



Recruiting Immigrant Workers EUROPE

BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN



Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016

BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries or the European Union..

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

This is a translation of the Assessment and Recommendations that appears in the publication:

OECD and EU. (2016), *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en>.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union. Grant: HOME/2013/EIFX/CA/002 / 30-CE-0615920/00-38 (DI130895)

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Photo credits: Cover © Jonathan Evans/Imagine ltd.

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD/European Union 2016

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of the source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.

Bewertung Und empfehlungen

Europa steht vor einer historischen Herausforderung angesichts der Flüchtlingskrise...

Im Jahr 2015 erreichte die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden in Europa mit einem Zustrom von mehr als einer Million Menschen ein neues Rekordniveau – 2016 trafen allein in den ersten vier Monaten des Jahres mehr als 180 000 Neuankömmlinge ein. Europa ist dank seiner Kapazität und Erfahrung dieser Herausforderung gewachsen, doch haben die beispiellosen Zahlen binnen kurzer Frist zu einer starken Belastung der Infrastruktur geführt. Starken Widerhall fand dies auch in der öffentlichen Meinung, die nach wie vor sehr sensibel auf Flüchtlings- und Migrationsfragen reagiert. Daher war das Hauptaugenmerk der Politik auf die Bewältigung der Flüchtlingskrise gerichtet.

...sollte jedoch auch seinen bestehenden Rahmen für Arbeitsmigration verbessern, um künftige Herausforderungen bewältigen zu können

Migration aus humanitären Gründen macht keineswegs den Großteil der Zuwanderung in die Europäische Union (EU) aus. Genauso wenig kann sie die ermessensabhängigen und selektiven Verfahren der Arbeitsmigration ersetzen, mit denen Arbeitgeber den künftigen Qualifikationsbedarf auf dem europäischen Arbeitsmarkt teilweise decken sollen, da die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schrumpft und der Fachkräftemangel sich bereits in naher Zukunft erheblich ausweiten könnte. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob Europa als Anziehungspunkt für Nachwuchskräfte weiterhin Chancen hat und welche Rolle die EU-Politik spielen kann, um die Attraktivität Europas zu steigern.

Die Europäische Union ist eines der wichtigsten Migrationsziele...

Die EU nimmt derzeit mehr Migranten auf als jeder andere Zielstaat innerhalb der OECD – die Hälfte aller erfassten Zuwanderungsströme in die OECD betrifft ihre Mitgliedstaaten aus der EU (EU-OECD). In den Jahren

2013 und 2014 erreichte die dauerhafte Zuwanderung aus Drittländern in die der OECD angehörenden EU-Mitgliedstaaten jeweils einen Stand von rund 1 Million. Obwohl seit 2007 rückläufig, lassen sich die Zahlen vom Umfang her mit den Einwandererzahlen der Vereinigten Staaten vergleichen. Der Bestand an Einwanderern hat indes zugenommen: In den 2000er-Jahren stieg der Bevölkerungsanteil der außerhalb der EU geborenen Erwachsenen allein in der EU-15 um 42% auf mehr als 30 Millionen, was einem Drittel aller in OECD-Ländern lebenden Migranten entspricht. Der Anteil der Drittstaatsangehörigen mit EU-Wohnsitz im Alter zwischen 15 und 64 Jahren wuchs im Zeitraum zwischen 2006 und 2015 um 12%.

...aber nur ein Bruchteil der Zuwanderer kommt als Wanderarbeitskräfte oder beschäftigungsbedingt...

Jeder Dritte neu Zugewanderte in der EU ist ein Arbeitsmigrant, während der Familienzuzug einen größeren Anteil ausmacht. Die meisten Arbeitsmigranten konzentrieren sich auf einige wenige EU-Länder (Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich), und zwar in erster Linie auf solche, in denen die Migrationsrichtlinien keine Mindestanforderungen an Bildung oder Berufsqualifikation vorsehen (Südeuropa). Dies steht im Gegensatz zur Ansiedlung in traditionellen OECD-Niederlassungsländern (Australien, Kanada und Neuseeland), in denen der Großteil der dauerhaften Wirtschaftsmigration durch Anwendung restriktiver Kriterien gesteuert wird. Der Anteil an Arbeitsmigranten im Verhältnis zum Gesamtzustrom ist jedoch in den EU-Ländern höher als in den Vereinigten Staaten. Historisch betrachtet ist die Zuwanderung in die EU durch einen höheren Anteil familienbedingter und humanitärer Migration geprägt als in den traditionellen Niederlassungsländern.

