

Wanderer, kommst du nach Europa?

Strategien zur Anwerbung Hochqualifizierter in der EU

Steffen Angenendt und Roderick Parkes | **Europa altert, und seine Bevölkerungszahl schrumpft rapide. Um den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften zu decken, haben sich die EU-Mitglieder 2009 auf Grundsätze für die Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter geeinigt. Doch die Blue-Card-Initiative bleibt umstritten. Ansatzpunkte für einen Ausweg aus der Sackgasse.**

Nicht weitgehend genug, zu bürokratisch: Die Kritik an der Blue-Card-Regelung der EU zur Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte wächst. Zudem gebe die Initiative, so die Skeptiker, den einzigen Vorteil auf, den die EU im internationalen Wettbewerb um diese Fachkräfte habe: den gemeinsamen Wirtschaftsraum.

Doch diese Kritik verhallt; derzeit sind keine weiteren Bemühungen um eine gemeinsame Politik zu erkennen. Im Gegenteil, die Mitgliedsstaaten weisen die Europäische Kommission zurecht, wenn sie Reformvorschläge unterbreitet.¹ Sie befürchten nach wie vor, nationale Entscheidungskompetenzen zu verlieren. Die EU-Staaten stehen vor einem dreifachen migrationspolitischen Problem: Erstens nimmt der Zuwanderungsdruck vor allem aus ärmeren Weltregionen zu. Die Qualifikationen dieser möglichen

Zuwanderer entsprechen aber oft nicht dem Bedarf der Mitgliedsstaaten. Zweitens wächst zwar in allen EU-Staaten der Zuwanderungsbedarf, aber die Bevölkerung ist bislang nicht bereit, Zuwanderung im größeren Umfang zu akzeptieren. Und drittens weisen die Mitgliedsländer zwar einen ähnlichen Zuwanderungsbedarf auf, unterscheiden sich aber immer noch in ihrer Wirtschafts- und Produktionsstruktur und hinsichtlich der Regulierung der Arbeitsmärkte. Entsprechend unterschiedlich sind auch ihre migrationspolitischen Interessen.

Die Konkurrenz schläft nicht

Beim Versuch, eine Balance zwischen der wirtschaftlich und gesellschaftlich als notwendig erachteten Öffnung und der von der Bevölkerung geforderten Begrenzung der Zuwanderung zu finden, zeichnen sich in den Industrie-

¹ Schlussfolgerungen des Rates zur Kommissionsmitteilung über den Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms (KOM (2010) 171) vom 3.6.2010.

staaten unterschiedliche Entwicklungen ab. Während die EU-Staaten Schwierigkeiten haben, eine gemeinschaftliche Migrationsstrategie zu entwickeln, haben sich andere Industrieländer (und auch Schwellenländer) entschlossen daran gemacht, die Zuwanderungshürden niedriger zu legen. Von speziellen Anwerbeprogrammen über neue befristete Zuwanderungsmöglichkeiten oder bilaterale Anwerbeabkommen, wie jüngst zwischen Südkorea und China, Pakistan, Usbekistan sowie Kambodscha oder zwischen Portugal und Brasilien.²

Solche migrationspolitischen Reformen verschärfen die internationale Konkurrenz um qualifizierte Arbeitsmigranten, und Länder, die eine unentschlossene Politik verfolgen, haben das Nachsehen. So hat die EU-Kommission darauf hingewiesen, dass nur fünf Prozent der Zuwanderer in die EU hochqualifiziert seien, in den USA dagegen 55 Prozent. Stattdessen seien 85 Prozent der Neuzuwanderer in die EU gering qualifiziert.³

Die EU-Kommission hat daraus den Schluss gezogen, der wichtigste Grund für die geringe Attraktivität der EU liege im zersplitterten europäischen Arbeitsmarkt. Wenn die EU mit den USA um Hochqualifizierte konkurrieren wolle, müsse sie diesen Migranten Zugang zum gesamten EU-Arbeitsmarkt bieten und eine EU-weit gültige, zeitlich unbegrenzte, unbüro-

kratisch erteilte und mit großzügigem Familiennachzug ausgestattete Zuwanderungsmöglichkeit schaffen.

