

Holger Kolb

## Zuwanderungssteuerung und Arbeitsmarktintegration: Das Beispiel Kanada unter besonderer Berücksichtigung der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen\*

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung haben sich Kanada und Deutschland im Bereich der Arbeitsmigrationssteuerung in den letzten Jahren stark angenähert. Dieser Annäherungsprozess ging dabei von beiden Seiten aus, im Zentrum dieses Beitrages stehen aber vor allem kanadische Entwicklungen. Steuerungssystematisch bemerkenswert ist dabei vor allem der Wandel Kanadas hinsichtlich der Berücksichtigung der Knappheiten der nationalen bzw. der regionalen Arbeitsmärkte und der Berücksichtigung darauf reagierender Steuerungselemente. Ziel dieses Beitrages ist entsprechend eine Analyse von mit dem Ziel der ‚Arbeitsmarkterzung‘ in das kanadische System der ‚Labor Migrant Selection‘ eingebauter Instrumente. Unter Bezugnahme auf Entwicklungen in Deutschland wird dabei vor allem der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen als vergleichsweise neuem Instrument im Bereich der Zuwanderungssteuerung Augenmerk geschenkt.

### 1 Einleitung: Kanada als Sehnsuchtsort für deutsche Migrationspolitiker?

Daten der Statistikbehörde ‚Statistics Canada‘ zufolge gehört Deutschland mit den USA, Großbritannien und Frankreich zu den wichtigsten Herkunfts ländern von Touristen mit dem Ziel Kanada. Nicht näher beziffern lässt sich dabei leider der Anteil von als spezifische Form eines ‚Politourismus‘ zu bezeichnenden Reisen deutscher Politiker, die sich regelmäßig auf den Weg über den Atlantik machen, um zwischen Nova Scotia und British Columbia und vor allem in der Hauptstadt Ottawa den vermeintlichen Erfolgsgesheimnissen der kanadischen Migrations- und Integrationspolitik auf die Spur zu kommen.<sup>1</sup> Ein besonders beliebtes Anschauungs- und Studienobjekt ist dabei der Bereich der Arbeitsmigrationspolitik; das im politischen Diskurs in Deutschland verkürzend als ‚Punktesystem‘ bezeichnete und wahrgenommene ‚Federal Skilled Worker Program‘ (FSWP) ist zuletzt im Rahmen der Anfang Jahres 2015 aufgekommenen Thematisierung der vermeintlichen Notwendigkeit eines Einwanderungsgesetzes zu einem zentralen Referenzpunkt der deutschen Diskussion geworden, entsprechende Reisetätigkeiten deutscher Politiker eingeschlossen.<sup>2</sup> Ob deutsche Politiker daraus wirklich Lehren und Inspirationen für die eigene politische Ar-

\* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wider.

- 1 Sichtlich irritiert von der einseitigen Kanada-Fixierung deutscher Politiker drehen drei in Kanada lehrende und forschende Migrationsforscher (von denen zwei selbst aus Deutschland kommen) den Spieß um und stellen stattdessen die – zumindest vor dem Hintergrund des politischen Diskurses in Deutschland irritierende – Frage, was Kanada migrations- und integrationspolitisch von Deutschland lernen könnte. Siehe Bauder, H./Lenhard, P./Straehle, C., Lessons from Canada and Germany – Immigration and Integration Experiences Compared, in: CMS 2014, S. 1, 1–7.
- 2 Im Anschluss an eine maßgeblich von ihm auf die politische Tagesordnung gesetzte Forderung nach einem Einwanderungsgesetz brach etwa eine Delegation um den Vorsitzenden der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag in Richtung Kanada auf, um sich vor allem über das dortige Punktesystem zu informieren. Wenig später machte sich eine Reisegruppe um den CDU-Generalsekretär mit identischem Ziel und Reisezweck auf den Weg.

beit mitnehmen können, ist eher fraglich, muss hier aber auch nicht weiter interessieren.<sup>3</sup> Deutlich werden dürfte aus solchen Reisen aber im Bereich der Arbeitsmigration ein in den letzten Jahren beobachtbarer fundamentaler Wandel des kanadischen Ansatzes der Migrationssteuerung, der u. a. im Jahresten 2015 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ausführlich beschrieben wird.<sup>4</sup> Demzufolge hat sich Kanada bereits vor einiger Zeit von einem klassischen angebotsorientierten und ausschließlich auf Kriterien der Humankapitalsteuerung basierenden Steuerungssystem verabschiedet und durch zahlreiche Reformen und den Einbau unterschiedlicher Steuerungsinstrumente das FSWP stärker an die Erfordernisse und Knappheiten des kanadischen Arbeitsmarktes rückgebunden. Auf diese Instrumente der Rückbindung soll im Folgenden detaillierter Bezug genommen werden und mit dem sog. Educational Credential Assessment (ECA), einem Verfahren zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen, ein als arbeitsmigrationspolitische Steuerungsoption bislang kaum thematisiertes Instrument vergleichend beschrieben werden. Entsprechend sollen in diesem Beitrag weder die Frage nach den durch Anerkennungsvorschriften effektiv ausgelösten Zuwanderungsbarrieren noch die Details der Anerkennungsverfahren in Kanada oder Deutschland tiefergehend erörtert werden, im Zentrum steht vielmehr die Analyse einer migrationspolitisch motivierten Verschränkung von Anerkennungsverfahren und Zuwanderungssteuerung in beiden Ländern.

Zunächst soll in 2) im Sinne einer Typologisierung von arbeitsmigrationspolitischen Steuerungsverfahren die Grundlage für eine vergleichende Einordnung der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik gelegt werden. Daran schließt in 3) eine konzise Darstellung der jüngeren Geschichte der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik inklusive des angesprochenen steuerungssystematischen Wandels an. Dem folgt in 4) eine Darstellung des derzeit gültigen und am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Express Entry-Systems des FSWP, das die Rückbindung an den kanadischen Arbeitsmarkt über ein zweistufiges Filterverfahren und die Kombination verschiedener Steuerungs- und Ausschlussinstrumente weiter verfeinert hat, bevor in 5) auf ein spezifisches und in diesem Beitrag vor allem als Verfahren der Arbeitsmarktrückbindung betrachtetes Kriterium eingegangen wird. Damit angesprochen ist jenes sog. ECA, das seit einigen Jahren in Kanada zu Zwecken der Steuerung im Bereich der Arbeitsmigration eingesetzt wird. 6) fasst schließlich zusammen und ordnet die Ergebnisse der Punkte 2) bis 5) in einen allgemeinen Kontext von Migrationssteuerung und Arbeitsmigrationspolitik ein.

