

HANDBUCH ZUR REGULARISIE- RUNGSPOLITIK

PRAKTIKEN, DEBATTEN UND
ERGEBNISSE

KURZFASSUNG



Herausgegeben von
Jill **AHRENS**
Albert **KRALER**
Imanol **LEGARDA**
Michele **LEVOY**



Diese Arbeit ist offen lizenziert unter Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>):



DANKSAGUNG:

Diese Zusammenfassung enthält die Kernaussagen des Handbook on Regularisation Policies: Practices, Debates and Outcomes und wurde gemeinsam von den Mitherausgebern des Handbuchs, Jill Ahrens, Albert Kraller, Imanol Legarda Díaz-Aguado und Michele LeVoy, verfasst.

Das vollständige Handbuch wird vom Universitätsverlag University of Krems Press herausgegeben und ist unter <https://doi.org/10.48341/chgk-ey86> (nur auf Englisch) erhältlich.

AutorInnen: Jill Ahrens, Maristella Cacciapaglia, Franck Düvell, Abigail Goldfarb, Maegan Hendow, Jussi Jauhainen, Albert Kraller, Imanol Legarda Díaz-Aguado, Jasmijn Sootjes, Bernard Steiner und Anna Triandafyllidou.

Mitwirkende: Norbert Cyrus, Alan Desmond, Ruth Heylin, Michele LeVoy, Stephanos Stavros und Constança Urbano de Sousa.

Gestaltung und Layout: Chloë Bouvier und Imanol Legarda Díaz-Aguado.

Umschlag-Illustration: Imanol Legarda Díaz-Aguado, unter Verwendung von Bildern, die von Visuality (<https://visuality.eu>) entwickelt wurden.

Wir danken Diego Acosta, Norbert Cyrus, Alan Desmond, Francesco Pasetti, Stephanos Stavros, Constança Urbano da Sousa und Laetitia Van Der Vennet für die Durchsicht der Beiträge zum MIRREM-Handbuch.

ZITIERREGELN:

Jill Ahrens, Albert Kraller, Imanol Díaz-Aguado und Michele LeVoy (2025). **Kurzfassung – Handbook on Regularisation Policies: Practices, Debates and Outcomes** Krems: Universität für Weiterbildung Krems. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18853751>

DANKSAGUNG BEZÜGLICH FINANZIERUNG:

Diese Veröffentlichung wurde mit finanzieller Unterstützung des Forschungs- und Innovationsprogramms Horizon Europe der Europäischen Union, UK Research and Innovation (UKRI) im Rahmen der Finanzierungsgarantie der britischen Regierung für Horizon Europe und des Canada Excellence Research Chairs Program der kanadischen Regierung erstellt.

Die geäußerten Ansichten und Meinungen sind jedoch ausschließlich jene der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten und Meinungen der Europäischen Union, der Research Executive Agency, des UKRI und der kanadischen Regierung wider.



Funded by
the European Union



UK Research
and Innovation



Canada Excellence
Research Chair in
Migration & Integration

Kurzfassung

Regularisierung ist nicht so sehr ein außergewöhnlicher Schritt, sondern eine häufige Reaktion auf länger bestehende, anhaltende Irregularität. Dieses Handbuch geht davon aus, dass Regularisierung als Standardelement des migrationspolitischen Instrumentariums betrachtet werden sollte, das irregulären Migranten eine strukturierte Möglichkeit zur Regularisierung ihres Status bietet, wenn andere Optionen, wie etwa Rückkehr, nicht möglich sind. Irreguläre Migration sollte als strukturelles Merkmal moderner Gesellschaften verstanden werden, das sich aus der anhaltenden Nachfrage nach Arbeitskräften, familiären und sozialen Netzwerken, individuellen Migrationsbestrebungen und restriktiven Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen ergibt.

Dieses Handbuch bietet praktische, evidenzbasierte Anleitungen für die Gestaltung, Umsetzung und Bewertung von Regularisierungsmaßnahmen und beleuchtet deren Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte, den sozialen Zusammenhalt und die Rechte von Migranten. Auf der Grundlage von Erfahrungen aus Europa, Nordamerika und anderen Regionen der Welt wird untersucht, wie verschiedene politische Ansätze funktionieren, wie Schlüsselakteure die Ergebnisse beeinflussen und wie sich die Verfahrensgestaltung auf Zugänglichkeit, Inklusivität und Legitimität auswirkt. Unterstrichen wird, dass Regularisierung, wenn sie sorgfältig umgesetzt wird, dazu beitragen kann, Informalität zu verringern, Integration zu fördern und Steuerleistung und Sozialabgaben zu mehren.

