



Straßburg, den 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassende Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung

{ COM(2016) 378 final }
{ SWD(2016) 193 final }

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für die überarbeitete Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (Blaue Karte EU)

A. Handlungsbedarf

Warum? Worin besteht das Problem? Warum ist dies ein Problem auf EU-Ebene?

Die europäische Wirtschaft sieht sich in bestimmten, häufig ein hohes Kompetenzniveau erfordernden Schlüsselbereichen (z. B. IKT, Gesundheitswesen und Ingenieurwesen), zunehmend mit strukturellen Qualifikationsdefiziten und Missverhältnissen zwischen dem Arbeitskräftebedarf und dem Arbeitskräfteangebot konfrontiert. Des Weiteren wird die EU in den nächsten Jahrzehnten demografische Herausforderungen bewältigen müssen, die durch eine rasch alternde Bevölkerung, eine nach und nach schrumpfende Erwerbsbevölkerung und einen wachsenden Altersabhängigkeitsquotienten gekennzeichnet sind. Dies beeinträchtigt das Wachstum und die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der EU, die mit anderen großen Volkswirtschaften im Wettbewerb um die ausländischen Talente steht: Derzeit entscheiden sich 48 % der außereuropäischen gering qualifizierten Migranten für ein europäisches Zielland, während 68 % der gut ausgebildeten Drittstaatsmigranten ein nichteuropäisches OECD-Zielland bevorzugen.

Im Jahr 2009 wurde die Richtlinie zur Blauen Karte EU (BK) angenommen, um die EU zu einem attraktiveren Ziel für ausländische beruflich qualifizierte Fachkräfte (BQF) zu machen und einen Beitrag zur Stärkung der wissensbasierten Wirtschaft zu leisten. Allerdings gelingt es der EU nach wie vor nicht, BQF im internationalen Vergleich¹ in ausreichender Zahl² zu gewinnen und zu binden - weder im Rahmen nationaler Regelungen noch im Rahmen der BK-Regelung in den Mitgliedstaaten³. Die wichtigsten Probleme sind:

- die strukturellen Mängel der BK: restriktive Zulassungsbedingungen (z. B. hohes Mindestgehalt), begrenzte Mobilität innerhalb der EU und geringe Harmonisierung (die Mitgliedstaaten haben Spielraum in Bezug auf zentrale Aspekte), was zur Folge hat, dass die BK sich schlechten vermarkten lässt;

die strukturellen Mängel parallel bestehender nationaler Regelungen für die Zulassung von BQF: zwar können nationale Regelungen besser an die Besonderheiten der nationalen Arbeitsmärkte angepasst werden, doch erhebliche Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten zeigen, dass nur wenige dieser Regelungen als relativ erfolgreich angesehen werden können, da sie aufgrund ihrer Natur die als wichtiger Faktor für die Anziehungskraft dienende Mobilität innerhalb der EU nicht bieten können, was eine ineffiziente (Wieder)zuteilung von Arbeitskräften in der EU zur Folge hat.

Dies führt zu uneinheitlichen und parallel anwendbaren Regeln und Verfahren für die Zulassung von BQF in die EU, die wiederum eine komplexe und ineffiziente EU-Zuwanderungsregelung zur Folge haben, mit der weder auf die wachsende Nachfrage nach BQF reagiert werden kann noch der Arbeitskräftemangel und die Qualifikationsdefizite ausgeglichen werden können. Darüber hinaus gelingt es der EU nicht, andere talentierte, beruflich qualifizierte Drittstaatsangehörige (DSA) anzuziehen⁴. Allerdings liegen zahlreiche Faktoren, die die Attraktivität der EU für BQF beeinträchtigen, außerhalb des Anwendungsbereichs der Migrationspolitik. Dazu gehören unter anderem der Lebensstandard, die Karrieremöglichkeiten, die Sozialhilfe- und Steuersysteme, die Sprachen sowie die Höhe der Löhne und Gehälter.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Allgemeine Ziele: 1. Anwerbung und Bindung beruflich qualifizierter DSA, um zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU beizutragen und gegen die Folgen der Bevölkerungsalterung vorzugehen, 2. Ausgleich von Qualifikationsdefiziten durch bessere (Wieder)zuteilung von Arbeitskräften mit Hilfe eines erhöhten Zustroms von DSA, beruflicher Mobilität und Mobilität innerhalb der EU

Einzelziele: 1. Schaffung einer gut funktionierenden Migrationsregelung der EU für beruflich qualifizierte DSA, 2. Erhöhung der Zahl der beruflich qualifizierten DSA, die bedarfsorientiert zugelassen werden, 3. Harmonisierung und Vereinfachung der Zulassung von beruflich qualifizierten DSA, 4. Förderung der Integration von beruflich qualifizierten Drittstaatsangehörigen und ihrer Familienangehörigen durch günstige Aufenthaltsbedingungen und – rechte, 5. Verbesserung der Möglichkeiten für Mobilität innerhalb der EU, 6. Entwicklung der BK zu einer Marke und Erhöhung der Attraktivität der EU als Ziel für beruflich qualifizierte DSA .