## 2 Arbeitsmigrationspolitik und Arbeitsmarktintegration: Zwischen „Prinzip Hoffnung“ und *Conditio sine qua non*

In der mittlerweile kaum mehr überschaubaren Literatur zu den Alternativen arbeitsmigrationspolitischer Steuerung hat sich als Grundunterscheidung eine zwischen angebotsorientierten Systemen und eher an der Nachfrage ausgerichteten Instrumenten etabliert.<sup>5</sup> Die dabei geschilderte Unter-

- 
- 3 Das Jahresten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) arbeitet in seinem vergleichenden Jahresten 2015 auch eher die Grenzen als die Möglichkeiten des Lernens heraus. Vgl. SVR, Unter Einwanderungsländern, Berlin 2015.
- 4 SVR, (Anm. 3), S. 35–36 sowie S. 40–41; Langenfeld, C., Von Punktesystemen und Einwanderungsgesetzen, in: ifo Schnelldienst 2015, S. 15–17; Langenfeld, C./Waibel, S., Von der Begrenzung zur Steuerung, in: Jochum, G./Fritzeimeier, W./Kau, M. (Hrsg.), Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers, Heidelberg 2013, S. 169–184; O’Shea, E., Missing the Point(s), Washington D.C. 2009.
- 5 Dazu exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit m. w. N. Chaloff J. / Lemaitre G., Managing Highly-Skilled Labour Migration, Paris 2009; Doornen, J./Koslowski, R./Thränhardt, D., The battle for the brains. Washington D.C.

scheidung ist keinesfalls als Ergebnis einer empirisch akkurate Analyse unterschiedlicher arbeitsmigrationspolitischer Strategien von Einwanderungsländern zu verstehen, sondern dient vielmehr als Vergleichs- und Unterscheidungsheuristik. Während in ersteren das den Zielländern seitens der Zuwanderungsbewerber eröffnete Angebot ihres Humankapitals<sup>6</sup> im Vordergrund steht und eine Zuwanderungsentscheidung entsprechend auf der Basis einer (mit konkreten Knaptheiten des nationalen Arbeitsmarktes höchstens mittelbar in Verbindung stehenden) staatlicherseits vorzunehmenden Humankapitalbewertungsrechnung<sup>7</sup> getroffen wird, ist in nachfrageorientierten Systemen die entscheidende Determinante der Zuzugsentscheidung die individuelle und unmittelbare Verwendungsfähigkeit des Bewerbers am Arbeitsmarkt. Der zentrale Unterschied zwischen den Systemvarianten ist damit also der im Rahmen der Zuzugsentscheidung einer unmittelbaren Arbeitsmarktintegration zugeschriebene Stellenwert: Während Staaten in reinen Humankapitalsystemen hoffen bzw. sich darauf verlassen, dass der vor der Zuzugserlaubnis durchgeführte Humankapitalcheck präzise genug war und Zuwanderer mit den entsprechenden Profilen durch schnelle und qualifikationsadäquate Arbeitsmarktintegration zu einem „Gewinn für die Volkswirtschaft“<sup>8</sup> und einem „net benefit to the host country“<sup>9</sup> werden, verlangen nachfrageorientierte Einwanderungsländer einen direkte(re)n Nachweis einer gesicherten Arbeitsmarktintegration bereits vor dem Zuzug. Für diesen Nachweis kommen wiederum verschiedene Instrumente zum Einsatz, in der Regel aufeinander aufbauend bzw. in Kombination: der ‚Klassiker‘ schlechthin ist dabei die Voraussetzung, bereits vor Zuzug einen Arbeitsplatz vorweisen können zu müssen. In Schweden, dessen Arbeitsmigrationspolitik ausschließlich nachfrageorientiert ausgerichtet ist, reicht diese Bedingung aus,<sup>10</sup> in anderen stark nachfrageorientierten Steuerungssystemen werden an die Grundvoraussetzung des vorliegenden Arbeitsvertrages Sekundärkriterien angeschlossen wie etwa Mindestgehaltsgrenzen, Zugehörigkeiten oder Berufserfahrung in bestimmten Engpassberufen, Vorrangprüfungen, Mindestkenntnisse der im Land gesprochenen Sprache(n) oder eben auch eine obligatorische Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen. Mit dieser Kopplung von Sekundärkriterien an das Primärkriterium des bereits vorliegenden Arbeitsvertrages wird zum einen eine zusätzliche Filter- bzw. Selektionswirkung intendiert, zum anderen aber auch versucht, sicherzustellen, dass Arbeitsmigranten über das die Zuzugsoption konstituierende Arbeitsverhältnis hinausgehend längerfristig und qualifikationsadäquat im Land bleiben und arbeiten können. Auch in vielen an-

2009, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Nach Punkten vorn. Berlin 2012; Hailbronner, K./Koslowski, R. Models for Immigration Management Schemes, Washington D.C. 2009; Kolb, H., When Extremes Converge, CMS 2014, S. 57–75.

- 6 Dass der Begriff des Humankapitals zu Missverständnissen und Fehldeutungen einlädt, zeigt die Entscheidung einer „Sprachkritischen Aktion Unwort des Jahres“, dem Begriff 2004 den Schmähpreis ‚Unwort des Jahres‘ zu verleihen. Ohne an dieser Stelle sich begriffsgeschichtlich tiefergehend mit dem Begriff auseinanderzusetzen zu können, soll an dieser Stelle als individuelles Humankapital die Summe aller und personengebundenen beobachtbaren und belegbaren Fertigkeiten und Kenntnisse verstanden werden.
- 7 Eine international populäre Berechnungsmethode von Humankapital stellen von Tani zutreffend als „scorecard combining several observable criteria“ bezeichnete Punktesysteme dar, in deren Rahmen unterschiedliche Humankapitalelemente unterschiedlich gewichtet in einen Gesamtscore eingehen. Siehe Tani, M., Using a Point System for selecting immigrants, IZA World of Labor 2014, S. 2. Die derzeit politisch in Deutschland intensiv diskutierte Frage, ob ‚Deutschland ein Punktesystem braucht‘, geht damit am eigentlichen Kern der Sache vorbei, da damit eher die Instrumentenwahl und nicht die inhaltliche Ausrichtung einer Politik umschrieben ist. Entsprechend müsste die Diskussion zutreffender unter der Frage geführt werden, ob Deutschland ein stärker angebotsorientiertes oder humankapitalausgerichtetes Steuerungssystem benötigt. In den Analysen des SVR wird dies verneint. Vgl. SVR (Anm. 3) sowie SVR, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Berlin 2014. Ähnlich in der Einschätzung bereits Thym D., Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen 2010, S. 189.
- 8 Thym D. (Anm. 7), S. 185.
- 9 Tani (Anm. 7), S. 3.
- 10 SVR (Anm. 3), S. 38–39; Pastore, F., The Governance of Migrant Labour Supply in Europe, Before and During the Crisis, CMS 2014, S. 393.

