer Österreich, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Industriellenvereinigung als Arbeitsgruppe vorgestellt, welches das bis dahin bestehende österreichische Arbeitsmigrationssystem grundlegend verändern würde. Dieses Modell basierte somit auf dem Konzept der Mangelberufliste aus Australien und Neuseeland, der Unterteilung der Zuwanderung nach Säulen wie in Großbritannien und dem Punktesystem aus Kanada (Vgl. Kreuzhuber (2014)). Dieses Migrationsmodell basierte in der österreichischen Variante auf insgesamt sechs Säulen. Diese sechs Säulen beinhalteten demzufolge alle „legalen“ Zuwanderungsoptionen nach Österreich, außer das Asyl- und Flüchtlingswesen und den Familiennachzug. Im Folgenden wird das Säulenmodell kurz vorgestellt, da dieses als Grundlage für das heutige bestehende Zuwanderungsmodell der Rot-

Weiß-Rot Karte und die Rot-Weiß-Rot Karte plus und die Umsetzung der EU-Blue Card in Österreich zu sehen ist. Dieses Modell ist als Vorläufer und als Fundament für die spätere Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte zu bezeichnen (Vgl. Kreuzhuber (2014)). Mit einer Konzeptualisierung ausgehend von diesem Modell wurden dann die Sozialpartner in Österreich beauftragt, ein österreichisches Modell zu entwickeln. Im Jahr 2010 wurden dann durch die Sozialpartner die sogenannte RWR-Karte vorgestellt und schließlich 2011 seitens der Regierung umgesetzt.

Die Säule eins regelt die steuerbare Migration von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten, die über eine geeignete qualifizierte Ausbildung und bereits über ein Arbeitsplatzangebot in Österreich verfügen. Die zweite Säule dient als Kriterien- bzw. Rahmensystem für die Gruppe von hochqualifizierten ZuwanderInnen aus Drittstaaten. Beide Säulen basieren auf einem Punktesystem, welches in Abstimmung mit der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Lage in Österreich flexibel reguliert werden kann und wird. Die dritte Säule enthält die nationale Umsetzung der EU-Blue Card. Säule vier beinhaltet alle Anforderungen für Drittstaatenangehörige als StudentInnen in Österreich. Die fünfte Säule beinhaltet die Zuwanderung in den österreichischen Arbeitsmarkt für niedrig qualifizierte. Die sechste Säule diente für alle übrigen Formen der Arbeitszuwanderung nach Österreich (Vgl. WKÖ (2008): 14-17).

7.2.1. Die Rot-Weiß-Rot Karte

Die Rot-Weiß-Rot Karte ist ein Kriterien geleitetes Punktesystem, welches am 01.07.2011 in Österreich, federführend ausgearbeitet durch die Sozialpartner und vor allem durch die Wirtschaftskammer Österreich, eingeführt wurde und das bisherige Zuwanderungssystem in Österreich grundlegend reformiert hat. Die Rot-Weiß-Rot-Karte ist in seiner Funktion ein neues Migrationsmodell für qualifizierte und hochqualifizierte ZuwanderInnen aus Drittstaaten und beinhaltet auch die Option des Familiennachzuges und deren Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt unter bestimmten Voraussetzungen.

Als Zielgruppe werden vier Gruppen von ausländischen Arbeitskräften aus Drittstaaten für den Erhalt einer Rot-Weiß-Rot-Karte festgelegt: besonders

Hochqualifizierte, StudienabsolventInnen, Fachkräfte in Mangelberufen und die Gruppe der „sonstigen Schlüsselkräfte“ (Vgl. Kreuzhuber (2014)). In der Praxis gibt es zwei Formen des nationalen Arbeitsmarktsystems für ZuwanderInnen aus Drittstaaten, die Rot-Weiß-Rot-Karte und die Rot-Weiß-Rot-Karte plus. Die Einführung dieses Systems ist jedoch als dynamisches System zu verstehen, welches durch Evaluierungsprozesse nachträglich an die Bedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarktes und den AntragstellerInnen angepasst werden kann (Vgl. Kreuzhuber (2014)).

Die Rot-Weiß-Rot Karte ist demzufolge als ein Baustein eines komplexen Gesamtsystems der Zuwanderung bzw. Integration von Drittstaatenangehörigen in den Arbeitsmarkt aber auch in die Gesellschaft zu betrachten, der jedoch, wie auch die Expertin Frau MMag. Kreuzhuber im Interview bestätigt, noch in der Entwicklung steckt und auf weitere Bereiche über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinaus ausgebaut werden muss (Vgl. Kreuzhuber (2014)).

Zunächst wird jedoch die „klassische“ Rot-Weiß-Rot-Karte hinsichtlich ihrer Anforderungen, Adressaten und Rechte in Bezug auf den Aufenthalt für Drittstaatenangehörige als ArbeitsmigrantInnen in Österreich vorgestellt. Der Erstantrag für eine Rot-Weiß-Rot-Karte kann nach einer Systemänderung sowohl im Ausland als auch bei der nationalen Ausländerbehörde in Österreich beantragt werden. InhaberInnen einer Rot-Weiß-Rot-Karte besitzen eine zunächst auf 12 Monate beschränkte Aufenthaltsbewilligung für Österreich. Der Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt ist in diesen 12 Monaten beschränkt. Die InhaberInnen sind dementsprechend an den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin für ein Jahr gebunden. Der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin werden auf der Rot-Weiß-Rot-Karte verbindlich aufgeführt.

Die Kriterien, die als Voraussetzung für die Rot-Weiß-Rot-Karte vorhanden sein müssen, werden in Form eines Kriterienkataloges, der auf einem Punktesystem basiert aufgeführt. Diese Kriterien umfassen notwendige national bestimmte Angaben und Voraussetzungen, die wiederum mit unterschiedlich hohen Punkten dotiert werden. Entscheidende Kriterien, die sich in besonders hohen Punkte niederschlagen sind: das Alter, bereits vorhandene Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, geeignete Qualifikationen (in Form von Ausbildung), und ein auf diesen Qualifikationen beruhendes Jobangebot seitens eines Unternehmens in Österreich und ein Mindestbruttogehalt. Insgesamt können für die Gruppe der

„besonders Hochqualifizierten“ maximal 100 Punkte, „Fachkräfte in Mangelberufen“ maximal 75 Punkte, „Sonstige Schlüsselkräfte“ maximal 75 bzw. (als ProfisportlerInnen) 95 Punkte erreicht werden (Vgl. Kreuzhuber/ Hudsky (2011):6-9). Jede Zielgruppe verfügt jedoch über einen eigenen Kriterienkatalog bzw. über eine eigene spezialisierte Punkteagenda. Die vierte Zielgruppe „StudienabsolventInnen“ können eine Rot-Weiß-Rot-Karte erhalten, wenn sie über ein abgeschlossenes Master- oder Diplomstudium verfügen und innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende ihres Studiums in Österreich eine Arbeitsstelle bekommen, die den Qualifikationen der Studienabsolventin oder des Studienabsolventen entspricht und ein monatliches Mindestbruttogehalt von 1.998€ (Stand: 2013) vorweisen kann (Vgl. Kreuzhuber/ Hudsky (2011) in: WKÖ (2013): 8-9).

Folglich erhalten ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten der Gruppe „besonders hochqualifiziert“ bei Erreichung einer Mindestpunktzahl von 70 (von 100), basierend auf dem Punktekatalogsystem bereits ein auf sechs Monate beschränktes Aufenthaltsvisum in Österreich zur Arbeitssuche. Diese Regelung verdeutlicht, dass sich in Österreich das Bewusstsein für die Notwendigkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in den letzten Jahren deutlich gewandelt hat. Das Punktesystem für „besonders Hochqualifizierte“ besteht aus fünf Unterkategorien. In Kategorie eins werden Punkte in Hinblick auf besondere Qualifikationen vergeben. Kategorie zwei beinhaltet die Verteilung von Punkten bezüglich der bereits vorhandenen Berufserfahrung. Die dritte Kategorie bewertet die vorhandenen Sprachkenntnisse in Deutsch oder Englisch. In der vierten Kategorie wird das Alter der BewerberInnen erfragt, und schließlich in der fünfte Kategorie werden Punkte in Bezug auf das Studium in Österreich vergeben. Die potentiellen Arbeitskräfte müssen mindestens über ein abgeschlossenes Studium von vier Jahren verfügen. Darüber hinaus muss es sich dabei um eine anerkannte Hochschule oder Fachschule handeln. Wenn diese Personen innerhalb dieser sechs Monate eine Arbeitsstelle finden, wird ihnen ohne die Überprüfung des Arbeitsmarktes eine Rot-Weiß-Rot-Karte und somit eine Aufenthaltsgenehmigung für 12 Monate erteilt (Vgl. Medienservicestelle (2011); Kreuzhuber/ Hudsky (2011) in: WKÖ (2013): 8-9). Nach 12 Monaten haben diese ausländischen Arbeitskräfte aus Drittstaaten die Option, eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus zu erlangen, wenn sie vorweisen können, dass sie in den letzten 12 Monaten mindestens 10 Monate berufstätig waren und diese Arbeitsstelle ihren Qualifikationen entsprochen hat. Ob die Kriterien für den Erhalt

einer Rot-Weiß-Rot-Karte plus erfüllt sind, wird seitens des österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) überprüft. Die Rot-Weiß-Rot-Karte plus berechtigt Arbeitskräfte aus Drittstaaten zum uneingeschränkten Aufenthalt in Österreich (Vgl. Medienservicestelle (2011)).