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Derzeit wirbt jeder Mitgliedstaat für sich BQF an, wodurch die Zahl der erteilten BQF-Titel niedrig ist. Der EU-Mehrwert einer reibungslos funktionierenden Blauen Karte ist eine einheitliche, transparente, flexible und gestraffte Regelung für die BQF. Durch Bündelung der einschlägigen Maßnahmen, Bereitstellung konkreter Rechte auf Mobilität innerhalb der EU, Nutzung des erweiterten Arbeitsmarkts und weltweite Vermarktung der EU mit Hilfe einer attraktiven und eindeutigen EU-Marke kann sich diese Regelung im Wettbewerb mit den klassischen Einwanderungsländern wie den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien besser behaupten.

¹ Die US-Erwerbsbevölkerung beträgt etwa zwei Drittel der der EU, die USA lassen aber jährlich rund 200 000 beruflich qualifizierte Arbeitsmigranten zu.

² Der derzeitige Zustrom von BQF in die EU25 stellt sich folgendermaßen dar: 23 419 im Jahr 2012, 34 904 im Jahr 2013 und 38 774 im Jahr 2014.

³ Im Jahr 2014: 13 852 BK (weniger in den Vorjahren) – fast 90 % in einem Mitgliedstaat – und etwa 25 000 nationale Aufenthaltstitel für BQF.

⁴ DSA als innovative Unternehmer, Dienstleister und beruflich qualifizierte Personen mit internationalem Schutzstatus und Asylbewerber.

B. Lösungen

Welche Optionen stehen zur Verfügung, um die genannten Ziele zu erreichen? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?

Es wurden drei Optionen (POP) bewertet:

- POP1: eine sehr stark integrative Regelung, die den Zugang zur BK durch die Einführung von Gehalt und Qualifikationen als alternative Bedingungen deutlich erweitert, z. T. auch auf Arbeitskräfte mit mittlerer Qualifikation; es sind nur wenige zusätzliche Rechte vorgesehen;
- POP2: eine Regelung, die die Zulassungsbedingungen und -rechte verändert und bei der der Schwerpunkt weiterhin auf BQF liegt; diese Option hat drei Unteroptionen: a) eine stärker integrative, flexiblere und anpassbarere Regelung für eine breitere Gruppe von BQF, die Verfahren erleichtert, mehr Rechte und mehr Mobilität innerhalb der EU garantiert, b) eine selektivere Regelung für die am besten beruflich qualifizierten Fachkräfte, die noch mehr Rechte und Mobilität garantiert und c) eine zweistufige Regelung, die a) und b) kombiniert.
- POP3: eine selektive EU-weit einheitliche BK mit (hoher) einheitliches Mindestgehalt und umfassenden Erleichterungen und Rechten, darunter auch die uneingeschränkte Mobilität.

Darüber hinaus wurden drei horizontale Optionen (POS), die ergänzend oder eigenständig einzusetzen sind, bewertet:

- PO-A: nichtlegislative Maßnahmen (stärkere Zusammenarbeit, bessere und schnellere Anerkennung von Berufsqualifikationen usw.);
- PO-B: Ausweitung des Anwendungsbereichs auf innovative Unternehmer;
- PO-C: Ausweitung des Anwendungsbereichs auf beruflich qualifizierte Personen mit internationalem Schutzstatus oder Asylbewerber.

Die bevorzugte Option ist POP2 (Unteroption a) zusammen mit PO-A. Darüber hinaus wurde PO-C als mit begrenzten positiven Auswirkungen durchführbar eingestuft. Zu dieser Option müssen noch politische Überlegungen angestellt werden.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die meisten Wirtschaftsakteure betrachten den Status quo als nicht zufriedenstellend und nichtlegislative Maßnahmen als unzureichend. Sie haben sich in der Regel für mehr Flexibilität bei den Zulassungsbedingungen und schnellere Verfahren, stärkere Harmonisierung und Verbesserung der Mobilität innerhalb der EU ausgesprochen. Dagegen halten die meisten staatlichen Akteure (insbesondere Regierungen und Verwaltungen) eine Überarbeitung der BK nicht für wünschenswert und ziehen die Beibehaltung paralleler nationaler Regelungen vor. In Bezug auf den Umfang der Änderungen, insbesondere hinsichtlich der Ausweitung auf Arbeitskräfte mit einer mittleren Qualifikation sowie auf andere Kategorien von Migranten, sind die Meinungen geteilt. Auch diejenigen, die sich für eine EU-weite Regelung für Unternehmer oder Dienstleistungsanbieter aussprechen, sind generell der Ansicht, dass ein separates gezielt ausgerichtetes Instrument besser geeignet wäre. Auch die Meinungen der Interessenträger hinsichtlich der Ausweitung auf Kategorien von Migranten, die internationalen Schutz beantragt oder erhalten haben, sind geteilt.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option / haben die wichtigsten Optionen?