gebotsorientiert angelegten Systemen ließ sich in der Vergangenheit der Einbau solcher Instrumente aus dem ‚Baukasten‘ nachfrageorientierter Zuwanderungssteuerung beobachten, Kanada ist dafür ein besonders aufschlussreiches und prominentes Beispiel.

### 3 Vom Humankapitalmodell zu Hybridverfahren: Zum Wandel der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik

Bekannt und populär geworden ist die kanadische Arbeitsmigrationspolitik vor allem über das viele Jahre institutionell im Zentrum stehende und in Politik und Öffentlichkeit vor allem als Punktesystem wahrgenommene Federal Skilled Worker Program (FSWP), das besonders in Deutschland als Musterbeispiel eines transparenten und unbürokratischen Steuerungsverfahrens betrachtet wurde.<sup>11</sup> Die ursprünglich Punktesystemen (und damit auch dem FSWP) zugrundeliegende Steuerungsphilosophie ist es, die Zulassungsentscheidung exklusiv von beobachtbaren und allgemein als Humankapital beschreibbaren Kriterien der Bewerber (Alter, Bildungsqualifikation, berufliche Erfahrungen) abhängig machen und darüber hinausgehende Kriterien, die stärker auf die konkreten Knappheiten der nationalen oder regionalen Arbeitsmärkte abzielen, auszublenden oder zumindest milder zu gewichten. Aus der vergleichenden Darstellung der verschiedenen Varianten des Punktesystems in der Studie des Berlin-Instituts wird die Prominenz dieser Steuerungsphilosophie unmittelbar deutlich; vor allem nach der zu Beginn des Jahrtausends im Rahmen des Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) durchgeföhrten Reform ließ sich das FSWP als „Humankapitalsystem in Reinform“<sup>12</sup> bezeichnen.<sup>13</sup> Umso abrupter und radikaler stellt sich daher ein ab 2008 in Kanada beobachtbarer und als Reaktion auf Fehlsteuerungen und organisatorische Probleme zu verstehender steuerungspolitischer Paradigmenwechsel im Sinne einer „Return to Labor Market Driven Criteria“ dar mit dem Ziel, „to make the immigration program more responsive to labor market needs“.<sup>14</sup> Zu den Reformen gehörte zum einen die Etablierung einer privilegierten Zulassungs- und Bleibeoption für Ausländer, die bereits in der Vergangenheit in Kanada gearbeitet haben bzw. als Studenten im Land waren (sog. Canadian Experience Class – CEC)<sup>15</sup> und

11 Fast schon schwärmerisch (und ohne dies weiter auszuführen) schreibt der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) in seinem ersten und einzigen Gutachten Punktesystemen die Fähigkeit zu, „Transparenz, Flexibilität, Offenheit und Nachhaltigkeit miteinander [zu] verbinden“; die Vorteile eines Punktesystems lägen laut Zuwanderungsrat „in seiner Einfachheit und zugleich hohen Funktionalität, im verhältnismäßig geringen bürokratischen Aufwand und nicht zuletzt in der Flexibilität, mit der dieses Verfahren auf aktuelle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (sic!) reagieren kann.“ Siehe *Zuwanderungsrat, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen*, Berlin 2004, S. 168, 171. Differenzierter als der Zuwanderungsrat stellt das zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie noch grundsätzlich ‚Punktesystem-freundliche‘ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung den Punktesystemen zugeschriebenen Vorteilen (Passgenauigkeit, Transparenz, Offenheitssignal) Nachteile in Form eines hohen Verwaltungsaufwands, Mehrkosten für Integration und möglichen Fehlallokationen gegenüber. Siehe *Berlin-Institut* (Anm. 5), S. 36. Mittlerweile hat das Berlin-Institut von der Forderung nach Einführung eines Punktesystems in Deutschland Abstand genommen. Eine Abwägung der Vor- und Nachteile von Punktesystemen als einwanderungspolitisches Steuerungsinstrument unternimmt auch *Tani* (Anm. 7).

12 *Berlin-Institut* (Anm. 5), S. 4.

13 In der von 2002 bis 2008 gültigen Fassung konnten Bewerber 59 von 67 zur Zulassung erforderlichen Punkten über die klassischen Humankapitalkriterien „Bildung“ und „Sprachkenntnisse“ erwerben.

14 *O’Shea* (Anm. 4), S. 22. Siehe auch *Sumption, M.*, The Points System Is Dead, Long Live the Points System, Washington D.C. 2014 sowie *Thym, D.* (Anm. 7), S. 186.

15 In der *Canada Gazette*, dem offiziellen Publikationsorgan der kanadischen Regierung, wird die CEC-Einführung u. a. als Reaktion auf Fehlsteuerungen aufgrund „FSWP’s emphasis on formal education [which] limits its responsiveness to labour market demand for skilled trades-persons“ begründet. Siehe *Canada Gazette* 2008, Vol. 142, No. 32 – August 9, 2008, zitiert nach *O’Shea* (Anm. 4), S. 20.

zum anderen eine über eine Vorschaltung von Qualifikationskriterien erreichte Neujustierung der „Steuerungsmechanik“ des FSWP. Konkret hieß dies, dass ohne „arranged employment“ oder den Nachweis von Berufserfahrung in einem staatlicherseits definierten Engpassberuf die Teilnahme am FSWP gar nicht mehr erst möglich war. Zwar war die Berücksichtigung der Zugehörigkeit zu bestimmten Berufsgruppen im FSWP seit langem etabliert, allerdings lediglich als ein Vergabe- und nicht als Qualifikations- bzw. Ausschlusskriterium<sup>16</sup> mit der Folge, dass das Fehlen eines Arbeitsvertrages oder eine berufliche Qualifikation außerhalb eines staatlicherseits definierten Man gelberufs nun zur Disqualifikation führte und nicht mehr wie früher durch ein „High Scoring“ in anderen Kriterien kompensiert werden konnte.

