



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 29.3.2019  
SWD(2019) 1056 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER EIGNUNGSPRÜFUNG**

**im Bereich des EU-Rechts zur legalen Zuwanderung**

{SWD(2019) 1055 final}

## 1. Hintergrund und Ziele

Der EU-Rechtsrahmen für die legale Zuwanderung besteht aus mehreren Richtlinien<sup>1</sup>, die zwischen 2003 und 2016 erlassen worden sind. Diese Richtlinien gelten für verschiedene Kategorien von Drittstaatsangehörigen und regeln verschiedene Aspekte der Zuwanderung (insbesondere Zulassungs- und Aufenthaltsbedingungen, Gleichbehandlungsrechte und Mobilität innerhalb der EU).

Mit dieser Eignungsprüfung sollte in erster Linie festgestellt werden, ob der Rechtsrahmen der EU für legale Zuwanderung noch zweckmäßig ist, ob **etwaige Unstimmigkeiten und Lücken** bestehen und ob es Möglichkeiten gibt, **die bestehenden Vorschriften zu vereinheitlichen und zu vereinfachen**. Die im Jahr 2016 begonnene Eignungsprüfung wurde durch einen intensiven **Konsultationsprozess** – einschließlich einer öffentlichen Konsultation und einer Konsultation der wichtigsten Interessenträger (Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschafts- und Sozialpartner) – sowie einer externen Studie unterstützt.

## 2. Wichtigste Ergebnisse

Der Besitzstand der EU im Bereich der legalen Zuwanderung wurde anhand von **fünf Kriterien** bewertet: Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit, Effizienz und EU-Mehrwert.

### Relevanz

Die EU-Politik im Bereich der legalen Zuwanderung steht weitgehend im Einklang mit den **allgemeinen Zielen**, die 1999 auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere festgelegt und in den **Vertrag von Lissabon** überführt wurden, nämlich Gewährleistung einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme in die EU und einer angemessenen Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Nach Änderungen am gesamtpolitischen Rahmen für die Migration gab es jedoch auch Änderungen bei den **spezifischen Zielen**: von der Festlegung gemeinsamer Mindestnormen für die Rechte, Zulassungs- und Aufenthaltsbedingungen für *alle* Drittstaatsangehörigen hin zu einer Politik, die darauf abzielt, *jene Drittstaatsangehörigen anzuwerben, die die EU-Wirtschaft „braucht“* und die zur Bewältigung des Qualifikations- und Arbeitskräftemangels und damit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen können.

Die Bewertung hat gezeigt, dass die **Zielvorgaben der Richtlinien für die gegenwärtigen Bedürfnisse der EU im Bereich der legalen Zuwanderung nach wie vor relevant sind**. Zwischen den spezifischen Zielen und den Bedürfnissen wurden jedoch potenzielle **Regelungslücken** ausgemacht. Diese betreffen in erster Linie den **sachlichen Anwendungsbereich** der Richtlinien (Probleme, die im Laufe der verschiedenen „Migrationsphasen“ auftreten z. B. im Zusammenhang mit der Erlangung eines Einreisevisums, sind nicht berücksichtigt) und ihren **persönlichen Anwendungsbereich** (wichtige Kategorien von Drittstaatsangehörigen wie nicht-saisonale Arbeitskräfte mit geringem oder mittlerem Kompetenzniveau, Arbeitsuchende, Dienstleister im Rahmen von EU-Handelsverpflichtungen (ausgenommen unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer) und Selbstständige/Unternehmer sind zumindest, was die Zulassungsbedingungen anbelangt, nicht erfasst).

---

<sup>1</sup> Die Prüfung erstreckte sich auf neun Richtlinien (Wirksamkeit und Effizienz wurden aber nur bei den Richtlinien geprüft, die schon seit mehreren Jahren in Kraft sind): Familienzusammenführung (2003), langfristig Aufenthaltsberechtigte (2003), Studenten und Forscher (2004, 2005 – Neufassung 2016), Blaue Karte EU (2009), kombinierte Erlaubnis (2011), Saisonarbeitnehmer (2014), unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer (2014).