Die Zielgruppe der „Fachkräfte in Mangelberufen“ erhält eine Rot-Weiß-Rot-Karte, wenn die BewerberInnen aus Drittstaaten mindestens 50 Punkte im Punktesystem erreichen. Die Definition Mangelberuf basiert in diesem Fall auf einer jährlich durchgeführten Prüfung seitens des Sozialministeriums und des Wirtschaftsministeriums hinsichtlich des nationalen österreichischen Arbeitsmarktes und des Fachkräftebedarfs in bestimmten Berufssparten. Voraussetzungen für den Erhalt einer Rot-Weiß-Rot-Karte als Fachkraft sind zum einen hinsichtlich der Qualifikationen und dem Fachkräftemangel in einem bestimmten Berufsfeld entweder eine abgeschlossene Berufsausbildung im Mangelberuf, oder ein abgeschlossenes mindestens dreijähriges Studium (Bachelor), oder aber auch nur die Universitätsreife. Die Kategorie „Qualifikation“ hängt somit stark von dem jeweiligen Mangelberuf ab und variiert stark. Eine weitere Kategorie für diese Zielgruppe beinhaltet das Vorhandensein von Sprachkenntnissen in Deutsch (Level A2) oder Englisch (Level B1). Darüber hinaus werden das Alter und die Berufserfahrung in jeweils einer Kategorie erfragt. Insgesamt benötigt der Bewerber bzw. die Bewerberin aus einem Drittstaat mindestens 50 von maximal 75 erreichbaren Punkten um eine Rot-Weiß-Rot-Karte zu erhalten (Vgl. Medienservicestelle (2011); Kreuzhuber/ Hudsky (2011) in: WKÖ (2013): 10-11).

Ebenfalls unterliegt die Gruppe der Drittstaatenangehörigen für die Kategorie „sonstige Schlüsselkräfte“ einigen Voraussetzungen. Das Punktesystem dieser Gruppe basiert auf einer Regelung von mindestens 50 Punkten, die für den Erwerb einer Rot-Weiß-Rot-Karte notwendig sind und kann maximal das Erreichen von 75 Punkten beinhalten. Das Punktesystem umfasst dabei die gleichen Kategorien, wie das Kriteriensystem für „Fachkräfte in Mangelberufen“. Entscheidende Kategorien sind: das Vorhandensein von Qualifikationen, Berufserfahrung entsprechend der erworbenen Qualifikationen, Sprachkenntnisse in Deutsch oder Englisch und schließlich die Kategorie Alter. Darüber hinaus unterliegt diese Gruppe jedoch der individuellen Überprüfung seitens des nationalen Arbeitsmarktes in Hinblick auf mögliche bereits in Österreich lebende Arbeitssuchende dieser Kategorie und dieser

Qualifikationen, die gegebenenfalls Vorrang haben. Außerdem muss ein Mindestmonatsbruttogehalt von 2.200€ bei BewerberInnen, die unter 30 Jahre alt sind und mindestens 2.664€ für Personen die über 30 Jahre alt sind vorgewiesen werden (Stand: 2013) (Vgl. Medienservicestelle (2011); Kreuzhuber/ Hudsky (2011) in: WKÖ (2013): 12-13)

StudienabsolventInnen haben als vierte Zielgruppe seit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte auch die Möglichkeit diese zu erwerben. Zunächst wird jedoch den StudienabsolventInnen aus Drittstaaten nach Abschluss ihres Studiums in Österreich ein weiterer Aufenthalt von sechs Monaten gewährt, wenn ein Master- oder Diplomabschluss vorhanden ist. In diesem Zeitraum können diese AbsolventInnen in Österreich nach einem Arbeitsplatz suchen, der ihren Qualifikationen entspricht und ein monatliches Bruttogehalt von mindestens 1.998€ (2013) beinhaltet. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, erhält der Absolvent oder die Absolventinnen ebenfalls eine Rot-Weiß-Rot-Karte für 12 Monate. Wenn die StudienabsolventInnen nach diesem Jahr eine mindestens 10 Monatige Beschäftigungszeit nachweisen können, wird auch ihnen die Rot-Weiß-Rot-Karte plus ausgeteilt ohne weitere Arbeitsmarktüberprüfungen. Hinsichtlich der Höhe des Mindestgehaltes ist auffallend, dass das Einstiegsgehalt relativ niedrig angesetzt ist und gegenüber dem Jahr 2011 mit 1.890€ kaum gestiegen ist. Das Potenzial der in Österreich studierenden Drittstaatenangehörigen wird folglich für den nationalen Arbeitsmarkt als besonders hoch eingeschätzt. Der Wunsch, diese AbsolventInnen zu halten, ist dementsprechend vergleichsweise hoch (Vgl. Medienservicestelle (2011); Kreuzhuber/ Hudsky (2011) in: WKÖ (2013): 14).

7.2.2. Rot-Weiß-Rot Karte plus

InhaberInnen einer Rot-Weiß-Rot-Karte plus erhalten einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang und Berechtigung zur Niederlassung mit der Option einer dauerhaften Niederlassung. InhaberInnen einer Rot-Weiß-Rot-Karte können nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus beantragen, und erhalten, wenn sie nachweisen können, dass sie mindestens 10 der letzten 12

Monate ihren Qualifikationen und sonstigen Kategorien entsprechend in Österreich ununterbrochen Erwerbstätig waren. Darüber hinaus können auch Familienangehörige von Personen die bereits InhaberInnen einer Rot-Weiß-Rot-Karte sind eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus erlangen, wenn sie diese beantragen. Familienangehörigen von InhaberInnen der Rot-Weiß-Rot-Karte kommt zudem mit der Erlangung einer Rot-Weiß-Rot-Karte plus das Recht eines uneingeschränkten, freien Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt zu (Vgl. Medienservicestelle (2011)). Ebenso besteht auch für Drittstaatenangehörige, die im Besitz einer EU-Blue Card sind die Möglichkeit eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus zu erlangen. Jedoch ist dies erst möglich, wenn nachgewiesen werden kann, dass die InhaberInnen einer EU-Blue Card in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate durchgehend berufstätig waren. Die Frist ist dementsprechend für BesitzerInnen einer EU-Blue Card bis zur Möglichkeit einer Beantragung einer Rot-Weiß-Rot-Karte plus 12 Monate höher als für InhaberInnen einer Rot-Weiß-Rot-Karte.⁴⁵

Diese Regelung zeigt, dass die zentralen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik bei der Umsetzung und Konzipierung eines neuen nationalen Zuwanderungssystems, welches kurz vor der Umsetzung der EU-Blue Card in Österreich eingeführt worden war, das nationale Zuwanderungssystem deutlich klarer, freundlicher und einfacher konzipierten als die EU-Blue Card. Somit kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass ausgehend von der Analyse des neuen nationalen Zuwanderungssystems für Drittstaatenangehörige als ArbeitsmigrantInnen in Österreich das nationale System deutlich positiver konzipiert wurde im Gegensatz zur Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie.