Mit einer 2013 in Kraft getretenen Reform des Punktesystems sind weitere als Mechanismen zur Arbeitsmarktrückbindung zu interpretierende und damit nachfrageorientierte Instrumente in das ursprünglich stark angebotsorientiert ausgerichtete FSWP eingefügt worden. Dies betrifft zum einen das Kriterium der Sprachkenntnisse. Die „Rückbindungstechnik“ ist dabei identisch, denn auch hier erfolgt insofern eine Herauslösung und Vorschaltung des Kriteriums aus dem bzw. vor das Punktesystem, als Bewerber, die außer Stande sind, ein Mindestmaß an englischen oder französischen Sprachkenntnissen vorzuweisen, nicht mehr die Möglichkeit haben, diese Defizite durch das Erzielen hoher Punktzahlen bei anderen Kriterien zu kompensieren, sondern automatisch und kategorisch nicht weiter berücksichtigt werden. Kanada ist damit einer in Australien schon länger etablierten Praxis gefolgt.<sup>17</sup> Für die Zwecke dieses Beitrags besonders interessant ist mit dem nun verpflichtenden Educational Credential Assessment-Verfahren (ECA) ein Instrument, das klassischerweise als integrationspolitische Maßnahme behandelte Verfahren zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen als Instrument zur Migrationssteuerung nutzt. Zwar wurden vor der 2013er-Reform des FSWP auch Punkte für das Kriterium der Ausbildung (und zwar abhängig von der für den Erwerb des entsprechenden Bildungszertifikats erforderlichen Ausbildungsjahre) vergeben, allerdings ohne nähere Rückbildung und Überprüfung der Verwertbarkeit dieser Zertifikate am kanadischen Arbeitsmarkt. Mit der Einführung eines ECA als FSWP-Teilnahmevoraussetzung und damit eines Instrumentes mit dem Ziel, „to authenticate and assess the Canadian equivalency of foreign educational credentials“,<sup>18</sup> soll eine langfristige und nachhaltige Arbeits marktintegration von FSWP-Bewerbern vor allem darüber sichergestellt werden, dass kanadischen Arbeitgebern durch ein ECA die Unsicherheit hinsichtlich der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Zertifikate mit kanadischen Ausbildungsstandards und damit ein (betriebswirtschaftlich durchaus nachvollziehbarer) Grund für die Nichteinstellung von außerhalb Kanadas ausgebildeten Arbeitskräften genommen wird. Ein „Pflicht-ECA“ hat auch Eingang in das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Express Entry-System gefunden, das hinsichtlich der Rückbindung der Arbeitsmigrationspolitik an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes zahlreiche organisatorische und steuerungstechnische Neuerungen enthält.

#### 4 Verstärkte Arbeitsmarktorientierung über ein Pool-Verfahren: das kanadische Express Entry-System

Mit der am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Einführung eines sog. Express Entry-Verfahrens (EE) ist das FSWP erneut einer grundlegenden Reform unterzogen worden; der seit 2008 beob

16 Picot G./Sweetman A., Making It in Canada, Montreal 2010, S. 20.

17 Albaugh, Q./Seidle, L., Foreign Credential Recognition in Canada, Montreal 2013, S. 5.

18 Canada Gazette, Vol. 146, No. 26, 2910.

achtbare Trend einer verstärkten Ausrichtung der Arbeitsmigrationspolitik an den Erfordernissen des kanadischen Arbeitsmarktes ist dadurch allerdings nicht gestoppt, sondern vielmehr noch einmal verstärkt und verfeinert worden, werden im Rahmen von EE doch verschiedene und allesamt als Mechanismen zur Sicherstellung einer schnellen und qualifikationsadäquaten Arbeitsmarktintegration interpretierbare Instrumente in einem zweistufigen Verfahren eingesetzt. Für die Zwecke dieses Beitrags besonders von Interesse ist dabei die Kombinatorik der an verschiedenen Stufen des Programms zur Geltung kommenden Instrumente, die eine unmittelbare und nachhaltige Arbeitsmarktintegration der Zuzugsbewerber sicherstellen sollen.

Im Zentrum von EE steht ein Pool von zuwanderungsinteressierten Ausländern („Express Entry pool of candidates“).<sup>19</sup> Der erste (notwendige, wenn auch nicht hinreichende) Schritt, um nach Kanada über das FSWP zuzuwandern, ist entsprechend der Zugang zu diesem Pool. Entgegen der Wahrnehmung in Politik<sup>20</sup> und Öffentlichkeit ist der Pool-Zugang, der für 12 Monate gewährt wird, allerdings über mehrere Instrumente vorreguliert: Ohne ein Mindestmaß an Sprachkenntnissen<sup>21</sup>, eine mindestens einjährige Berufserfahrung in einem „management job“, „professional job“ oder „technical job and skilled trade“<sup>22</sup> sowie eine Education Credential Assessment (ECA)<sup>23</sup>, die lediglich von einer von CIC autorisierten Behörde ausgestellt werden kann, ist der Poolzugang und damit die Teilnahme am FSWP gar nicht erst möglich. Zur Ausstellung von ECA sind nur von der kanadischen Einwanderungsbehörde Citizenship and Immigration Canada (CIC) lizenzierte Institutionen berechtigt.<sup>24</sup> Ziel von ECA ist die Sicherstellung der Nachhaltigkeit und Langfristigkeit einer qualifikationsadäquaten Arbeitsmarktintegration, die vor allem darüber gewährleistet werden soll, dass kanadische Arbeitgeber durch ein ECA die Gewissheit haben, dass die Qualifikationen von in Kanada lebenden Ausländern kanadischen Standards entspricht und eine Einstellung einer nicht in Kanada ausgebildeten Fachkraft entsprechend kein zusätzliches Risiko darstellt. Die im gegenwärtigen Diskussionen zu den Erfolgen und Misserfolgen der kanadischen Einwanderungspolitik stets präsenten Bild des „taxi-driving doctor or pizza-delivery engineer“<sup>25</sup> bildlich dargestellten Probleme einer nur sehr eingeschränkt qualifikationsadäquaten Nutzung des von Zuwanderern mitgebrachten Humankapitals (siehe dazu auch Boyd<sup>26</sup> zum Beispiel außerhalb Kanadas)

19 EE betrifft als Steuerungsverfahren verschiedene Einwanderungskanäle nach Kanada. Im Folgenden wird an dieser Stelle aber nur das FSWP berücksichtigt und die ebenfalls EE-gesteuerten Programme Federal Skilled Trades Program (FSTP), Canadian Experience Class (CEC) und Provincial Nominee Program (PNP) vernachlässigt.