Die bevorzugte Option würde sich positiv auf die Wirtschaft auswirken, da eine größere Verfügbarkeit von BQF in der EU zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit beitragen würde und gut geeignet ist, um gegen den Arbeits- und Fachkräftemangel vorzugehen und junge Talente zu binden (niedrigeres Mindestgehalt für Mangelberufe und Hochschulabsolventen).

Diese Option hat ein hohes Potenzial, um die Zahl der BQF, ihre berufliche Mobilität und ihre Mobilität innerhalb der EU zu erhöhen und würde es ermöglichen, rascher und unproblematischer zu reagieren, wenn Qualifikationsdefizite auftreten und sich anderswo bessere Möglichkeiten ergeben. Bei der bevorzugten Option ist der notwendige Ausgleich zwischen flexiblen Zulassungsbedingungen und erweiterten Rechten ausgewogen. Die Option kombiniert ein hohes Maß an integrativen Maßnahmen, eine erhebliche Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der Anpassung ihrer nationalen Situation und ein hohes Substitutionspotenzial für parallele nationale Regelungen sowie die weitere Vereinfachung der Verfahren, ein höheres Schutzniveau für die Rechte, die weitere Erleichterung der Mobilität innerhalb der EU und ein hohes Maß an Harmonisierung.

Die Vorteile wären gleichmäßig zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt, da die Regelung eine Anpassung an die nationalen Gegebenheiten ermöglicht. Die sozialen Auswirkungen wären zum größten Teil positiv, da die EU-Bürger vom Wirtschaftswachstum insgesamt profitieren würden, und es dürfte im Falle beruflich qualifizierter Fachkräfte nur wenige Entlassungen von EU-Arbeitnehmern geben. Unter die Regelung fallende BQF würden weiterreichende Rechte genießen, und Drittstaaten würden von der Zuwanderung von Fachkräften, zirkulärer Migration und Migrantenüberweisungen profitieren. Die nichtlegislativen Maßnahmen der Option PO-A hätten für sich allein genommen nur eine begrenzte Wirkung. Würden sie allerdings miteinander kombiniert, würden sie die positiven Auswirkungen der Option POP2 (a) verstärken, die Regelung stärker ins Blickfeld der BQF und der Arbeitgeber rücken, was wiederum die BK als Marke stärken würde.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die Einführung der neuen Regelung anstelle der bestehenden parallelen nationalen Regelungen wäre für die Mitgliedstaaten mit einigen Verwaltungskosten verbunden. Ein gewisses Risiko der Abwanderung von BQF aus Drittstaaten besteht, doch sind in der BK Bestimmungen zur Begrenzung des Brain Drain aus diesen Ländern vorgesehen. Es wird davon ausgegangen, dass es nur sehr wenige Entlassungen von EU-Arbeitskräften geben wird.

Wie wird sich die BK-Regelung auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen auswirken?

Durch eine attraktivere und stärker integrative BK werden Unternehmen aller Größenordnungen und Strukturen von der einfacheren Anwerbung von BQF und vom Zugang zu einem größeren Pool von BQF innerhalb der EU profitieren. Insbesondere KMU, die nur über begrenzte Ressourcen für Einstellungen verfügen, wird eine integrativere (niedrigere Mindestgehalt) und vereinfachte Zulassungsregelung zugute kommen. Da ein System der „anerkannten Arbeitgeber“ insbesondere für größere Unternehmen vorteilhaft sein kann, sind spezifische Anpassungen zugunsten von KMU erforderlich, um vertretbare Zulassungsbedingungen und Kosten sicherzustellen. Der schrittweise Übergang aus dem Beschäftigungsverhältnis ins Unternehmertum fördert die Gründung kleiner, innovativer Unternehmen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Zu Beginn würden Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten anfallen, da die bestehenden Regelungen durch die BK ersetzt werden würden, wozu einige Schulungen und Informationsveranstaltungen erforderlich wären. Diese Kosten würden voraussichtlich schnell durch die einfachere und leichter zu verwaltende Regelung ausgeglichen. Während sich die Verwaltungskosten insgesamt durch eine größere Anzahl von Antragstellern erhöhen würden, würden die Stückkosten dank Größenvorteilen und Effizienzgewinnen durch eine vereinfachte Regelung sinken. Ferner wären diese Kosten weitgehend durch Gebühren aufgewogen und, indirekt, durch die wirtschaftlichen Vorteile für die Aufnahmegesellschaft sowie durch höhere Steuereinnahmen.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Eine stärker integrative BK würde sich positiv auf die Grundrechte auswirken, da die günstigen Vorschriften über die Familienzusammenführung und Mobilität der BK mehr Menschen zugute kämen.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte Option wirft keine Probleme hinsichtlich der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auf, da sie auf der derzeitigen Regelung aufbaut, gleichzeitig aber erheblich mehr beruflich qualifizierte Fachkräfte und Talente anziehen kann. Sie fördert die Harmonisierung, lässt den Mitgliedstaaten aber den nötigen Spielraum für eine Anpassung an nationale Gegebenheiten und strategische Präferenzen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach der Umsetzungsfrist, und danach alle drei Jahre einen Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Blauen Karte EU vorlegen.