Diese Feststellung lässt die Spekulation zu, dass die zentralen nationalen Entscheidungsakteure in diesem Politikfeld ein Arbeitsmigrationssystem basierend auf europäischen Vorgaben nicht wünschten, sondern weiterhin eine volle Souveränität und vollen Kompetenzumfang in der nationalen Arbeitsmigrationspolitik sichern wollten und deshalb ein viel einfacheres, transparenteres System entwickelt haben. Frau MMag. Kreuzhuber betonte jedoch im Interview, dass der ursprüngliche Vorschlag der EU-Blue Card seitens der EU-Kommission in Österreich als sehr positiv aufgefasst wurde. Das Ergebnis der endgültigen EU-Blue Card Richtlinie und deren Umsetzung sei jedoch von Seiten Österreichs, und vor allem vertreten durch

⁴⁵ Vgl. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120309.html#Voraussetzungen> (Zugriff: 09.03.2015)

die Sozialpartner, als keine wirkliche Weiterentwicklung oder als Meilenstein hinsichtlich einer Verbesserung für die Attraktivität seitens der Europäischen Union als Zielland für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten gesehen worden. (Vgl. Kreuzhuber (2014)). Ausgehend von diesen Kriterien dient das österreichische Zuwanderungssystem der Rot-Weiß-Rot-Karte vor allem der rechtlichen Festlegung für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten in Österreich, auf das die zentralen Akteure gegenüber der Europäischen Union auch ausdrücklich bestanden haben. Die Koexistenz nationaler sowie europäischer Regelungen und Bestimmung wurde als besonders wichtig angesehen (Vgl. Kreuzhuber (2014)).

In der Umsetzung bedeutet dies, dass Österreich nicht nur weiterhin ein nationales Zuwanderungssystem betreibt, sondern auch die Wirtschaftskammer Österreich als einer der zentralen Akteure in der Arbeitsmigrationspolitik Kooperationen mit bestimmten Drittstaaten eingeht, die über eine besonders hohe Zahl von Hochqualifizierten und Fachkräften verfügen, die in Österreich benötigt werden. Zu diesen Ländern zählen unter anderem vor allem die Länder des Balkans wie beispielsweise Bosnien und Serbien, die nicht nur geographisch, demographisch, sondern auch aufgrund der historischen Verbundenheit und Nähe zu Österreich als besonders geeignet anzusehen sind. (Vgl. Kreuzhuber (2014)). Diese Strategie seitens der zentralen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik vertieft entsprechend die Kooperationen mit Drittstaaten auf nationaler Ebene und schließt die Ebene der Europäischen Union weitestgehend aus.

7.2.3. Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie

Die EU-Blue Card Richtlinie 2009/50/EG wurde in Österreich erst im Jahr 2012, und somit nicht, wie von der Europäischen Union vorgegeben, bis zum 19. Juni 2011, umgesetzt. Die erste Variante der EU-Blue Card Österreich wurde seitens der Europäischen Kommission am 28. Februar 2012 in einer öffentlichen Stellungnahme

als unverhältnismäßig restriktiv und bürokratisch scharf kritisiert und musste von der österreichischen Regierung nachgebessert werden.⁴⁶

Durch die Einführung der EU-Blue Card bestehen in Österreich seit 2012 zwei konkurrierende Zuwanderungssysteme für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige als Arbeitskräfte. AntragstellerInnen einer EU-Blue Card Österreich müssen folgende Kriterien als Voraussetzungen für den Erwerb einer EU-Blue Card Österreich erfüllen:

(1). Der Antragsteller/ die Antragstellerin muss im Besitz eines akademischen abgeschlossenen Studiums von mindestens dreijähriger Dauer sein und dieses nachweisen können

(2). Ein Nachweis über den aktuellen und damaligen Status der Hochschule oder Bildungseinrichtung muss nachgewiesen werden

(3). Es muss bereits ein Arbeitsplatzangebot in Österreich bestehen, welches den Qualifikationen als Hochqualifiziert entspricht, von mindestens 12 monatiger Dauer ist und verbindlich ist und nachgewiesen werden kann

(4). Das Bruttojahresgehalt muss dem 1,5 fachen des nationalen österreichischen Durchschnittseinkommen für diese Berufsgruppe und Qualifikation entsprechen. Für 2015 entspricht dies einem monatlichen Bruttomindestgehalt von 4.100€ zzgl. Sonderzahlungen.⁴⁷

Darüber hinaus dürfen die InhaberInnen einer EU-Blue Card keine national üblichen sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Rechte in Anspruch nehmen. Eine Gleichstellung zwischen ÖsterreicherInnen und InhaberInnen einer EU-Blue Card ist somit nicht vorhanden.⁴⁸

⁴⁶ Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-167_de.htm (Zugriff: 09.03.2015)

⁴⁷ Vgl. <http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/blue-card-drittstaatsangehoerige> (Zugriff: 09.03.2015)

⁴⁸ zitiert von:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120309.html#Voraussetzungen> (Zugriff: 09.03.2015)

Wenn diese oben erwähnten Kriterien erfüllt sind, kann eine EU-Blue Card für zwei Jahre erteilt werden, außer der Arbeitsvertrag sieht ein kürzeres Arbeitsverhältnis vor. In diesem Fall wird die EU-Blue Card als Aufenthaltserlaubnis nur für den Zeitraum der Erwerbstätigkeit plus 90 Tage ausgestellt. Darüber hinaus muss der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin im Antragsformular angegeben werden.⁴⁹ Eine weitere Hürde ist die Tatsache, dass der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin und die hochqualifizierte Arbeitskraft aus einem Drittstaat den Antrag seitens des Arbeitsmarktservices (AMS) überprüfen lassen muss. Das AMS überprüft daraufhin die Voraussetzungen und die aktuelle nationale Arbeitsmarktlage. Die Prüfung der Arbeitsmarktlage ist in diesem Fall entscheidend, denn die zentralen nationalen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik in Österreich haben anhand ihrer Kompetenzen ein sogenanntes „Ersatzkraft-Prüfungsverfahren“ eingeführt. Zunächst wird durch das AMS geprüft, im Sinne des InländerInnenvorranges und der Gemeinschaftspräferenz, ob es in Österreich eine Arbeitssuchende oder ein Arbeitssuchender mit vergleichbaren Qualifikationen gibt. Sollte dies der Fall sein, setzt das sogenannte „Ersatzkraft-Prüfungsverfahren“ ein. Österreich versucht somit möglichst wenige ZuwanderInnen aus Drittstaaten über die EU-Blue Card einwandern zu lassen. Bereits in Österreich lebende AusländerInnen oder österreichische StaatsbürgerInnen werden somit in der Stellenvergabe bevorzugt, auch wenn der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin sich bereits für die Antragstellerin oder den Antragsteller entschieden hatte. Infolgedessen wird keine EU-Blue Card ausgestellt.⁵⁰ Darüber hinaus beinhaltet die EU-Richtlinie die Möglichkeit, für bestimmte Mangelberufe die Mindestbruttogehaltsgrenze zu verringern, diese Option wird jedoch bewusst nicht von Seiten der österreichischen Regierung und der nationalen Akteure in der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt, da viel mehr versucht wird, Mangelberufe über das Zuwanderungssystem der Rot-Weiß-Rot-Karte für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige zu bedienen. Im Falle einer Verlängerung der EU-Blue Card stellt Österreich wie bereits erwähnt eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus aus. Somit wird das europäische System der Vergemeinschaftung spätestens nach einer Verlängerung der EU-Blue Card ausgehebelt und durch das

⁴⁹ Vgl. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120309.html#Voraussetzungen> (09.03.2015)

⁵⁰ vgl. <http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/blue-card-drittstaatsangehoerige> (09.03.2015)

ationale Zuwanderungssystem ersetzt. InhaberInnen einer EU-Blue Card wird das Recht zugestanden, nach 18 Monaten in einen anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union auszuwandern und dort eine EU-Blue Card basierend auf den dortigen nationalen Voraussetzungen zu beantragen.⁵¹

Aufenthaltstitel in Österreich von Drittstaatenangehörigen	2012	2013
Rot-Weiß-Rot-Karte	1232	1640
Rot-Weiß-Rot-Karte plus	62.872	77.051
Blaue Karte EU	94	210
Gesamtzahl der Aufenthaltstitel und Niederlassungserlaubnisse	480.554	491.979

((eigene Darstellung): Referenzquellen: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) (2013))⁵²

Ausgehend von den Kriterien für den Erwerb einer Blauen Karte EU zeigt die Tabelle, dass die Blaue Karte EU in Österreich im Jahr 2012 und 2013 im Verhältnis zum nationalen Zuwanderungssystem (Rot-Weiß-Rot-Karte) fast überhaupt nicht genutzt worden ist. Die Effektivität und damit einhergehend die „Europäisierung“ der österreichischen Arbeitsmigrationspolitik erweist sich in der Praxis als überaus gering und kaum beachtenswert. Das nationale Arbeitsmigrationssystem und die damit einhergehende Rot-Weiß-Rot Karte bzw. Rot-Weiß-Rot-Karte hingegen werden verhältnismäßig häufig gewählt.