20 Die von der SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Positionspapier „Deutschland als Einwanderungsland gestalten – warum wir ein Einwanderungsgesetz brauchen“ gewählte Bezeichnung des EE-Pools als „Bewerberdatenbank“ ist in dieser Form jedenfalls zumindest verkürzt.

21 Dies ist konkretisiert über das sog. „Canadian Language Benchmark“, einen Referenzrahmen für Sprachkenntnisse. Zur Qualifikation erforderlich ist ein CLB-Niveau von 7 („Adequate Intermediate Ability“) in Englisch oder Französisch.

22 Operationalisiert wird diese berufsgruppenübergreifende Beschränkung auf Tätigkeiten mit einem spezifischen Qualifikationsniveau über das System der „National Occupational Classification (NOC)“. Bewerber mit Erfahrung in Berufen auf NOC-Niveau C und D, die in der Regel lediglich „high school and/or job-specific training“ voraussetzen, sind damit ausgeschlossen.

23 Die Voraussetzung eines ECA fällt lediglich dann weg, wenn der Bewerber ein „Canadian secondary (high school) or post-secondary certificate, diploma or degree“ vorweisen kann. Im Gegensatz zum FSWP stellt ECA für das Federal Skilled Trades Program (FSTP) sowie die Canadian Experience Class (CEC) lediglich ein Punktevergabekriterium dar.

24 Derzeit akkreditiert sind folgende Organisationen: Comparative Education Service – University of Toronto School of Continuing Studies, International Credential Assessment Service of Canada, World Education Services, Medical Council of Canada sowie Pharmacy Examining Board of Canada.

25 Macklin, A., European politicians envy Canada's points system for migrants, in: The Guardian, 24. März 2015.

26 Boyd, M., Accreditation and the Labor Market Integration of Internationally Trained Engineers and Physicians in Canada, in: Triadafilopoulos, T. (Hrsg.): Wanted and Welcome, New York 2014, S. 165–198.

das ausgebildeter Humanmediziner) sollen damit reduziert werden. Mit der Vorschaltung bzw. systematischen Aufwertung von ECA zu einem zentralen Qualifikationskriterium für das komplette FSWP gewinnt das üblicherweise als integrationspolitisches Instrument diskutierte Verfahren zur Qualifikationsfeststellung und -anerkennung Bedeutung als einwanderungspolitisches Filterinstrument. Damit ist im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik durchaus eine (weitere und in 4. de taillierter thematisierte) Parallele zu Deutschland aufgezeigt.

Der Klassiker im Portfolio nachfrageorientierter Steuerungssysteme, die in Kanada „arranged employment“ genannte Voraussetzung des Nachweises eines Arbeitsvertrages, spielt in der ersten Filterphase nur eine untergeordnete Rolle, nämlich in dem ebenfalls als Qualifikationsvoraussetzung zum Pool wirkenden Punktesystem: eine die ECA-Voraussetzung, Berufserfahrung auf dem NOC-Niveau 0, A oder B und Sprachkenntnisse (mindestens CLB 7) ergänzende Voraussetzung für den Poolzugang ist nämlich das Erzielen von mindestens 67 in einem auf 100 Maximalpunkte angelegtem Punktesystem<sup>27</sup>, in dem Sprachkenntnisse und das Bildungsniveau des Bewerbers besonders stark gewichtet sind, „arranged employment“ mit maximal 15 Punkten aber eher gering.<sup>28</sup> Ziel der ersten EE-Filterphase ist es damit, Fachkräfte mit guter Ausbildung, fortgeschrittenen Englisch- oder Französischkenntnissen und einem Nachweis der Gleichwertigkeit bei im Ausland erworbenen Zertifikaten den Pool-Zugang zu ermöglichen. Die erste Phase könnte entsprechend als „humankapitalausgerichtete Ouverture“ eines (vor allem durch die Steuerungsmechanik in Phase 2) stark arbeitsmarkträgkbundenen Gesamtsystems sein.

Im Zentrum der 2. Phase von EE steht ein Comprehensive Ranking System (CRS), in dessen Rahmen alle Poolmitglieder in eine Rangfolge gebracht werden mit dem Ziel, aus dem Gesamt pool die Top-Kandidaten der Rangliste zur Einreise nach und Niederlassung in Kanada einzuladen. Für Bewerber, die den Poolzugang ohne „arranged employment“ (oder Nominierung durch eine kanadische Provinz)<sup>29</sup> erreicht haben, ist eine Registrierung in der staatlichen Online-Job börse „Job Bank“ vorgesehen. Aus steuerungssystematischer Perspektive besonders aufschluss-

27 In der bislang zu EE erschienenen Veröffentlichungen lassen sich von dieser Aussage abweichende, den Autor dieses Beitrags allerdings nicht überzeugende Interpretationen in der Form finden, dass das klassische FSWP-Punktesystem dem CRS nicht vorgeschalet sei, sondern im Gegenteil erst am Ende des Verfahrens zur Geltung komme. Vgl. etwa *Hunger, U./Krannich, S., Einwanderungsregeln im Vergleich: Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann*, Berlin 2015, S. 16.

28 Vor dem Hintergrund der als Zutrittskriterium definierten Mindestkenntnisse von CLB 7 in einer der beiden kanadischen Verkehrssprachen können Punkte nur bei diesem oder einem höheren Niveau erworben werden. Die Höchst punktzahl für eine Sprache beträgt 24 Punkte, können für die zweite Sprache in allen Kompetenzstufen (Speaking, Listening, Reading, Writing) mindestens CLB 5-Kenntnisse nachgewiesen werden, werden 4 Bonuspunkte erteilt. Der Maximalwert für Bildung von 25 Punkten wird bei einem „University degree at the Doctoral (PhD) level or equal“ vergeben, Voraussetzung ist allerdings wieder die Vorlage eines ECA bei außerhalb Kanadas erworbenen Zertifikaten. Darüber hinaus werden Punkte für Berufserfahrung (max. 15 bei 6 oder mehr Jahren Berufserfahrung), Alter (max. 12 für Bewerber im Alter zwischen 18 und 35), Anpassungsfähigkeit („adaptability“) (max. 10 Punkte bei Voraufenthalten in Kanada oder Sprachkenntnissen des Ehepartners) und einem vorliegenden Arbeitsplatz (max. 15 Punkte) gewährt.