Im Allgemeinen werden diese Lücken durch **nationale Regelungen** geschlossen (beispielsweise gibt es in allen Mitgliedstaaten nationale Regelungen für die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten mit niedrigem und mittlerem Qualifikationsniveau). Die betreffenden Personengruppen sind in Bezug auf Zulassungsverfahren und Gleichbehandlung auf EU-Ebene durch die Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis zumindest teilweise erfasst, aber das Ergebnis bleibt **Stückwerk**. Um das Ausmaß dieser Regelungslücken genau feststellen zu können, sind zwar zusätzliche, zuverlässigere Daten nötig, doch ist klar, dass diese Lücken bei künftigen Arbeiten in diesem Bereich in den Blick genommen werden müssen. Bei der Bewertung wurde zudem festgestellt, dass auch sozioökonomische und ökologische Faktoren (einschließlich des Klimawandels) für die EU-Vorschriften im Bereich der legalen Zuwanderung relevant sein können und es daher notwendig ist, diese Faktoren besser zu verstehen und einzubeziehen.

### **Kohärenz**

Die Analyse hat gezeigt, dass die Richtlinien über die legale Zuwanderung und ihre Ziele **insgesamt kohärent sind und einander ergänzen**. Bei der **inneren Kohärenz** der Richtlinien wurden jedoch Unstimmigkeiten festgestellt, die größtenteils zurückzuführen sind auf: a) den „**sektoralen Ansatz**“, der dazu geführt hat, dass die besonderen Bedürfnisse und Merkmale der erfassten Migrantengruppen in den einzelnen Richtlinien unterschiedlich geregelt wurden, und b) die unterschiedliche Entstehungsgeschichte der Richtlinien mit den ihnen eigenen Besonderheiten, politischen Zwängen und Verhandlungsverläufen. Einige richtlinieninterne Inkohärenzen (z. B. in Bezug auf unterschiedliche Verfahrensanforderungen für die einzelnen Migrantengruppen) haben sich konkret auf den **Umfang ausgewirkt, in dem die Richtlinienziele realisiert wurden**, und/oder einen **unnötigen Verwaltungsaufwand** verursacht.

**Unterschiedliche nationale Durchführungsentscheidungen** haben manche Inkohärenzen zusätzlich verstärkt. Dies gilt insbesondere für die unterschiedliche Art und Weise, wie die zahlreichen „**fakultativen Klauseln**“ umgesetzt worden sind, und die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, für hochqualifizierte Arbeitskräfte und langfristig aufenthaltsberechtigte Personen **nationale Parallelvorschriften** beizubehalten. So wurde die Harmonisierung der verschiedenen Formen des langfristigen Aufenthalts, die in der Richtlinie über die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vorgesehen sind, durch das Bestehen nationaler Daueraufenthaltstitel in ihrer Wirkung beschränkt, sodass der Erfolg dieser Richtlinie hinter den Erwartungen zurückblieb (drei Millionen langfristige Aufenthaltsberechtigungen-EU gegenüber sieben Millionen nationalen Daueraufenthaltstiteln). Auch sind die derzeitigen Regelungen für die Einstellung hochqualifizierter Arbeitskräfte (die sowohl im Rahmen der Blauen Karte EU als auch aufgrund nationaler Regelungen möglich ist) für Drittstaatsangehörige und Arbeitgeber gleichermaßen kompliziert.

Was die **Kohärenz nach außen** anbelangt, so interagieren die EU-Richtlinien über die legale Zuwanderung mit vielen **anderen Politikbereichen der EU** (insbesondere in den Bereichen Asyl, irreguläre Migration, Grenzen und Visa, Justiz und Grundrechte, Beschäftigung und Bildung, Außenbeziehungen und Handel). Zwar sind bei der Bewertung keine **größeren Inkohärenzen** zutage getreten, doch gibt es viele Aspekte, bei denen sich eine **effizientere Interaktion und Komplementarität mit anderen Politikbereichen** erzielen ließe, insbesondere mit der allgemeinen Wachstums- und Beschäftigungspolitik der EU (wo Migration in einer alternden europäischen Gesellschaft eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Bewältigung des Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels spielen dürfte) und der EU-Außenpolitik.

## Wirksamkeit

Inwieweit die Zielsetzungen im Bereich der legalen Zuwanderung erreicht werden, hängt sowohl von einer Vielzahl politischer und rechtlicher Instrumente auf EU- und nationaler Ebene als auch von einer Reihe sozialer und wirtschaftlicher Faktoren ab, die über die Umsetzung der betreffenden Regelungen hinausgehen. Zwar war es schwierig, genau zu bestimmen, welchen Beitrag die Rechtsvorschriften im Bereich der legalen Zuwanderung zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele geleistet haben, doch konnten diverse **positive Effekte** festgestellt werden.