⁵¹Vgl. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120309.html#Voraussetzungen> (Zugriff: 09.03.2015)

⁵²Vgl. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Endbericht_zur_NLV_2014.pdf (Zugriff: 17.03.2015)

7.2.4. Zwischenfazit Analyse des Grades der Europäisierung in Österreich gesamt

In Bezug auf die Präsentation der EU-Blue Card und des Rot-Weiß-Rot-Zuwanderungssystems sind gravierende Unterschiede festzustellen in Hinblick auf Layout, Informationsquellen, Verfahrensabwicklung und Transparenz. Mit der Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie im Jahr 2012 und dem bereits im Jahr 2011 eingeführten neuen Zuwanderungssystem, welches erstmals nicht mehr auf Quotenregelungen sondern auf einem Kriterien geleiteten System basiert, ist es hinsichtlich der österreichischen Arbeitsmigrationspolitik zu einem erheblichen Wandel gekommen. Dieser Wandel hat jedoch nicht zu einer tiefgreifenden Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik in Österreich geführt, sondern initiierte vielmehr das Vorhandensein von zwei konkurrierenden Zuwanderungssystemen für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige in Österreich, die mit unterschiedlichen Arbeitsinstrumenten ausgestattet sind. Österreich verfolgt somit trotz der Umsetzung der EU-Blue Card ein umfassendes nationales System. Die Rot-Weiß-Rot-Karte ist entsprechend der Kriterien als ein rechtliches Instrument Österreichs aufzufassen und beinhaltet, wie auch die Expertin MMag. Kreuzhuber betont, nur die formalen Kriterien für den Aufenthalt und die Niederlassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten in Österreich, nicht jedoch ihre Integration. Die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte ist als Teil des neuen Zuwanderungssystems zu betrachten, jedoch stellt diese nur einen ersten großen Schritt dar und ist kein Endprodukt (Vgl. Kreuzhuber (2014)).

Ausgehend von dem Theoriekonzept der Europäisierung durch Radaelli können für Österreich folgende Aussagen bezüglich des Europäisierungsprozesses in der nationalen Arbeitsmigrationspolitik getroffen werden: Die EU-Blue Card Richtlinie hat in Österreich zwangsweise zu einem Wandel geführt, der einerseits durch die Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie mittels „Top-Down“-Prozess in Form von „hard law“ verbindlich umgesetzt werden musste, und andererseits auch eine Veränderung in Hinblick auf das nationale Zuwanderungssystem initiierte. Der Wandel ist entsprechend der vier Kategorien der Europäisierung als „Absorption“ zu bezeichnen und bedeutet, dass sich die nationale Politik in Österreich verändert hat und an die EU-Vorgaben in Hinblick auf die EU-Blue Card Österreich angepasst wurden. Jedoch beinhaltete die Umsetzung der EU-Richtlinie einen relativ großen

Spielraum hinsichtlich der Umsetzung in Bezug auf die nationalen Kompetenzen der Mitgliedsstaaten, und ist demzufolge als „framework regulation“ zu bezeichnen. So reguliert Österreich weiterhin die Höhe des Mindestbruttogehalts und die Anzahl von InhaberInnen einer EU-Blue Card. Die österreichische Variante der EU-Blue Card ist im Vergleich zu Deutschland als restriktiver zu bezeichnen, da sie unter anderem auch ein „Ersatzkraft-Prüfungsverfahren“ vorsieht, in dem InländerInnen gegenüber Drittstaatenangehörigen bei der Arbeitsplatzvergabe bevorzugt werden. Über diese klar definierten Vorgaben seitens der Europäischen Union in Bezug auf die Richtlinie 2009/50/EG als „hard law“ wurde auch das nationale, koexistierende Zuwanderungssystem umfangreich erneuert. Mit Blick auf die Zielgruppe des Zuwanderungssystems der Rot-Weiß-Rot-Karte ist auffallend, dass diese, ebenso wie die EU-Blue Card, die gleiche Zielgruppe der hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen als ZuwanderInnen fokussiert. Dennoch kann im Fall der Einführung der österreichischen EU-Blue Card von einer direkten Europäisierung in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinie gesprochen werden. Diese direkte Europäisierung in Form von „hard law“ wurde besonders im Februar 2012 deutlich, als die Europäische Union in einer Pressemitteilung, öffentlich die nicht fristgerechte und vor allem zu bürokratische Umsetzung Österreichs in Bezug auf die Richtlinie zur EU-Blue Card kritisierte. Österreich bearbeitete daraufhin die Voraussetzungen. Auf Ebene der zentralen nationalen Akteure der Arbeitsmigrationspolitik kann in Österreich jedoch keine Veränderung oder ein Wandel beobachtet werden. Diese Akteure waren vielmehr bemüht ein eigenes nationales Zuwanderungssystem basierend auf Kriterien und Punkte zu konzeptualisieren und umzusetzen, und damit weiterhin die nationale Souveränität zu sichern. Erkennbare Veränderungen im Sinne eines Europäisierungsprozesses gab es hinsichtlich der Akteure somit nicht.

Der „Goodness of fit“ wäre hinsichtlich des bis Mitte 2011 bestandenen quotenbasierten Zuwanderungssystems in Österreich als riesig zu bezeichnen gewesen. Da jedoch als Referenzpunkt das neue Zuwanderungssystem der Rot-Weiß-Rot Karte (Mitte 2011 eingeführt) gilt, ist der Anpassungsdruck lediglich als „groß“ zu bezeichnen, da die EU-Blue Card auf nationaler Ebene in Österreich zusammen mit dem nationalen System der Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen koexistiert. Jedoch könnte die Vermutung nahe liegen, dass die EU-Richtlinie zur EU-Blue Card im Jahr 2009 einen Anpassungsdruck in Hinblick auf die damaligen Sozialpartner ausgelöst hat, die damals mit der Umsetzung eines

neuen nationalen Zuwanderungssystems beauftragt worden waren. Ein weiteres Kriterium, welches für einen „misfit“ bzw. Anpassungsdruck in Österreich spricht, ist die verzögerte Umsetzung und die Notwendigkeit der Nachjustierung, die seitens der EU-Kommission gefordert wurde. Die Europäisierung der österreichischen Arbeitsmigrationspolitik ist basierend auf den Aussagen der Expertin, der Koexistenz eines mehr genutzten nationalen Systems (RWR-Karte) und der durchgeführten Analysen, als gering zu bezeichnen im Bereich der nationalen Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige. Das nationale System Österreichs in Form der Rot-Weiß-Rot Karte ist derzeit weitaus effektiver, einfacher und nachgefragter als die EU-Blue Card. Eine weitere Europäisierung in Österreich in Bezug auf dieses Politikfeld ist zudem nicht zu erwarten, da der Fokus auf dem eigenen nationalen System und der Sicherung der eigenen Souveränität in der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige liegt.

8. Conclusio

Die vorliegende Masterarbeit hatte zum Ziel, die Europäisierung der nationalen Arbeitsmigrationspolitiken und Strategien für Drittstaatenangehörigen vergleichend in Österreich und Deutschland, basierend auf den Bestrebungen der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten in Hinblick auf einer Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes zu analysieren. Grundlegend für diese Arbeit war somit die Analyse möglicher Gemeinsamkeiten und Divergenzen hinsichtlich der Interessen der zentralen Akteure auf nationaler und supranationaler Ebene in Bezug auf eine „Vergemeinschaftung“ der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige und die Umsetzung europäischer Verordnungen auf nationaler Ebene in diesem Bereich. Der Hauptfokus dieser Arbeit lag folglich in der Entwicklung und Veränderung der EU-Blue Card Richtlinie 2009/50/EG auf nationaler Ebene im Bereich der Arbeitsmarktpolitik.

Aufgrund der Komplexität des Forschungsgebietes wurden die beiden zu vergleichenden Mitgliedsstaaten und die Europäische Union sowohl geschichtlich-institutionell als auch chronologisch, anhand ihrer jeweiligen Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige untersucht. Auffallend ist, dass die Politik der Arbeitsmigration für Drittstaatenangehörige seit den 1970er Jahren kaum, in den beiden zu vergleichenden Ländern national thematisiert wurde. Erst durch die Bestrebungen der Europäischen Union, neben den bereits bestehenden vergemeinschafteten Migrationsformen, wie die Asyl- und Flüchtlingspolitik und die Bekämpfung illegaler EinwanderInnen, auch den Bereich der Arbeitsmigration von der intergouvernementalen Ebene ausgehend zu supranationalisieren, entwickelte bei den Nationalstaaten neues Interesse für die Thematik.