29 Im Gegensatz zu Deutschland, in dem die Einwanderungspolitik weitgehend als eine Bundesangelegenheit definiert ist und die politischen Handlungsspielräume der Länder sehr begrenzt sind, haben in Kanada die Provinzen in den letzten Jahren an politischem Einfluss im Bereich der Einwanderungspolitik massiv gewonnen. Vorreiter diesbezüglich war wenig überraschend Quebec, das von der Zentralregierung als Reaktion auf Unabhängigkeitstreben schon in den 1970er Jahren das Recht erhalten hat, eine eigene und auf die spezifischen Interessen Quebecs abgestimmte Einwanderungspolitik zu betreiben. Als Reaktion auf eine äußerst hohe Konzentration der über das FSWP und andere Programme der Zentralregierung eingewanderte Personen in Ontario und British Columbia, äußerten eher ländlich geprägte Regionen den Wunsch, über eigene Programme stärker von Einwanderung profitieren zu können. Folge war 1995 die Einführung des Provincial Nominee Program (PNP), in deren Rahmen die Provinzen die Möglichkeit erhalten, eigenständig Einwanderer auszuwählen. Vgl. dazu *Banting, K., Canada, in: Joppke, C./Seidle, L. (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal 2012, S. 86–89.

reich ist nun die strukturelle Anlage des CRS als zweitem und innerhalb von EE entscheidendem „Scoreboard“, da aus diesem die stark nachfrageorientierte Ausrichtung und Orientierung des kanadischen FSWP an den akuten Erfordernissen des Arbeitsmarktes besonders deutlich wird. Entscheidend dabei ist nun, dass mit 600 Punkten die Hälfte aller im CRS erwerbbaren Punkte als sog. „additional points“ für „arranged employment“ oder eine „provincial nomination“ vergeben werden<sup>30</sup> mit der Folge, dass kanadische Arbeitgeber und Provinzregierungen stärker als bislang eine zentrale und entscheidende Rolle in der Entscheidung über die Zuzugsgewährung spielen<sup>31</sup> und „Kandidaten mit Arbeitsplatzangebot – punktetechnisch – einen uneinholbaren Vorsprung haben“<sup>32</sup>. Die darüber erreichte Rückbindung des Systems an die Bedürfnisse des kanadischen Arbeitsmarktes wird noch dadurch verstärkt, dass ein seitens eines kanadischen Arbeitgebers einem Bewerber unterbreitetes Arbeitsplatzangebot mit einem sog. Labor Market Impact Assessment (LMIA) versehen sein muss. Über eine LMIA soll sichergestellt werden, „that there is a need for a foreign worker to fill the job and that no Canadian worker is available to do the job“<sup>33</sup>, LMIA entspricht damit steuerungssystematisch der in Deutschland viele Jahre als Standardinstrument der Arbeitsmigrationspolitik etablierten Vorrangprüfung.

Nachdem in EE das als Klassiker im Portfolio nachfrageorientierter Steuerungssysteme etablierte Kriterium eines vorliegenden Arbeitsvertrages im Phase 1-Punktesystem nur eine untergeordnete Bedeutung hat und die Rückbindung an den Arbeitsmarkt vor allem über ECA und die Mindestvoraussetzungen bei den Sprachkenntnissen erfolgt, spielt „arranged employment“ in Phase 2, vermittelt über die spezifische Punkteverteilung im CRS, eine zentrale Rolle. Nachdem über das CRS die Poolmitglieder in eine Rangfolge gebracht werden, erfolgen in regelmäßigen Abständen von der kanadischen Einwanderungsbehörde ausgesprochene Einladungen (sog. Invitations to Apply – ITA), sich für einen Daueraufenthalt in Kanada zu bewerben. Auf die Einführung einer Mindestpunktzahl wurde dabei verzichtet, entscheidend ist somit nicht maßgeblich die absolute, sondern die relative Punktzahl eines Bewerbers im Vergleich zu anderen Poolmitgliedern mit der Folge, dass abhängig von der Punktzahl der Wettbewerber im Pool auch die Situation entstehen kann, dass Kandidaten mit absolut hohen Scores nicht („worst in a good pool“) und Kandidaten mit niedrigen Scores („best in a bad pool“) zugelassen werden könnten. Aus den bislang erfolgten Einladungsrunden wird deutlich, dass eine Mehrheit der bislang über EE nach Kanada zugelassenen Fachkräfte über einen CRS-Score von mehr als 600 Punkten und damit bereits über einen Arbeitsvertrag (oder eine Nominierung seitens einer Provinz) verfügte.<sup>34</sup> Zwar bewegt sich seit der 10. Nominierungsrunde der CRS-Minimum-Score unter der 600 Punkte-Marke und ermöglicht damit auch Personen ohne vorliegenden Arbeitsvertrag oder Provinznomination eine ITA; Poolmitgliedern mit Arbeitsvertrag war in diesen Runden eine Einladung allerdings garantiert. Aus einem von CIC online veröffentlichten „Interim Report“ wird der für die ITA-Runden 1–11 ermittelte Anteil von Personen mit einem CRS-Score von 600 oder mehr Punkten auf 70 Prozent beziffert. EE ist in seiner derzeitigen Umsetzung damit nur noch in Nuancen ein klassisches angebotsorientiertes Humankapitalsystem.

30 Die restlichen 600 Punkte verteilen sich auf den Bereich „Skills and Experience“ (max. 500 Punkte) sowie „Skill Transferability“ (max. 100 Punkte).

31 Kritisch dazu Beiser, M./Bauder, H., Canada's immigration system undergoing quiet, ugly revolution, in: The Toronto Star. 12 Mai 2014.