...und Gesamtanteil und relativer Zustrom sind geringer als in konkurrierenden OECD-Zielstaaten

Migranten aus Drittstaaten machen 4% der erwerbsfähigen EU-Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren aus, weniger als die Hälfte des entsprechenden Anteils in den Vereinigten Staaten und noch weniger im Vergleich zu Ländern wie Kanada, Australien und Neuseeland. Bezogen auf die Bevölkerungszahl erreicht der Zustrom in die EU einen vergleichbaren Umfang wie in den Vereinigten Staaten (0,3% der Bevölkerung). Er liegt jedoch weit unter der Zuwanderung, wie sie Kanada, Australien oder Neuseeland zu verzeichnen haben.

Die EU zieht Migranten aus einer Vielzahl von Ländern an, ist jedoch am attraktivsten für solche aus den Nachbarländern...

Mehrere große asiatische Länder – Indien, China und die Philippinen – sind Ausgangspunkte internationaler Zuwanderung in OECD-Staaten. In die EU strebende Migranten stammen hingegen aus einem breiteren Spektrum von Herkunftsländern, insbesondere aus Nicht-EU-Ländern Europas und aus Afrika, da ein breiter Querschnitt der Migranten die EU als attraktives Ziel wahrnimmt. In einer weltweiten Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Gallup (2007-2011) nannten 23% der potenziellen Migranten EU-Staaten als Ziel, vergleichbar dem Anteil der Auswanderungswilligen in die Vereinigten Staaten. Potenzielle Migranten aus benachbarten europäischen und afrikanischen Regionen geben jedoch mit größerer Wahrscheinlichkeit die EU als Wunschziel an.

... die nicht immer zu den am besten qualifizierten Migranten zählen

Die EU zieht eine geringere Zahl von Migranten mit Hochschulbildung an als andere OECD-Zielstaaten und bietet derzeit nur 30% Hochgebildeten gegenüber 47% gering gebildeten Migranten Unterkunft. Gering gebildete Migranten in OECD-Ländern konzentrieren sich zunehmend in der EU: Im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 stieg der Anteil der in der EU-15 lebenden gering gebildeten Migranten der OECD-Staaten von 36% auf 45%. Der geringere Bildungsstand und der höhere Anteil humanitär bedingter Migration in die EU im Vergleich zu anderen OECD-Zielstaaten führen zu einer geringeren Beschäftigungsquote der dortigen Migranten. So lag im Jahr 2014 beispielsweise die Beschäftigungsquote bei den in der EU-15 lebenden Migranten um mehr als 10 Prozentpunkte unter der entsprechenden Quote in OECD-Ländern außerhalb der EU. Indes sind die in jüngster Zeit in die EU gelangten Migranten besser gebildet als frühere Zuwanderer. Im Jahr 2000 wies die EU einen geringeren Anteil von unlängst Zugewanderten mit Hochschulabschluss auf als die Vereinigten Staaten (21% gegenüber 27%). Die Lücke konnte im Jahr 2010 geschlossen werden, als der Anteil ein vergleichbares Niveau erreichte (34% gegenüber 33%). Dies steht im Widerspruch zu den in der Gallup-Erhebung geäußerten Migrationsabsichten; darin wird die EU häufiger (27%) als die Vereinigten Staaten (21%) oder andere OECD-Länder (24%) von Hochschulgebildeten als Wunschziel genannt.

EU-Mitgliedstaaten haben einen Rahmen für Arbeitsmigration geschaffen, um mit anderen OECD-Zielstaaten konkurrieren zu können...