Zu Beginn der 2000er Jahre wurde in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Notwendigkeit der gezielten Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten in Hinblick auf den demographischen Wandel und dem daraus resultierenden erhöhten wirtschaftlichen Bedarf an Fachkräften aus dem Ausland als zunehmend wichtiges Thema erachtet. Vor allem in den letzten Jahren ist eine verstärkte mediale und politische Auseinandersetzung in diesem Politikfeld zu erkennen. Die Interessen der nationalen Regierungen und Akteure im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik sind entsprechend der Entwicklungen auf nationaler und supranationaler Ebene vielschichtiger geworden.

Insgesamt kann mittlerweile von einem gemeinsamen europäischen Problembewusstsein in Hinblick auf die Notwendigkeit der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik, vor allem im Bereich der hochqualifizierten ZuwanderInnen aus Drittstaaten, aufgrund des demographischen Wandels ausgegangen werden. Die Entwicklung einer solchen europäisierten Politik scheiterte jedoch zunächst an den vehementen Widerständen seitens der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in Bezug auf die Abtretung ihrer Hoheitsrechte bzw. Souveränitätsansprüche in diesem Politikfeld gegenüber den Europäischen Institutionen. Das Ergebnis der teils stark divergierenden Vorstellungen in Bezug auf die Verschiebung und Abtretung bestimmter Rechte in diesem Politikfeld ist schließlich in der fast zehnjährigen Bearbeitung dieses Politikfeldes und der erst im Jahr 2009 verabschiedeten Richtlinienverordnung zur EU-Blue Card ersichtlich. Die EU-Blue Card-Richtlinie und ihre Umsetzung bis ins Jahr 2011/2012 seitens der Mitgliedsstaaten ist dementsprechend als Ergebnis des kleinsten gemeinsamen Nenners in Hinblick auf die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik zu bezeichnen.

Wie in der *Hypothese eins* zunächst angenommen kann mit Abschluss der Analyse im Rahmen dieser Arbeit, die EU-Blue Card als die bis jetzt einzige verbindlich, umgesetzte Verordnung im Europäisierungs- bzw. Vergemeinschaftungsprozess der Arbeitsmigrationspolitik für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige gesehen werden, die durch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union umgesetzt worden ist. Das Ziel einer weiteren Europäisierung ausgehend von der EU-Blue Card im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik ist jedoch nicht eingetroffen. Auch das Ziel ein einheitliches Kriteriensystem für Hochqualifizierte Drittstaatenangehörige in allen Mitgliedsstaaten umzusetzen, ist in der Praxis aufgrund der sogenannten zu lockeren „framework regulations“ seitens der Europäischen Union gescheitert. Insbesondere die im Rahmen dieser Arbeit zu vergleichenden Ländern weisen in Hinblick auf die EU-Blue Card deutliche Divergenzen hinsichtlich der Rahmenbedingungen im Bereich der Gültigkeit der EU-Blue Card und den national bestimmten Anforderungen an die BewerberInnen auf. Diese Divergenzen sind insbesondere auf die Souveränitätsansprüche seitens der Mitgliedsstaaten zurückzuführen, die in den Verhandlungen zur EU-Richtlinie festgehalten wurden.

Die EU-Blue Card ist dementsprechend das Ergebnis einer Minimallösung, die hinsichtlich der Europäisierung keinen weiteren Wandel auf nationaler Ebene im

Bereich der Zuwanderungssysteme für Drittstaatenangehörige bewirkte. Darüber hinaus ist sie in Bezug auf die Schaffung einfacherer Einreisebestimmungen für diese Zielgruppe gescheitert, und wird beispielsweise in Österreich fast gar nicht ausgestellt. Durch die Koexistenz eines weiterhin bestehenden nationalen Zuwanderungssystems in Österreich wird die Reichweite der EU-Blue Card zudem eingeschränkt. Auch in Deutschland kann der erwartete Effekt der EU-Blue Card in Hinblick auf eine größere Anzahl von BewerberInnen und einem darüber hinaus gehenden Wandel der nationalen Politik in diesem Gebiet nicht bestätigt werden. Folglich ist die *Hypothese eins* hinsichtlich ihrer Annahme, dass die EU-Blue Card als gescheitert zu betrachten ist zu verifizieren.

Bezugnehmend auf die *Hypothese zwei* wurde darüber hinaus angenommen, dass der Versuch einer „Vergemeinschaftung“ bzw. „Europäisierung“ in der Arbeitsmigrationspolitik in den Mitgliedsstaaten zu national konkurrierenden Arbeitsinstrumenten und Migrationspolitiken geführt hat. Ausgehend von den beiden im Rahmen dieser Arbeit verglichenen Ländern kann diese *Hypothese zwei* als These umformuliert werden und für das Forschungsgebiet verifiziert werden. Der Versuch einer Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik für AusländerInnen aus Drittstaaten hat in Österreich dazu geführt, dass das nationale Konkurrenzmodell in der Praxis weiterhin besteht und deutlich besser umgesetzt wurde als die EU-Blue Card. In Österreich hat demzufolge die „Europäisierung“ zu keinem Wandel im nationalstaatlichen Lösungsweg der Arbeitsmigrationspolitik geführt, sondern das bestehende nationale System vielmehr verstärkt.

Hinsichtlich der Theorien, die in dieser Arbeit als Gerüst dienen sollten, ist vor allem der liberale Intergouvernementalismus zu bestätigen. Die nationalen Akteure, im Politikfeld der Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige, sind nach wie vor als die zentralen Entscheidungsträger zu bezeichnen. Insbesondere die Umsetzung der EU-Blue Card Richtlinie in Österreich und das zusätzliche nationale Zuwanderungssystem für Hochqualifizierte zeigt, dass die Handlungsfähigkeit und Handlungskompetenz nach wie vor auf Seiten der nationalen Akteure zu finden ist. Die Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik ist dementsprechend sowohl in Deutschland als auch in Österreich als gering zu bewerten. Die nationalen Akteure und Regierungen haben selbst in der „vergemeinschafteten“ EU-Blue Card Richtlinie verhältnismäßig große nationale Kompetenzen, die schlussendlich dazu

führen, dass die Bestimmungen für den Erwerb einer EU-Blue Card bereits in den ansonsten durchaus vergleichbaren Ländern Österreich und Deutschland stark divergieren.

Auch die Theorie des Neo-Funktionalismus hat sich im Rahmen dieser Arbeit als anwendbar erwiesen. Trotz der als gescheitert zu bezeichnenden EU-Blue Card ist diese dennoch als Ergebnis einer fortschreitenden Arbeitsteilung zwischen nationalen und supranationalen Akteuren zu betrachten. Sowohl die nationalen als auch die supranationalen Akteure haben aufgrund des demographischen Wandels und dem daraus bestehenden Bedarf an Fachkräften das Bedürfnis verspürt, dieses Problem auf die EU-Ebene zu heben und gemeinsam in Form einer Arbeitsteilung durch die Supranationalisierung an der Erarbeitung von Lösungen in diesem Politikfeld zu arbeiten. Dieser Wunsch der gemeinsamen Problemlösung ist vor allem auf die erfolgreiche Politik der Vergemeinschaftung im Bereich der Asylsuchenden und Flüchtlingen zurückzuführen. Ausgehend von der Forschungsfrage ist diese Form der Kooperationsbereitschaft hinsichtlich der Lösungswege jedoch momentan als gescheitert zu erachten.

Hinsichtlich der Theorie des Mehrebenensystems (Multi-Level-Governance) ist im Rahmen dieser Arbeit und dieses Forschungsfeldes nur ein Ansatz zu erkennen. Die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus ist nach wie vor als die dominierende Theorie in diesem Politikfeld insbesondere hinsichtlich der Akteursdimension zu bezeichnen. Da den nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten als Akteure die entscheidenden Kompetenzen und Freiräume in der Umsetzung der Richtlinie eingeräumt wurden, und weiterhin parallel im Fall von Deutschland angewandt wird bzw. im Fall von Österreich sogar das nationale Zuwanderungssystem nach wie vor dominanter ist, und mit der europäischen EU-Blue Card koexistiert und duelliert. In Bezug auf die Theorie der Europäisierung kann dennoch von einem Wandel gesprochen werden. Dieser Wandel ist jedoch trotz der Divergenzen insbesondere hinsichtlich der zentralen nationalen Akteure in Form von den regierenden Parteien in Deutschland und durch die Sozialpartner in Österreich als gering zu bezeichnen.