32 Hinte, H./Rinne, U./Zimmermann, K., Punkte machen?! IZA Standpunkte, Bonn 2015, S. 16.

33 Siehe dazu die Ausführungen auf <http://www.cic.gc.ca/english/work/employers/lmo-basics.asp>.

34 Die von CIC zur Verfügung gestellten Daten geben allerdings keinen detaillierten Aufschluss über die Verteilung der Einladungen auf die verschiedenen über EE verwalteten Programme FSWP, FSTP, CEC und PNP.

**Tab. 1:** CRS-Mindestscore bislang erfolgter ITA-Runden in den von EE verwalteten Programmen

Nr.	Datum	Zahl der Einladungen	Punktzahl des Kandidaten mit dem niedrigsten Score
<b>1</b>	31. Januar	779	886
<b>2</b>	7. Februar	779	818
<b>3</b>	20. Februar	849	808
<b>4</b>	27. Februar	1178	735
<b>5</b>	20. März	1620	481
<b>6</b>	27. März	1637	453
<b>7</b>	10. April	925	469
<b>8</b>	17. April	715	463
<b>9</b>	22. Mai	1361	755
<b>10</b>	21. Juni	1501	482
<b>11</b>	26. Juni	1575	469
<b>12</b>	10. Juli	1516	463
<b>13</b>	17. Juli	1581	451
<b>14</b>	7. August	1402	471
<b>15</b>	21. August	1523	456
<b>16</b>	8. September	1517	459
<b>17</b>	18. September	1545	450

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten von Citizenship and Immigration Canada

Entsprechend konsequent erscheint auch die in EE vorgesehene Zwangsregistrierung von ohne „arranged employment“ in den Bewerberpool gekommenen Interessenten mit „Job bank“. Um die ohne vorliegenden Arbeitsvertrag eher geringen Chancen für eine ITA zu verbessern, soll über „Job bank“ die Arbeitsplatzsuche aus dem Ausland verbessert und erleichtert werden: im Falle einer erfolgreichen Suche eines Arbeitsplatzes „schießt“ der CRS-Score um 600 Punkte nach oben und garantiert quasi eine ITA.

Für eine umfassende Bewertung der neuen und auf der Basis von EE durchgeführten kanadischen Arbeitsmigrationspolitik ist es sicherlich schon alleine deshalb noch zu früh, weil noch keinerlei belastbare Daten über den Verlauf der ArbeitsmarktinTEGRATION von über das neue System nach Kanada gekommenen Zuwanderern vorliegen. Eine Betrachtung der steuerungssystematischen Anlage des neuen Systems lässt allerdings bereits jetzt den Schluss zu, dass mit EE-FSWP gerade im Vergleich zu den eher starren (und über die Qualifikationskriterien von „arranged employment“ und Berufserfahrung im einem staatlicherseits definierten Engpassberuf tendenziell „abgeriegelten“) Vorgänger-Versionen des FSWP ein flexibles Hybridsystem etabliert wurde, das zum einen vor allem über die Qualifikationskriterien in Stufe 1 und die Punktegewichtung des CRS in Phase 2 stark an die Erfordernisse des kanadischen Arbeitsmarktes rückgebunden bleibt, zum anderen aber durch die Option, auch Kandidaten mit weniger als 600 Punkten (und damit ohne Jobangebot oder Nominierung durch eine Provinz) bei den ITA zu berücksichtigen, auch eine humankapitalorientierte Komponente beibehält. Auf der anderen Seite scheinen die von verschiedenen auf den Bereich des Einwanderungsrechts spezialisierten kanadischen Anwaltskanzleien geäußerten Kritik-

punkte einer hohen Komplexität von FSWP-EE nicht unberechtigt, diese ist in gewisser Form der Preis für die durch die phasenspezifisch unabhängig ausfallende Kombinatorik von Steuerungsinstrumenten erreichte Arbeitsmarktrückbindung eines Systems, das sich zumindest offenhält, weiterhin nach humankapitalorientierten Gesichtspunkten Arbeitsmigration zu steuern.

## 5 Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen als Instrument der Zuwanderungssteuerung: Deutsche und kanadische Wege

In den Abschnitten 2. und 3. wurde bereits auf die Prominenz des ECA im neuen kanadischen Einwanderungsrecht hingewiesen. Damit aufgerufen wird in gewisser Form eine neue Facette der politischen Aufgabe der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen. In den migrations- und integrationspolitischen Diskussionen gilt die Frage der Anerkennung in der Regel als Hinder- oder gar Ärgernis, das auch dazu diene, Teilarbeitsmärkte durch besonders protektionistische Verfahren vor Zuwanderern abzuschotten und damit zu „Brain Waste“ zu führen.<sup>35</sup> Ohne die Berechtigung für diesen Vorwurf grundsätzlich und kategorisch betreten zu wollen (und zu können), greift diese Interpretation aber zu kurz. Denn Folge einer starken Regulierung des Arbeitsmarktes über Zertifikate ist neben der aus einer integrations- und migrationspolitischen Perspektive zu recht kritisierten Problematik der Abschottung gegenüber ‚Outsider‘ (und damit gegenüber Personen, die ihre Qualifikationen im Ausland erworben haben) vor allem in den sog. reglementierten Berufen eben auch eine über die Reglementierung und Zertifizierung erreichbare Qualitätssicherung (im Sinne eines Verbraucherschutzes) in und für den durch die entsprechenden Berufe bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen.

In Kanada kommt das Anerkennungsverfahren ECA als zuwanderungsregulierendes Instrument gleich zu Beginn des Verfahrens zur Geltung. ECA ist dabei nichts weniger als einer der entscheidenden ‚Gatekeeper‘, die nicht nur über Zuwanderung, sondern überhaupt über die Möglichkeit, am Verfahren teilzunehmen, entscheiden. Ohne den Beleg einer Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit kanadischen Ausbildungsstandards ist der Zugang als Arbeitsmigrant zumindest über die Wege, die über das FSWP einen Daueraufenthalt ermöglichen, verbaut. In Deutschland ist eine direkte, unmittelbare und über den akademischen Bereich<sup>36</sup> hinausgehende Verschränkung von Anerkennungsverfahren mit Aspekten der Zuwanderungssteuerung durch die 2013 erfolgte Reform der Beschäftigungsverordnung (BeschV) hergestellt worden. Im Zentrum steht dabei die in § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV geschaffene Option, „Ausländerinnen und Ausländer[n], die ihre Berufsqualifikation im Ausland erworben haben, [...] die Zustimmung zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf“ zu erteilen, „wenn die [...] zuständige Stelle die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung festgestellt hat“ und „die Bundesagentur für Arbeit für den entsprechenden Beruf oder die entsprechende Berufsgruppe [...] festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stel-

35 Englmann, B./Müller, M., Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007; SVR, Einwanderungsgesellschaft, Berlin 2010.