In der von den Mitgliedsstaaten verabschiedeten Blue-Card-Richtlinie fehlen allerdings zentrale Punkte dieses Kommissionsvorschlags aus dem Jahr 2007.⁴ Vor allem wird den Zuwanderern kein Zugang zum gesamten EU-Arbeitsmarkt gewährt. Im Rückblick zeigt sich, dass die Mitgliedsstaaten die Kommissionsvorschläge vor allem aus zwei Gründen abgelehnt haben – woraus sich aber zugleich Ansätze

für einen Ausweg aus der gegenwärtigen migrationspolitischen Sackgasse ableiten lassen:

Zum einen haben die Mitgliedsstaaten einen Verlust nationaler Souveränität befürchtet. Die Regierungen legen größtes Gewicht auf den Erhalt ihrer arbeitsmarktpolitischen Flexibilität, um schnell auf konjunkturelle oder andere wirtschaftliche Veränderungen reagieren zu können. Zu diesen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gehören auch die Zuwanderungsregelungen und die Frage, wer darüber entscheidet, welchen Migranten Zugang zum Staatsgebiet und zum nationalen Arbeitsmarkt gewährt wird. Die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Entscheidungskompetenzen in diesem Kern-

Nur fünf Prozent der Zuwanderer in die EU sind hochqualifiziert, in den USA dagegen 55 Prozent

² Jonathan Chaloff, Georges Lemaitre: Managing highly-skilled labour migration. A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries, DELSA/ELSA/WD/SEM 2009.

³ Franco Frattini: Rede bei der High-level Conference on Legal Immigration, Lissabon, 13.9.2007.

⁴ Jakob von Weizsäcker: Straight is the Gate. Europe's Immigration Priorities, Bruegel Policy Brief 2008; Elizabeth Collett: The Proposed European Blue Card System. Arming for the Global War for Talent?, 2008, <http://migrationinformation.org/feature/display.cfm?id=667>; Lucie Cerna: Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High-Skilled Immigration Policies to the European Union, Compas Working Paper Nr. 65, 2008.

bereich nationaler Souveränität an die EU abzugeben, ist sehr gering.

Wie wichtig den Mitgliedsstaaten die nationale Handlungsfähigkeit ist, zeigte sich u.a. darin, dass einige Regierungen noch während der Verhandlungen um die Blue Card die nationalen Regelungen zur Anwerbung Hochqualifizierter überarbeitet haben. Diese Reformen fielen zum Teil vorsichtig aus (wie in Deutschland), zum Teil waren sie aber grundlegend (wie in Schweden). Ob sie zu einem Anstieg

Noch während der Blue-Card-Verhandlungen wurden die nationalen Regelungen zur Anwerbung überarbeitet

der Zuwanderung Hochqualifizierter beitragen werden, lässt sich noch nicht beurteilen. Die vorliegenden Daten lassen aber vermuten, dass die Zahl der hochqualifizierten Zuwanderer nicht im erwünschten Umfang steigen wird. So wanderten etwa im Rahmen der reformierten deutschen Regeln im Jahr 2007 nur 151 und im Jahr 2008 157 Menschen als hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten nach Deutschland ein.

Ein zweiter Grund für den geringen Erfolg der Kommissionsvorschläge bestand darin, dass die Kommission dem Wunsch der Mitgliedsstaaten, die inländischen Arbeitsmarktpotenziale besser zu nutzen, nicht entsprochen hat. Solche Potenziale bestehen bei einheimischen Beschäftigten und Arbeitslosen, bei der Frauenerwerbsquote, bei der Lebensarbeitszeit und bei bereits Zugewanderten. Die meisten EU-Staaten haben in den vergangenen Jahrzehnten eine große Zahl von Zuwanderern aufgenommen, von denen

zwar viele inzwischen gut in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integriert sind, ein erheblicher Teil aber eben nicht. Die Ursachen reichen von unzureichenden staatlichen Integrationsangeboten und -konzepten bis hin zu unklaren Vorstellungen der Migranten selbst über Ziele und Dauer ihres Aufenthalts.

Ungenutzte Potenziale

All diese Integrationsdefizite führen dazu, dass Potenziale ungenutzt bleiben, an denen sowohl wegen des steigenden Mangels an qualifizierten Arbeitskräften als auch wegen der hohen Kosten der Nichtintegration großes politisches Interesse bestehen müsste.⁵Auf diese Probleme hat die EU-Kommission mit ihren Vorschlägen zur Förderung der Zuwanderung von Hochqualifizierten aber keine befriedigende Antwort gegeben; sie waren ausschließlich auf die Anwerbung neuer Arbeitskräfte aus Drittstaaten ausgerichtet und blendeten die Nutzung inländischer Potenziale aus.

Sachlich betrachtet gibt es in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik keine Alternative zu einer intensiveren Zusammenarbeit. Da aber in den vergangenen Jahren die Vorstöße der EU-Kommission für eine gemeinsame Politik immer wieder auf den Widerstand der Mitgliedsstaaten gestoßen sind, wird die entscheidende Frage lauten, wie die künftige Zusammenarbeit „souveränitätsschonend“ gestaltet werden kann. Dabei wird eine kohärente und umfassende EU-Migrationspolitik konzipiert und verfolgt werden müssen. Im Haager Programm