Die Arbeitsmigrationspolitik für Drittstaatenangehörige in Deutschland ist infolge der Analyse der nationalen Arbeitsmigrationspolitik beider Ländern als liberaler, jedoch gleichzeitig bürokratischer zu bezeichnen. In Deutschland gibt es kein spezielles Zuwanderungssystem wie die österreichische Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich,

sondern nur ein Aufenthaltsgesetz und ein Niederlassungsgesetz und gesonderte Paragraphen, die nach bestimmten Kriterien bestimmte Aufenthaltsrechte in Deutschland erlauben. In Österreich hingegen existiert ein gesondertes Zuwanderungssystem, welches speziell für besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, StudienabsolventInnen oder sonstige Schlüsselkräfte erarbeitet wurde. Dieses System basiert auf einem individuell auf die Zielgruppe abgestimmten Kriterienkatalog und wird nach einem Punktesystem bewertet. Für Deutschland stellt somit die EU-Blue Card ein erstes klar strukturiertes System der Zuwanderung für Hochqualifizierte da, und wird auch relativ häufig auf nationaler Ebene von ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten angenommen. In Österreich hingegen ist das nationale Konzept für hochqualifizierte Drittstaatenangehörige deutlich besser konzipiert als die Regelungen für die EU-Blue Card. In Österreich werden daraus folgend deutlich mehr Rot-Weiß-Rot-Karten als EU-Blue Cards ausgestellt. Die Zahl der EU-Blue Card InhaberInnen ist gegenüber den Rot-Weiß-Rot-Karten InhaberInnen als sehr gering zu bezeichnen.

Der gewünschte Effekt einer umfassenden Europäisierung ist sowohl in Deutschland als auch in Österreich im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik ausgeblieben. Beide Regierungen und nationale Akteure verweisen derzeit darauf, dass eine weitere Vergemeinschaftung in diesem Bereich der Migrationspolitik weder als realistisch, insbesondere aufgrund der starken gesamteuropäischen Divergenzen hinsichtlich der nationalen Arbeitsmarktsituationen in den Mitgliedsstaaten, noch als erstrebenswert angesehen wird. Die Arbeitsmigrationspolitik obliegt somit weiterhin mehrheitlich auf Seiten der nationalen Akteure und ihrer Kompetenzen. Der Bereich der Europäisierung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen, ist als Politikbereich nach wie vor als nationaler Souveränitätsbereich zu bezeichnen.

Es gibt somit trotz des Versuches einer Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik für ZuwanderInnen aus Drittstaaten eine Dominanz und Präexistenz seitens der nationalen Akteure und nationalen Denkmuster. Der Grad der Europäisierung ist infolge der Ergebnisse der vorliegenden Masterarbeit derzeit als gering, aber dennoch durch die EU-Blue Card als zumindest vorhanden zu bezeichnen.

In Zukunft könnte sich vielleicht unter der Voraussetzung eines Wandels hinsichtlich der Souveränitätsansprüche der Mitgliedsstaaten eine weitere Vergemeinschaftung der Arbeitsmigrationspolitik für AusländerInnen aus Drittstaaten durchsetzen. Ein mögliches System auf EU-Ebene könnte in diesem Fall vielleicht sogar eine „Blue-Star Card“ sein, die auf dem heutigen System der österreichischen Rot-Weiß-Rot Karte beruht und ein transparentes, gleiches und faires Zuwanderungssystem für ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten darstellt. Entscheidend für einen solchen erneuten Europäisierungsentwurf wäre somit zum einen die Schaffung einer zentralen europäischen Behörde, die die Zulassung und die Voraussetzungen von Drittstaatsangehörigen zentral überprüft, und darüber hinaus die Möglichkeit für InhaberInnen einer solchen „Blue-Star Card“ beinhalten würde, dass diese einen freien Arbeitsmarktzugang in der gesamten Europäischen Union erlangen würden. Ausgehend von der momentanen stark divergierenden Arbeitsmarktsituation im gesamten europäischen Raum, ist jedoch nicht von einer solchen Entwicklung in den nächsten Jahren auszugehen.

9. Bibliographie

Angenendt, Steffen (2008): Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten (veröffentlicht 25.08.2008). In: Schriften zu Europa. Heinrich Böll Stiftung, Berlin. <http://www.boell.de/sites/default/files/Migrationspolitik-i.pdf> (Zugriff: 27.02.2015).

Auel, Karin (2012): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (2012): Theorien der europäischen Integration. Springer Fachmedien, Wiesbaden, 3. Auflage, (S. 247-269).

Baumann, Mechthild (2008): Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des Inneren auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik. In: Hunger et al. (2008): Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege? VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, (S. 17-33).

Biffi, Gudrun/ Bock-Schappelwein, Julia (2013): Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich. In: **WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung)**. Department für Migration und Globalisierung Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Donau-Universität Krems.

CDU 21. Bundesparteitag (2007): Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundatzprogramm. Beschlossen am 21. Parteitag vom 03.-04.12.2007, Hannover. In: **Wassenhoven, Jens** (2011): Europäisierung deutscher Migrationspolitik. Policy-Wandel durch Advocacy-Koalitionen. Verlag Dr. Kovac, Hamburg. (Seite 266).

Currle, Edda (2004): Migration in Europa- Daten und Hintergründe. Österreich. In: Forum Migration 8. Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart. (239-279).

Cowles, Marie Green/ Caporaso, James A./ Risse-Kappen, Thomas (2001): Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. Cornell Univeristy Press, USA (Page 6).

Eising, Rainer (2000): Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. UTB, Opladen.

Eising, Rainer (2003): Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003): Europäische Integration 2. Auflage, Leske und Budrich UTB, Opladen (387-416).

Geddes, Andrew (2003): The Politics of Migration and Immigration in Europe. SAGE Publications Ltd, London.

Goetz, Klaus H. (2002): Fours Worlds of Europeanization. European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Session Workshop, 22-27 März, Universität Turin.

Grau, Andreas (2012): Dokumentation zur Ausländer- und Integrationspolitik der CDU 1956-2012. Konrad Adenauer Stiftung.

Hochschulrektorenkonferenz HRK (2013): Deutsches Aufenthaltsrecht für Wissenschaftler/innen aus Nicht-EU-Staaten. Vergleichend Übersicht über die verschiedenen Aufenthaltstitel im deutschen Aufenthaltsgesetz. Hochschulrektorenkonferenz, Bonn, Juni 2013, (2. Auflage) http://www.hrk.de/uploads/media/HRK-Faltblatt_Aufenthaltstitel.pdf (Zugriff: 08.03.2015)

Hoffmann, Andreas/Wessels, Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? In: Integration 1/2008. S. 3-20.

Hunger,Uwe/ Aybek, Can/Ette, Andreas/ Michalowski, Ines (2008): Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege? VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

Johnston-Arthur, Araba Evelyn/Valchars, Gerd (2011): Schlaglichter zu Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung aus politikwissenschaftlicher perspektive. In: Dvořák,Johann/ Mückler, Hermann (eds.): Staat- Globalisierung- Migration. Facultas, Wien, 2011, (S.175-196).

Knodt, Michéle/ Corcaci, Andreas (2012): Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse. UTB UKV Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz mit UVK/Lucius, München.

Knodt, Michéle/ Große Hüttmann, Martin (2012): Der Multi-Level-Governance-Ansatz. In: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch Monika (2012): Theorien der europäischen Integration. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden (187-205).

Kreuzhuber, Margit/ Hudsky Dietmar (2011): Arbeitsmigration. In: WKÖ. Ihr Katalog zum Erfolg. Nutzen Sie ihre Chance auf den idealen Job in Österreich!WKÖ, August (2013), Wien.

Ladrech, Robert (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. In: Journal of Common Market Studies (JCMS), Volume 32, issue 1 pages 69-88, March 1994, UACES.

Mandela, Nelson (2004) In: Nelson Mandela, meine Waffe ist das Wort 2013, Kösel-Verlag,München, (S.150).

Meier-Braun, Karl-Heinz (2002): Deutschland Einwanderungsland. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

Meier-Braun, Karl-Heinz (2013): Einleitung: Deutschland Einwanderungsland. In: Karl-Heinz, Meier Braun/ Reinhold, Weber (2013): Deutschland Einwanderungsland: Begriffe- Fakten- Kontroversen. Kohlhammer, Stuttgart. (Seite 15-27).

Melchior, Josef (2013): Vorlesung: M5 Europäische Union und Europäisierung (21.03.2013), Universität Wien, Folie 29.

