

Blue Card – (noch) kein Erfolg?

Perspektiven der EU-Migrationspolitik für hochqualifizierte Arbeitskräfte

Steffen Angenendt / Roderick Parkes

Im Mai 2009 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten nach zähen Verhandlungen auf gemeinsame Grundsätze, nach denen künftig die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte gesteuert werden soll. Inzwischen mehren sich kritische Stimmen dazu. Viele Beobachter halten die Regelung für unzureichend, um den großen und weiter wachsenden Bedarf der EU an hochqualifizierten Kräften zu decken. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass die Blue-Card-Regelung überarbeitet wird, denn die politische Debatte steckt fest. Analysiert man, weshalb sich weitergehende Vorschläge der Europäischen Kommission nicht durchsetzen ließen, so gewinnt man Ansatzpunkte, die einen möglichen Ausweg aus der Sackgasse weisen. Entsprechende Optionen könnten darin bestehen, eine souveränitätsschonende migrationspolitische Zusammenarbeit zu entwickeln, inländische Arbeitskräftepotentiale besser zu nutzen und einen EU-Bildungsmarkt zu schaffen, der ausländische »High Potentials« zum Studium und Verbleib in der EU bewegen kann.

Die im Juni 2009 verabschiedete Richtlinie zur einheitlichen Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte Fachkräfte (»Blue Card«) muss bis 2011 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden (bis auf Dänemark, Großbritannien und Irland). Demnach dürfen hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten für zunächst vier Jahre in der EU arbeiten, wenn sie folgende Kriterien erfüllen: Sie müssen über einen Hochschulabschluss oder eine fünfjährige Berufsausbildung verfügen, einen Arbeitsvertrag oder die Zusage eines Arbeitsplatzes vorweisen, und ihr Bruttoeinkommen muss mindestens 50 Prozent über dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegen. Die Entschei-

dung, ob eine Blue Card ausgestellt wird, obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten; es gibt keine einheitlichen EU-Vorgaben. Jeder Mitgliedstaat bestimmt selbst, ob er Arbeitsmigration zulässt. Das gilt auch dann, wenn ein Blue-Card-Inhaber beantragen kann (was frühestens nach 18 Monaten der Fall ist), in einem anderen EU-Staat zu arbeiten.

Die Blue Card ist verlängerbar und kann nach fünf Jahren in einen dauerhaften Aufenthalt münden. Sie stellt die Inhaber sozial- und arbeitsrechtlich den Bürgern des Aufnahmelandes gleich und berechtigt zum Familiennachzug. Ab 2013 werden die Mitgliedstaaten Statistiken über die Zahl der jährlich erteilten Blue Cards erstellen.

Ursprüngliche Ziele der Kommission

Mit diesen Regelungen haben die Mitgliedstaaten signalisiert, dass sie zwar die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte für notwendig halten, aber nicht bereit sind, dabei eine gemeinsame Politik zu verfolgen. Gerade dies war aber Ziel des ursprünglichen Kommissionsvorschlags von 2007, der unter dem damaligen Innen- und Justizkommissar Franco Frattini ausgearbeitet wurde. Während in den USA 55 Prozent der Zuwanderer hochqualifiziert seien, so hatte er argumentiert, treffe dies im Falle der EU nur auf 5 Prozent zu; 85 Prozent dagegen könnten nur geringe Fähigkeiten vorweisen. Dass die EU für Hochqualifizierte so unattraktiv sei, habe hauptsächlich mit dem zersplitterten europäischen Arbeitsmarkt zu tun. Wenn die EU mit den Vereinigten Staaten um solche Zuwanderer konkurrieren wolle, müsse sie ihnen Zugang zum gesamten EU-Arbeitsmarkt bieten und eine Zuwanderungsmöglichkeit schaffen, die europaweit gültig und zeitlich unbegrenzt sei, unbürokratisch erteilt werde und einen großzügigen Familiennachzug erlaube.

In der nun gültigen Blue-Card-Richtlinie fehlen zentrale Punkte dieses Kommissionsvorschlags. Vor allem wird den Zuwanderern kein Zugang zum gesamten EU-Arbeitsmarkt gewährt. Im Rückblick sind zwei Gründe für das Scheitern des ursprünglichen Entwurfs zu erkennen. Dabei liefert die Ursachenanalyse auch Denkanstöße, um ergänzende Ansätze bei der EU-Migrationspolitik für Hochqualifizierte zu entwickeln.

Sorge um nationale Souveränität

Zum einen haben die Mitgliedstaaten die Kommissionsvorschläge abgelehnt, weil sie einen Verlust an nationaler Souveränität befürchteten. Dies erstaunt zunächst, denn die EU-Staaten waren und sind sich weitgehend einig, was den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen von hochqualifizierten Zuwanderern angeht. Alle Mitgliedstaaten verzeichnen einen ungedeckten

(und angesichts des demographischen Wandels steigenden) Bedarf an Hochqualifizierten. In integrationspolitischer Hinsicht gelten diese Migranten zudem als unproblematisch, weshalb es bei ihnen auch keine Debatte über angebliche »Grenzen der Aufnahmefähigkeit« gibt. An dieser positiven Bewertung der Immigration Hochqualifizierter hat sich laut OECD-Befund trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise und der gestiegenen Arbeitsplatzkonkurrenz nichts geändert.