Zweck und Zielgruppe

Dieses Handbuch richtet sich an politische Entscheidungsträger, Migrationsbehörden, Akteure der Zivilgesellschaft und Forscher, die sich mit der Steuerung von Migration befassen. Es ordnet Regularisierung in einen breiteren historischen Kontext ein und verdeutlicht ihre Tragweite wie folgt:

- eine evidenzbasierte Anleitung für die Gestaltung und Bewertung von Regularisierungsmaßnahmen.
- Einblicke in die praktischen Folgen politischer Entscheidungen für Migranten, Institutionen und Gesellschaften.
- Beispiele für bewährte Verfahren aus Europa, Kanada, den Vereinigten Staaten und anderen Ländern.
- Instrumente zur Vorwegnahme (un) beabsichtigter Auswirkungen, zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und zur Bewältigung von Konflikten zwischen humanitären, rechtlichen und sozioökonomischen Prioritäten.
- Ressourcen zur Unterstützung öffentlicher Kommunikationsstrategien und der Debatte über Regularisierung.

Definition von Regularisierung: Konzepte und Umfang

Ein klares Verständnis und eine sorgfältige Formulierung des Begriffs "Legalisierung" sind für eine wirksame Politikgestaltung unerlässlich.

- **Klare Definition:** In diesem Handbuch wird Regularisierung als ein offizieller, staatlich definierter Prozess verstanden, der Personen, die sich zuvor in einer irregulären Situation befanden, einen Aufenthaltsstatus gewährt, einschließlich Personen, deren Abschiebungsanordnung vorübergehend ausgesetzt wurde (wie z. B. *Duldung* in Deutschland).
- **Ein pragmatisches Instrument:** Regularisierung trägt dem langfristigen irregulären Aufenthalt, den humanitären Bedürfnissen und der sozialen Eingliederung Rechnung, insbesondere wenn andere politische Optionen nicht oder nicht mehr durchführbar oder wünschenswert sind.

- **Vielfältige Regularisierungsmaßnahmen:** Regularisierung umfasst zeitlich befristete Programme, dauerhafte Mechanismen und Maßnahmen, die nicht offiziell als Regularisierung bezeichnet werden, die aber alle, wenn sie gut durchdacht sind, ähnliche Ergebnisse erzielen können.
- **Klare Kommunikation:** Transparente und konsistente Kommunikation ist unerlässlich, um das Vertrauen der Migranten und der Öffentlichkeit zu stärken.

Rechtsstaatlichkeit und rechtliche Überlegungen zu Regularisierung

Regularisierungspolitik bewegt sich innerhalb eines rechtlichen Rahmens, der Fairness, Gleichberechtigung und Zugang zur Justiz umfasst, und betont Rechtsstaatlichkeit als Rahmen für den Schutz von Migranten und nicht nur die Durchsetzung bestehender Vorschriften. Obwohl die EU oft erklärt für Regularisierung nicht direkt zuständig zu sein, beeinflussen ihre Institutionen die nationalen Entscheidungen durch sanfte Koordinierung, rechtliche Rahmenbedingungen und politischen Diskurs.

- **EU-Rechtsrahmen:** Die Rückführungsrichtlinie von 2008 erlaubt es den Mitgliedstaaten, Aufenthaltstitel "aus beliebigen Gründen" zu erteilen (Artikel 6 Absatz 4), während andere Richtlinien die Erteilung von Aufenthaltstiteln für besonders schutzbedürftige Gruppen vorschreiben oder ermöglichen, darunter Überlebende von

Gewalt, Opfer von Menschenhandel und Personen, die am Arbeitsplatz ausgebeutet werden.

- **EU-Urteile:** Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in seinen Urteilen die Staaten verpflichtet, Aufenthaltsrechte zu gewähren oder von einer Abschiebung abzusehen (siehe die Urteile [Ruiz Zambrano](#) und [Metock und andere](#)).
- **Nationale Gerichte:** Innerstaatliche Urteile, wie in Irland ([Luximon & Balchand](#) 2018), zeigen, dass Gerichte auch gezielte Legalisierungsprogramme gestalten können.
- **Rechtliche Rechtfertigung:** Maßnahmen wie Firewalls, vorübergehende Aussetzungen von Abschiebungen oder zeitlich begrenzte Regularisierungsprogramme erhöhen die Rechtssicherheit und verringern die Ausbeutung.

Politische Varianten: Regularisierungsprogramme und -mechanismen

Es gibt verschiedene Regularisierungsformen, von zeitlich begrenzten Programmen, die auf spezifische Bedürfnisse oder Krisen ausgerichtet sind, bis hin zu kontinuierlichen Regularisierungsmechanismen, die in der Gesetzgebung verankert sind. Beide Ansätze können wirksam sein, je nachdem, wie sie konzipiert und umgesetzt werden.