⁵ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin, Januar 2009.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Jungelbladt / Laif

haben die Staats- und Regierungschefs näher bestimmt, was sie unter „Kohärenz“ verstehen, und im „Gesamtan-satz zur Migrationsfrage“ haben sie betont, dass zu einer umfassenden Po-litik nicht nur eine bessere Steuerung der legalen Migration und eine Verrin-gerung der irregulären Migration gehö-ren, sondern auch dauerhafte Lösun-gen für Flüchtlinge.⁶ Diese Grundsätze müssen auch die Steuerung der Ar-beitsmigration und der Zuwanderung von Hochqualifizierten bestimmen. Sie müssen von einer nachvollziehbaren Begründung ausgehen, warum Zuwan-derung demografisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich notwendig ist. In einem zweiten Schritt müssten die De-fizite der bisherigen Regelungsinstru-mente bestimmt werden, insbesondere in Bezug auf Transparenz, Legitimität und Effizienz, und schließlich müssten Konzepte für die Integration von Neu-

zuwanderern und bereits Zugewander-ten sowie für temporäre Migranten entwickelt werden.

Für die Steuerung der Zuwande-rung von qualifizierten und hochquali-fizierten Arbeitskräften ergeben sich innerhalb dieses Ansatzes drei konkre-te Handlungsansätze. Erstens sollte eine souveränitätsschonende Form der Zusammenarbeit entwickelt werden. Der Blue-Card-Vorschlag ging von der Annahme aus, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten für den internationalen Wettbewerb um hoch qualifizierte Zuwanderer nachteilig seien. Diese Unterschiede können aber auch Vorteile bieten, denn die Gründe, warum Arbeitskräfte zuwandern, sind ebenfalls vielfältig und betreffen u.a. die Nachfrage in einem bestimmten Wirtschaftsbereich, die Sprache, die geografische Lage und historische Ver-bindungen zu den Herkunftsländern.

Rohith Ajjampur hat den Sprung gewagt: Er arbeitet bei der deutschen IT-Firma Datango als Programmierer. Doch die Zahl der hochqualifizierten Einwanderer wird mit der Blue Card nicht unbedingt steigen

⁶ Steffen Angenendt und Roderick Parkes: EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm, SWP-Aktuell 71, Dezember 2009

Die meisten EU-Staaten können mit den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien zumindest in einigen dieser Felder konkurrieren. Es könnte daher für EU-Staaten mit einem ähnlichen Bedarf an Hochqualifizierten und vergleichbaren Rahmenbedingungen sinnvoll sein,

EU-Staaten mit ähnlichem Bedarf an Hochqualifizierten sollten sich gemeinsam um die Anwerbung bemühen

sich im Rahmen der Blue-Card-Richtlinie gemeinsam um die Anwerbung passender Zuwanderer zu bemühen. Mit den so genannten Mobilitätspartnerschaften verfügt man bereits über ein Instrument für die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Dabei kann Arbeitskräften aus Drittstaaten ein befristeter legaler Zuzug in die betreffenden EU-Länder ermöglicht und eine Arbeitserlaubnis erteilt werden. Im Jahr 2008 wurden entsprechende Pilotprojekte mit Kap Verde und Moldau vereinbart, 2009 mit Georgien.

Zweitens könnten die gemeinsamen Bemühungen um eine bessere Nutzung der bestehenden Arbeitsmarktpotenziale ausgebaut werden. Alle Mitgliedsstaaten wollen die Integration von Zuwanderern verbessern. Auch die EU bemüht sich um eine Integrationsförderung, u.a. durch den Austausch über „Best Practices“, aber die Mitgliedsstaaten 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 könne die irreguläre Zuwanderung erhöhen. Ein breiteres

integrationspolitisches Mandat der EU muss aber nicht bedeuten, dass sich die EU in innenpolitisch sensible „kulturelle“ Fragen einmischt. Die EU könnte sich auf die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt durch Aus- und Weiterbildung konzentrieren und kulturelle Aspekte der Integration den Mitgliedsstaaten überlassen.

Drittens könnte ein gemeinsamer Bildungsmarkt geschaffen werden, um die EU für „High Potentials“ attraktiver zu machen. Mit dem Bologna-Prozess und der Lissabon-Agenda haben die Mitgliedsstaaten begonnen, ihre Hochschulsysteme zu reformieren und zu harmonisieren, um ausländische Studenten in die EU zu locken. Bislang war damit aber nicht beabsichtigt, die Absolventen zum anschließenden Verbleib zu bewegen. Die EU sollte sich – trotz ihrer beschränkten Kompetenzen in der Bildungspolitik – stärker um dieses Politikfeld bemühen. Bei einer klugen Gestaltung hätten alle Beteiligten – Herkunftsländer, Aufnahmeländer und die Migrantenselbst – Vorteile, und die Potenziale solcher „Bildungszuwanderer“ könnten besser genutzt werden.



Dr. STEFFEN ANGENENDT arbeitet in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.



RODERICK PARKES leitet das Brüsseler Büro der Stiftung Wissenschaft und Politik.