

Die EU-Strategie zur Förderung der legalen Einwanderung

Die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes

Andrea De Petris



Die legale Migration bietet potenziell nicht nur den Migranten, sondern auch den Ländern, aus denen sie kommen, und den Ländern, in die sie reisen, erhebliche Vorteile. Sie ermöglicht den Migranten, ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Ankunftsändern zu verbessern und gleichzeitig besser auf die Arbeitsmarkterfordernisse der Aufnahmeländer einzugehen. Die Europäische Kommission hat eine Mitteilung über eine Strategie zur Verbesserung der Bedingungen legaler Migration in der EU herausgegeben. Sie zielt darauf ab, die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Talente und verschiedene Arten von Qualifikationen anzuziehen, die zur künftigen Entwicklung der EU-Wirtschaft beitragen können. Die Strategie besteht aus:

- einer legislativen Säule zur Überarbeitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige und der Richtlinie über die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis;
- einer operativen Säule für die Schaffung von Partnerschaften zwischen der EU und Drittländern sowie EU-Talentpools;
- einer zukunftsorientierten Säule, um den Arbeitskräftemangel in der EU zu beheben und den Zugang von Studierenden, Forschern und innovativen Unternehmern zur EU zu fördern.

Obwohl einige spezifische Anpassungen angebracht wären, verdient der Vorschlag der Kommission aus mehreren Gründen eine insgesamt positive Bewertung:

- ▶ Ein integrierter Ansatz ist wichtig, um die positiven Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt zu optimieren;
- ▶ Die Voraussetzungen für eine zentral gesteuerte Zuwanderung in die EU werden perspektivisch geschaffen;
- ▶ Die Attraktivität von Unternehmensgründungen aus Nicht-EU-Ländern wird gefördert;
- ▶ Für eine vollständige Umsetzung des Vorschlags ist jedoch weiterhin eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten entscheidend.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	3
2	Gründe für den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften in der EU	4
2.1	Der Beitrag von ausländischen Arbeitskräften zum EU-Arbeitsmarkt	4
2.2	Partnerschaften mit den Herkunftsländern	5
2.3	Merkmale des demografischen und arbeitsmarktpolitischen Umfelds der EU	6
3	Die Strategie für eine legale Zuwanderung in die EU	7
3.1.	Der geltende Rechtsrahmen.....	7
3.2.	Die drei Säulen der Strategie.....	8
4	Die legislative Säule	8
4.1.	Überarbeitung der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte	9
4.2.	Überarbeitung der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis	12
5	Die operative Säule	16
6	Die zukunftsorientierte Säule	20
7	Fazit	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einschätzung von Kosten und Einsparungen: langfristige Aufenthaltsberechtigung.....	11
Tabelle 2:	Einschätzungen von Kosten und Einsparungen: kombinierte Erlaubnis	14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Der EU-Talentpool.....	19
--------------	------------------------	----

1 Einführung

Migration ist derzeit und wird auch in Zukunft ein grundlegendes Phänomen der Menschheit sein, sowohl weltweit als auch in Bezug auf die EU. Am 1. Januar 2021 hielten sich 23,7 Millionen Drittstaatsangehörige, das heißt 5,3% der Gesamtbevölkerung, in der EU auf, von denen nur ein geringer Teil (zwischen 125 000 und 200 000) irreguläre Migranten waren¹, während etwa 2,25 bis 3 Millionen Drittstaatsangehörige auf legalen Wege in die EU einreisten.²

Daher erscheint es notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, um die Bewegungen von Migranten so legal wie möglich zu gestalten. Legale Migration bietet sowohl den Migranten als auch deren Herkunftsländern und den Staaten, in die sie gehen, erhebliche Vorteile. Die legale Zuwanderung ermöglicht es den Migranten, ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Ankunftsändern zu verbessern und gleichzeitig besser auf den Arbeitsmarktbedarf der Aufnahmeländer einzugehen. Die Integrationsbereitschaft steigt empirisch typischerweise an, wenn Migranten eine langfristige Perspektive geboten wird. Dies kann die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Wirtschaft, der Arbeitsmarktstruktur und der sozialen Bedingungen in den von Migration betroffenen Ländern fördern, indem unter anderem die Entwicklung des grünen und digitalen Wandels in der EU vorangetrieben, der Zusammenhalt und die Widerstandsfähigkeit der europäischen Gesellschaften gestärkt und die bürgerlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Migranten besser geschützt werden. Daher ist die Europäische Kommission der Ansicht, dass die gemeinsame Migrationspolitik der EU die Integration der EU-Wirtschaft und die Interdependenz der nationalen Arbeitsmärkte unterstützen sollte. Darüber hinaus führt der Alterungstrend in der EU auch zu einem Rückgang der Innovationskapazität, die von innen kommen kann. Die Fähigkeit, Start-ups und innovative Projekte anzuziehen, die derzeit in andere Teile der Welt abwandern³, würde auch zu einer Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Wirtschaftssystems führen, wovon auch die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Kontext profitieren würden.

Es wurde betont, dass das EU-Grundprinzip der Nichtdiskriminierung auf den Arbeitsmärkten im Widerspruch zur Realität von Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern steht, und zwar sowohl aufgrund ihres unterschiedlichen Rechtsstatus (nicht jeder Rechtsstatus gewährt Zugang zu denselben Rechten) als auch aufgrund der unterschiedlichen Ansätze, die die Länder in Bezug auf jeden Migrantenstatus verfolgen. Dies gilt zum Teil auch für Nicht-EU-Bürger, die legal im EU-Gebiet arbeiten. Dieser Mangel an Homogenität zwischen den Ländern erschwert es sowohl den ausländischen

¹ Eurostat, [Migration and migrant population statistics 2020](#).

² Eurostat, First permits by reason, length of validity and citizenship, Daten bis 2020. Der zahlenmäßige Unterschied zwischen regulären und irregulären Migranten in der EU erklärt sich hauptsächlich dadurch, dass Migranten in vielerlei Hinsicht fragil sind. Dort, wo es legale Migrationswege gibt, die auch die sichersten, zuverlässigsten und billigsten sind, nutzen sie diese regelmäßig. Umgekehrt suchen sie, wenn es keine legalen Migrationskanäle gibt, nach alternativen Möglichkeiten, die allerdings unsicherer, gefährlicher und teurer sind. Darüber hinaus ist es strukturell schwieriger, die irreguläre Migration genau zu überwachen, da man nicht immer alle irregulären Einreisen in ein Land erfassen kann, S. C. Mortera-Martinez/B. Oppenheim (2018), [Why Europe needs legal migration and how to sell it](#), Centre for European Reform. Schließlich sind die Auswirkungen der COVID-19-Beschränkungen auf die irreguläre Migration zu erwähnen. Die COVID-19-Beschränkungen werden jedoch die irreguläre Migration und die Schmuggelaktivitäten nicht endgültig unterbinden. Die Daten über Migranten, die während des Ausnahmezustands irregulär reisten, zeigen, dass die Verknüpfung der COVID-19-Maßnahmen mit den Bestimmungen zur Bekämpfung der verdeckten Migration zwar zu einer vorübergehenden oder saisonalen Aussetzung oder Verringerung der Schmuggelaktivitäten geführt hat, die Nachfrage nach Dienstleistungen aber nicht beseitigt wurde. Es ist daher zu erwarten, dass die Zahl der irregulären Migranten, die sich auf den Weg in die EU machen, wieder zunehmen wird, sobald die COVID-19 Beschränkungen aufgehoben werden, G. Sanchez/L. Achilli (2020), [Stranded: The Impacts of COVID-19 on Irregular Migration and Migrant Smuggling](#), European University Institute, 5 ff.

³ R. Florida/I. Hathaway (2018), [Rise of the Global Startup City. The New Map of Entrepreneurship and Venture Capital](#), NYU.

Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern zu verstehen, wie die Rechtslage in den unterschiedlichen europäischen Staaten ist. Darüber hinaus begünstigt die Rechtsunsicherheit Sekundärbewegungen, das heißt Flüchtlinge und Personen mit humanitärem oder subsidiärem Schutz, die auf der Suche nach besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen von einem Aufnahmeland in ein anderes ziehen. Dies ist eines der Phänomene, die mit dem Dubliner Übereinkommen von 1990 und den Dublin-Verordnungen II und III vermieden werden sollen. Dadurch wird wiederum die Migrationssteuerung erschwert und kann politischen und sozialen Akteuren, die aus migrationsfeindlichen Haltungen Kapital schlagen wollen, Argumente gegen Migration liefern. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die fehlende Homogenität zwischen den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rechte bestimmter Kategorien von Migranten ein Hindernis für die Integration von Migranten in die Arbeitsmärkte und Gesellschaften darstellt.⁴ Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission eine Mitteilung⁵ herausgegeben, in der eine Strategie zur Schaffung von Bedingungen in der EU vorgestellt wird. Diese soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Talente und Kompetenzen verschiedener Art anzuziehen, die zur künftigen Entwicklung der EU-Volkswirtschaften beitragen können. Die Migration ist ein wesentliches Element des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage, wie er im neuen EU-Pakt zu Migration und Asyl⁶ festgelegt ist. Er gewährleistet auch eine stärkere Kohärenz zwischen der internen und externen Dimension der Migrationspolitik in der Union. Um einen effizienteren und sichereren Rahmen für die legale Zuwanderung in die EU zu schaffen, werden in der Mitteilung die drei Säulen beschrieben, auf die sich die EU-Politik zur legalen Zuwanderung in Zukunft stützen sollte: legislative, operative und politische Maßnahmen. In der Mitteilung wird auch die Notwendigkeit hervorgehoben, die Personen im erwerbsfähigen Alter, die infolge des russischen Einmarsches in der Ukraine in die EU gekommen sind, rasch in den EU-Arbeitsmarkt zu integrieren; im April 2022 waren dies bereits mehr als 2,5 Millionen.⁷

Dieser ceplInput analysiert die Säulen der Kommissionsstrategie zur Förderung der legalen Zuwanderung in die EU und hebt die innovative Wahl eines integrierten Ansatzes zwischen regulatorischen Reformen und operativen Initiativen für die Zukunft hervor. Es wird betont, dass der Erfolg der Strategie von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten abhängt, um eine integrierte Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen zu gewährleisten.