- **Zeitlich begrenzte Regularisierungsprogramme können auf spezifische Situationen reagieren.** Das deutsche *Chancen-Aufenthaltsrecht* von 2022 sieht für Personen mit einer mindestens fünfjährigen Duldung eine vorübergehende 18-monatige Aufenthaltserlaubnis vor und verknüpft befristete Regularisierung mit Integrationsanforderungen wie Beschäftigung und Spracherwerb.

- **Kontinuierliche Regularisierungsmechanismen schaffen kontinuierliche Wege für Personen mit irregulärem oder prekärem Status.** Spaniens ständiger "*arraigo*"-Mechanismus (erstmalig 2004 eingeführt und dann erweitert) bietet nun mehrere Wege zur Regularisierung auf der Grundlage von sozialen, beschäftigungsbezogenen, familiären, bildungsbezogenen oder früheren Statuskriterien und bietet irregulären Migranten langfristige Stabilität.
- **Auswirkungen der Gestaltung:** Politische Entscheidungen spiegeln breitere politische Prioritäten wider und beeinflussen die Rechte von Migranten, die Kapazitäten der Verwaltung und die Legitimität von Maßnahmen.

Einbeziehung von Interessengruppen und Politikgestaltung:

Während Regularisierung **in erster Linie in die nationale Zuständigkeit** fällt, ist die Zusammenarbeit verschiedener Akteure, darunter nationale Behörden, EU-Institutionen, Gewerkschaften, Arbeitgeber, die Zivilgesellschaft und Migrantengruppen, entscheidend für ihre effektive Umsetzung.

- **Nationale und lokale Regierungen:** Die nationalen Behörden legen den rechtlichen Rahmen für die Regularisierung fest, während Städte oft inklusivere Maßnahmen ergreifen (wie z. B. "sanctuary cities"), einschließlich des Zugangs zu Dienstleistungen, kommunalen Ausweisen oder Unterstützung bei Antragstellungen. Diese lokalen Initiativen können von nationalen Politiken abweichen.
- **Zivilgesellschaft:** Im irischen Regularisierungsprogramm für "Langzeitmigranten ohne Papiere" aus dem Jahr 2022 spielten zivilgesellschaftliche Organisationen eine entscheidende Rolle bei der Kontaktaufnahme und der direkten Unterstützung der Antragsteller, um den Zugang für ansonsten ausgeschlossene Gruppen zu gewährleisten.
- **Initiativen von Interessensvertretungen:** Von Migranten geführte und glaubensbasierte Bewegungen haben sich für die Regularisierung eingesetzt und auch politische Allianzen gebildet. In Spanien initiierte [#RegularizaciónYA](#) eine Gesetzgebungsinitiative, die bis 2022 mehr als 700.000 Unterschriften sammelte, um auf ein Regularisierungsprogramm für Arbeitnehmer in prekären Sektoren zu drängen, denen die bestehenden Wege oft verschlossen bleiben.

Auswirkungen und Ergebnisse

Regularisierung hat nachweislich soziale, wirtschaftliche und rechtliche Auswirkungen, aber die Ergebnisse hängen von der Programmgestaltung und der allgemeinen Steuerung der Migration ab.

- **Einschränkungen eines bedingten Status:** Unsichere, an Bedingungen geknüpfte oder vom Arbeitgeber abhängige Statuszustände können die Wirksamkeit von Regularisierung einschränken, wie das Beispiel von Regularisierung in Italien in der COVID-Ära bis 2020 zeigt, bei der für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Pflegebereich Anträge über den Arbeitgeber gestellt werden mussten, was mit strengen Bedingungen und Unterlagen verbunden war; die Abhängigkeit von Sponsoring durch den Arbeitgeber und kurzzeitige Genehmigungen beschränkten den Zugang und ließen viele Arbeitskräfte in prekären Situationen zurück.

- **Notwendigkeit der Überwachung:** Entscheidend ist, sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Folgen unbedingt zu überwachen, einschließlich der Auswirkungen auf Arbeitsmärkte, Rechte von Migranten und Integrationsverläufe, und die Programme entsprechend anzupassen. In Kanada veranschaulicht beispielsweise die Situation der Post-Graduate Studenten die unbeabsichtigten Folgen, da Änderungen der Berechtigung für bestimmte Studiengenehmigungen oder Arbeitsgenehmigungen für Postgraduierte in den 2020er Jahren das Risiko für Studenten erhöhten, ihren Status zu verlieren, was zeigt, wie politische Lücken und verwaltungstechnische Komplexität selbst für regelkonforme Migranten unbeabsichtigt in die Irregularität führen können.

Kontextuelle und vergleichende Perspektiven

Regularisierungsmaßnahmen sind in einen breiteren politischen, sozialen und internationalen Kontext eingebunden, der sowohl ihre Durchführbarkeit als auch ihre Ergebnisse beeinflusst.