Muttunen, Lena (2008): Die Integration von Drittstaatenangehörigen in den österreichischen Arbeitsmarkt. Facultas Verlags- und Buchhandlungs AG, Wien.

Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010.

Pollak, Johannes (2010): Anmerkungen zu Demokratie und politischer Repräsentation in der EU. In: Pfefferle, Roman et. al. (HG): Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich. Lit-Verlag, Wien, 153-164.

Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU, Facultas AG, Wien.

Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. In: European Integration online Papers (EIoP) Volume 4, Number 8, (17.04.2000). Pages: 1-25. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (Zugriff: 21.02.2015)

Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, Kevin/ Radaelli, Claudio M.: The Politics of Europeanization. Oxford University Press, Oxford.

Rühl, Stefan/ Edda Currie (2004): Migration in Europa- Daten und Hintergründe. Deutschland. In: Forum Migration 8. Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart. (Seite 17-80).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer.

Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg i. Ts. 1976 (425ff.). In: Kailitz, Steffen (2007): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Stadler, Bettina/ Weidenhofer-Galik, Beatrix (2011): Dequalifizierung von MigrantInnen und Migranten am österreichischen Arbeitsmarkt: Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung. In: Beschäftigung und Arbeitsmarkt, begutachteter Beitrag. Statistische Nachrichten (05/2011) (Seite 383-399).

Tietze, Klaudia (2008): Migration von Hochqualifizierten im Kontext der Entwicklung der Einwanderungskonzepte deutscher Parteien. In: Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege? Hunger, Uwe/ Aybek, Can M/ Ette, Andres/ Michalowski, Ines (Hrsg.).VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. (35-50).

Treib, Oliver/ Bähr, Holger/ Falkner, Gerda (2005): Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. European Governance Papers (EUROGOV), No.-N-05.02.http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2458/pdf/egp_newgov_N_05_02.pdf(Zugriff: 22.02.2015).

Wassenhoven, Jens (2011): Europäisierung deutscher Migrationspolitik. Policy-Wandel durch Advocacy-Koalitionen. Verlag Dr. Kovac, Hamburg.

Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 1. Auflage.

WKÖ (Wirtschaftskammer Österreich)/ IOM (International Organisation)/ IV (Industriellenvereinigung) (2008): Zuwanderung gestalten. Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell.

WKÖ (Wirtschaftskammer Österreich) (2013): Ihr Katalog zum Erfolg. Nutzen Sie ihre Chance auf den idealen Job in Österreich! WKÖ, August (2013), Wien.

9.1. Internetquellen

<http://www.cdu.de/artikel/merkel-zuwanderung-ist-chance-fuer-alle>, Bundeskanzlerin, Bundesrepublik Deutschland: Angela Merkel, CDU, 22.10.2014, (Zugriff: 06.11.2014)

<http://www.european-migration.de/euomig/hf/migrat/allg/migrgr.htm> (Zugriff: 28.01.2015)

http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wissen_push_pull_faktoren.pdf (Zugriff: 28.01.2015)

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/V/2005-11-22-vertrag-ueber-die-europaeische-union-maastricht-vertrag-.html> (Zugriff: 02.02.2015)

http://www.sowi-online.de/praxis/methode/vergleich_methode.html#Hartmann1991 (Zugriff 08.02.2015) zitiert in : Hartmann (1991): 658

<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (Zugriff: 21.02.2015)

http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2458/pdf/egp_newgov_N_05_02.pdf (Zugriff : 22.02.2015).

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf;jsessionid=273ACD0BA5A14825A3C4DBDF581AE348.2_cid373?__blob=publicationFile (Seite 4) (Zugriff 24.02.2015)

<http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/blue-card-drittstaatsangehoerige> (Zugriff: 24.02.2015)

<http://www.bluecard-eu.de/blaue-karte-eu-deutschland/aufenthaltsgesetz/blaue-karte-eu.html> (Zugriff: 24.02.2015)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=DE> (Seite 155/21) (Zugriff: 24.02.2015)

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm (Zugriff: 26.02.2015)

Vertrag von Maastricht (1993):

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_de.pdf (Seite 131-132) (Zugriff: 26.02.2015)

https://www.eufis.eu/eu-glossar.html?&type=0&uid=250&tx_sgzz_pi1_cc=2 (Zugriff: 26.02.2015) (Drei-Säulen-Modell)

Vertrag von Amsterdam (1999):

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_de.pdf (Zugriff: 26.02.2015)

Vertrag von Nizza (2003):

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=DE> (Zugriff: 27.02.2015)

Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration (2005):

http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11331_de.htm (Zugriff: 28.02.2015)

KOM(2004) 811 (endgültig)

GRÜNBUCH über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0811&from=DE> (Zugriff: 01.03.2015)

Europäisches Parlament (Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Zusammenhängen zwischen legaler und illegaler Migration und Integration der Migranten (2004/2137(INI))

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0235+0+DOC+PDF+V0//DE> (Zugriff: 01.03.2015)

Vertrag von Lissabon (2009):

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_de.pdf (Zugriff: 01.03.2015)

Stiftung Wissenschaft und Politik; Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit:

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf (Zugriff: 02.03.2015)

<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/57570/institutionelle-grundlagen> (Zugriff: 02.03.2015)

Vertrag von Lissabon (2009):

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE> (Zugriff: 03.03.2015)

<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56531/seit-1999> (Zugriff: 03.03.2015)

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf (Seite 3), (Zugriff: 03.03.2015)

<http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/EuropaKontext/StockholmerProgramm/stockholmerprogramm-node.html> (Zugriff: 03.03.2015)

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf (Zugriff: 03.03.2015)

EU-Blue Card Richtlinie 2009/50/EG (Seite 155/17) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:de:PDF> (Zugriff: 04.03.2015)

<http://dastandard.at/1323222571065/Geschichte-der-Gastarbeiter-Alles-kam-anders> (Zugriff: 04.03.2015)

http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wissen_migration_begriffe.pdf (Zugriff: 05.03.2015)

http://www.acdca.ac.at/material/bsp/d0420c_wachstum11.pdf (Einwohnerzahl Österreich zitiert aus diesem Dokument) (Zugriff: 05.03.2015)

Bundesgesetzblatt Österreich. Ausländerbeschäftigungsgesetz (1975) https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1975_218_0/1975_218_0.pdf (Zugriff: 05.03.2015)

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration_node.html (Zugriff: 06.03.2015)

<http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de/auslaendergesetz.html> (Zugriff: 06.03.2015)

Ausländergesetz Bundesrepublik Deutschland (28. April 1965): http://www.zaoerv.de/25_1965/25_1965_3_b_499_515.pdf (Zugriff: 06.03.2015)

<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56515/regelungen-bis-2004> (Zugriff: 07.03.2015)

http://www.oekosozial.at/uploads/tx_osfopage/Fact_Sheet_Migration.pdf (Zugriff: 07.03.2015)

20. CDU Bundesparteitag 27. -28.11.2006, Dresden. Abschlussprotokoll:
http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Beschluesse/2006_1_deutschlands-verantwortung-und-interessen.pdf (Zugriff: 08.03.2015)

Hinweise des Bundesministeriums des Innern zu den Regelungen zur Blauen Karte EU nach § 19a Aufenthaltsgesetz und zur Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c Aufenthaltsgesetz (Seite 3).
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 08.03.2015)

Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge, EU-Blue Card (Nürnberg)
<http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html> (Zugriff: 08.03.2015)

Bundesagentur für Arbeit (Eingliederungsbericht 2013):
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Aktive-Arbeitsmarktpolitik/generische-Publikationen/Eingliederungsbericht-2013.pdf>
(Zugriff: 09.03.2015)

BAMF (Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge) 2012,2013,2014:
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-jan-sept-2014.pdf?__blob=publicationFile (Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland Jahresbericht 2014) (Zugriff: 09.03.2015)

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-jahr-2013.pdf?__blob=publicationFile (Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland Jahresbericht 2013) (Zugriff: 09.03.2015)

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2012.pdf?__blob=publicationFile (Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland Jahresbericht 2012) (Zugriff: 09.03.2015)

Deutscher Migrationsbericht 2014:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 07.03.2015)

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Endbericht_zur_NLV_2014.pdf (Zugriff: 09.03.2015)

Medien-Servicestelle Neue Österreicher/Innen (2011):

http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2011/06/28/neues-zuwanderungssystem-ab-1-juli-2011/ (Zugriff: 09.03.2015).