Die Arbeitsmigrationspolitik in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist das Ergebnis nationaler Politikgestaltung über Jahrzehnte hinweg, wobei unterschiedliche nationale Ziele verfolgt wurden. Konsens besteht in den EU-Mitgliedstaaten allerdings dahingehend, verstärkt Nachwuchskräfte anzuwerben, nicht zuletzt internationale Studenten. Kaum ein EU-Land nutzt jedoch Migration als Teil einer übergeordneten demographischen Strategie oder als zentralen Baustein zum Ausbau der Erwerbsbevölkerung, obwohl einige das entsprechende Potenzial durchaus erkannt haben. Jeder EU-Mitgliedstaat rühmt sich bei der Anwerbung qualifizierter Kräfte aus dem Ausland seiner jeweils eigenen komparativen Vorteile; einige profitieren von historischen Verbindungen mit Drittländern, durch die Migrationsströme beeinflusst werden.

... haben jedoch trotz Politikangleichung eine Vielzahl von Ansätzen mit unterschiedlicher Wirkung auf Zuwanderungsströme geschaffen

Obwohl die EU-Mitgliedstaaten den gleichen Herausforderungen gegenüberstehen und zumindest einige gemeinsame Ziele verfolgen, bestehen erhebliche Unterschiede bei den angewandten Aufnahmekriterien – insbesondere dort, wo keine Harmonisierung auf EU-Ebene vorgenommen wurde – und den Maßnahmen zur Steuerung von Migrationsströmen. Viele Mitgliedstaaten stellen Bildungs-, Beschäftigungs- oder Gehaltsanforderungen, die als Einstellungsbarrieren wirken können, andere hingegen steuern die Zuwanderung weitgehend durch zahlenmäßige Begrenzung oder durch Aufnahmekontingente. Wieder andere setzen auf Arbeitsmarkttests oder verlassen sich darauf, dass der Markt sich selbst reguliert, solange geltende Bestimmungen eingehalten werden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten verwehrt sämtlichen gering qualifizierten Arbeitsmigranten den Zugang, während sie von anderen nur für Saisonarbeit zugelassen werden. Zudem unterscheiden sich der institutionelle Rahmen für Arbeitsmigration und die Arbeitsmarktsituation in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Voneinander abweichende politische Vorgaben sind eine der Ursachen, weshalb nur einige wenige EU-Mitgliedstaaten einen Großteil der Arbeitserlaubnisse erteilen – die „Top Drei“, das heißt Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich, stellen mehr als die Hälfte aller Arbeitsgenehmigungen aus. Im Gegensatz zu OECD-Niederlassungsländern mit festen Kontingenten oder Obergrenzen schwanken die Zuwanderungsströme hier im Jahresvergleich sehr stark; seit 2010 haben sie

um 50% abgenommen. Somit ist der Zustrom von Arbeitsmigranten in die EU-Mitgliedstaaten weniger konstant als in andere OECD-Zielstaaten.

EU-Staaten sind sich einig, dass durch Kooperation auf EU-Ebene mehr erreicht werden kann

Die EU hat seit 1999, ausgehend vom Vertrag von Amsterdam, gemeinsame Regeln für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen entwickelt. Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 bringt die Übereinkunft der EU-Mitgliedstaaten zum Ausdruck, dass bestimmte Gemeinschaftsziele durch EU-Initiativen unterstützt und ergänzt werden sollten, und beteiligt das Europäische Parlament an der Gesetzgebung im Bereich der legalen Zuwanderung. Die gemeinsame Einwanderungspolitik betrifft die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen einschließlich der Kriterien und Rechte. Auf politischer Ebene finden Gemeinschaftsaktionen besonders große Unterstützung, mit denen die EU für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige attraktiver werden soll. Die endgültige Entscheidung über die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen bleibt jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten vorbehalten, die Obergrenzen für die Ersteinreise von Personen festlegen können, die aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern. Drei EU-Länder sind kraft einer generellen Ausnahmeregelung in diesem Bereich (Dänemark) oder einer Einstiegsoption auf Einzelfallbasis (Vereinigtes Königreich und Irland) nicht verpflichtet, sich an diesen Maßnahmen zu beteiligen.