- **Vorübergehende Schutzregelungen:** Kurzfristige Maßnahmen zeigen, wie schnelle Reaktionen Unregelmäßigkeiten verhindern können, bergen aber auch Risiken, wenn sie nur von kurzer Dauer sind oder es keine Wege zu anderen dauerhaften Genehmigungen gibt. In der Türkei wurden Syrern befristete Schutzregelungen als Hauptzugang zu einem regulären Status geboten, wobei sie jedoch in den letzten 15 Jahren in diesem Status verharren. Die Aktivierung der Richtlinie über vorübergehenden Schutz (TPD) in der EU verschaffte Millionen von Ukrainern ein sofortiges Aufenthaltsrecht und Zugang zu Dienstleistungen. Dies zeigt, wie ein koordinierter regionaler Mechanismus große Bevölkerungsgruppen in großem Umfang regularisieren kann, während ihr Schutzstatus dennoch zeitlich begrenzt ist und schon mehrmals auslaufen hätte sollen.

- **Lektionen aus Nordamerika:** Erfahrungen mit Regularisierungsmaßnahmen und -programmen aus den Vereinigten Staaten zeigen praktische Lektionen in Bezug auf Gestaltung, Zugänglichkeit und zivilgesellschaftliche Partnerschaften auf und bieten wertvolle Einblicke für europäische politische Entscheidungsträger, die versuchen, humanitäre Verpflichtungen, Arbeitsmarkterfordernisse und öffentliche Legitimität miteinander in Einklang zu bringen (siehe z. B. das Programm Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) in Kapitel 10).
- **Lateinamerikanische Erfahrungen:** Im 21. Jahrhundert wurden in Lateinamerika über [100 Regularisierungen](#) durchgeführt. Kolumbien, das derzeit die größte Population venezolanischer Migranten in der Region beherbergt, bietet ihnen vorübergehenden Schutz und eine Reihe von Regularisierungsmöglichkeiten. Sowohl Lateinamerika als auch Europa sind geprägt von selektiver, konditioneller Logik und komplexer Bürokratie. Europa legt jedoch den Schwerpunkt auf Integration und Ermessensentscheidungen, während in Lateinamerika häufig ein breiterer Zugang und auf Rechten basierende Ansätze im Vordergrund stehen.

Schlussfolgerungen

Die in diesem Handbuch dargelegten Erkenntnisse zeigen, dass die Regularisierung zwar wichtige Wege zu einem regulären Aufenthaltsstatus eröffnen kann, der Zugang in der Praxis jedoch ungleich ist. Komplexe Bürokratie, aufwändige Dokumentation und an Bedingungen geknüpften Kriterien schränken die Vorteile einer ansonsten integrativen Politik häufig ein. Die politischen Entscheidungsträger müssen erkennen, dass die formale Anspruchsberechtigung nicht immer zu einem wirksamen Schutz oder zu Stabilität für Migranten führt.

Immer noch gibt es Lücken in den Programmen, die berücksichtigt werden müssen. In allen Regionen schaffen selektive Anspruchsberechtigung, zeitlich befristete Regelungen und die Abhängigkeit von Sponsoring durch den Arbeitgeber anhaltende Hindernisse. Entscheidend ist, die Umsetzung durch klare Verfahren, angemessene Unterstützungsdienste und

Überwachungsmechanismen zu stärken. Berücksichtigt man die Unterschiede in der jeweiligen Situation von Migranten – einschließlich bei Beschäftigung, familiärer Bindungen und früherer Unregelmäßigkeiten - kann dies die Fairness und Wirksamkeit der Maßnahmen erhöhen.

Vergleichende Erfahrungen zeigen mögliche Wege: die Verankerung von rechtsbasierten Prinzipien, die Vereinfachung von Verwaltungsanforderungen und die Abwägung von Ermessensentscheidungen mit klaren Anspruchsregeln. Politische Entscheidungsträger können auch von regionalen Praktiken lernen, wie z. B. dem menschenrechtsbasierten Zugang in Lateinamerika und integrationsbezogenen Ansätzen in Europa, um flexible und dennoch kohärente Rahmenwerke zu entwickeln, die Irregularität verringern und gleichzeitig die soziale und wirtschaftliche Eingliederung unterstützen.

Dieses Handbuch zeigt, dass die Regularisierung von Migranten keine Ausnahmeerscheinung ist, sondern ein zentrales Instrument der Migrationspolitik. Es untersucht politische Konzepte, Akteure und Herausforderungen bei der Umsetzung und beleuchtet die Auswirkungen auf Arbeitsmärkte, Rechte und sozialen Zusammenhalt. Auf der Grundlage von Erkenntnissen aus Europa und anderen Regionen der Welt bietet es politischen Entscheidungsträgern praktische Optionen für einen wirksamen und nachhaltigen Umgang mit irregulären Migranten.