2 Gründe für den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften in der EU

2.1 Der Beitrag von ausländischen Arbeitskräften zum EU-Arbeitsmarkt

Statistische Analysen zeigen, dass Wanderarbeitnehmer in den letzten Jahren einen beträchtlichen Anteil an der Erwerbsbevölkerung in der EU ausgemacht haben, insbesondere in denjenigen Arbeitsbereichen, in denen viele Arbeitskräfte gesucht werden.⁸ Darüber hinaus wurde während der COVID-

⁴ V. Federico/S. Baglioni, [Europe's Legal Peripheries: Migration, Asylum and the European Labour Market](#), in: V. Federico/S. Baglioni (2021), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Springer, 16.

⁵ [COM\(2022\) 657 final](#), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschaftsrats- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern.

⁶ [COM\(2020\) 609 final](#).

⁷ Daten UNHCR, s. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

⁸ Am 1. Januar 2021 machten Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in den EU-27-Mitgliedstaaten 5,3% der Gesamtbevölkerung aus, während sie laut Eurostat-Daten im Jahr 2020 8,7% der Reinigungs- und Hilfskräfte, 7,2% der ungelerten Arbeiter im Gaststättengewerbe, 6,9% der ungelerten Arbeiter in der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, 6,1% der Arbeiter im Baugewerbe und 6,0% der ungelerten Arbeiter im Bergbau, Baugewerbe, verarbeitenden Gewerbe und Verkehr darstellten, vgl. [COM/2022/657 final](#), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den

19-Pandemie festgestellt, dass 13% der Arbeitnehmer, die lebenswichtige Funktionen ausübten, insbesondere im Gesundheitssektor (Ärzte und Pflegepersonal) und im Verkehrswesen (Kraftfahrer), Migranten waren.⁹ Nach der durch die Pandemie verursachten Beschäftigungskrise erholt sich der EU-Arbeitsmarkt trotz des Krieges in der Ukraine allmählich und benötigt neue Arbeitskräfte, insbesondere in Sektoren mit strukturellem Mangel wie Tourismus, Hotels, IT, Gesundheitswesen und Logistik.¹⁰ Allerdings ist der Arbeitskräftemangel in einigen Sektoren größer als vor der Pandemie, und bereits im März 2022 gab es einen starken Anstieg der offenen Stellen.¹¹ Die Entwicklung der EU-Wirtschaft hin zu einem umweltfreundlichen und digitalen Wandel erfordert auch eine Reihe spezifischer Qualifikationen, insbesondere in Sektoren wie Bauwesen, Energie, Fertigung und Verkehr: Hierfür werden zusätzliche Arbeitskräfte von außerhalb der EU benötigt, um die Qualifikationen bereitzustellen, die die EU-internen Arbeitskräfte allein nicht bieten können.¹²

2.2 Partnerschaften mit den Herkunftsländern

Die legale Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern bietet nicht nur wirtschaftliche und qualifikatorische Vorteile für den europäischen Arbeitsmarkt, sondern verbessert auch die Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten und trägt zur Eindämmung der irregulären Migration bei. Partnerschaften für die legale Migration in die EU, beispielsweise mit subsaharischen Ländern, könnten eine effizientere Steuerung der Migrationsströme ermöglichen. Diese Länder profitieren bereits von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU. Eine weitere Öffnung der legalen Migrationsrouten würde es ermöglichen, die irreguläre Migration gemeinsam mit diesen Ländern wirksamer zu bekämpfen. Solche Partnerschaften würden nicht darauf abzielen, Migration in die EU dauerhaft zu erhöhen. Drittländer haben ein Interesse daran, die Rückkehr qualifizierter Personen zu erleichtern und einen Beitrag zu ihrer nationalen Wirtschaft zu leisten.¹³ Aus diesem Grund ist eines der zentralen Instrumente des neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl die Schaffung geeigneter und für beide Seiten vorteilhafter Migrationspartnerschaften mit Drittländern.¹⁴ Auch wenn Instrumente zur Erleichterung der legalen Einreise von Migranten in die EU erforderlich sind, muss anerkannt werden, dass es Unterschiede im politischen und sozioökonomischen Kontext der EU-Mitgliedstaaten gibt, die allein dafür zuständig sind, über die Zahl der Drittstaatsangehörigen zu entscheiden, die zur Arbeitssuche in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen.¹⁵

Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Kompetenzen und Talente für die EU gewinnen

⁹ S. F. Fasani/J. Mazza, [Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response](#), 23.4.2020.

¹⁰ PES Network, [European Labour Market Barometer March 2022 – upswing in European labour market expected to continue despite the Ukraine war](#), 4.4.2022.

¹¹ IMF, [Labor Market Tightness in Advanced Economies](#), 31.3.2022.

¹² Eurofound, [Tackling labour shortages in EU Member States](#), 20.7.2021.

¹³ L. Scazzieri (2018), [To manage migration, the EU needs to rethink its neighbourhood policy](#), Centre for European Reform.

¹⁴ [COM\(2021\) 590 final](#), 15 ff.

¹⁵ Die Zuständigkeit der EU im Bereich der Migration ist insbesondere in Artikel 79 AEUV geregelt, der die Union zum einen ermächtigt, "eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu entwickeln, die in allen Phasen eine effiziente Steuerung der Migrationsströme, eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten, sowie die Verhinderung und verstärkte Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels gewährleisten soll" (Art. 79 (1)). Andererseits liest man im selben Artikel: "Dieser Artikel berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, den Umfang der Zulassung von Drittstaatsangehörigen festzulegen, die aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet kommen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen" (Art. 79 (5)). S. auch European Parliament, [Division of competences between European Union and its Member States concerning immigration](#), 2011.

2.3 Merkmale des demografischen und arbeitsmarktpolitischen Umfelds der EU

In der EU ist seit langem eine stetige Alterung der Bevölkerung zu beobachten, die mit einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung einhergeht. Die Daten zeigen, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2070 von etwa 65% im Jahr 2019 auf 56% bis 54% der Gesamtbevölkerung der EU-27 zurückgehen wird,¹⁶ insbesondere in den ländlichen Regionen einiger Mitgliedstaaten.¹⁷ Diese Trends werden sich unweigerlich auch auf den Arbeitsmarkt und die Widerstandsfähigkeit des EU-Wohlfahrtsstaates auswirken, denn wenn die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abnimmt, leidet das Wirtschaftswachstum, sinkt die Finanzkraft und steigt der Druck auf die Renten- und Sozialsysteme, da diese mit der Zeit immer weniger tragfähig sind.¹⁸

Die EU muss auf den Arbeitskräftemangel in bestimmten Sektoren und Gebieten¹⁹ und auf verschiedenen Qualifikationsniveaus eingehen: In nicht weniger als 28 Berufen, in denen im Jahr 2020 14% der Arbeitskräfte in der EU beschäftigt waren, besteht ein Mangel.²⁰ Darüber hinaus sind der unterschiedliche Entwicklungsstand der Regionen, das Fehlen oder Vorhandensein von städtischen Gebieten oder strukturelle Ungleichheiten in den Gebieten allesamt Faktoren der Ungleichheit in Bezug auf die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und die Lebensbedingungen auf regionaler oder lokaler Ebene.²¹ Aus diesen Gründen kann der Arbeitskräftemangel nicht allein durch die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Arbeitskräfte gedeckt werden, sondern es muss auch auf Arbeitskräfte von außerhalb der EU zurückgegriffen werden. Die EU muss Arbeitskräfte mit hohen technischen Kompetenzen anziehen, die in der EU nicht in der erforderlichen Anzahl vorhanden sind.²² Ein wichtiger Schritt in dieser Hinsicht wurde mit der Überarbeitung der Richtlinie über die "Blaue Karte EU"²³ unternommen, die darauf abzielt, die Rechte hochqualifizierter Migranten zu stärken, u. a. durch eine Verkürzung der Mindestdauer des Arbeitsvertrags (6 Monate) und des Mindestlohns (zwischen dem 1- und 1,6-fachen des Durchschnittslohns), durch weniger Einschränkungen und bürokratische Hürden beim Arbeitsplatzwechsel in der EU und durch günstigere Verfahren für die Familienzusammenführung.²⁴ Parallel dazu muss die EU Maßnahmen ergreifen, um die allgemeinen Bedingungen für Nicht-EU-Bürger auf dem

¹⁶ Eurostat, [Population on 1st January by age, sex and type of projection \(proj_19np\)](#).

¹⁷ Eurostat, [Population structure and ageing](#), Februar 2022; European Commission, [Impact of migration on working-age population](#).

¹⁸ European Commission, [Adequacy and Sustainability of Pensions](#).

¹⁹ Im dritten Quartal 2021 erreichte die vierteljährliche Quote der offenen Stellen in der EU27 2,4% und damit den höchsten Stand seit dem zweiten Quartal 2019 (vor der COVID-19-Pandemie). Im vierten Quartal 2021 lag sie bei 2,6%, s. Eurostat, [Euro area job vacancy rate at 2.8%](#), 17.3.2022.

²⁰ Zu den am schwierigsten zu findenden Arbeitskräften gehören Klempner und Rohrleitungsbauer, Fachkräfte für Gesundheitswissenschaften in der Krankenpflege, Systemanalytiker, Schweißer und Brennschneider, LKW-Fahrer, Bauingenieure und Softwareentwickler, vgl. European Labour Authority, [Analysis of shortage and surplus occupations 2021](#), November 2021. Darüber hinaus hat der Pandemie-Notstand in vielen EU-Mitgliedstaaten zu einem ernsthaften Mangel an medizinischem und Pflegepersonal geführt, vgl. EPSU, [Staff shortages in health increase across Europe](#), 25.1.2022.

²¹ European Commission, [The Demographic Landscape of EU Territories](#), 2021.

²² Zur Anerkennung von Berufsqualifikationen hatte die Kommission bereits einen Vorschlag vorgelegt [COM\(2011\) 883](#) zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems, darüber s. [cepAnalyse 15/2012](#).

²³ [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Die Blaue Karte EU](#), 3.1.2022.

²⁴ [Richtlinie \(EU\) 2021/1883](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates. Zum Potenzial der Blue Card s. [ceplnput 3/2015](#). Es ist zu betonen, dass es bis zu zwei Jahre dauern wird, bis diese Neuerungen in Kraft treten: Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 18. November 2023 durch Anpassung der nationalen Vorschriften umsetzen.

Arbeitsmarkt zu verbessern, insbesondere in dem Arbeitsausbeutung²⁵ und Diskriminierung²⁶ bekämpft werden. Darüber hinaus ist es notwendig, einerseits die Dauer und Komplexität der Einwanderungsverfahren in die EU sowie die unterschiedlichen Anforderungen für den Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu verringern und andererseits, die Verfahren zur Vermittlung hochqualifizierter Arbeitnehmer aus Drittländern an potenzielle Arbeitgeber in den Mitgliedstaaten zu erleichtern.

3 Die Strategie für eine legale Zuwanderung in die EU

3.1. Der geltende Rechtsrahmen

Seit den 2000er Jahren hat die EU eine Reihe von Rechtsvorschriften erlassen, die darauf abzielen, die von den Mitgliedstaaten für bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen geltenden Einreise- und Aufenthaltsbedingungen zu harmonisieren. Die Vorschriften gelten für die Einreise und den Aufenthalt zu Beschäftigungszwecken, beispielsweise für hochqualifizierte Arbeitnehmer (d.h. Inhaber der oben erwähnten "Blaue Karte EU"), Saisonarbeiter²⁷ und Arbeitnehmer, die konzernintern versetzt werden.²⁸ Die EU-Vorschriften regeln auch:

- die Zulassungsbedingungen und Rechte von Studenten und Forschern aus Drittstaaten²⁹,
- das Recht auf Familienzusammenführung³⁰ und
- die Bedingungen und Verfahren für Drittstaatsangehörige zur Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts ("langfristiger Aufenthalt").³¹

Darüber hinaus sehen die EU-Rechtsvorschriften ein einheitliches Verfahren für Arbeitnehmer aus Drittstaaten vor, die im Rahmen der nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten zugelassen werden, sowie eine kombinierte Erlaubnis, die gleichzeitig zur Arbeit und zum Aufenthalt berechtigt.³²

Die EU hat auch spezielle Programme zur Arbeitskräftemobilität mit Nicht-EU-Ländern mit Pilotprojekten zur legalen Migration initiiert, die darauf abzielen, Arbeitgeber in den Mitgliedstaaten bei der Suche nach Arbeitskräften zu unterstützen. Gleichzeitig sollen die Lebensbedingungen von

²⁵ Im September 2021 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung ([COM\(2021\) 592 final](#)) zur Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

²⁶ Für den Zeitraum 2021-27 wurde ein Maßnahmenpaket zur Verwendung von EU-Mitteln für die Integration von Personen mit Migrationshintergrund erstellt. In diesem Zusammenhang ist auch der [EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025](#) von Bedeutung.

²⁷ [Richtlinie 2014/36/EU](#) vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

²⁸ [Richtlinie 2014/66/UE](#) vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers.

²⁹ [Richtlinie \(UE\) 2016/801](#) vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit.

³⁰ [Richtlinie 2003/86/EG](#) des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

³¹ [Richtlinie 2003/109/EG](#) des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

³² [Richtlinie 2011/98/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Arbeitnehmern, Studenten und Auszubildenden in den an diesen Projekten beteiligten Nicht-EU-Ländern verbessert werden.³³

3.2. Die drei Säulen der Strategie

Die EU hat eine vielfältige Strategie eingeleitet, die darauf abzielt, die Steuerung der legalen Migration in der EU zu verbessern und gleichzeitig wirksame und pragmatische Antworten auf die Forderungen des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten zu erarbeiten.

Das wichtigste EU-Strategiedokument ist die Mitteilung der Europäischen Kommission, die darauf abzielt, die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zu fördern qualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern anzuziehen.³⁴ Andererseits ist sich die Kommission darüber im Klaren, dass diese Prozesse nicht zu einer strukturellen Verstärkung der Abwanderung von Fachkräften in die Mitgliedstaaten führen dürfen, was dazu führen würde, dass den Nicht-EU-Ländern auf Dauer Fachkräfte und Talente entzogen würden, was schwerwiegende Auswirkungen auf das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wachstum dieser Länder hätte.³⁵ In der Mitteilung werden die Gründe dargelegt, warum es im Interesse der EU liegt, sich mit Instrumenten zur Förderung der legalen Einwanderung in die EU auszustatten, und die drei grundlegenden Pfeiler beschrieben, auf denen eine solche Strategie beruhen sollte. Diese besteht aus folgenden drei Säulen:

- Die legislative Säule beinhaltet die Überarbeitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige³⁶ und die Richtlinie über die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis³⁷. Die Verfahren für die Zulassung von Arbeitnehmern mit verschiedenen beruflichen und technischen Qualifikationen soll so vereinfacht werden. Zudem soll die Mobilität von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich bereits rechtmäßig in der EU aufhalten, innerhalb der EU gefördert und deren Rechte geschützt werden – vor allem um Ausbeutung zu verhindern.
- Die operative Säule beinhaltet den internationalen Abgleich von Angebot und Nachfrage. Dieser soll erleichtert werden, konkrete Maßnahmen zum Aufbau von Talentpartnerschaften mit wichtigen Partnerländern festlegt und die Hauptmerkmale eines EU-Talentpools definiert werden.³⁸
- Die zukunftsorientierte Säule beruht auf drei spezifischen Handlungsprioritäten: Pflege, Jugend und Innovation.

4 Die legislative Säule

³³ Acht Mitgliedstaaten waren oder sind derzeit an sechs derartigen Projekten mit Ägypten, Moldawien, Marokko, Nigieren, Senegal und Tunesien beteiligt. Zu den wichtigsten Themen gehören die zirkuläre Mobilität von IKT-Experten, Möglichkeiten für Unternehmer und Studenten sowie Praktika.

³⁴ [COM\(2022\) 657 final](#), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschaftsrats- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Attirare competenze e talenti nell'UE.

³⁵ [COM\(2022\) 657 final](#), 3.1.

³⁶ [Richtlinie 2003/109/EG](#) des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

³⁷ [Richtlinie 2011/98/UE](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

³⁸ S. der OCSE Studie (2019) [Building an EU Talent Pool, A new approach for migration management for Europe](#).

4.1. Überarbeitung der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte

Die Richtlinie³⁹ über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige zielt darauf ab, die Integration von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern, die sich dauerhaft in den Mitgliedstaaten niederlassen, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu fördern, der ein grundlegendes Ziel der Union darstellt.⁴⁰ Die Richtlinie legt die Bedingungen fest, unter denen Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig und ununterbrochen in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU erwerben können und definiert deren Rechte. In der Richtlinie heißt es insbesondere:

- Um den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu erhalten, müssen Drittstaatsangehörige fünf Jahre lang rechtmäßig und ununterbrochen in einem EU-Land gelebt haben.
- Bei der Berechnung der fünf Jahre sind Abwesenheiten zulässig (weniger als sechs aufeinanderfolgende Monate und nicht mehr als insgesamt zehn Monate innerhalb der fünf Jahre).
- Drittstaatsangehörige müssen nachweisen, dass sie über stabile und regelmäßige Einnahmen verfügen, um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie zu sichern, und müssen krankenversichert sein.
- Die nationalen Behörden müssen innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Anträge über diese entscheiden und ihnen die entsprechenden Unterlagen beifügen.
- Die Behörden können den Status des langfristig Aufenthaltsberechtigten aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit verweigern, nicht aber aus wirtschaftlichen Gründen.
- Antragsteller, die als förderungswürdig eingestuft werden, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, die mindestens fünf Jahre gültig ist und automatisch verlängert werden kann.
- Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige genießen in Bereichen wie Beschäftigung, Bildung, soziale Sicherheit, Besteuerung und Versammlungsfreiheit die gleichen Rechte wie EU-Bürger, aber in bestimmten Fällen können EU-Länder diese Gleichbehandlung einschränken.
- Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige können sich für mehr als drei Monate in ein anderes EU-Land begeben, um dort zu leben, zu arbeiten oder zu studieren, sofern das Land bestimmte Bedingungen erfüllen und sie können dabei von ihren Familienangehörigen begleitet werden.

Langfristig Aufenthaltsberechtigte können ihren Status verlieren, wenn sie:

- den Status unrechtmäßig erworben haben;
- sie einer Abschiebungsanordnung unterstehen, weil sie eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen;
- die EU für 12 ununterbrochene Monate verlassen haben.

Die Richtlinie gilt nicht für bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen, wie Studenten oder befristet beschäftigte Au-pairs und Saisonarbeiter.

³⁹ EUR-Lex, [Drittstaatsangehörige – Regeln für langfristig Aufenthaltsberechtigte](#), 4.5.2020.

⁴⁰ Cfr. Artt. 174-178 TFUE.

Wie bereits im Bericht der Kommission für 2019 über die Ergebnisse der Anwendung der Richtlinie hervorgehoben wurde⁴¹, gibt es jedoch weiterhin Probleme, die die vollständige Verwirklichung der Ziele der Richtlinie verhindern, insbesondere in Bezug auf:

- 1) den Erwerb des Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU für viele Drittstaatsangehörige, die daher nicht in den Genuss einer angemessenen Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes kommen;
- 2) die Integration von langfristig aufenthaltsberechtigten Personen, da die mit diesem Status verbundenen Rechte innerhalb der EU unklar sind;
- 3) die Möglichkeit für Inhaber dieses Status, sich in andere Mitgliedstaaten zu begeben und dort zu wohnen.

Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung sollen diese Probleme behoben werden, so dass die allgemeinen Ziele der Richtlinie in vollem Umfang erreicht werden können, durch (1) die Gewährleistung einer effizienten Steuerung der Migrationsströme in der EU durch eine angemessene Harmonisierung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten; (2) die Gewährleistung einer fairen Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten; (3) die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftswachstums der EU. Aus diesem Grund zielt die vorgeschlagene Überarbeitung darauf ab, a) ein kohärenteres, effizienteres und gerechteres System als das derzeitige für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU zu schaffen; b) die Ausübung des Rechts langfristig Aufenthaltsberechtigter, sich in anderen Mitgliedstaaten niederzulassen und aufzuhalten, zu erleichtern und damit auch diesen Aspekt der Mobilität innerhalb der EU zu verbessern; c) die Rechte langfristig Aufenthaltsberechtigter und ihrer Familienangehörigen zu stärken.

Die erwarteten Vorteile der von der Kommission vorgeschlagenen Überarbeitung

Da das Ziel der Strategie darin besteht, die Nutzung und die Lebensbedingungen von langfristig Aufenthaltsberechtigten in der gesamten EU zu verbessern, muss zunächst anerkannt werden, dass dieses Ziel nicht durch isolierte Initiativen einzelner Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Eine angemessene Vereinheitlichung der Regelung der Bedingungen für den Zugang zu diesem Status und dessen Nutzung erfordert ein einheitliches EU-weites Vorgehen, insbesondere im Bereich der Mobilität von langfristig aufenthaltsberechtigten Arbeitnehmern. Die von der Kommission vorgeschlagene Vereinheitlichung der Regelungen durch die Überarbeitung der Richtlinie hat erhebliche Vorteile.

Erstens verringert sie die Möglichkeit von Obstruktionsmaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten und ermöglicht einheitliches Vorgehen. Zweitens bringt die Überarbeitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige wirtschaftliche Vorteile für die EU mit sich. Mehr Drittstaatsangehörigen wird der Zugang zum Status des langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU ermöglicht. Dadurch würde der Anteil der Bevölkerung, der in den Genuss der mit diesem Status verbundenen Rechte kommt, steigen und die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die potenziell in andere Staaten ziehen könnten, zunehmen. Dies würde insgesamt zu höheren Steuereinnahmen führen, da die Verhandlungsposition der langfristig Aufenthaltsberechtigten gestärkt, Missbräuche zu ihren Lasten verringert und ihr Lohnniveau angehoben würde. Sie könnten sich leichter für einen Umzug in einen

⁴¹ [COM\(2019\) 161 final](#), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

anderen EU-Mitgliedstaat entscheiden, in dem sie bessere Arbeitsbedingungen und Löhne für dieselbe Arbeit erhalten.

Drittens sollte eine höhere Produktivität durch verbesserte Arbeitsbedingungen und ein allgemeines Wirtschaftswachstum erreicht werden, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die mehr langfristig aufenthaltsberechtigte Personen anziehen können. Gleichzeitig sollte die Stabilisierung der Arbeitsbedingungen das Risiko des Verlusts der Arbeitskompetenzen von ausländischen Arbeitskräften verringern. Denn wenn sie ihren Aufenthalt in einem Mitgliedstaat nicht regeln können, laufen sie Gefahr, zurückgeschickt zu werden. Auf diese Weise verlieren der Staat und der Arbeitgeber, der die Ausbildung durchgeführt hat, einen kompetenten Arbeitnehmer.⁴²

Einschätzung von Kosten und Einsparungen der Überarbeitung der Richtlinie

Nach Einschätzung der Kommission wird die Überarbeitung der Richtlinie über den Status des langfristig Aufenthaltsberechtigten die Mitgliedstaaten dazu zwingen, die Verwaltungsverfahren für die Gewährung des Status zu den derzeitigen Vorschriften anzupassen. Gleichzeitig wird die Reform jedoch zu erheblichen Gesamteinsparungen für die Mitgliedstaaten (aufgrund der Vereinfachung der derzeitigen Verfahren im Rahmen der Richtlinie) und für Drittstaatsangehörige (aufgrund der Senkung der Gebühren für die Bearbeitung des Antrags auf Erteilung des Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU) führen. Die Beschleunigung der Verfahren und die Bereitstellung qualitativ besserer Informationen über den Status des Drittstaatsangehörigen (was zu einer Verringerung der Kosten für Prozesskostenhilfe führt) und für Arbeitgeber (aufgrund der Verringerung der Verwaltungskosten und der Beschleunigung der Verfahren zur Gewährung des Status und der Erleichterung der Freizügigkeit von langfristig Aufenthaltsberechtigten innerhalb der EU).

Tabelle 1: Einschätzung von Kosten und Einsparungen: langfristige Aufenthaltsberechtigung

Einschätzung von Kosten und Einsparungen der Überarbeitung der Richtlinie ⁴³	
Kosten für die Mitgliedstaaten	Euro
1. einmalige Verwaltungskosten	781.000 Euro
2. wiederkehrende Verwaltungskosten (pro Jahr)	151.000 Euro
3. einmalige Befolgungskosten	452.000 Euro
4. wiederkehrende Befolgungskosten (pro Jahr)	900.000 Euro
Wiederkehrende Kosteneinsparungen (Jahresdurchschnitt)	
Mitgliedstaaten	24.500 Euro

⁴² vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.), (2016) [Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland](#), 242 ff.

⁴³ [COM\(2022\) 650 final](#), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung), 10; [SWD/2022/651 final](#), Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast), 30 ff.; [SWD/2022/650 final](#), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Bericht über die Folgenabschätzung (Zusammenfassung), Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung), 3.

Staatsangehörige von Drittländern	1.145.000 Euro
EU-Unternehmen	112.700 Euro

Quelle: Kommissionsdienste, [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Bericht über die Folgenabschätzung \(Zusammenfassung\), Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen \(Neufassung\)](#)

Folgen für Stakeholder

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU): Die Überarbeitung würde den Unternehmen zugutekommen, insbesondere durch Maßnahmen zur Erleichterung der Mobilität von Arbeitnehmern mit langfristigem Aufenthaltsstatus innerhalb der EU. Die Arbeitgeber, insbesondere die KMU, würden erheblich davon profitieren, wenn sie Zugang zu einer größeren Gruppe qualifizierter Drittstaatsangehöriger hätten, die sich bereits legal in der EU aufhalten.

Nationale Behörden: Die zuständigen nationalen Einrichtungen müssen die bestehenden Verfahren anpassen. Dabei sollten sie sicherstellen, dass die neuen Vorschriften eingehalten werden. Diese sehen vor, dass in allen Mitgliedstaaten gleiche Bedingungen für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten gelten. Die parallelen Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten für dauerhafte Aufenthalte und erleichterte Mobilität sollen vereinheitlicht werden. Die Überarbeitung führt zu einer erheblichen prozeduralen Vereinfachung, die die den Mitgliedstaaten durch die Anpassung entstehenden Verwaltungs- und Befolgungskosten zumindest bis zu einem gewissen Grad ausgleicht.

Drittstaatsangehörige: Langfristig Aufenthaltsberechtigte werden von gleichen Bedingungen in allen Mitgliedstaaten profitieren. Sie werden zwischen einer langfristigen Aufenthaltsgenehmigung in der EU und einer nationalen langfristigen Aufenthaltsgenehmigung wählen können. Sie werden die Bedingungen für die Erlangung dieses Status in der EU leichter erfüllen können und eine Stärkung ihrer Rechte genießen, einschließlich der Rechte im Zusammenhang mit der Mobilität innerhalb der EU, und sie werden leichter Zugang zur zirkulären Migration innerhalb der EU haben.

Herkunftsländer von langfristig Aufenthaltsberechtigten: Die soziale und arbeitsrechtliche Stabilität der langfristig Aufenthaltsberechtigten erleichtert die wirtschaftlichen Bedingungen in ihren Herkunftsländern, da die in der EU tätigen Arbeitnehmer mit stabileren und vorteilhafteren Arbeitsbedingungen rechnen können und in der Lage sind, ihren Familien in ihren Herkunftsländern regelmäßiger Geld zukommen zu lassen.⁴⁴

4.2. Überarbeitung der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis

Die Richtlinie 2011/98/EU⁴⁵ („Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis“) verfolgt das Hauptziel, ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige einzuführen. Auf der Grundlage der Gleichbehandlung soll ein gemeinsames Bündel von

⁴⁴ Finanztransfers sind eine wichtige Stütze für das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern, cfr. Oxford Economics, [The remittance effect: A lifeline for developing economies through the pandemic and into recovery](#), Januar 2021.

⁴⁵ [Richtlinie 2011/98/UE](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Rechten für Antragsberechtigte gewährleistet werden, sodass sie wie EU-Bürger die kombinierte Erlaubnis erhalten können. Jüngste Untersuchungen der Umsetzung der Richtlinie zeigen jedoch, dass es noch erhebliche Probleme bei der Verwirklichung ihrer Ziele gibt.⁴⁶

In den zehn Jahren seit der Inkrafttreten der Richtlinie, hat die Kommission zahlreiche Beschwerden über die Umsetzung der Richtlinie erhalten, insbesondere über die Nichteinhaltung der gesetzlichen Fristen für die Erteilung der kombinierten Erlaubnis und über Probleme mit der Sozialversicherung. Es wurden mehrere Unzulänglichkeiten, Unstimmigkeiten und Mängel, sowohl personeller als auch materieller Art, sowie praktische Probleme bei der Umsetzung der Richtlinie festgestellt.⁴⁷ Aus diesen Gründen werden Arbeitgeber und Wanderarbeitnehmer in der EU durch die Unzulänglichkeiten der Richtlinie benachteiligt, die 1) zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand, 2) zu langen Wartezeiten für die Erlangung eines Arbeitsplatzes und 3) zu unsicheren Bedingungen in Bezug auf die geltenden Vorschriften führen.

Der Änderungsvorschlag der Kommission zielt darauf ab, insbesondere das Antragsverfahren für Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige zu vereinfachen. Der Veränderungsvorschlag:

- verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Beantragung einer kombinierten Erlaubnis sowohl im Bestimmungsmitgliedstaat als auch von einem Drittstaat aus zu ermöglichen, und verpflichtet die Mitgliedstaaten, das erforderliche Visum zu erteilen, wenn die im nationalen oder EU-Recht festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind;
- sieht vor, dass die in der Richtlinie vorgesehene Frist von vier Monaten für die Erteilung der kombinierten Erlaubnis sowohl die Erteilung des Visums, das für die Einreise in den Mitgliedstaat der ersten Beschäftigung erforderlich sein kann,⁴⁸ als auch die Zeit umfasst, die die zuständigen Behörden benötigen, um die derzeitige Arbeitsmarktlage zu prüfen;
- gibt Drittstaatsangehörigen, die im Besitz einer kombinierten Erlaubnis sind, das Recht, den Arbeitgeber während der Gültigkeitsdauer der Erlaubnis zu wechseln;
- trägt zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die zuständigen Behörden bei, indem er die Fälle einschränkt, in denen Anträge bei einem Wechsel der Beschäftigung neu gestellt werden müssen.

Der Vorschlag zielt auch darauf ab, eine Reihe von Gleichbehandlungsrechten zu verbessern und zu klären, welche Kategorien von Arbeitnehmern aus Drittstaaten in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Der Vorschlag dehnt den Geltungsbereich der Richtlinie auch auf Personen aus, die nach nationalem Recht Anspruch auf Schutz haben. Er stärkt den Schutz von Arbeitnehmern aus Drittstaaten durch die Einführung von Bestimmungen, die die Möglichkeit zur Einreichung von Beschwerden im Falle von Missbrauch, die Überwachung der korrekten Anwendung der Richtlinie und eine größere Sicherheit bei der Verhängung von Sanktionen erleichtern. Die Richtlinie ermöglicht es einem Drittstaatsangehörigen, der seinen Arbeitsplatz verloren hat, sich während eines Zeitraums von mindestens drei Monaten nach Beginn seiner Arbeitslosigkeit weiterhin rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufzuhalten, in dem er beschäftigt war. Damit soll die rechtliche und soziale Stellung des Arbeitnehmers

⁴⁶ [COM\(2019\) 160 final](#), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

⁴⁷ European Commission, [Legal migration fitness check](#).

⁴⁸ Art. 4 (3) [Richtlinie 2011/98/UE](#).

gestärkt werden, dem es in prekären Beschäftigungsverhältnissen sonst schwerer fallen könnte, Missstände durch seinen Arbeitgeber zu melden, weil er befürchten muss, seinen Arbeitsplatz und damit sein Recht auf einen weiteren rechtmäßigen Aufenthalt in dem Mitgliedstaat zu verlieren.

Die erwarteten Vorteile der von der Kommission vorgeschlagenen Überarbeitung

Die vorgeschlagene Überarbeitung zielt darauf ab, die Verwendungsbedingungen zu klären und den Geltungsbereich der derzeitigen kombinierten Erlaubnis zu erweitern, indem ihre Gültigkeit auf Personen ausgedehnt wird, die nach nationalem Recht Schutz genießen, sowie die Rechte von Drittstaatsangehörigen zu stärken. Die Einbeziehung der Personen, die nationalen Schutz genießen, in den Geltungsbereich der Richtlinie erhöht die Rechtssicherheit und die Gesamtheit der Rechte derjenigen, die derzeit nicht oder nur teilweise gleichbehandelt werden. Darüber hinaus trägt die Reform durch die vorgeschlagene Reihe gemeinsamer Bestimmungen über Inspektionen, Sanktionen und die Überwachung von Arbeitgebern dazu bei, den Schutz aller unter die Richtlinie fallenden Arbeitnehmer aus Drittstaaten vor Ausbeutung zu schützen.

Einschätzung von Kosten und Einsparungen der Überarbeitung der Richtlinie

Die Überarbeitung der Richtlinie sieht vor, die Einreichung von Anträgen auf Erteilung einer kombinierten Erlaubnis und gegebenenfalls von Visumanträgen zu rationalisieren und zu digitalisieren: Dies führt zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands und der Kosten für Antragsteller und Behörden. Darüber hinaus werden die Verfahren für den Wechsel des Arbeitgebers vereinfacht und die Rechte der Arbeitnehmer gestärkt. Das bietet den nationalen Verwaltungen, den Arbeitgebern und den Antragstellern für die kombinierte Erlaubnis konkrete Vorteile.

Tabelle 2: Einschätzungen von Kosten und Einsparungen: kombinierte Erlaubnis

Tabelle 2: Einschätzung von Kosten und Einsparungen der Überarbeitung der Richtlinie ⁴⁹		
Kosten für die Mitgliedstaaten		Euro
1. einmalige Kosten		zwischen 2,0 Mio. EUR und 7,0 Mio. EUR im Jahr 1
2. wiederkehrende Kosten		zwischen 100 000 EUR und 12,0 Mio. EUR pro Jahr
Einsparungen bei wiederkehrenden Kosten		Euro
Einsparungen durch geringere Anwendungskosten	Drittstaatsangehörige	Bis zu 11,0 Mio. EUR pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)
	Arbeitgeber	Bis zu 3,0 Millionen pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)
	Drittstaatsangehörige	Zwischen 89,0 Mio. und 278,0 Mio. EUR pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)

⁴⁹ [COM\(2022\) 650 final](#), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung), 10; [SWD/2022/651 final](#), Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast), 30 ff.; [SWD/2022/650 final](#), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Bericht über die Folgenabschätzung (Zusammenfassung), Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung), 3.

Einsparungen durch geringeren Zeitaufwand für die Bearbeitung der Anträge	Arbeitgeber	Zwischen 22,0 Mio. und 70,0 Mio. EUR pro Jahr
	Nationale Behörden	Zwischen 200.000 und 4,0 Mio. EUR (über einen Zeitraum von 10 Jahren)
Einsparungen durch geringere Reisekosten	Drittstaatsangehörige	Bis zu 137,0 Mio. EUR pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)
Einsparungen (geringere Vermittlungsgebühren)	Drittstaatsangehörige	Bis zu 106,0 Mio. EUR pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)
	Drittstaatsangehörige	Bis zu 25,0 Mio. EUR pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)
Einsparungen (Ermäßigung anderer Antragsgebühren: z. B. Beglaubigungsgebühren, Übersetzung von Dokumenten usw.)	Drittstaatsangehörige	Bis zu 14,0 Mio. EUR pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)
	Drittstaatsangehörige	Bis zu 4,0 Mio. EUR pro Jahr (über einen Zeitraum von 10 Jahren)

Quelle: [Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten](#) (Neufassung)

Folgen für Stakeholder

KMU: Unternehmen und Arbeitgeber sollten von einem schnelleren und potenziell breiteren Zugang zu Arbeitskräften in Drittländern profitieren. Eine Rationalisierung und Straffung des Verfahrens würden auch mehr Arbeitgeber dazu veranlassen, Arbeitnehmer aus Drittländern einzustellen, wenn freie Stellen nicht mit einheimischen Arbeitskräften besetzt werden können.

Nationale Behörden: Durch die Straffung der Antragsverfahren für Einzelgenehmigungen dürften die Verfahren für die Erteilung von Genehmigungen durch die nationalen Behörden effizienter werden, auch wenn die Umsetzung der neuen Bestimmungen zunächst mit höheren Kosten verbunden sein könnte. Darüber hinaus würden effizientere Verfahren, eine bessere Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und die Verhinderung von Ausbeutung den Mitgliedstaaten bei der Abstimmung von Qualifikationsangebot und -nachfrage zugutekommen und die Überwindung des Arbeitskräftemangels durch legale und regulierte Migrationsströme erleichtern.

Drittstaatsangehörige: Sie sollten von der Straffung des Verfahrens profitieren, die für sie zu einer Verringerung der Kosten für die Beantragung einer Genehmigung führt. Das Risiko des Lohndumpings, das in den Mitgliedstaaten zu Problemen führt, könnte entschärft werden wenn die EU konkrete Schritte in Richtung eines EU-weiten Mindestlohns einleiten würde, soweit dies im Rahmen der Kompetenzverteilung möglich ist.⁵⁰ Allerdings muss der Mindestlohn auch nichteuropäischen Arbeitnehmern garantiert werden, die auf dem Gebiet der EU-Länder arbeiten, in denen er anerkannt ist, oder es gelten für sie die für EU-Arbeitnehmer in Staaten ohne Mindestlohn anerkannten Lohnbedingungen. Durch die Zulassung der Freizügigkeit auch für ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Ländern, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, wird es viel schwieriger, Lohndumping in einem bestimmten Arbeitssektor zu betreiben. Für die gleiche Tätigkeit können nämlich auch Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Ländern in Staaten mit einem höheren Mindestlohn abwandern, wenn sie über die dafür

⁵⁰ Cfr. [ceplInput 13/2020](#). S. auch European Parliament, [Deal reached on new rules for adequate minimum wages in the EU](#), Press Release, 7.6.2022.

erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Der Mitgliedstaat, in dem sie arbeiten, muss eine Lohnspirale vermeiden, um Arbeitskraftverluste vorzubeugen. Darüber hinaus dürften die Klarstellungen zur Gleichbehandlung, die Streichung der Bindung an einen einzigen Arbeitgeber als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der kombinierten Erlaubnis sowie die Stärkung des Rechtsschutzes die Gefahr der Ausbeutung durch Arbeitgeber verringern, und es wird schwieriger sein, am Arbeitsplatz diskriminiert zu werden. Infolgedessen sollten sich auch die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen von Arbeitnehmern aus Drittstaaten sowie ihr Familien- und Berufsleben verbessern. Dies beinhaltet auch die etwaige Inanspruchnahme von Sozialleistungen ihres Beschäftigungslandes.

5 Die operative Säule

Aufbau von Partnerschaften zwischen Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Partnerländern

Die Kommission schlägt vor, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb der Union und mit den Partnerländern zu intensivieren. Es sollen Partnerschaften aufgebaut werden, um Talente in die EU zu holen, und den so genannten EU-Talentpool zu schaffen. Beide Maßnahmen sind Teil des neuen Pakts zu Migration und Asyl. Die Partnerschaften zielen darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Partnerländern zu stärken und die internationale Mobilität von Arbeitskräften und die Entwicklung von Talenten in einer für beide Seiten vorteilhaften und zirkulären Beziehung zu fördern.⁵¹ Nach den Absichten der Kommission sollen die Partnerschaften als Grundlage für die Schaffung legaler Migrationswege dienen, mit denen ein umfassender politischer Rahmen erreicht werden soll, der die wichtigsten Partnerländer in alle Bereiche der Migrationssteuerung, einschließlich der Rückkehr und Rückübernahme von Migranten und der Verhinderung irregulärer Ausreisen, wirksam einbezieht.⁵²

Partnerschaften, die darauf abzielen, Talente anzuwerben, sollen flexibel organisiert werden, wobei der Arbeitsmarkt und der Qualifikationsbedarf sowohl der EU-Mitgliedstaaten als auch der Partnerländer berücksichtigt werden soll.⁵³ Die Partnerschaften sollten für die Partnerländer, die Mitgliedstaaten, die Wirtschaft auf beiden Seiten und die Menschen, die sie nutzen werden, gleichermaßen von Nutzen sein. Darüber hinaus sollten die Partnerschaften die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsgemeinschaften von Wanderarbeitnehmern fördern, die Entwicklung der wichtigsten Partnerländer unterstützen und die sozialen und wirtschaftlichen Möglichkeiten für ihre Bürger verbessern. Gleichzeitig sollten die Partnerschaften geeignete Abhilfemaßnahmen für Defizite in einigen Bereichen der Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten bieten und die Unternehmen auf beiden Seiten bei der Entwicklung der am meisten nachgefragten Qualifikationen unterstützen. Schließlich sollten die Partnerschaften

⁵¹ Die aktuellen und langfristigen demografischen Trends machen das Missverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot an Qualifikationen in der EU zu einem besonders drängenden Problem. Angesichts des erwarteten Rückgangs der Erwerbsbevölkerung und des steigenden Durchschnittsalters können es sich die Mitgliedstaaten nicht leisten, Humankapital zu verschwenden. In einer 2018 vom Institut für Marktwirtschaft (EWI) im Auftrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses erstellten Studie wird ein jährlicher Produktivitätsverlust von 2,14% in der gesamten EU aufgrund der bestehenden Ungleichgewichte geschätzt. Neben lebenslangem Lernen und verbesserten Praktiken der Arbeitsvermittlung wird in dem Bericht empfohlen, die Zuwanderung von Talenten aus Nicht-EU-Ländern zu fördern, um das Problem angemessen lösen zu können, S. European and Social Committee (2018), [Skills mismatches: EU businesses are losing millions, and will be losing even more!](#), 64.

⁵² [COM/2022/657 final](#), 11.

⁵³ Die Partnerschaften sollen alle Ebenen des Fachwissens und verschiedene Wirtschaftssektoren wie IKT, Wissenschaft, Ingenieurwesen, Gesundheit und Langzeitpflege, Landwirtschaft, Verkehr, Gartenbau, Lebensmittelverarbeitung und Tourismus, Bauwesen und Hafendarbeiten, Transport und Logistik einbeziehen, wobei die Bedürfnisse der an den Partnerschaften beteiligten öffentlichen und privaten Akteure berücksichtigt werden, und zwar durch zeitlich begrenzte, langfristige oder zirkuläre Formen der Mobilität, je nach den Interessen der Beteiligten, vgl. [COM/2022/657 final](#), 12.

der Gefahr der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus den Partnerländern entgegenwirken, indem sie den Zustrom hochqualifizierter Arbeitskräfte in alle Partnerländer fördern und den Zugang zu neuen Ausbildungsmöglichkeiten, Berufserfahrung und Studien- oder Berufsbildungswegen unterstützen, die sowohl in der EU als auch in den Herkunftsländern der an den Partnerschaften beteiligten Personen entwickelt werden können.⁵⁴

Die Kommission fördert die Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten an einer Partnerschaft, um ein gemeinsames Netzwerk zu schaffen, mit dem Talente für jedes Partnerland gewonnen werden können. Auf diese Weise wird es möglich sein, die Art der durchgeführten Arbeits- und Ausbildungsaktivitäten zu erweitern, verschiedene Arten von Mobilität zu ermöglichen, die für unterschiedliche Qualifikationen und Wirtschaftssektoren erforderlich sind, die Wirkung des Abkommens sowohl auf die Mitgliedstaaten als auch auf die Partnerländer zu verbessern und einen Mehrwert für die berufliche Laufbahn der einzelnen Staatsangehörigen der teilnehmenden Drittländer zu gewährleisten.⁵⁵

Es ist klar, dass mit diesem Vorschlag eine „Win-Win-Win-Lösung“ angestrebt wird: Eine Zusammenarbeit, die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Arbeitnehmer aus Drittstaaten und deren Herkunftsländer zufrieden stellt. Mehrere neuere Studien haben jedoch gezeigt, dass die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland für westliche Länder ohne ein angemessenes Ausgleichsverfahren zu ernsthaften Problemen für die Herkunftsländer der Arbeitskräfte führen kann, denen die Fachkräfte fehlen könnten, deren Studium und Ausbildung sie finanziert haben.⁵⁶ Aus diesem Grund ist es absolut unvermeidlich, dass bei der Definition von Partnerschaften einige innovative und weitsichtige Vorschläge berücksichtigt werden, die ausgewogene Maßnahmen zwischen Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern vorschlagen, um die Gefahren eines systematischen Braindrains zu vermeiden.⁵⁷

Der EU-Talentpool und das Pilotprojekt für die Ukraine

Die Kommission schlägt die Schaffung eines EU-Talentpools⁵⁸ (s. Abbildung 1) vor: Die erste EU-weite Plattform für die Zusammenführung von Bewerbern aus Drittländern, die auf der Grundlage bestimmter Qualifikationsniveaus, Kriterien, Migrationsanforderungen und Bewertung ihrer Zeugnisse ausgewählt werden.⁵⁹ Die Kommission plant den offiziellen Start des EU-Talentpools und seines Portals bis

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Id.

⁵⁶ M. A. Clemens (2015), [Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world](#), s IZA Journal of Labor Policy.

⁵⁷ Ein Beispiel für einen Vorschlag für eine so genannte globale Qualifikationspartnerschaft ist der Fall der moldawischen Krankenschwestern in Deutschland: Maria und Ion sind zwei junge Moldawier mit niedrigem Einkommen, die in Chişinău, Moldawien, eine Ausbildung zum Krankenpfleger absolvieren. Maria plant, in Deutschland zu arbeiten, Ion in Chişinău. Die Ausbildung kostet für jeden von ihnen 10.000 €, und das kann sich keiner von ihnen leisten. Eine private Krankenhausgruppe in Deutschland finanziert die gesamte Ausbildung von Maria und die Hälfte der Ausbildung von Ion, also insgesamt 15 000 Euro. Im Gegenzug verpflichtet sich Maria, mindestens vier Jahre lang in diesem Krankenhausnetz zu arbeiten. Mit ihrem höheren deutschen Gehalt kann Maria in diesem Zeitraum die gesamten 15 000 Euro zurückzahlen, was nur 10 Prozent ihres Einkommens entspricht, erwähnt in: C. Mortera-Martinez/B. Oppenheim (2018), [Why Europe needs legal migration and how to sell it](#), Centre for European Reform, 11.

⁵⁸ Cfr. European Parliamentary Research Service (EPRS), Legal migration policy and law. European added value assessment, September 2021, 75-76.

⁵⁹ In ihrer Mitteilung weist die Kommission darauf hin, dass der EU-Talentpool und seine Pilotinitiative in voller Übereinstimmung mit der [Verordnung \(EU\) 2016/679](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten umgesetzt werden sollen und zum freien Datenverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG und der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und der Entscheidung Nr. 1247/2002/EG, vgl. [COM/2022/657 final](#), 15.

Mitte 2023 durch eine Empfehlung, die eine neue Verordnung und einen detaillierten Fahrplan für die verschiedenen Entwicklungsstufen enthält.⁶⁰

Der Talentpool könnte in der Tat das Instrument darstellen, um ein anderes Konzept der Migrationssteuerung, beispielsweise nach dem kanadischen Modell⁶¹, zu entwickeln. Wenn es darum geht, Talente in die EU zu holen, sollte man sich darüber im Klaren sein, dass nicht nur Wirtschaftsmigranten, sondern auch Flüchtlinge über Qualifikationsprofile verfügen können, die zu den in den EU-Mitgliedstaaten gemeldeten offenen Stellen passen.⁶²

Darüber hinaus sollten ergänzende Schutzmöglichkeiten diversifiziert und erweitert werden. Sie können dazu beitragen, die Kluft zwischen der Zahl der Vertriebenen und der Anzahl an verfügbaren legalen Wegen in sichere Staaten zu verringern. Zu diesem Zweck können qualifizierte Schutzmaßnahmen ein geeignetes Instrument sein, um die traditionellen Neuansiedlungsbemühungen zu ergänzen. In diesem Sinne stellt das von der Kommission geförderte Projekt Talentpool einen bedeutenden Durchbruch im Umgang der EU mit Migration dar, vorausgesetzt, die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen wird überwunden, wenn es um die Identifizierung von Talenten und Fachkräften geht, an deren Anwerbung und Beschäftigung in den Mitgliedstaaten auch die EU interessiert ist.⁶³

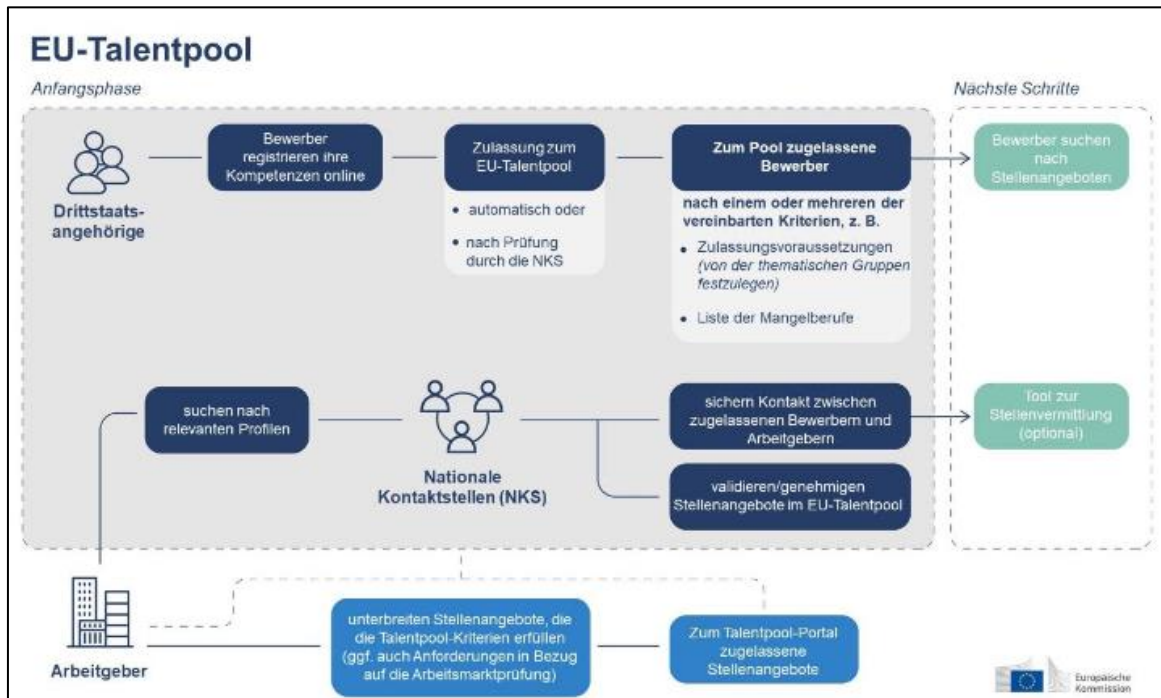
⁶⁰ [COM/2022/657 final](#), p. 17.

⁶¹ Government of Canada, [How to access global talent](#), 21.5.2021.

⁶² Flüchtlinge verfügen über einen unterschiedlichen Bildungshintergrund. Bei einer Stichprobe von 1.018 syrischen Flüchtlingen, die aus Jordanien, dem Libanon und der Türkei neu angesiedelt wurden, hat die Mehrheit entweder eine Grundschul-, Mittelschul- oder Sekundarschulbildung abgeschlossen (61%). Ein Überblick über den Bildungshintergrund von Flüchtlingen in Deutschland ergibt ein ähnliches Bild. Während 26% nur die Grundschule besucht haben, besuchte die Mehrheit weiterführende Schulen (44%) und 21% haben einen Hochschulabschluss. Laut dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) variiert die Schichtung nach Bildungsniveaus zwischen den Flüchtlingsnationalitäten erheblich. Ein großer Teil der eritreischen (48%), irakischen (32%) und afghanischen (36%) Flüchtlinge verfügt über einen Grundschulabschluss. Syrische Flüchtlinge waren die vorherrschende Gruppe auf der Sekundarstufe (27%) und im tertiären Bildungsbereich (26%). Im Vergleich zu anderen Gruppen von Migranten und der einheimischen Bevölkerung verfügen Flüchtlinge jedoch über eine niedrigere formale Bildung. Im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung in ihren Herkunftsländern verfügen sie jedoch tendenziell über einen höheren Bildungshintergrund. Zum Beispiel waren 75% der syrischen Flüchtlinge in Deutschland entweder die gleiche oder eine bessere Bildung als der Rest der Gesellschaft in ihrem Heimatland, S. d. Graeber/ F.Schikora (2020), [Hohe Erwartungen der Geflüchteten an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben sich teilweise realisiert](#), DIW Wochenbericht, 87/34, 571-578.

⁶³ L. Rasche (2021), [The EU Talent Pool. An Opportunity for Skills-based Pathways to Protection](#), Hertie School, Jaques Delors Centre, 7 ff.

Abbildung 1: Der EU-Talentpool



Quelle: Mitteilung der Kommission [COM/2022/657](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022COM0657) final, S. 19.

Von 2014 bis 2020 verringerte die Abwanderung aus der Ukraine das inländische Arbeitskräfteangebot und trieb das Lohnwachstum für die im Land verbliebenen Arbeitskräfte in die Höhe; einer der besorgniserregenden Aspekte war die Verschwendung von Qualifikationen – die meisten Ukrainer im Ausland arbeiteten außerhalb ihrer Qualifikation oder in sehr einfachen Tätigkeiten. Der größte Nutzen für die ukrainische Wirtschaft war der Zufluss von Überweisungen in Höhe von 8% des BIP. Ein stabiler und beträchtlicher Zustrom von Überweisungen trug dazu bei, die Zahlungsbilanz tragfähiger zu machen und die ständigen Defizite bei den Handels- und Investitionseinnahmen auszugleichen. Die Auswirkungen von Auswanderung und Überweisungen auf die ukrainischen Staatsfinanzen sind unterschiedlich: Der Zustrom von Überweisungen hat zu einem Anstieg der Mehrwertsteuer-, Verbrauchssteuer- und Zolleinnahmen geführt, während der Rückgang des Arbeitskräfteangebots zu einem Rückgang der Einnahmen aus Arbeitssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen in der Ukraine geführt hat.⁶⁴ Die kriegsbedingte Zwangsmigration, die seit dem 4. März 2022 von der EU mit der Entscheidung⁶⁵ zur Durchführung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz⁶⁶ für Flüchtlinge aus der Ukraine legalisiert wurde, wird in der ersten Phase wahrscheinlich zu einer starken Abwanderung von Arbeitskräften, sowohl von qualifizierten als auch von ungelernten, führen. Dies soll vereinfacht werden durch die Schaffung eines attraktiveren Unternehmensumfelds zu diesem Zweck (und darüber hinaus); durch bessere Nutzung der im Land verbliebenen Arbeitskräfte durch Förderung der Beschäftigungsfähigkeit;

⁶⁴ J. Pierńkowski (2020), [The Impact of Labour Migration on the Ukrainian Economy](#), European Commission, Discussion Paper 123.

⁶⁵ [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2022/382](#) des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

⁶⁶ [Richtlinie 2001/55/EG](#) des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

und durch Verbesserungen der sozialen Aspekte ukrainischer Migration, insbesondere durch Förderung einer besseren sozialen Absicherung der Migranten.

Um die Fähigkeiten der Menschen, die aus der Ukraine geflohen sind, nicht zu zerstreuen und bestmöglich zu nutzen,⁶⁷ beabsichtigt die Kommission bis zum Sommer 2022 eine Pilotinitiative für einen EU-Talentpool für Menschen zu starten, die vor dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine geflohen sind. Diese Initiative, die über ein spezielles Webportal betrieben wird, zielt darauf ab, die Qualifikationen von Geflüchteten aus der Ukraine, die sich derzeit in den Mitgliedstaaten aufhalten, zu ermitteln und zu erfassen, um sie leichter mit Arbeitgebern in der EU zusammenzubringen.

6 Die zukunftsorientierte Säule

Schließlich beabsichtigt die Kommission, die künftige EU-Migrationspolitik auf drei Politikbereiche zu konzentrieren: Pflege, Jugend und Innovation. Die drei Bereiche entsprechen drei politischen Prioritäten der EU, auf die auch das Europäische Parlament vor kurzem verwiesen hat.⁶⁸ Demnach will die EU gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittländern für Arbeitsbereiche gewinnen, in denen in der EU ein gravierender Arbeitskräftemangel herrscht, mehr Bildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für junge Menschen aus der EU und von außerhalb anbieten und die Innovation und die technologische Souveränität der EU fördern.

Arbeitskräftemangel in der EU insbesondere in der Langzeitpflege

Jüngste Studien in diesem Bereich haben gezeigt, dass in der EU ein hoher Bedarf an mittel- und geringqualifizierten Arbeitskräften besteht,⁶⁹ auch wenn die spezifischen Qualifikationsdefizite in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind.⁷⁰ Die Kommission schlägt eine schrittweise Maßnahme vor, die sich hauptsächlich auf den Bereich der Langzeitpflege konzentriert, in dem in allen Mitgliedstaaten ein allgemeiner Mangel herrscht.⁷¹ Die stetige Alterung der EU-Bevölkerung hat im Laufe der Jahre die Nachfrage nach zugänglichen, qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Gesundheits- und Sozialfürsorgediensten erhöht, und Wanderarbeitnehmer machen einen großen Teil der in diesem Sektor beschäftigten Arbeitskräfte aus.⁷² Da in der Langzeitpflege bis zu 7 Millionen freie Stellen für Gesundheitswissenschaftler und Pflegepersonal erwartet werden, die der EU-Arbeitsmarkt nur teilweise abdecken kann, wird die Kommission die Durchführung einer Studie über die Zulassungsbedingungen und Rechte von Langzeitpflegekräften aus Drittländern in den Mitgliedstaaten und ihre spezifischen Bedürfnisse in den verschiedenen nationalen Kontexten in Betracht ziehen, um die Vorteile eines EU-weiten Systems für die legale Zulassung von Nicht-EU-Arbeitskräften in diesem Sektor zu bewerten.⁷³

⁶⁷ S. auch [Empfehlung \(EU\) 2022/554](#) der Kommission vom 5. April 2022 zur Anerkennung der Qualifikationen von Menschen, die vor der Invasion Russlands in der Ukraine fliehen.

⁶⁸ European Parliament, Legislative Observatory, [2020/2255\(INL\), Legal migration policy and law](#).

⁶⁹ IMF, [Labor Market Tightness in Advanced Economies](#), 7-8.

⁷⁰ Die Europäische Agentur für Arbeit weist darauf hin, dass die beruflichen Engpässe in den Mitgliedstaaten verschiedene Qualifikationsniveaus und unterschiedliche Berufszweige betreffen, wie z. B. Landarbeiter, Lkw-Fahrer, Computertechniker und Pflegekräfte, in denen in allen Mitgliedstaaten unterschiedliche Qualifikationsniveaus, Sektoren und politische und rechtliche Rahmenbedingungen konzentriert sind, s. [European Labour Authority, Analysis of shortage and surplus occupations 2021](#), November 2021, 7 ff.

⁷¹ European Commission/Social Protection Committee, [2021 Long-Term Care Report. Trends, challenges and opportunities in an ageing society](#), Joint Report.

⁷² Eurofound, [Long-term care workforce: Employment and working conditions](#), 14.12.2020.

⁷³ [COM/2022/657 final](#), 20-21.

Jugendmobilität

Ein EU-Mobilitätsprogramm für junge Menschen soll die EU für Arbeitnehmer aus Drittstaaten attraktiver machen⁷⁴, indem qualifizierten jungen Menschen der Aufenthalt, die Reise und die Arbeit in der EU für einen begrenzten Zeitraum durch nicht verlängerbare Genehmigungen erleichtert wird. Zu diesem Zweck wäre es notwendig, die erforderlichen Bedingungen (Alter, Bildungsniveau, angemessene finanzielle Ausstattung) mit denen der auf nationaler Ebene verfügbaren Programme zu vereinheitlichen und die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, den an dem Projekt beteiligten jungen Menschen zu gestatten, sich zwischen den Mitgliedstaaten zu bewegen, ohne für jedes Land, in dem sie arbeiten wollen, ein Visum zu benötigen. In diesem Zusammenhang wäre es ratsam, dass die endgültigen Verordnungen Möglichkeiten für die endgültige Stabilisierung der Begünstigten dieser Mobilitätsprogramme einführen, indem denjenigen, die ihr Studium und/oder ihre Ausbildung mit Erfolg abschließen, eine dauerhafte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zuerkannt wird. Auf diese Weise würde die EU nicht von vornherein Fachkräfte verlieren, die auf ihre Kosten ausgebildet wurden, und die so ausgebildeten jungen Menschen könnten selbst entscheiden, ob sie in der EU bleiben oder in ihr Herkunftsland zurückkehren, um die dort erworbenen Fähigkeiten zu nutzen.

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, ein Programm zur Mobilität junger Menschen innerhalb der EU auf der Grundlage der Gegenseitigkeit mit teilnahmewilligen Drittländern durchzuführen. Das Projekt soll im dritten Quartal 2022 in Verbindung mit dem 7. Europäischen Migrationsforum anlaufen, das sich mit dem Thema „*Youth inclusion: key to successful migrant integration*“ befasst und an dem die aktivsten europäischen Akteure in diesem Bereich teilnehmen werden.⁷⁵

Innovation

Die Kommission beabsichtigt, den Erlass EU-weiter Maßnahmen zu fördern, um innovativen Unternehmen und Existenzgründern außerhalb der EU den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu erleichtern. Dies würde es einfacher machen, die besten und innovativsten unternehmerischen Talente in die EU zu holen, sowohl in Form von Unterstützung für nationale Programme als auch durch die Einführung eines neuen EU-Visums für innovative Unternehmer, unter Berücksichtigung der bestehenden Kriterien in nationalen Programmen zur Identifizierung der vielversprechendsten und innovativsten Unternehmer, in Synergie mit der jüngsten *New European Innovation Agenda*, die darauf abzielt, Innovationen für in der EU ansässige Unternehmen und Start-ups zu unterstützen.⁷⁶

7 Fazit

Die Regulierung der Migration ist seit vielen Jahren eines der problematischsten Themen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, während der europäische Arbeitsmarkt aufgrund des Fachkräftemangels, den die EU nicht allein mit einheimischen Arbeitskräften decken kann, ständig Anzeichen einer Notlage aufweist.

Die von der Kommission vorgeschlagene Strategie, auch wenn sie nur einige Aspekte der europäischen Migrationspolitik anspricht, stellt eine grundlegende Erkenntnis dar: Arbeitnehmer aus Drittländern stellen für die öffentliche und private Wirtschaft der EU eher eine Chance als ein Problem dar.

⁷⁴ OECD, [Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016](#).

⁷⁵ [European Migration Forum – 7th meeting](#).

⁷⁶ European Commission, Press Release, [Commission presents new European Innovation Agenda to spearhead the new innovation wave](#), 5.7.2022.

Angesichts der Komplexität des Themas Migration, bei dem die oft widersprüchlichen Bedürfnisse und Interessen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen,⁷⁷ stellt diese Strategie einen neuen und pragmatischen Ansatz dar. Durch sie kann EU-interne Mobilität für Arbeitskräfte erleichtert und die Regelungen zu Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis vereinfacht werden. Sie zielt darauf ab, den größten Nutzen für alle Stakeholder (Mitgliedstaaten, Unternehmen, Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten – insbesondere aus den schwächeren Kategorien – und deren Herkunftsländern) zu ermöglichen.⁷⁸

Die Entscheidung für eine Kombination aus rechtlichen Maßnahmen und konkreteren Strategien unterstreicht die innovative Absicht der EU, in einem „gemischten“ Modus zu handeln, indem sie die notwendigen Änderungen an den bestehenden europäischen Vorschriften vorschlägt, aber auch die Mitgliedstaaten, Wirtschaftsakteure und Interessengruppen auf verschiedenen Ebenen und auf unterschiedliche Weise zum Handeln auffordert. Die Kommission hatte bereits in der jüngeren Vergangenheit die Bedeutung eines integrierten Ansatzes in dieser Frage hervorgehoben. Sie hatte die Mitgliedstaaten aufgefordert, zu einem gemeinsamen EU-Ansatz zur Regulierung der Migrationsströme beizutragen, indem sie sich auf die breite Palette humanitärer Aufnahmemodelle stützen, um Aufnahmeprogramme im Einklang mit ihren nationalen Prioritäten und unter Berücksichtigung der Prioritäten und Interessen der EU-Außenbeziehungen zu entwickeln.⁷⁹ Die größte Schwierigkeit wird darin bestehen, die 27 Mitgliedstaaten, die nach wie vor für die Zulassung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten in ihrem Hoheitsgebiet zuständig sind⁸⁰, davon zu überzeugen, dass legale Zuwanderung durchaus in ihrem nationalen Interesse liegt.⁸¹

⁷⁷ J. Farcy, (2020). Labour Immigration Policy in the European Union: How to Overcome the Tension between Further Europeanisation and the Protection of National Interests?, *European Journal of Migration and Law*, 22(2), 198-223.

⁷⁸ Trotz der Befürchtungen, dass die Pandemie politisch instrumentalisiert werden könnte und in einigen EU-Mitgliedstaaten die Versuchung besteht, auf wirtschaftlichen Protektionismus zurückzugreifen, haben jüngste Pilotprojekte gezeigt, dass die legale Einwanderung in die EU Chancen für eine wirtschaftliche Erholung bieten kann, cfr. D. Stefanescu, [Partnerships for Mobility at the Crossroads, International Centre for Migration Policy Development](#), Lessons Learnt From 18 Months of Implementation of EU Pilot Projects on Legal Migration, PolicyBrief 2020.

⁷⁹ [C\(2020\) 6467 final](#), Empfehlung der Kommission zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, 23.9.2020.

⁸⁰ Die Kommission ist nicht befugt, Rechtsinstrumente vorzuschlagen, die sich unmittelbar auf die Zahl der Arbeitnehmer oder Auszubildenden auswirken, die zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten zugelassen werden sollen, wie in Artikel 79 (5) AEUV vorgesehen., vgl. J. Schneider, [Beyond Talent Partnerships: Boosting Legal Mobility under the New EU Migration Pact](#), *IEMed., Mediterranean Yearbook 2021*, 308-313.

⁸¹ S. Sarolea/ J. Farcy, (2021) [Legal migration in the “New Pact”: modesty or unease in the Berlaymont?](#).



Autor:

Prof. Dr. Andrea De Petris, Wissenschaftlicher Leiter, Centro Politiche Europee, depetris@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Raum 4205/06 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.