Die wichtigsten normativen Akte sind Richtlinien...

Maßnahmen auf EU-Ebene zur Arbeitsmigration wurden in Gestalt einer Reihe von Richtlinien ergriffen, die von der Kommission erarbeitet und vom Rat beziehungsweise ab 2009 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurden. Richtlinien werden in nationales Recht umgesetzt und von dem jeweiligen Mitgliedstaat vollzogen. Die meisten Richtlinien greifen auf bestehende Praxis und bereits eingeführte Kategorien zurück, harmonisieren sie und legen Mindeststandards fest. Die wichtigsten Richtlinien zur Steuerung der Arbeitszuwanderung betreffen Forscher, hochqualifizierte Angestellte (die so genannte „Blue Card“-Richtlinie), eine einheitliche Aufenthaltsgenehmigung, mit der Aufenthalts- und Arbeitsrechte zusammengeführt und bestimmte Rechte harmonisiert werden, Saisonarbeiter sowie innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer. Jede dieser Richtlinien verpflichtet die einzelnen Mitgliedstaaten, bestimmte Rechte zu gewähren und die Aufnahme und den Aufenthalt einer Kategorie von Migranten zu regeln. Weitere Richtlinien betreffen den Erwerb eines langfristigen Aufenthaltsrechts, Recht auf Familiennachzug und die

Zulassung von Studenten. Generell finden sich darin auch Bestimmungen, um die Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU zu erleichtern, eine Maßnahme, die nur auf EU-Ebene verwirklicht werden kann. Mit wenigen Ausnahmen (die Richtlinien für innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und Saisonarbeiter sowie die neu gefasste Richtlinie für Studenten und Forscher) dürfen neben der EU-Regelung auch nationale Zulassungsverfahren fortgeführt oder sogar in Zukunft erst eingeführt werden.

...und zentrale Maßnahmen, um den Binnenmarkt zu stärken und die Harmonisierung zu fördern

Neben den Richtlinien verfügt die EU über ergänzende Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und zur Unterstützung des Binnenmarktes, einschließlich der wechselseitigen Anerkennung von ausländischen Qualifikationen seitens der Mitgliedstaaten, sowie zur Einrichtung eines Netzwerks öffentlicher Arbeitsverwaltungen, um Arbeitgeber und Arbeitssuchende innerhalb der EU abzugleichen. Solche Maßnahmen wurden nicht speziell mit Blick auf Drittstaatsangehörige entwickelt, können jedoch auch für die Zuwanderung von Arbeitsmigranten in die EU eine wichtige Rolle spielen.

Der politische Entscheidungsprozess ist langwierig und starr

Die Ausarbeitung von Richtlinien dauert zwischen fünf und zehn Jahren vom ersten Entwurf bis zur endgültigen Umsetzung in nationales Recht und dem Inkrafttreten, so dass die Reaktion auf unerwartete Änderungen äußerer Umstände erschwert wird. Für die Änderung einzelner Passagen einer Richtlinie sind ein formales Änderungsverfahren und eine Neuverhandlung mit dem Rat und dem Europäischen Parlament erforderlich. Es besteht kein Spielraum für Pilotprojekte oder politische Experimente, die auf nationaler Ebene häufig politische Entscheidungen beflügeln. Eine Lösung bestand in dem Versuch, innerhalb von Richtlinien für Flexibilität zu sorgen, wobei dieser Spielraum häufig zur Entwicklung derart unterschiedlicher nationaler Verfahren führte, dass damit die Harmonisierung hinfällig war. Die Umsetzung der „Blue Card“-Richtlinie ist ein typisches Beispiel – Verwaltungsverfahren und Bewerbungsanforderungen variieren so stark von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, dass die Chancen zum Erwerb des Aufenthaltstitels kaum vergleichbar sind.

Maßnahmen auf EU-Ebene hatten nicht die erhoffte Resonanz...

