



Zur Stärkung der Blauen Karte EU als Gesamteuropäische Migrationspolitische Initiative

Antwort des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) auf die öffentliche Konsultation der EU-Kommission zur Blauen Karte EU und zur EU-Arbeitsmigrationspolitik

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ist ein unabhängiges und von sieben deutschen Stiftungen finanziertes Politikberatungsgremium im Feld der Integrations- und Migrationspolitik, dessen Ziel es ist, Politik in Bund, Ländern und Gemeinden, Verbände sowie die Zivilgesellschaft mit wissenschaftlich fundierten und handlungsorientierten Analysen und Empfehlungen zu begleiten. Zentrale Aufgabe des SVR ist es, kritisch zu beobachten, neutral und methodensicher zu bewerten und handlungsorientiert zu beraten. Dabei bezieht das Expertengremium zu generellen wie aktuellen Fragen der Migrations- und Integrationspolitik Stellung, um der politischen Debatte sachhaltige Argumente oder neue Impulse zu geben.

Der SVR hat in seinen letzten Jahresgutachten¹ darauf hingewiesen, dass es eine wichtige Zukunftsaufgabe der EU-Mitgliedstaaten sein wird, eine gewisse weitere Vereinheitlichung arbeitsmigrationspolitischer Standards anzustreben (ohne eine angesichts weiterhin heterogener Arbeitsmärkte notwendige Flexibilität auszuschließen). Nur so lässt sich die Attraktivität der EU als Einwanderungsraum verbessern. Der SVR begrüßt daher die Möglichkeit, zur EU-Arbeitsmigrationspolitik und insbesondere zur Blauen Karte EU im Rahmen einer Konsultationsinitiative der EU-Kommission Stellung zu nehmen.

Die Stellungnahme wird eine Einschätzung dazu geben, inwieweit das mit der Blue-Card-Richtlinie verfolgte Ziel, die Blaue Karte EU als eigenständiges europäisches Instrument zu etablieren, erreicht wurde und wo die Hindernisse liegen. Außerdem werden die aus Sicht des SVR kritischen Aspekte im Hinblick auf die Weiterentwicklung einer europäisch abgestimmten Arbeitsmigrationspolitik dargelegt, welche die Grundlage dafür ist, die EU für hochqualifizierte Migranten aus Drittstaaten attraktiver zu machen.

Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie in den Mitgliedstaaten: Vorteile einheitlicher Regelungen nicht im Blick

Deutschland ist in der besonderen Position eines der wenigen EU Länder zu sein, welches die Blaue Karte EU als Zugangsoption für qualifizierte Fachkräfte zum nationalen Arbeitsmarkt an zentraler Stelle im Zuwanderungsrecht verankert und in dem noch kurzen Anwendungszeitraum weitreichend genutzt² hat. Indem sich Deutschland für eine großzügige Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie entschieden hat und die Gelegenheit nutzte, seine arbeitsvertragsorientierte Zuwanderungssteuerung umfassend zu liberalisieren, kommt dem größten EU-Mitgliedstaat eine Vorreiterrolle zu.

Noch in den Verhandlungen über die Richtlinie hatte sich Deutschland bewusst gegen eine Kompetenzverlagerung nach Brüssel im Bereich der Erwerbsmigrationssteuerung ausgesprochen. Dass die Gestaltungsspielräume bei der Richtlinienumsetzung in Deutschland so umfassend zur Erleichterung der Einwanderung von Hochqualifizierten genutzt wurden, war

¹ SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin; SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin

² COM(2014)287 final



somit nur unter den Bedingungen einer Nicht-Infragestellung der arbeitsmigrationspolitischen Regulierungsoptionen der Mitgliedstaaten möglich.

Andere EU-Länder hätten sich unter diesen Rahmenbedingungen ebenso dafür entscheiden können, die bestehenden nationalen Regelungen mit einer europäisch ausgerichteten Zuwanderungsoption zu ergänzen bzw. zu ersetzen (und haben dies zum Teil auch getan³). Gerade in den EU-Ländern, die bereits eigene Systeme zur Anwerbung hochqualifizierter Migranten etabliert hatten oder dabei waren, diese zu etablieren, wurden jedoch alternativ bzw. in Konkurrenz zur Blauen Karte EU zum Teil zeitgleich großzügigere nationale Instrumente der Zuwanderungssteuerung verabschiedet oder beibehalten (sofern sich die Länder nicht wie Dänemark, Irland und Großbritannien gänzlich für einen Opt-out entschieden hatten). Nicht zuletzt Deutschland hatte sich vor dem Inkrafttreten der Richtlinie noch für die Möglichkeit einer solchen Koexistenz von Blauer Karte EU und (günstigeren) nationalen Aufenthaltstiteln stark gemacht.