Erstens: Die nationalen Systeme für legale Zuwanderung wurden, was die erfassten Kategorien von Drittstaatsangehörigen anbelangt, **bis zu einem gewissen Maß miteinander in Einklang gebracht**, allerdings mit einem unterschiedlichen Harmonisierungsgrad bei den Zulassungsbedingungen, Verfahren und Rechten. Zweitens: Die Richtlinien haben sich generell positiv auf den **Umfang der Drittstaatsangehörigen gewährten Rechte** und den Schutz des Familienlebens ausgewirkt. Und schließlich haben sie auch dazu beigetragen, dass die Wirtschaftsmigration in die EU effizienter gesteuert und dem Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel auf dem EU-Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden konnte, sodass die **EU insgesamt wettbewerbsfähiger geworden ist**.

Dieselben Faktoren, die die oben beschriebenen Kohärenzprobleme verursacht haben (d. h. der sektorale Ansatz, das Nebeneinander von nationalen Regelungen und die fakultativen Klauseln in den Richtlinien) haben jedoch auch dazu geführt, dass die **spezifischen Ziele nicht vollständig erreicht wurden**. So unterscheiden sich die Bestimmungen zur Erleichterung der **Mobilität innerhalb der EU** in den Richtlinien der ersten Generation häufig kaum von den Erstzulassungsverfahren und sind daher nicht voll wirksam (sobald die weiterreichenden Bestimmungen der neueren Richtlinien über unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer, Studenten und Forscher vollständig umgesetzt sind, werden die Bestimmungen über die Mobilität innerhalb der EU im Hinblick auf ihre Gesamtwirkung neu geprüft werden müssen). Der Beitrag zur Verwirklichung anderer spezifischer Ziele, wie die Förderung der **Integration** von Drittstaatsangehörigen und die **Verhinderung der Ausbeutung von Arbeitskräften**, war ebenfalls begrenzt, da die Richtlinien diese Zielsetzungen nur zum Teil angehen.

Einige der Hemmnisse, die verhindert haben, dass die Ziele vollständig erreicht wurden, gehen über das Zuwanderungsrecht der EU und sogar über die Migrationspolitik allgemein hinaus (weil sie beispielsweise mit der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- oder Steuerpolitik zusammenhängen oder mit individuellen Entscheidungen und Präferenzen oder mit Sprachproblemen). **Es gibt aber auch Mängel im Regelwerk der EU selbst** (z. B. fehlende Einheitlichkeit, begrenzter Anwendungsbereich der EU-Vorschriften, mangelhafte Umsetzung oder Anwendung der gemeinsamen Vorschriften). Beheben ließen sich diese Mängel mit einer besseren Rechtsdurchsetzung und eventuell Maßnahmen legislativer Natur.

## Effizienz

Bei der Bewertung der Effizienz der Richtlinien im Bereich der legalen Zuwanderung stellten sich dieselben Schwierigkeiten wie bei der Beurteilung ihrer Wirksamkeit (z. B. die Wirkung externer Faktoren auf die Migrationsströme und die Tatsache, dass die Entscheidung, wie viele Wirtschaftsmigranten zugelassen werden, ein nationales Vorrecht ist). Das **Fehlen ausreichender Belege für eine genaue Kosten-Nutzen-Analyse** bei der Umsetzung dieser Richtlinien legt nahe, dass die Erhebung relevanter Daten sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene verbessert werden muss.

Aus diesem Grund konzentrierte sich die Effizienzbewertung einerseits auf die Angaben der Interessenträger zu der Art der Kosten und Vorteile, die mit den EU-Vorschriften im Bereich der legalen Zuwanderung verbunden sind (**qualitative Einstufung**), und andererseits auf die

mit der Umsetzung der Richtlinien verbundenen **direkten Verwaltungskosten und -vorteile** (Befolgungskosten, von den Antragstellern zu zahlende Verwaltungsgebühren, Kosten, die der öffentlichen Verwaltung durch die Antragsprüfung, die Erteilung von Genehmigungen oder die Bearbeitung von Beschwerden entstehen). Was Letzteres betrifft, so deuten die verfügbaren unvollständigen Belege darauf hin, dass die Gebühren die Kosten für Verlängerungen zwar in der Regel nicht vollständig decken, dass sie aber für die meisten Arten von Genehmigungen zur Deckung der Verwaltungskosten ausreichen. Insgesamt scheinen die Verwaltungskosten für Drittstaatsangehörige höher zu sein als für die Behörden, was durch die Rückmeldungen im Zuge der öffentlichen Konsultation bestätigt wird. Auch die Verwaltungskosten für Arbeitgeber erscheinen relativ hoch.