Die EU-Maßnahmen wurden nicht flächendeckend aufgegriffen. Nur wenige EU-Mitgliedstaaten machten die Blaue Karte zur bevorzugten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige; die meisten nutzen nach wie vor das jeweils geltende nationale Verfahren. Mindestens 10 000 neu ankommende Drittstaatsangehörige sollten jährlich für die „Blue Card“ zulassungsberechtigt sein, jedoch wurden im Jahr 2014 nur halb so viele Erstzulassungen erteilt, die in der Mehrzahl auf einen einzigen Mitgliedstaat, Deutschland, entfielen. Mehr als 100 000 potenziell antragsberechtigte Drittstaatsangehörige leben bereits in „Blue Card“-beteiligten Mitgliedstaaten, nur wenige von ihnen haben sich jedoch für eine Statusänderung zugunsten der „Blue Card“ entschieden, um deren Vorteile zu nutzen. Ebenso wenig hat die Blaue Karte zu einer veränderten Wahrnehmung der EU geführt: Umfragen bei Unternehmen und Geschäftsführern lassen erkennen, dass die EU nach wie vor für talentierte Bewerber weit weniger attraktiv ist als andere OECD-Standorte.

In gleichem Maße hat sich auch die EU-Genehmigung für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige in vielen EU-Mitgliedstaaten nicht zum bevorzugten Zulassungsverfahren entwickelt: Nur 2,8 Millionen der geschätzt 10 bis 13 Millionen langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen sind Inhaber eines langfristigen EU-Aufenthaltsrechts. Obwohl das langfristige Aufenthaltsrecht dazu beitragen sollte, Drittstaatsangehörige zur Mobilität zu befähigen, scheint es geradezu, als führe es zu verminderter Mobilität. Mit anderen Worten, je länger ein Drittstaatsangehöriger sich in einem EU-Mitgliedstaat aufhält, desto weniger ausgeprägt ist seine Bereitschaft zur Mobilität. In der Tat ist die Mobilität von Drittstaatsangehörigen nur halb so hoch wie das entsprechende Niveau bei den EU-Bürgern, wobei Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss eine Ausnahme bilden.

...aufgrund von Verfahrenshindernissen und uneinheitlicher Umsetzung von Detailfragen...

Einige nationale Verfahren gewähren unter Umständen schnelleren Zugang zum langfristigen Aufenthaltsrecht oder erfordern geringeren bürokratischen Aufwand als die EU-Programme für hochqualifizierte Bewerber, Forscher oder seit langem in der EU aufhältige Personen. EU-Richtlinien gestatten häufig die Vornahme eines Arbeitsmarkttests, enthalten jedoch keine Mindeststandards für dessen Dauer, Prüfmerkmale oder Reichweite. Arbeitsmarkttests sind in den einzelnen Mitgliedstaaten stark

unterschiedlich strukturiert und errichten keine länderübergreifend vergleichbaren Hürden für Arbeitsmigranten. Begünstigende Regelungen in nationalen Verfahren, beispielsweise eine vorrangige Bearbeitung oder Patenschaften, wurden nicht in allen Fällen auf EU-Programme übertragen. In den Richtlinien wurden zudem bestimmte Gruppen ausgeschlossen, für die eine Teilnahme hilfreich wäre, unter anderem Drittstaatsangehörige, die sich aus sonstigen Gründen in der EU aufhalten, beispielsweise Flüchtlinge.

Der Mehrwert von EU-Maßnahmen innerhalb des derzeitigen Rahmens ließe sich erhöhen...

EU-Maßnahmen enthalten überdies Schutzbestimmungen, die eine Bewerbung erschweren, darunter Berichtsanforderungen, Registrierung der Aufnahmeinstitutionen bei Forschern, sowie die Prüfung von Dokumenten. Registrierung und Prüfung werden auf nationaler Ebene statt auf EU-Ebene vorgenommen, was eine größere Wirtschaftlichkeit oder vereinfachte Kontrolle verhindert. Viele EU-Mitgliedstaaten haben ihre eigenen, großzügiger gehandhabten Verfahren beibehalten, wodurch ein Flickenteppich diverser nationaler Programme entsteht, die mit den EU-Maßnahmen konkurrieren. Arbeitgeber sind mit den nationalen Verfahren besser vertraut und nutzen diese weiterhin, auch wenn die Zulassungsbedingungen ähnlich gestaltet sind. Großzügigere Regelungen sollten daher ausgeweitet und in die EU-Programme integriert werden.

... indem der Kreis der Bewerber ausgeweitet wird,...

Um die Anzahl der für Arbeitgeber verfügbaren Bewerber zu erhöhen und mehr Antragsteller zu gewinnen, haben andere OECD-Länder mit verschiedenen Formen und Systemen der „Interessenbekundung“ experimentiert. Obwohl nicht unmittelbar auf den EU-Kontext übertragbar, dürften Abwandlungen des dahinter stehenden Ansatzes auf EU-Ebene einen größeren Mehrwert erzeugen als Ansätze auf nationaler Ebene. Mögliche Varianten wären beispielsweise Auswahllisten für bestimmte Programme wie Saisonarbeiter oder die Blaue Karte der EU entweder für sämtliche Herkunftsländer oder als Teil bilateraler Vereinbarungen. Ein EU-Visum für die Arbeitssuche dürfte ebenfalls die Anzahl potenziell für Arbeitgeber verfügbarer Kandidaten ansteigen lassen, würde jedoch Schutzbestimmungen und Überwachung erfordern. Ein durchgängiger Ansatz wäre die Öffnung von Vermittlungsportalen für Drittstaatsangehörige im Ausland, einschließlich der bei EURES angebotenen Leistungen.

... und indem aktiv Werbung für die Vorteile der EU im Vergleich zu anderen OECD-Ländern betrieben wird,...

Die EU hat keine effiziente Werbung für diejenigen Faktoren betrieben, die das EU-eigene Aufnahmeverfahren für internationale Nachwuchskräfte zugänglicher und günstiger machen als bei ihren Hauptkonkurrenten unter den OECD-Ländern. Mit einer aktiveren Öffentlichkeitsarbeit können komparative Vorteile hervorgehoben werden: Nur wenige EU-Mitgliedstaaten begrenzen die Aufnahme qualifizierter Migranten, die ein Stellenangebot erhalten haben; der Weg zum Erwerb des ständigen Aufenthaltsrechts in der EU ist klar vorgezeichnet; die EU garantiert den Familiennachzug sowie die Gleichbehandlung in den meisten Bereichen; Gebühren fallen in den EU-Mitgliedstaaten häufig in wesentlich geringerer Höhe an als in anderen OECD-Ländern wie beispielsweise den Vereinigten Staaten; die Bearbeitungsfristen sind oft kürzer als in den meisten anderen Zielstaaten innerhalb der OECD; die EU-Mitgliedstaaten stellen eine große Bandbreite nationaler Förderprogramme bereit, einige davon zugunsten gering qualifizierter Arbeitnehmer, denen damit Chancen zur Arbeitsmigration eröffnet werden, wie sie anderswo in der OECD nicht verfügbar sind. Ein deutlicherer Hinweis auf diese Aspekte würde es der EU ermöglichen, mehr Bewerber anzuziehen oder von konkurrierenden Ländern mit Kontingentierung oder Wartelisten abzuwerben.

...beispielsweise durch effizienteren Einsatz ihrer Maßnahmen in der Zusammenarbeit mit Drittländern...

Der unlängst geschaffene Europäische Auswärtige Dienst übernahm einen bereits bestehenden Rahmen zur Gestaltung von Beziehungen mit Drittstaaten – den Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) – innerhalb dessen die EU Verhandlungen mit Drittstaaten unterstützen, ihnen jedoch keine garantierten Zugangsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten anbieten kann. Die EU koordiniert zudem die Beziehungen mit Drittstaaten durch ihre Mobilitätspartnerschaften, die als Dachorganisation für die Zusammenarbeit fungieren, sowie durch Förderung diverser Austausch- und Kapazitätsaufbauprogramme. Bisher haben die Mobilitätspartnerschaften nicht zu Änderungen der Zuströme aus den bislang beteiligten Partnerländern geführt.

Die EU hat auch eine Funktion in der Öffentlichkeitsarbeit übernommen, wirbt im Ausland für die EU und stellt Informationen zur Migrationspolitik in den EU-Ländern bereit. Zugleich verzeichnet ein EU-Zuwanderungsportal Seitenaufrufe aus allen Teilen der Welt. Die Einrichtung eines Portals zur Stellenvermittlung für Drittstaatsangehörige

oder deren Einbindung in eines der gängigen EU-Portale würde der EU einen Handlungsspielraum ermöglichen, über die Führung von Auswahllisten zu verhandeln. Um den vorhandenen Personalbestand in mehr als nur einem EU-Mitgliedstaat zu entwickeln, wären Schulungsmaßnahmen und die Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen geeignet, mit denen die Mobilität talentierter Bewerber als ein Aspekt der Partnerschaft verbessert werden könnte. Sobald die EU konkrete Maßnahmen vorzuweisen hätte, wäre sie besser in der Lage, mit potenziell wichtigen Herkunftsländern zu verhandeln.

Die „Blue Card“-Richtlinie kann verbessert werden...

Die geringe Resonanz auf die Blaue Karte der EU lässt sich zum Teil mit der hohen Gehaltsschwelle erklären. In den meisten EU-Mitgliedsstaaten wirkt die Gehaltsschwelle eher wettbewerbsbeschränkend: In nur sieben von ihnen erreichen mehr als 40% der Vollzeitbeschäftigten mit Hochschulbildung in qualifizierten Berufen diese Schwelle. Die meisten Blauen Karten werden in Ländern ausgestellt, in denen die Schwelle im Verhältnis zur Gehaltsverteilung weniger restriktiv wirkt. Die nationalen Verfahren sind deutlich weniger stark eingeschränkt. Eine Reihe von Maßnahmen auf EU-Ebene könnte dazu beitragen, die Blaue Karte attraktiver zu gestalten und dadurch die Nachfrage zu steigern: Korrektur der für die Blaue Karte festgelegten Schwelle zugunsten junger Arbeitnehmer und Jungakademiker, um leichteren Zugang zur Karte zu ermöglichen; Aufforderung an Migranten, ihren Status ausgehend von bisherigen Formen der Aufenthaltserlaubnis zur „Blue Card“ aufzuwerten, sobald die Voraussetzungen gegeben sind, da viele von ihnen dies erst nach mehrjährigem Aufenthalt tun; einheitliche Gestaltung des Verfahrens zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen – eines der Haupthindernisse für die Nutzung der Karte; Beseitigung von Arbeitsmarkttests und Änderung der Mindestanforderung eines Jahresvertragsangebots, um die Blaue Karte für Arbeitgeber attraktiver zu machen; Verkürzung der Frist zum Erhalt des ständigen Aufenthaltsrechts; Einführung eines gemeinsamen Bewerbungsverfahrens mit der Option einer Vorauswahl, auch um das Antragsverfahren für die Blaue Karte zu beschleunigen; stärkere Sensibilisierung von Drittstaatsangehörigen und sonstigen Beteiligten für die Vorteile der „Blue Card“, so dass sie der Karte vor nationalen Programmen den Vorzug geben.

...und mehr Flexibilität in die Migrationsregelung der EU integriert werden

Um die Steuerung der Arbeitsmigration flexibler zu gestalten, sollten die Richtlinien einige Aspekte wie beispielsweise vorgeschriebene Bearbeitungszeiten und -kosten, die Gestaltung von Arbeitsmarkttests, Anforderungen für die Anerkennung, Gehaltsschwellen etc. in bestimmte, den Richtlinien zugehörige Durchführungsmaßnahmen überführen. Dies würde eine zwischenzeitliche Anpassung solcher Detailfragen auf verwaltungsinternem, politischem, fachspezifischem oder automatischem Weg erleichtern.

Regelungslücken können bearbeitet werden, um das Angebot politischer Maßnahmen im Bereich Arbeitsmigration abzurunden...