In Folge der geringen Kohärenz bei der Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie sind die „Nutzungsmischverhältnisse“⁴ (das empirische Verhältnis zwischen der Nutzung nationalstaatlicher Verfahren gegenüber der Blauen Karte EU bei der Anwerbung hochqualifizierter Zuwanderer) nicht nur sehr unterschiedlich, sondern die Blaue Karte EU besitzt als Steuerungsinstrument teilweise vernachlässigbare empirische Relevanz. Die geringe Resonanz der Blauen Karte EU in einigen Mitgliedstaaten lässt sich auch daran festmachen, dass allein 90 Prozent der bislang vergebenen Blauen Karten EU in Deutschland ausgestellt wurden.⁵ Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gibt es demnach große Divergenzen im Hinblick auf die Einschätzung der konkreten Vorteile, welche eine europaweite Vereinheitlichung der Regeln für die Zuwanderung Hochqualifizierter mit sich bringen würde. Eine zentrale Herausforderung wird es daher sein, die Vorteile einer Blauen Karte EU als eigenständiges europäisches Instrument stärker in das Blickfeld nationaler Entscheidungsträger zu rücken.

Europäische Überzeugungsarbeit: Mitgliedstaaten profitieren von der Attraktivität eines europäischen Wanderungsraums

Auf nationaler Ebene wurden die mit der Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie erfolgten rechtlichen Neuerungen – dies lässt sich für Deutschland gut zeigen⁶ – von der Mehrheit der gesellschaftlichen Akteure als wichtige Schritte in Richtung einer am Arbeitsmarkt orientierten Zuzugsförderung gewertet. Die kurzen Übergangsfristen zwischen Einreise und Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts, die Absenkung des Mindestverdienstes und der Verzicht auf die Vorrangprüfung eröffnen Großunternehmen, aber auch den kleinen und mittelständischen Unternehmen, Wege für die Anwerbung ausländischer Fachkräfte in so zuvor nicht dagewesener Weise. Weiterer rechtlicher Reformbedarf wird daher in Deutschland derzeit kaum gesehen, „lediglich“ hinsichtlich einer besseren Vermarktung der neuen

³ EMN 2014a: Ad-Hoc Query on Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment („EU Blue Card Directive“)

⁴ Kolb, Holger/Fellmer, Simon 2015: Vom ‚Bremser‘ zum ‚Heizer‘? Deutschlands europäische Arbeitsmigrationspolitik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2015, 105-108

⁵ Daten erhältlich bei Eurostat ([migr_resbc1]) unter <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁶ Brenning, Luis, u.a. 2014: Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin; Maaß, Frank/Icks, Annette 2012: Analyse des deutschen Zuwanderungssystems im Hinblick auf den Fachkräftebedarf im Mittelstand, in: IfM-Materialien, No. 217



Zuwanderungsoption(en), eines effizienteren und transparenteren Verwaltungsvollzugs sowie der stärkeren Verankerung eines zuwanderungspolitischen Gesamtkonzepts in der Gesellschaft. Auf europäischer Ebene muss die Bewertung der Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie aufgrund des Nebeneinanders unterschiedlicher einzelstaatlicher Regelungssysteme hingegen verhaltener ausfallen. Selbst in Deutschland, wo die Blaue Karte EU eine hervorgehobene Stellung im Zuwanderungsrecht einnimmt, dominiert letztendlich der Blick auf die Anwerbung von Fachkräften für den *nationalen* Arbeitsmarkt.

Selbst wenn es gute Gründe für den mitgliedstaatlichen Spielraum bei der Steuerung der Erwerbsmigration und die Berücksichtigung nationaler arbeitsmarktpolitischer Besonderheiten gibt, kann es jedoch nicht im Interesse der Mitgliedstaaten sein, die mit der Blue-Card-Richtlinie verbundene Aufwertung eines europäischen Wanderungsraums, welcher sich neben den großen und attraktiven Wanderungsräumen wie Nordamerika oder Australien behaupten kann – zu vernachlässigen. Die große Anzahl unterschiedlicher Regelsysteme stellt einen bürokratischen Aufwand sowie eine kaum überwindbare Informationshürde für die Blaue Karte EU dar, so dass sich die Signalwirkung der Blauen Karten kaum entfalten kann. Von dieser Signalwirkung profitieren jedoch gerade die einzelnen Mitgliedstaaten, die angesichts ähnlicher demografischer Entwicklungen in den nächsten Jahrzehnten mit europaweiten Fachkräfteengpässen⁷ konfrontiert sein werden.

Eine Rückkehr zu der ursprünglich mit der Blue-Card-Richtlinie verfolgten gesamteuropäischen Strategie sollte daher im Zentrum einer europäischen Kommunikationsstrategie stehen. Die seitens der Kommission initiierte öffentliche Konsultation im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda ist diesbezüglich ein wichtiger Schritt. Darüber hinaus sollte man sich gerade in Deutschland nicht allein für eine liberale und arbeitsmarktorientierte Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie auf nationaler Ebene, sondern auch für mehr Geschlossenheit bei der Umsetzung auf europäischer Ebene engagieren. So könnten auch weitere wichtige Harmonisierungsschritte erreicht werden, allen voran eine Verbesserung und Vereinfachung der noch sehr begrenzten innereuropäischen Weiterwanderungsmöglichkeiten für Inhaber der Blauen Karte EU. Ein solches EU-weites Mobilitätskonzept für qualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten würde wesentlich zur materiellen Aufwertung der Blauen Karte EU beitragen und wäre ein großer Schritt in Richtung einer gesamteuropäischen Antwort auf eine gemeinsame Herausforderung.

⁷ Demary, Markus/Erdmann, Vera 2012: Fachkräfteengpässe und Arbeitslosigkeit in Europa – Wanderung als kurzfristiger Ausgleichmechanismus, in: IW-Trends, Heft 3.