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120309.html#Voraussetzungen> (Zugriff: 09.03.2015)

Pressemitteilung der Europäischen Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-167_de.htm (Zugriff: 09.03.2015)

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120309.html#Voraussetzungen> (09.03.2015)

<http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/blue-card-drittstaatsangehoerige> (Zugriff: 09.03.2015)

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Endbericht_zur_NLV_2014.pdf (Zugriff: 17.03.2015)

10. Anhang

10.1. Experteninterviews

Eines der Interviews wurde mit MMag. Margit Kreuzhuber durchgeführt. Sie ist als Expertin im Bereich der Migrationspolitik in Österreich zu bezeichnen. In ihrer Funktion als Beauftragte für Migration und Integration der Wirtschaftskammer Österreich, hat sie die Entwicklung der EU-Blue Card von Beginn an mitverfolgen können und war bei der Entwicklung der Rot-Weiß-Rot Karte in Österreich direkt beteiligt. Sie gehört somit in Österreich zum Kreis der Akteure die als Entscheidungsvertreter für die Reglementierung der Migrationspolitik auf nationaler und europäischer Ebene fungieren.

Das zweite Interview wurde in Deutschland durchgeführt. Als Expertin wurde im Bereich der deutschen Migrationspolitik Frau Serap Güler ausgewählt. Sie ist Landtagsabgeordnete der CDU Nordrhein-Westfalen, integrationspolitische Sprecherin der CDU Nordrhein-Westfalen, ordentliches Mitglied im Ausschuss für Integration und ordentliches Mitglied des CDU-Bundesvorstandes, Deutschland. Als zentrale Akteure der Migrationspolitik in Deutschland sind die Parteien zu bezeichnen. Frau Güler ist somit als Mitglied der CDU und als Mitglied der derzeitigen Regierungspartei auf Bundesebene besonders mit der Thematik vertraut.

Experteninterview: Serap Güler, MdL der CDU Nordrhein-Westfalen

Interviewfragen:

- 1). Wer sind die entscheidenden Akteure (Entscheidungsträger), die die Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland steuern?
- 2). Was bedeutet Europäisierung in diesem Zusammenhang für Sie?
- 3). Welchen Grad der Europäisierung gibt es in Deutschland?
- 4). Welchen Einfluss hat die Europäische Union auf die Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland?
- 5). Welchen Einfluss haben andere Mitgliedsstaaten auf die Migrationspolitik in Deutschland?
- 6). Was halten Sie von der EU-Blue Card? Wie effektiv ist diese? Und wie häufig wird diese Karte wirklich eingesetzt in Deutschland?
- 7). Gibt es Bestrebungen wie in Österreich ein eigenes System in Deutschland zu entwickeln?
- 8). Wie schätzen Sie die Anforderungen/ Kriterien an ArbeitsmigrantInnen bzw. Hochqualifizierte ein? Fair, übertrieben?
- 9). Wie abhängig ist Deutschland von hochqualifizierten ArbeitsmigrantInnen?
- 10). Wie erfolgt die Umsetzung? Gibt es landesspezifische Unterschiede oder wird die Arbeitsmigrationspolitik auf Bundesebene gesteuert?
- 11). Wie positioniert sich die CDU in diesem Zusammenhang?
- 12). Wird die Europäisierung in diesem Bereich noch weiter zunehmen?
- 13). Der Integrations- und Migrationsprozess in Europa. Ist dieser Prozess Ihrer Meinung nach dominiert von Vergemeinschaftung oder von nationalstaatlichen Lösungswegen?
- 14). Welche Unterschiede oder Parallelen sehen Sie in der Anwerbungspolitik in den 1960er Jahren und heute?

durchgeführt in Düsseldorf, am 18.11.2014

Experteninterview: MMag.- Kreuzhuber Wirtschaftskammer Österreich

Interviewfragen:

- 1).Wie würden Sie die Arbeitsmigrationspolitik in Österreich derzeit einschätzen? Ist die Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte/ MigrantInnen Ihrer Meinung nach im österreichischen Arbeitsmarkt gelungen?
- 2).Wie haben Sie persönlich und Österreich die EU-Richtlinie zur EU Blue Card aufgenommen? Wie groß schätzen Sie den Anpassungsdruck in diesem Zusammenhang ein? Was halten Sie von der EU-Blue Card?
- 3).Warum hat sich Österreich für die Entwicklung eines eigenen kriteriengeleiteten Systems RWR-Karte entschieden? Und nicht die EU-Blue Card alleine übernommen?
- 4).Warum orientiert sich Österreich am kanadischen System und nicht am Green Card Modell aus den USA? Green Card Lotterie?
- 5).Was halten Sie vom Versuch einer Vergemeinschaftung der dritten Säule?
- 6). Warum wird die Vergemeinschaftung im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik durch FRONTEX etc. Ihre Meinung nach gewährt und nicht im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik?
- 7). Wird es trotz der derzeitigen Situation in Zukunft zu einer weiteren Vergemeinschaftung in diesem Bereich Ihrer Meinung nach kommen?
- 8). Wie würden Sie den Grad der Europäisierung derzeit einschätzen?
- 9). Hat die EU-Blue Card zu einer Neuausrichtung in der österreichischen Arbeitsmigrationspolitik geführt? Vielleicht sogar zu einer Verschärfung?
- 10). Wer sind die entscheidenden Akteure in Österreich in Bezug auf die Arbeitsmigrationspolitik?
- 11). Orientiert sich Österreich an anderen EU-Mitgliedsstaaten? Gibt es Austausch untereinander? Eine Schwarz-Rot-Gold Karte gibt es bis jetzt nicht. Ist ihr System nicht EU-tauglich oder nicht Integrationsfreundlich?
- 12). In der Theorie hört sich die RWR-Karte sehr stimmig an? Hält die RWR-Karte auch in der Praxis stand? Wie lange dauert die Bearbeitung von AntragsstellerInnen wirklich?
- 13). Finden Sie die Aufenthaltszeit für Arbeitssuchende von (sechs Monaten) zu kurz?

durchgeführt in Wien, am 04.12.2014

11. Lebenslauf

PERSÖNLICHE ANGABEN

Name: Dominique Bielen, BA
geboren am: 31. März 1989 in Mönchengladbach, Deutschland
Nationalität: Deutsch

STUDIUM

Seit 10/2012 Universität Wien
Masterstudium der Politikwissenschaften
Schwerpunkt: Europäisierung, Migration, Internationale Politik

10/2009 - 10/2012 Universität Wien
Bachelorstudium der Politikwissenschaften
Schwerpunkt: Internationale Politik , Quantitative Methoden;
Thema der Bachelorthesis: „Hard Power vs. Smart Power“:
Die US-Außenpolitik unter George W. Bush und Barack Obama in
Bezug auf Kuba
Abschluss: Bachelor of Arts

03/2012 - 04/2012 Universität von Havanna (Kuba)

STUDIENREISEN/ ZERTIFIKATE

03/2012 - 04/2012 Studienreise/ Forschungsreise Kuba

07/2011 - 08/2011 Sommerhochschule der Universität Wien (Strobl); mit Abschluss:
Diploma in European Studies

02/2011 - 03/2011 Studienreise New York (UN-Headquarter), Washington D.C. (IMF, World
Bank)

PRAKTIKA

09/2014 - 09/2014 Deutscher Bundestag, CDU, Praktikantin im Abgeordnetenbüro der
CDU

10/2013 - 02/2014 CDU Landesgeschäftsstelle NRW, kommissarische Büroleiterin des
Deutsch-Türkischen Forum der CDU Nordrhein-Westfalen

10/2013 -12/2013 Landtag NRW, CDU, Praktikantin im Abgeordnetenbüro der CDU

BERUFLICHE ERFAHRUNG

Seit 06/2014 Vorstandsmitglied der Union der Vielfalt,
Landesnetzwerk Integration der CDU NRW

04/2014 - 09/2014 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftssoziologie
der Universität Wien

12/2013 - 02/2014 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Abgeordnetenbüro der CDU,
Landtag NRW

SCHULE/ BILDUNG

08/1999 - 06/2009 Hugo-Junkers-Gymnasium (Mönchengladbach), Abitur

08/1995 - 06/1999 Hermann-Gmeiner-Grundschule (Mönchengladbach)

SPRACHKENNTNISSE

Deutsch: Muttersprache

Englisch: sehr gute Kenntnisse

Spanisch: gute Kenntnisse

Türkisch: Grundkenntnisse

STIPENDIEN, AUSZEICHNUNGEN

Seit 11/2014 Aufnahme in das Praktikanten-Nachbetreuungs-Programm (PNP) der
CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages