



Rat der  
Europäischen Union

035461/EU XXVI. GP  
Eingelangt am 20/09/18

Brüssel, den 18. September 2018  
(OR. en)

12193/18

ASIM 108  
DEVGEN 142  
SOC 536  
EDUC 322  
EMPL 423  
RELEX 755

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. September 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 635 final

---

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Mehr legale Wege nach Europa - unentbehrliche Komponente einer ausgewogenen, umfassenden Migrationspolitik *Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in Salzburg am 19./20. September 2018*

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 635 final.

Anl.: COM(2018) 635 final



Brüssel, den 12.9.2018  
COM(2018) 635 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**Mehr legale Wege nach Europa - unentbehrliche Komponente einer ausgewogenen,  
umfassenden Migrationspolitik**

*Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in  
Salzburg am 19./20. September 2018*

*„Ich möchte eine neue europäische Politik der legalen Zuwanderung voranbringen. Eine solche Politik könnte uns helfen, den Fachkräftemangel in bestimmten Bereichen zu beheben und Talente anzuwerben, um die demographischen Herausforderungen in der Europäischen Union besser zu bewältigen. Ich will, dass Europa für Zuwanderer mindestens genauso attraktiv wird wie Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten. Als erstes werde ich mich einer Überprüfung der „Blue Card“-Richtlinie und ihrer Umsetzung widmen, deren bisheriger Stand kaum zufriedenstellen kann.*

*Außerdem meine ich, dass wir energischer gegen irreguläre Migration vorgehen müssen, insbesondere durch bessere Zusammenarbeit mit Drittländern, auch bei der Rückübernahme.“*

*Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, Jean-Claude Juncker, Kandidat für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission, 22. Oktober 2014*

## **1. EINFÜHRUNG**

Weltweite Migration und Mobilität sind bereits zu Beginn prägender Bestandteil des 21. Jahrhunderts, und dies wird auch in Zukunft so bleiben. Vor diesem Hintergrund ist die EU entschlossen, weiterhin alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um zu einer fairen und ausgewogenen Migrationspolitik zu gelangen, die auf gemeinsamen Werten gründet und mit der es gelingt, irreguläre wie reguläre Migrationsströme wirksam und umfassend zu steuern. In seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2018 bekräftigte der Europäische Rat, dass ein umfassendes Migrationskonzept, das auswärtiges und internes Handeln verbindet, um eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen der EU, eine konsequente Rückführungspolitik sowie eine geordnete legale Migration und eine gut gesteuerte Asylpolitik zu gewährleisten, Voraussetzung für eine funktionierende Politik der EU ist.

Die gemeinsamen Bemühungen zur Bewältigung der irregulären Migrationsströme haben solide Fortschritte erbracht. Dieselbe politische Entschlossenheit ist notwendig, wenn es gilt, legale Wege nach Europa bereitzustellen. Hierzu sind noch größere Anstrengungen erforderlich. Eine kontrollierte legale Zuwanderung, sei es aus humanitären Gründen oder aufgrund der Bedürfnisse des Arbeitsmarkts, ist und bleibt unverzichtbarer Bestandteil einer ausgewogenen, umfassenden Migrationspolitik, wie sie u. a. in der Europäischen Migrationsagenda<sup>1</sup> dargelegt ist. Dies erfordert eine effizientere Gestaltung der legalen Migration, die es ermöglicht, dem Bedarf der europäischen Wirtschaft Rechnung zu tragen. Da nach wie vor die Notwendigkeit besteht, durch Neuansiedlung sichere, kontrollierte Zufluchtswege bereitzustellen, müssen wir auch unsere Zusammenarbeit mit Drittstaaten intensivieren. In letzter Konsequenz bedeutet die Zulassung legaler Zuwanderung, dass für jene Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, eine effektive Integrationspolitik gewährleistet wird.

Angesichts der sich stetig verbessernden Wirtschaftslage in der EU ist es das politische Gebot der Stunde, für Vollbeschäftigung sowie die Aus- und Weiterbildung der Erwerbstätigen in der EU zu sorgen. Damit die EU aber gleichzeitig international wettbewerbsfähig bleibt, muss sie in der Lage sein, um qualifizierte und talentierte Menschen aus der ganzen Welt zu werben, wobei die Entscheidung darüber, wie viele Arbeitsmigranten aus Drittstaaten die Mitgliedstaaten aufnehmen wollen, bei den Mitgliedstaaten selbst liegt.

Wir müssen uns deshalb stärker für die Öffnung legaler Zuwanderungswege nach Europa einsetzen. Wir müssen so grundlegende Maßnahmen wie die von der Kommission vorgeschlagene Reform der „Blauen Karte EU“ voranbringen. Damit würde es der EU leichter gelingen, hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten anzuwerben und zu halten und diese

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 2015, Die Europäische Migrationsagenda, COM(2015) 240 final.

gezielte Zuwanderung so in eine Chance und einen Nutzen für die Wirtschaft und die Gesellschaft umzuwandeln. Wir müssen die legale Zuwanderung als festen Bestandteil in unser Partnerschaftskonzept aufnehmen, das wir gegenüber Drittstaaten verfolgen. Wir dürfen diesen unentbehrlichen Teil eines umfassenden Migrationskonzepts nicht vernachlässigen.

## **2. LEGALE WEGE NACH EUROPA: ZENTRALE FAKTOREN FÜR EINE BESSERE STEUERUNG DER MIGRATION**

Seit 2003 hat die EU ein breites Spektrum an Instrumenten entwickelt, um einen gemeinsamen Rahmen für die Steuerung der legalen Zuwanderung zu schaffen. Die Entscheidung darüber, wie viele Arbeitsmigranten aus Drittstaaten zugelassen werden, liegt bei den Mitgliedstaaten. Dieser Rahmen bietet Drittstaatsangehörigen, die als Arbeitnehmer, hochqualifizierte Fachkräfte, Studenten oder Wissenschaftler auf legalem Wege nach Europa kommen wollen, eine Reihe von Möglichkeiten (hierzu zählt auch die Familienzusammenführung). In den letzten zwei Jahren wurden die Rechtsvorschriften der EU zur legalen Zuwanderung auf ihre Eignung hin überprüft. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht. Diese Mitteilung geht daher nicht auf alle legalen Zuwanderungsmöglichkeiten ein, sondern nur auf die Neuansiedlung aus humanitären Gründen und auf Arbeitsmigration.

### **2.1 Arbeitsmigration und Blaue Karte**

Eine gut organisierte Arbeitsmigration würde nicht nur dazu beitragen, die Anreize für die Nutzung irregulärer Migrationskanäle zu verringern, sondern gleichzeitig die EU in die Lage versetzen, die richtige Mischung aus talentierten und qualifizierten Arbeitskräften anzuziehen und den Erfordernissen des Arbeitsmarkts entgegen zu kommen. Sie würde auf diese Weise einen Beitrag zum allgemeinen Wohlstand der EU leisten.

Arbeitsmigration und Integrationsstrategien sollten auf die bestehenden Gegebenheiten des Arbeitsmarkts sowie die Sozialpolitik und Institutionen abgestimmt sein. Da die Arbeitswelt in ständigem Wandel begriffen ist, müssen die Maßnahmen so beschaffen sein, dass sie sich den Arbeitsmarkterfordernissen anpassen können und ein gemeinsames Vorgehen der zuständigen Behörden in der EU erlauben.

Mit dem Vorschlag der Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde<sup>2</sup> kann die EU im Interesse einer stärkeren Integration des europäischen Arbeitsmarkts einen weiteren Schritt in Richtung auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordinierung der nationalen Arbeitsmarktbehörden tun. Die Behörde wird zunächst eine Reihe bestehender Instrumente und Strukturen für die grenzüberschreitende Mobilität wie EURES (Europäisches Portal zur beruflichen Mobilität), die europäische Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und die Europäische Krankenversicherungskarte übernehmen. Ihre Tätigkeit richtet sich ebenfalls an Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, z. B. Inhaber einer „Blauen Karte EU“, unternehmensintern versetzte Arbeitnehmer oder langfristig Aufenthaltsberechtigte und deren Familienangehörige. Die Behörde wird auch auf das verfügbare Fachwissen über Beschäftigungstrends und Qualifikationsprognosen zurückgreifen, um Arbeitsmarktanalysen durchzuführen. Dies wird dazu beitragen, die Sektoren und Berufe auszumachen, in denen in ganz Europa ein Mangel an Arbeitskräften besteht.

, Angesichts der letzten Trends und künftigen Entwicklungen ist es heute noch dringlicher geboten, mehr legale Wege nach Europa zu schaffen.

---

<sup>2</sup> COM(2018) 131 final.

Dank der Anstrengungen auf allen Ebenen hat Europa in den vergangenen Jahren von einem robusten Wachstum und kräftigen Beschäftigungszuwachs profitiert. Die Arbeitslosigkeit in der EU liegt auf dem niedrigsten Stand seit zehn Jahren, und die Zahl der Beschäftigten hat einen Höchststand erreicht. Zwar ist dies in Europa immer noch nicht gleichmäßig spürbar, doch gibt es in mehreren Mitgliedstaaten eine steigende Zahl unbesetzter Stellen und Anzeichen für einen strukturellen Fachkräftemangel in einigen Wirtschaftszweigen wie Informations- und Kommunikationstechnologie oder Gesundheit sowie in bestimmten Berufen.<sup>3</sup> Immer mehr Arbeitgeber (im Durchschnitt über 40 %) haben Schwierigkeiten, freie Stellen zu besetzen; in Deutschland, Polen, der Slowakei und Ungarn sind es sogar über 50 %.<sup>4</sup> Zu den Berufen mit dem größten Fachkräftemangel zählen Handwerksberufe, Ingenieure, Techniker und IT-Fachleute, aber auch Berufe, die weniger formale Qualifikationen benötigen, wie z. B. Handelsvertreter und Fahrer.<sup>5</sup>

Die EU ist mit einer allmählichen Schrumpfung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64-Jährige) konfrontiert, so dass sich diese Trends in Zukunft zunehmend bemerkbar machen werden. Es wird damit gerechnet, dass die Erwerbsbevölkerung in den nächsten zwanzig Jahren infolge der Bevölkerungsalterung um rund 22 Millionen (7 %) schrumpfen wird; darin sind bereits die jüngsten Zuwanderungstendenzen berücksichtigt. Auch wenn dieser Trend durch einen höheren Anteil von Frauen und älteren Arbeitnehmern zum Teil kompensiert wird, deuten die Prognosen<sup>6</sup> in Bezug auf die Erwerbsbevölkerung insgesamt in dieselbe Richtung: In naher Zukunft (für den Zeitraum 2015-2035) wird davon ausgegangen, dass die Erwerbsbevölkerung in der EU um 18,3 Millionen abnehmen wird (Rückgang um 7,4 %).<sup>7</sup>

Gleichzeitig wird die Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen voraussichtlich zunehmen und sich den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen anpassen. So wird beispielsweise erwartet, dass die Nachfrage nach hohen Qualifikationen das Arbeitskräfteangebot übersteigen wird, da 43 % der für den Zeitraum bis 2030 prognostizierten neu geschaffenen Arbeitsplätze ein hohes Bildungsniveau erfordern werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Beschäftigungsaussichten bis 2030 für Berufe in Wirtschaft und Verwaltung sehr gut sind. Das gleiche gilt für Berufe, für die traditionell weniger hohe Qualifikationsanforderungen gelten, wie z. B. Verkaufspersonal, Reinigungskräfte und Hilfskräfte.<sup>8</sup> Auch wenn es für die EU vorrangig darum geht, die vorhandenen Talente und das Humankapital noch besser zu nutzen, vor allem durch Ausbildung und Höherqualifizierung der inländischen Arbeitskräfte,

---

<sup>3</sup> Im ersten Quartal 2018 gab es EU-weit mindestens 3,8 Millionen offene Stellen. Die Quote der offenen Stellen (Anteil der freien Stellen an der Gesamtzahl der Stellen) ist seit 2012 stetig gestiegen und hat im 1. Quartal 2018 2,2 % erreicht (in Mitgliedstaaten wie der Tschechischen Republik, Belgien, Deutschland, Schweden, den Niederlanden und Österreich liegt sie nahe bei oder über 3 %). Quelle: Eurostat, Statistik der offenen Stellen.

<sup>4</sup> ManpowerGroup-Studie „Fachkräftemangel“ (3. Quartal 2018).

<sup>5</sup> Ebenda.

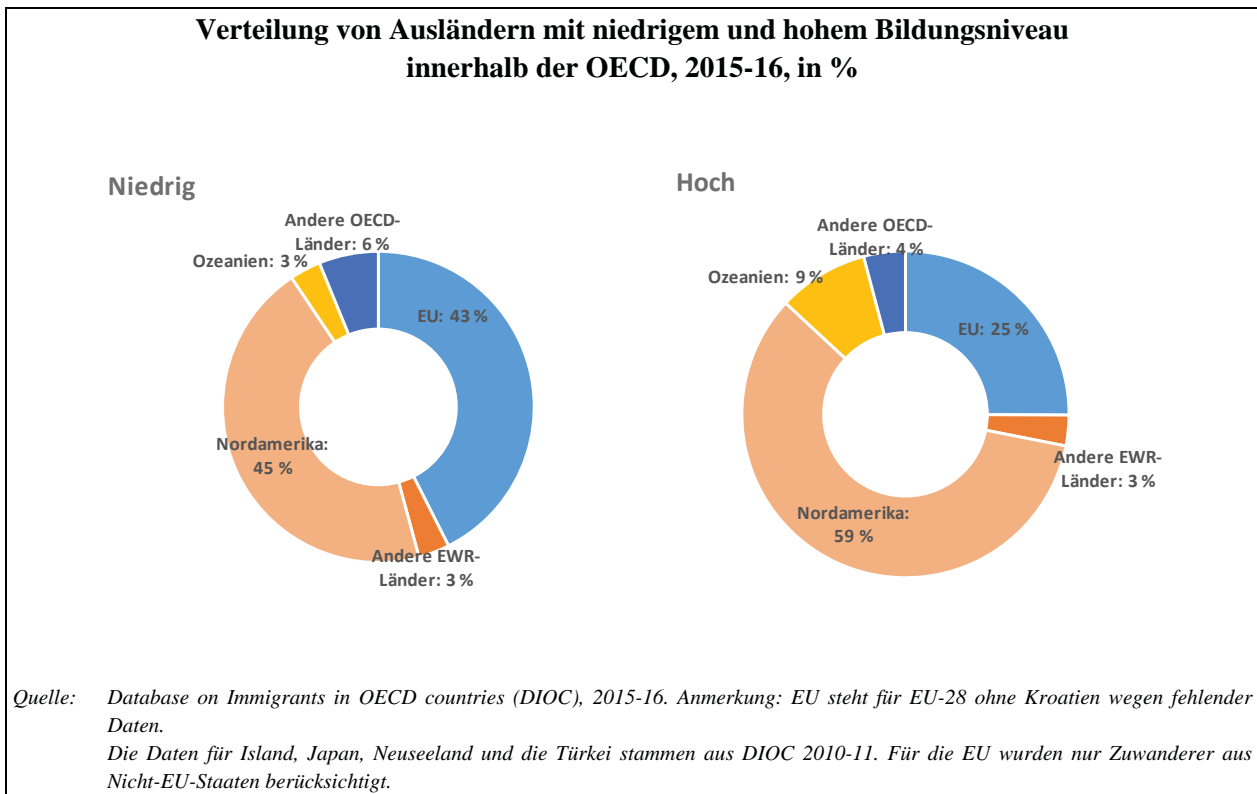
<sup>6</sup> Laut einem „mittleren Szenario“ (SSP2) des CEPAM im Hinblick auf Bevölkerungsentwicklung und Migration. Untersucht wurden 201 Länder. Europäische Kommission (2018) Gemeinsame Forschungsstelle. Wolfgang Lutz, Anne Goujon, Samir KC, Marcin Stonawski, Nikolaos Stilianakis, eds, 2018, Demographic and Human Capital Scenarios for the 21st Century (Demografie und Humankapital im 21. Jahrhundert: Szenarien).

<sup>7</sup> Durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern könnte sich der Effekt zwar verzögern, aber die Erwerbsbevölkerung wird in der EU und allen ihren Mitgliedstaaten unweigerlich auf lange Sicht abnehmen. ESDE 2017, Chapter 2, Intergenerational fairness and solidarity today and challenges ahead, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8030&furtherPubs=yes>

<sup>8</sup> Nach Prognosen des CEDEFOP von 2018 bis 2030. Sie enthalten auch Schätzungen für die großen Wirtschaftssektoren: Während die Beschäftigung im Primärsektor weiter abnehmen und im verarbeitenden Gewerbe stagnieren wird, wird sie bei unternehmensbezogenen und sonstigen Dienstleistungen rasch und bei Vertriebs- und Transportleistungen moderat zunehmen; auch bei nichtmarktbestimmten Dienstleistungen ist in gewissem Umfang mit einem Anstieg zu rechnen.

kann auch eine gut gesteuerte Arbeitsmigration dazu beitragen, den derzeitigen und künftigen Bedarf auf dem EU-Arbeitsmarkt zu decken.

Diese Situation ist nicht auf Europa beschränkt. Doch zurzeit ist die EU weder optimal aufgestellt noch gut gerüstet, um für die Arbeitsmigranten, die sie braucht, attraktiv zu sein. Bisher war die EU bei der Gewinnung von Arbeitskräften weniger wettbewerbsfähig als andere OECD-Länder – die offensichtlichsten Wettbewerber der EU in Bezug auf das wirtschaftliche Profil. Die EU ist insbesondere im Hinblick auf die Anwerbung hochqualifizierter Zuwanderer weit unter ihren Möglichkeiten geblieben. Von allen Migranten, die 2015-16 in OECD-Ländern lebten, hatten sich, wie der nachstehenden Grafik zu entnehmen ist, nur 25 % der Migranten mit einem hohen Bildungsniveau für einen EU-Mitgliedstaat entschieden. 75 % wählten dagegen einen Nicht-EU-Staat (hauptsächlich die USA, Kanada und Australien).



In den letzten Jahren wurden nur rund 50 000 Arbeitskräfte pro Jahr auf der Grundlage von Regelungen für Hochqualifizierte (Blaue Karte-EU oder nationale Programme)<sup>9</sup> zugelassen; auf sie entfallen 5 % aller Arbeitserlaubnisse. Dies ist relativ gesehen sehr viel weniger als in anderen OECD-Ländern wie den USA, Kanada, Australien oder Neuseeland. Derzeit entspricht die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die in der EU auf der Grundlage von Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte zugelassen wurden, rund 0,01 % der Gesamtbevölkerung der EU, während die 150 000 Wirtschaftsmigranten, die jedes Jahr in Kanada eintreffen, rund 0,4 % der Gesamtbevölkerung und die 120 000 Wirtschaftsmigranten, die jährlich nach Australien kommen, rund 0,5 % der Gesamtbevölkerung ausmachen<sup>10</sup> (in diesen beiden Ländern werden

<sup>9</sup> Davon wurden etwa 10 000 Drittstaatsangehörige auf der Grundlage nationaler Regelungen in den drei EU-Mitgliedstaaten zugelassen, für die die Richtlinie über die Blaue Karte nicht gilt (Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich).

<sup>10</sup> Quelle: EPSC Brief (2018, *angekündigt*) „Towards a new paradigm of legal labour migration“. Kanada: Dies bezieht sich größtenteils auf ausländische Arbeitnehmer, die über ein Punktesystem für ausländische Facharbeitskräfte zugelassen wurden. Australien: größtenteils im Rahmen eines Punktesystems oder mit Unterstützung des Arbeitgebers. Diese Zahlen schließen auch begleitende Familienangehörige ein.

die meisten langfristigen Wirtschaftsmigranten über ein System von „Interessenbekundungen“<sup>11</sup> aufgenommen). Hieran wird deutlich, dass Europas Politik der legalen Zuwanderung bislang weder sonderlich vorausschauend oder strategisch ausgerichtet ist, noch besonders auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts eingeht.

Zwar bestimmen nach wie vor die Mitgliedstaaten, in welchem Umfang sie Arbeitsmigranten aus Drittstaaten zulassen, doch stellt die EU einen einzigen Wirtschaftsraum dar und sollte daher nach außen geschlossen als ein Partner auftreten, um Größenvorteile zu erzielen und so besser im Wettbewerb mit anderen großen Destinationen um Fachkräfte und insbesondere um hochqualifizierte Arbeitnehmer werben zu können. Zum Nutzen Europas sollte auf europäischer Ebene mehr getan werden, um eine bessere Abstimmung von Arbeitsplatzangebot und -nachfrage zu erreichen, die Anerkennung ausländischer Qualifikationen zu erleichtern und die Arbeitsmobilität von Migranten im Binnenmarkt zu vereinfachen.

In der EU wurden besondere Regeln eingeführt, um hochqualifizierte Migranten anzuwerben. Klar ist aber auch, dass die 2009 eingeführte Blaue Karte EU gemessen an dem Anspruch, hochqualifizierte Drittstaatsangehörige in die EU zu holen, hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben ist.<sup>12</sup> Die 2009 vereinbarten Zulassungsbedingungen sind zu restriktiv, die Richtlinie trägt wenig zu Kohärenz und Harmonisierung bei, aber noch wichtiger ist, dass die Mobilität für Inhaber der Blauen Karte innerhalb der EU sehr begrenzt ist. Es gibt im Grunde genommen keine einheitliche Regelung für die Blaue Karte EU, sondern parallel dazu gelten eine Vielzahl nationaler Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte mit unterschiedlichen Vorschriften und Verfahren.

Deshalb hat die Kommission bereits vor mehr als zwei Jahren eine Reform der Richtlinie über die Blaue Karte EU<sup>13</sup> vorgeschlagen, um die Regeln für die Anwerbung hochqualifizierter Migranten zu verbessern. Die Blaue Karte EU soll durch eine einzige EU-weite Regelung mit flexibleren Zulassungsbedingungen und verbesserten, einfacheren Zulassungsverfahren attraktiver gemacht werden. Vorgesehen ist unter anderem eine bessere Mobilität innerhalb der EU durch Vereinfachung der Verfahren sowohl für eine kurzfristige Mobilität (kurze Geschäftsreisen bis zu 90 Tagen zwischen den Mitgliedstaaten) als auch für eine langfristige Mobilität. Die Gehaltsschwelle soll flexibler gestaltet werden, sodass die Mitgliedstaaten sie den Gegebenheiten auf ihrem Arbeitsmarkt anpassen können. Die Bedingungen für jüngere Hochschulabsolventen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten sollen in Bereichen mit Arbeitskräftemangel verbessert werden. Mit dem Vorschlag werden zudem die Rechte der Inhaber der Blauen Karte EU (rascherer Zugang zu einem langfristigen Aufenthaltstitel, unmittelbarer und flexiblerer Arbeitsmarktzugang) und ihrer Familienangehörigen (gleichzeitige Einreise) verbessert, so dass die EU für hochqualifizierte Arbeitskräfte, auf die unsere Wirtschaft angewiesen ist, attraktiver werden dürfte. Darüber hinaus könnten nach der neuen Regelung auch hochqualifizierte Personen mit internationalem Schutzstatus eine Blaue Karte beantragen.

Die interinstitutionellen Verhandlungen über den Reformvorschlag für die „Blaue Karte EU“ sind jedoch ins Stocken geraten. Während sich das Europäische Parlament die Ziele und den

---

<sup>11</sup> Diese Zulassungssysteme zur Steuerung der Arbeitsmigration sehen eine Vorauswahl ausländischer Bewerber vor, die eine bessere Abstimmung von Arbeitsplatzangebot und -nachfrage erlaubt. Die OECD hat hierzu eine Studie durchgeführt, in der auch geprüft wurde, inwieweit diese Systeme oder Teile davon für die EU von Interesse sein könnten.

<sup>12</sup> 2017 wurden in den 25 EU-Mitgliedstaaten, in denen die Richtlinie über die Blaue Karte EU gilt, schätzungsweise etwa 11 500 Blaue Karten (als erster Aufenthaltstitel, d. h. ohne Personen, die bereits vorher in der EU ansässig waren) ausgegeben gegenüber rund 28 500 Aufenthaltstiteln, die hochqualifizierten Arbeitnehmern auf der Grundlage nationaler Regelungen erteilt worden sind. Insgesamt ist die Zahl der Aufenthaltstitel, die die EU-Mitgliedstaaten hochqualifizierten Arbeitnehmern ausgestellt haben, nach wie vor begrenzt.

<sup>13</sup> COM(2016) 378 final.

Ansatz der Kommission zu eigen gemacht hat, sind die Standpunkte der Mitgliedstaaten im Rat geteilt, sodass es bislang nicht möglich war, sich auf eine gemeinsame Grundlage zu verständigen, die den derzeitigen, unbefriedigenden Rahmen nennenswert verbessern würde.

Die Kommission fordert den Rat auf, sich rasch auf einen Standpunkt zu einigen, der im Vergleich zur jetzigen Blauen Karte einen echten Mehrwert im Einklang mit den im Vorschlag der Kommission festgelegten Zielen erbringt. Dies wird die Wiederaufnahme der Verhandlungen ermöglichen, um eine ambitionierte Einigung mit dem Europäischen Parlament zu erreichen, damit der **Vorschlag der Kommission zur Reform der Richtlinie über die Blaue Karte EU vor den Wahlen zum Europäischen Parlament angenommen werden kann.**

## 2.2 Neuansiedlung

Die Neuansiedlung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen ist eine wichtige humanitäre Hilfe, die Vertriebenen, die internationalen Schutz benötigen, angeboten werden kann, damit sie legal und sicher in die Europäische Union gelangen können. Sie ist untrennbar mit dem Ziel verbunden, Menschen in Not von gefährlichen, illegalen Wegen nach Europa abzuhalten und ihnen stattdessen Schutz durch sichere und legale Zufluchtswege zu bieten. Sichere, legale Wege nach Europa entziehen Schleusernetzen zudem die Grundlage für ihr „Geschäftsmodell“ und tragen zur Verringerung der irregulären Migration bei. Die Neuansiedlung ist auch ein Instrument der internationalen Solidarität und Verantwortung gegenüber Drittstaaten, in die sehr viele Personen, die internationalen Schutz benötigen, geflohen sind.

Die Neuansiedlungsinitiativen, die die EU in den letzten Jahren gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ergriffen hat, haben zu guten Ergebnissen geführt und zur Stärkung der Partnerschaft und der Solidarität der Union mit Drittstaaten beigetragen. Seit 2015 haben mehr als 38 000 besonders schutzbedürftige Menschen dank der EU-Neuansiedlungsprogramme Zuflucht in der EU gefunden. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten mit der im September 2017 eingeführten EU-weiten Neuansiedlungsregelung die bisher größte Verpflichtung in diesem Bereich eingegangen. Diese Regelung, die mit 500 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt unterstützt wird, wird mehr als 50 000 Menschen zugutekommen. In den ersten acht Monaten der Durchführung wurden gute Ergebnisse erzielt: Mehr als 13 200 Personen aus prioritären Regionen konnten bereits in der EU angesiedelt werden. Es ist wichtig, weiter an den politischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten festzuhalten, sie zu verstärken und rasch in die Praxis umzusetzen.

Parallel dazu sollte ein strukturierter EU-Rahmen für die Neuansiedlung geschaffen werden. Aus diesem Grund schlug die Kommission im Rahmen der umfassenden Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Juli 2016 eine Verordnung über einen Neuansiedlungsrahmen der Union vor. Damit würde erstmals ein dauerhafter Rahmen geschaffen, um die europäischen Neuansiedlungsbemühungen systematischer zu bündeln und die Erfüllung der Neuansiedlungszusagen auf der Grundlage gemeinsamer Standards zu erleichtern. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass das Europäische Parlament und der Rat die Verhandlungen rasch zum Abschluss bringen, damit dieses Instrument bald angenommen werden kann.

Die Neuansiedlungsbemühungen können durch die Erschließung anderer legaler Wege nach Europa weiter verstärkt werden. In dieser Hinsicht könnten private Partnerschaftsprogramme die bestehenden sicheren Wege in die EU für Personen, die internationalen Schutz benötigen, ergänzen und eine bessere soziale Integration gewährleisten. In einer Studie über die



Machbarkeit solcher Patenschaften<sup>14</sup> wird bestätigt, dass sie unter aktiver Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der lokalen Gemeinschaften zur Förderung sicherer und legaler Wege in die EU beitragen können. Gleichzeitig wird auf diese Weise das Engagement der Öffentlichkeit im Bereich des internationalen Schutzes und der Integration gestärkt. Private Patenschaften haben zudem das Potenzial, die Integration der Begünstigten zu erleichtern, da auf individueller und gesellschaftlicher Ebene zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden.

Die Kommission wird prüfen, wie die Mitgliedstaaten am besten bei der Einrichtung und/oder Ausweitung privater Patenschaftsprogramme unterstützt werden können. Erreichen ließe sich dies beispielsweise durch die Förderung „weicher“ Maßnahmen wie Ausbildungsprogramme, Kapazitätsaufbau, Instrumentarien und praktische Anleitungen sowie Peer-Learning-Aktivitäten und/oder durch gezielte Finanzierungsmöglichkeiten.

- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, sich engagierter für die Realisierung ihrer 50 000 Zusagen im Rahmen des **derzeitigen EU-Neuansiedlungsprogramms** einzusetzen.
- Die Trilog-Gespräche mit dem Europäischen Parlament und dem Rat müssen jetzt, nachdem signifikante Fortschritte erzielt wurden, abgeschlossen werden; **die Verordnung über die Neuansiedlungsregelung der Union sollte rasch angenommen werden.**

### 2.3 Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Legale Wege nach Europa sind für die EU auch ein wichtiges Instrument zur Intensivierung ihrer Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Sie sollen zu einem abgestimmten, strukturierten Gesamtkonzept für die Migration beitragen, das Synergien maximiert und die erforderlichen Anreize und Einflussmöglichkeiten nutzt. Durch gemeinsames Handeln kann sich die EU bei der Zusammenarbeit in Fragen der Migrationssteuerung eine stärkere Position gegenüber Drittstaaten verschaffen. Die legale Migration sollte entsprechend dem von der EU in den vergangenen Jahren entwickelten Ansatz des Partnerschaftsrahmens vollständig in die externe Dimension der EU einbezogen werden. Eine engere, gezielte Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern im Bereich der legalen Migration, bei der Menschen, die in die EU einwandern wollen, sichere und legale Alternativen angeboten werden, wird dabei helfen, die irreguläre Migration zu verringern. Sie wird dazu beitragen, Lücken in bestimmten Sektoren der Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten zu schließen, und die Zusammenarbeit in Fragen wie der Verhinderung irregulärer Migration, Rückübernahme und Rückkehr/Rückführung irregulärer Migranten vereinfachen. Die Öffnung legaler Wege nach Europa ist auch eine wichtige Ergänzung der ***Mitteilung der Kommission über eine neue Allianz Afrika–Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze: Eine neue Stufe unserer Partnerschaft zur Förderung von Investitionen und Arbeitsplätzen.***<sup>15</sup>

Im Bereich der externen Migrationspolitik hat sich die EU in den letzten Jahren aktiv für die Aspekte der legalen Migration eingesetzt, die ihr weiter gefasstes Engagement in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklung ergänzen. Dies gilt insbesondere – aber nicht ausschließlich – für die afrikanischen Länder: zunächst im Rahmen des Gemeinsamen Aktionsplans von Valletta<sup>16</sup> und in jüngerer Zeit durch die Koordinierung der von den Mitgliedstaaten mit ausgewählten afrikanischen Ländern erarbeiteten Pilotprojekte zur Förderung von Programmen für die legale Migration zur Beschäftigung von Arbeitskräften und Praktikanten mit finanzieller Unterstützung der EU. Dabei gab es jedoch einige Hindernisse, hauptsächlich aufseiten der Mitgliedstaaten, die sich zögerlich zeigten, das vereinbarte Konzept voll umzusetzen und konkrete Projekte auf den Weg zu bringen.

<sup>14</sup> Vgl. die Studie der Europäischen Kommission über die Machbarkeit und den Mehrwert privater Patenschaften als Möglichkeit, sichere Wege in die EU zu schaffen, einschließlich Neuansiedlung (2018).

<sup>15</sup> COM(2018) 643 final.

<sup>16</sup> [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)

Der Zusammenhang zwischen Migrations- und Mobilitätspolitik einerseits und handelspolitischen Maßnahmen andererseits ist ebenfalls wichtig, vor allem im Dienstleistungssektor, in dem Einzelpersonen im Ausland investieren und dort Dienstleistungen erbringen. Die Erleichterung ihrer Mobilität ist der Schlüssel zu sinnvollen Handelsvereinbarungen mit Drittstaaten, die im Dienstleistungsbereich auf der Grundlage der Gegenseitigkeit geschlossen werden; hier verfügt die EU zunehmend über einen Wettbewerbsvorteil.

Die Kommission wird ihre Bemühungen zur Verstärkung der Synergien zwischen diesen verschiedenen Politikbereichen, insbesondere in Bezug auf Dienstleister, fortsetzen und die Erteilung von Visa sowohl für den kurzfristigen als auch für den längerfristigen Aufenthalt vereinfachen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, **sich in vollem Umfang an der Entwicklung von Pilotprojekten zur legalen Migration mit bestimmten afrikanischen Ländern** sowie in der Zukunft auch mit anderen Drittstaaten zu **beteiligen**, um die ersten Projekte bis zum Jahresende auf den Weg zu bringen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei diesem Unternehmen weiterhin finanziell und durch praktische Koordinierung unterstützen, um so einen wichtigen Anreiz für die Zusammenarbeit beim Migrationsmanagement insgesamt, einschließlich bei der Rückführung und Rückübernahme, zu setzen.

## 2.4 Integration

Eine bessere Steuerung der Migration kann letztlich nur erreicht werden, wenn sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auch stärker für die Integration von Drittstaatsangehörigen einsetzen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, und alle einschlägigen Ebenen des Staates und der Zivilgesellschaft einbeziehen. In dem vorgeschlagenen mehrjährigen Finanzrahmen ist die Kommission bestrebt, die finanzielle Unterstützung für Integrationsmaßnahmen zu erhöhen und die Einbeziehung von Interessenträgern, einschließlich wirtschaftlicher und sozialer Akteure auf allen Ebenen, zu stärken.

Die Verantwortung für die Integration liegt zwar in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, doch umfasste der Aktionsplan der EU für die Integration von Drittstaatsangehörigen aus dem Jahr 2016 Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Weiterentwicklung und Umsetzung konkreter Maßnahmen in allen relevanten Politikbereichen, um die Integration zu verbessern.<sup>17</sup> Die Umsetzung dieses Aktionsplans hat bereits in zahlreichen Bereichen Ergebnisse gebracht. Beispielsweise hat die Kommission konkrete Initiativen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration auf den Weg gebracht, an denen sowohl Arbeitgeber als auch Wirtschafts- und Sozialpartner beteiligt sind.

Im Mai 2017 startete die Kommission unter anderem die Initiative „Arbeitgeber für Integration“, mit der die Bemühungen von Arbeitgebern um die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt unterstützt werden.<sup>18</sup> Ferner hat die Kommission eine europäische Integrationspartnerschaft mit Sozial- und Wirtschaftspartnern auf europäischer Ebene ins Leben gerufen, um für eine engere Zusammenarbeit bei der Förderung einer rascheren und wirksameren Integration von Flüchtlingen in den europäischen Arbeitsmarkt zu sorgen.<sup>19</sup> Darüber hinaus werden Behörden auf lokaler und regionaler Ebene jetzt insbesondere durch die Partnerschaft für die Inklusion von Migranten und Flüchtlingen im Rahmen der EU-Städteagenda stärker unterstützt. In diesem Zusammenhang wurde im April dieses Jahres ein

<sup>17</sup> COM(2016) 377 final.

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en)

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220\\_european\\_partnership\\_for\\_integration\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_de.pdf)

Pilotprojekt für eine Städteakademie für Integration erfolgreich abgeschlossen. Dabei ging es um die Schulung von Praktikern vor Ort zu einer Reihe von Integrationsaspekten und -maßnahmen auf lokaler Ebene. Für konkrete Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich wurden zudem unlängst zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt. Die Kommission hat ferner ein Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen<sup>20</sup> bereitgestellt, das den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, frühzeitig Kompetenzen und Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen zu erfassen, um besondere individuelle Bedürfnisse im Hinblick auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt leichter feststellen und Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt leichter zur Deckung bringen zu können.

Integration bleibt ein entscheidender Faktor für sozialen Zusammenhalt und wirtschaftliche Leistungskraft gleichermaßen. Sie ist Ausdruck der Förderung und Achtung der europäischen Grundwerte und gewährleistet, dass Fertigkeiten und Kompetenzen nicht brach liegen oder nicht ausreichend genutzt werden. In dieser Hinsicht könnte die Beseitigung des derzeitigen Beschäftigungsgefälles zwischen Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern in mehreren Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung der Haushaltssalden führen.<sup>21</sup>

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, **weiter in Integrationsmaßnahmen zu investieren**, die sich an alle legal im Land befindlichen Migranten richten, und zwar mithilfe einer höheren, gezielteren und besser koordinierten **finanziellen Unterstützung der EU**, wie sie im Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen enthalten ist, der rasch angenommen werden muss; dabei müssen alle relevanten Akteure auf allen Ebenen einschließlich den Wirtschafts- und Sozialpartnern eingebunden werden.

### 3. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Ein umfassendes Migrationskonzept ist unerlässlich, um die irregulären, unsicheren Zufluchtswegen für Schutzbedürftige durch legale, geordnete und sichere Wege in die EU zu ersetzen und um attraktive, effiziente Zugangsmöglichkeiten für all jene zu schaffen, die auf unseren Arbeitsmärkten gebraucht werden. Um dies zu erreichen, muss die EU schnell, effektiv und gemeinsam handeln. Die Kommission ist fest entschlossen, ihren Teil dazu beizutragen.

Die Kommission fordert insbesondere den Rat und die Mitgliedstaaten auf, die folgenden drei Schlüsselmaßnahmen durchzuführen, um kurzfristig mehr legale Wege in die EU zu schaffen:

- Festlegung eines Standpunkts, der eine attraktive, effiziente Blaue Karte EU ermöglicht,
- Einlösung der 50 000 Neuansiedlungszusagen und Einigung über den Neuansiedlungsrahmen der Union,
- Zügige Erarbeitung und Einleitung von Pilotprojekten für legale Migration mit afrikanischen und anderen Partnerländern, die sich für eine Partnerschaft bei der Migrationssteuerung einsetzen, und zwar auch in Bezug auf die Rückübernahme irregulärer Migranten.

Darüber hinaus fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, die reformierte Blue-Card-Richtlinie und den Neuansiedlungsrahmen der Union vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 anzunehmen.

Auf längere Sicht müssen auch die Arbeiten zur vollständigen Modernisierung und Anpassung der EU-Politik im Bereich der legalen Migration fortgesetzt und dem aktuellen und künftigen Bedarf der Europäischen Union angepasst werden. Die Kommission wird hierzu mit allen

<sup>20</sup> <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>

<sup>21</sup> OECD (2013) International Migration Outlook.

Beteiligten auf der Grundlage der Ergebnisse der legislativen Eignungsprüfung eine hochrangige Konsultationsrunde einleiten.