Die Bedenken der Mitgliedstaaten werden erst verständlich, wenn man die anhaltenden strukturellen Unterschiede zwischen ihnen betrachtet. Trotz aller Konvergenzprozesse im EU-Wirtschaftsraum differieren sie noch immer gravierend bei der Produktionsstruktur, dem Wertschöpfungsgrad, der Erwerbstätigenstruktur und dem Grad an staatlicher Regulierung. Gleichzeitig legen die Regierungen größten Wert darauf, ihre arbeitsmarktpolitische Flexibilität und Handlungsfähigkeit zu bewahren, um schnell auf konjunkturelle oder andere wirtschaftliche Veränderungen reagieren zu können. Zu den entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gehören auch die Zuwanderungsregelungen und die Befugnis, darüber zu entscheiden, welchen Migranten Zugang zum Staatsgebiet und zum nationalen Arbeitsmarkt gewährt wird. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Entscheidungskompetenzen in diesem Kernbereich nationaler Souveränität an die EU abzugeben, ist sehr gering.

Wie wichtig den Mitgliedstaaten die nationale Handlungsfähigkeit auf diesem Feld ist, zeigte sich auch daran, dass einige Regierungen noch während der Verhandlungen um die Blue Card die nationalen Vorgaben zur Anwerbung Hochqualifizierter überarbeitet haben. Diese Reformen fielen zum Teil eher vorsichtig aus (wie in Deutschland), zum Teil waren sie aber grundlegender Natur (wie in Schweden). Ob die nationalen Neuerungen im Ergebnis zu einer verstärkten Zuwanderung Hochqualifizierter beitragen werden, ist noch

nicht zu beurteilen. Die vorliegenden Daten lassen aber vermuten, dass die Zahl solcher Immigranten nicht im erwarteten Umfang steigen wird. So wanderten beispielsweise im Rahmen der reformierten deutschen Regeln während des Jahres 2007 gerade einmal 151 und auch 2008 nicht mehr als 157 hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten nach Deutschland ein.

Hoffnung auf inländische Potentiale

Der zweite Grund für den geringen Erfolg der Kommissionsvorschläge liegt darin, dass deren Urheber ein wichtiges Anliegen vieler Mitgliedstaaten ignoriert haben – nämlich das Bestreben, inländische Arbeitsmarktpotentiale besser zu nutzen.

In den vergangenen Jahrzehnten haben die EU-Staaten eine große Zahl an Zuwanderern aufgenommen, von denen zwar viele inzwischen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert sind, ein erheblicher Teil aber eben nicht. Die Ursachen dafür sind vielfältig – sie reichen von unzulänglichen staatlichen Integrationsangeboten und fehlenden Integrationskonzepten bis hin zu unklaren Vorstellungen der Migranten selbst über ihre Ziele und die Dauer ihres Aufenthalts. Dies gilt für viele Zuwanderergruppen, nicht nur für die als »Gastarbeiter« Angeworbenen und ihre Familienangehörigen, sondern etwa auch für Flüchtlinge (und in Deutschland für Spätaussiedler).

Aus arbeitsmarktbezogener Perspektive bedeuten diese Integrationsdefizite brachliegende Potentiale, an deren Nutzung die EU-Staaten sowohl wegen des zunehmenden Mangels an qualifizierten Arbeitskräften als auch wegen der hohen Kosten der Nicht-Integration großes politisches Interesse haben müssten. Auf diese Herausforderung hat die Kommission mit ihrem Entwurf zur Zuwanderung von Hochqualifizierten aber keine befriedigende Antwort gegeben; die Vorschläge waren ausschließlich auf die Anwerbung neuer Arbeitskräfte aus Drittstaaten gerichtet und blendeten die inländischen Potentiale völlig aus.

Es ist ein genereller Schwachpunkt der EU-Migrationspolitik, dass sie die Integrationsförderung vernachlässigt. Obwohl die Integrationsdefizite seit langem bestehen, haben sie erst im letzten Jahrzehnt – nicht zuletzt im Kontext der Debatte über »Parallelgesellschaften« – größere öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. In vielen EU-Staaten erhöhte man zwar die öffentlichen Mittel für die Integrationsförderung von Neuzuwanderern und für die »nachholende Integration« (Klaus J. Bade) bereits Zugewanderter, außerdem wurden entsprechende EU-Fonds eingerichtet. Gleichwohl steckt die Integrationspolitik der Mitgliedstaaten und der EU in einer Krise. Bislang konnte kein Konsens darüber erzielt werden, was Integration in funktional hochgradig differenzierten Gesellschaften wie den EU-Staaten überhaupt bedeutet, welche Konzepte verfolgt werden sollen (Integrations-, Assimilations- oder Multikulturalismus-Konzepte) und welche Rolle dabei die nationalen und europäischen Akteure zu übernehmen haben.

Im Ergebnis kommt es einem Verzicht auf wichtige Ressourcen gleich, dass sich die EU-Politik auf die Anwerbung Hochqualifizierter aus Drittstaaten konzentriert und die inländischen Potentiale nur unzureichend nutzt.

Handlungsoptionen

Drei Handlungsoptionen – die hier nur skizziert werden können – bieten sich zur Ergänzung der bisherigen Politik an:

- ▶ *Eine souveränitätsschonende Form der Zusammenarbeit finden:* Der Blue-Card-Vorschlag ging von der Annahme aus, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten für den internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Zuwanderer nachteilig seien. Das mag zutreffen, aber angesichts des Unwillens der Mitgliedstaaten, die Unterschiede zu beseitigen, ist zu fragen, ob diese nicht vielleicht auch Vorteile bergen. Schließlich sind die Gründe, aus denen Arbeitskräfte zuwandern, vielfältig. Sie betref-

fen etwa die Nachfrage in einem bestimmten Wirtschaftsbereich, Sprache und geographische Lage der Zuwanderungsstaaten oder historische Verbindungen zu den Herkunftsländern. Die meisten EU-Staaten können mit den »klassischen« Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien zumindest in einigen dieser Felder konkurrieren. Für jene EU-Mitglieder, die einen ähnlichen Bedarf an Hochqualifizierten haben und vergleichbare Rahmenbedingungen aufweisen, könnte es daher sinnvoll sein, sich gemeinsam um die Anwerbung von Zuwanderern mit einem passenden Profil zu bemühen. Kleinere Gruppen von EU-Staaten könnten dabei im Rahmen der Blue-Card-Richtlinie zusammenarbeiten und Migranten Zugang zu ihren Arbeitsmärkten bieten.

Tatsächlich verfügen die EU-Staaten für die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern bereits über ein entsprechendes Instrument, nämlich die sogenannten Mobilitätspartnerschaften. Diese sehen vor, dass Mitgliedstaaten gemeinsam ein Migrationsabkommen mit einem Drittland schließen. In diesem Rahmen kann Arbeitskräften ein zeitlich befristeter Zuzug in die betreffenden EU-Staaten ermöglicht und zugleich eine Arbeitserlaubnis erteilt werden. 2008 wurden entsprechende Pilotprojekte mit Kap Verde und Moldau vereinbart. Eine Option könnte darin bestehen, die Mobilitätspartnerschaften gezielt auch zur Anwerbung Hochqualifizierter einzusetzen.

- ▶ *Bestehende Potentiale besser nutzen:* Es ist in allen Mitgliedstaaten unstrittig, dass die Integration von Zuwanderern verbessert werden muss. Die EU fördert zwar seit längerem den Austausch über »best practices« in der Integrationsförderung, doch die Mitgliedstaaten konnten sich bislang nicht auf ein gemeinsames Integrationsmodell einigen. Ohne integrationspolitische Agenda besteht aber die Gefahr, dass die Integrationspolitik gegenüber der Migrationskontrolle ins Hintertreffen gerät. So befürchten viele

Regierungen, ein Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber könnte die irreguläre Zuwanderung erhöhen. Ein breiteres integrationspolitisches Mandat der EU muss aber nicht bedeuten, dass sie sich in innenpolitisch sensible »kulturelle« Fragen einmischt. Die EU könnte sich vielmehr darauf konzentrieren, durch Aus- und Weiterbildung die Arbeitsmarktintegration zu fördern, und kulturelle Aspekte der Integration den Mitgliedstaaten überlassen.

Die zweite Option bestünde demnach darin, die EU-Kapazitäten (insbesondere den Integrationsfonds) besser auszustatten und intensiver als bisher für die Aus- und Weiterbildung von bereits in der EU lebenden Migranten zu nutzen.

- ▶ *»High Potentials« anziehen:* Mit dem Bologna-Prozess und der Lissabon-Agenda haben die Mitgliedstaaten begonnen, ihre Hochschulsysteme zu reformieren und zu harmonisieren, um die EU für ausländische Studenten attraktiver zu machen. Bislang war damit aber nicht beabsichtigt, die Absolventen zum anschließenden Verbleib in der EU zu bewegen. Erst in den letzten Jahren haben einige Mitgliedstaaten angefangen, ausländischen Absolventen einen Arbeitsmarktzugang zu bieten.

Eine dritte Option könnte deshalb darin bestehen, dass sich die EU – trotz ihrer beschränkten Kompetenzen in der Bildungspolitik – stärker um dieses Politikfeld bemüht und einen gemeinsamen Bildungsmarkt schafft, um vielversprechende Talente anzuziehen. Dazu wären zahlreiche Fragen zu klären, etwa bezüglich der Studiengebühren, des Arbeitsmarktzugangs nach Studienabschluss, der Bedingungen für EU-interne Mobilität und der Vermeidung von Braindrain. Bei einer klugen Gestaltung könnten sich jedoch Vorteile für alle Beteiligten – Herkunftsländer, Aufnahmeländer und die Migranten selbst – ergeben und die Potentiale auch solcher »Bildungszuwanderer« besser genutzt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364