36 Auch für Blue Card-Inhaber und Akademiker, die die im Rahmen der Blue Card-Umsetzung definierten Gehaltsgrenzen nicht erreichen, ist die Anerkennung der Qualifikation bzw. des Hochschulabschlusses Voraussetzung.

len mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist“.<sup>37</sup> Die relativ versteckte Platzierung dieser neuen Zuwanderungsoption in der BeschV trägt ihrer steuerungssystematischen Bedeutung allerdings nicht angemessen Rechnung, denn mit dieser ist die u. a. vom SVR als „akademische Arroganz“<sup>38</sup> kritisierte einseitige Fixierung der deutschen Arbeitsmigrationspolitik auf akademische Fachkräfte erstmals durchbrochen und das deutsche Zuwanderungsrecht erstmals systematisch auch für nicht-akademische Fachkräfte geöffnet worden. Ähnlich wie in Kanada bildet auch hier der Nachweis der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikationen mit deutschen Ausbildungsstandards in Kombination mit der Zugehörigkeit zu einem Engpassberuf steuerungssystematisch den Primärfilter.

Angesichts der in der BeschV enthaltenen Bedingung, die als Zuzugsvoraussetzung definierte Anerkennung der Berufsqualifikationen aus dem Ausland zu betreiben, konnten Berichte über eine nur sehr moderate Nutzung dieser neuen Möglichkeiten nicht überraschen.<sup>39</sup> Als entsprechend konsequent ist die jüngst erfolgte Initiative des Gesetzgebers einzustufen, durch die im Rahmen der Verabschiedung eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung erfolgte Einführung eines § 17a AufenthG die grundsätzlich im Falle einer nicht möglichen Vollanerkennung (zumindest für einen längeren Aufenthalt oder gar eine Aufenthaltsverstetigung) weiterhin bestehende Pflicht der Nachqualifikation auch im Inland zu ermöglichen. Durchaus weitgehend ist § 17a AufenthG deshalb, weil nach der Anerkennung die Möglichkeit besteht, zum Zweck der Suche nach einem den beruflichen Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz für zwölf weitere Monate in Deutschland zu bleiben (Abs. 4). § 17a Abs. 4 AufenthG als Drittstaatsangehörigen mit erfolgreicher Nachqualifikation in Deutschland zur Verfügung stehende ‚Suchoption‘ bildet damit in Kombination mit der Hochschulabsolventenregelung des § 16 Abs. 4 AufenthG und den Regelungen des § 18c AufenthG ein konsistentes ‚Such-Triptychon‘. Während Fragen der Anerkennung von Berufsabschlüssen für die Zielgruppe des § 16 Abs. 4 AufenthG sich automatisch nicht stellen und im Falle des ‚Akademikerparagraphen‘ 18c durch einen Rückgriff auf die anabin-Datenbank gelöst werden können, werden sie bei § 17a AufenthG zu einem zentralen Filter der Steuerung und nehmen damit eine durchaus ähnliche Funktion wie im neuen über Express Entry gesteuerten FSWP ein.

## 6 Auf dem Weg zur Konvergenz? Deutsche und kanadische Arbeitsmigrationspolitik im Vergleich

Ziel dieses Beitrages war es, in Form eines auf den Bereich der Arbeitsmigration beschränkten und dabei besonders auf ein spezifisches Steuerungsinstrument Bezug nehmenden Vergleichs die sowohl in der öffentlichen Diskussion wie auch in Teilen der Fachwelt immer noch präsente Annahme kategorischer Unterschiede zwischen der kanadischen und deutschen Arbeitsmigrationspolitik zu hinterfragen. ‚Steuerungsphilosophisch‘ einst in klaren ‚Lagern‘ verortet haben sich

37 Entsprechende Berufe sind in der (halbjährig aktualisierten) Positivliste der Bundesagentur für Arbeit gelistet. Es handelt sich entsprechend um Zuwanderung in sog. Mangelberufe.

38 SVR, *Migrationsland*, Berlin 2011, S. 81.

39 So äußerte sich auch der Geschäftsbereichsleiter internationaler Personalservice der Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen einer im September 2015 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) veranstalteten Tagung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. In der Statistik zu Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit sind für das Berichtsjahr 2014 auf der Grundlage des § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV 311 Zustimmungen vermerkt.

beide Länder seit einigen Jahren auf den Weg zu hybriden Steuerungsverfahren<sup>40</sup> begeben, in deren Rahmen angebots- und nachfrageorientierte Instrumente verschränkt und kombiniert werden. Sichtbar und empirisch nachvollziehbar wird dies in der Einführung der §§ 17a und 18c AufenthG in Deutschland sowie der Vorschaltung von Qualifikationsbedingungen zum Punktesystem und schließlich im Rahmen von EE in einer Übergewichtung des Kriteriums des bestehenden Arbeitsvertrages im den Weg aus dem Pool in den Daueraufenthalt moderierenden CRS in Kanada. Damit soll keine Konvergenzsentwicklung im Sinne eines auf ein gemeinsames Modell der Arbeitsmigrationssteuerung hinauslaufenden Prozesses behauptet werden, Kanada und Deutschland bleiben trotz aller Reformen ihren jeweiligen arbeitsmigrationspolitischen Traditionen treu, öffnen sich aber jeweils zunehmend diesen den länderspezifischen Traditionen eigentlich fremden Steuerungsinstrumenten. Mit der sowohl in Kanada wie auch in Deutschland – eingepasst in die jeweiligen Systeme – erfolgenden Nutzung der lange Jahre ausschließlich als integrationspolitische Problemkonstellation angesehenen Frage der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen setzt sich nun die Liste der arbeitsmigrationspolitischen Gemeinsamkeiten zwischen Kanada und Deutschland fort.

*Verf.: Dr. Holger Kolb, Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Neue Promenade 6, 10178 Berlin.*

40 Siehe dazu Papademetriou, D./ Somerville, W./ Tanaka, H., Hybrid Immigrant-Selection Systems, Washington D.C. 2008.