Der bislang gewählte gesetzgeberische Ansatz für Arbeitsmigration war weitgehend branchenorientiert, wobei einige Gruppen von Migranten von der Gesetzgebung noch zu erfassen wären oder eine Vorzugsbehandlung in Erwägung gezogen werden könnte – beispielsweise Investoren, Unternehmer, bestimmte reglementierte Berufe sowie hochqualifizierte Erfinder und Wissenschaftler. Mindeststandards sind für diese Kategorien einschlägig, was jedoch ebenso für Hausangestellte und Jugendmobilitätsprogramme zutrifft. Ein EU-weites Ferienarbeitsprogramm würde eine größere Zahl von Beteiligten anziehen, den Kreis der geeigneten Bewerber erweitern und die Schlagkraft der EU in Verhandlungen mit Drittstaaten stärken. Gleichmaßen sollte die EU internationalen Studenten, sofern sie nach dem Abschluss eine Stelle finden, durch Befreiung von Arbeitsmarkttests und die Option eines Antrags auf Statusänderung innerhalb der EU einen bevorzugten Übergang zum EU-Aufenthaltsrecht bieten.

Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen

A. Höherer Mehrwert von EU-Projekten

- den Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen Drittstaatsangehöriger und die damit verbundenen unterstützenden Verfahren verbessern
- EU-weite Datenbanken zur Stellenvermittlung aufbauen, die mit den Zugangsmöglichkeiten und Programmen für Arbeitsmigration vereinbar sind
- Mobilitätschancen innerhalb der EU erhöhen, indem Barrieren abgebaut werden, unter anderem für Saisonarbeiter, Hochschulabsolventen und andere, sich legal aufhaltende Drittstaatsangehörige

B. Aufwertung der Marke „EU“ und Werbung für EU-Migrationsmaßnahmen

- das EU-Zuwanderungsportal ausbauen und die komparativen Vorteile der EU-Migrationspolitik hervorheben
- den Aspekt der Arbeitsmigration bei den Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten weiterentwickeln
- ein Portal zur ersten Kontaktaufnahme und insbesondere für harmonisierte EU-Aufenthaltsgenehmigungen einrichten

C. Verstärkte Harmonisierung von EU-Richtlinien und Politikbereichen

- mehr Flexibilität innerhalb des EU-Gesetzgebungsverfahrens durch Mechanismen vorsehen, mit denen die Anpassung rechtlicher Detailfragen auch außerhalb von Richtlinien möglich ist (Durchführungsmaßnahmen)
- die Prüfmerkmale von Arbeitsmarkttestverfahren eindeutig regeln und die Bedingungen für einen gleichberechtigten Zugang zu Beschäftigung für Drittstaatsangehörige festlegen
- Antragsformulare für Arbeitsmigranten standardisieren
- die Übertragbarkeit von Aufenthaltszeiten im Rahmen der Mobilität verbessern, die Beantragung von Aufenthaltsgenehmigungen eines Mitgliedstaats auch aus anderen Mitgliedstaaten zulassen und internationalen Studenten EU-weit einen vereinfachten Übergang zur Arbeitserlaubnis ermöglichen

D. Überarbeitung der Blauen Karte der EU, um sie effizienter und attraktiver zu gestalten

- gesonderte niedrigere Schwellenwerte für junge Arbeitnehmer und junge Absolventen von EU-Studiengängen festlegen und auf Arbeitsmarkttests für Migranten verzichten, die eine Änderung ihres Aufenthaltsstatus' anstreben
- die geforderte Vertragslaufzeit, die Wartezeit vor Beginn der Mobilität sowie die Frist bis zum Erhalt des ständigen Aufenthaltsrechts verkürzen
- ein Reservoir von „Blue Card“-tauglichen Bewerbern aufbauen, deren Qualifikationen anerkannt wurden oder die in den Genuss erleichterter Mobilität gelangen

E. Schließen von Lücken in gemeinschaftspolitischen EU-Initiativen

- Flüchtlingen den Zugang zu großzügiger gehandhabten EU-Programmen für Arbeitsmigration gestatten
- ein EU-weites Jugendmobilitäts- oder Ferienarbeitsprogramm einführen
- Mindeststandards auf weitere Gruppen von Migranten ausweiten, unter anderem auf Investoren