Bei der Beurteilung der praktischen Anwendung der Richtlinien hat sich gezeigt, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung **unterschiedlich vorgehen**, was sich auf die Effizienz auswirkt (z. B. einfache und leicht zugängliche Antragsformulare, klare Informationen über Genehmigungen und Rechte in mehreren Sprachen, eine einzige Stelle für das Antragsverfahren, erleichterte Visaverfahren). Auch hieran wird deutlich, dass es **weitere Möglichkeiten für eine Vereinfachung** der Verfahren zur Steuerung der legalen Zuwanderung gibt.

### **EU-Mehrwert**

Die Richtlinien im Bereich der legalen Zuwanderung haben insgesamt **positive Effekte** bewirkt, die von den Mitgliedstaaten allein nicht hätten erzielt werden können. Alle Interessenträger, einschließlich der Mitgliedstaaten, haben bestätigt, dass **mit dem gemeinsamen Rechtsrahmen der EU für die legale Zuwanderung nach wie vor ein Mehrwert für die gesamte EU verbunden ist**.

Im Zuge der Bewertung ergaben sich vor allem folgende positive Effekte:

- eine gewisse **Harmonisierung der Bedingungen, Verfahren und Rechte**, die zu gleichen Ausgangsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten beiträgt
- **Vereinfachung der Verwaltungsverfahren**
- **verbesserte Rechtssicherheit und Berechenbarkeit** für Drittstaatsangehörige, Arbeitgeber und Behörden
- **verbesserte Anerkennung der Rechte von Drittstaatsangehörigen** (d. h. das Recht auf Inländerbehandlung in wichtigen Bereichen wie Arbeitsbedingungen, Zugang zu Bildung, Sozialleistungen und Verfahrensrechte)
- **verbesserte Mobilität innerhalb der EU** für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen (z. B. unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer, Forscher und Studenten).

### **3. Folgemaßnahmen**

Die bei dieser Eignungsprüfung im Bereich der legalen Zuwanderung bewerteten Richtlinien erfüllen weitgehend ihren Zweck. Die Bewertung ergab mehrere **positive Effekte** des EU-Rechtsrahmens für die legale Zuwanderung, die seine **anhaltende Relevanz** und seinen **EU-Mehrwert** belegen.

Die derzeitigen Vorschriften im Bereich der legalen Zuwanderung hatten angesichts der Herausforderungen, mit denen Europa bei der Migration insgesamt konfrontiert ist, jedoch nur eine begrenzte Wirkung. Bei der Eignungsprüfung wurden in dieser Hinsicht einige **kritische Punkte** festgestellt. Will die EU das Vertragsziel, nämlich die Gestaltung einer gemeinsamen Politik der legalen Zuwanderung als Kernelement einer umfassenden Politik zur Steuerung der

Migrationsströme, vollumfänglich erreichen, müssen diese Punkte künftig mithilfe eines breiten Spektrums an Maßnahmen angegangen werden, darunter:

- Verfolgung einer stärker harmonisierten und effektiveren Strategie zur Gewinnung **hochqualifizierter Fachkräfte** aus Drittstaaten, wie es die Kommission bei der Reform der Blauen Karte vorgeschlagen hatte
- Sicherstellung einer nachdrücklicheren **Durchsetzung** der Richtlinien mit dem Ziel, ihre Umsetzung und praktische Anwendung und damit ihre Wirksamkeit insgesamt zu verbessern
- Förderung von **Informationskampagnen** zur Aufklärung über die durch die Rechtsinstrumente der EU im Bereich der legalen Zuwanderung geschaffenen Rechte und Verfahren – dies würde dazu beitragen, die Kohärenzprobleme bei der Umsetzung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten zu beheben und die Relevanz sowie den EU-Mehrwert dieser Instrumente zu erhöhen
- Verbesserung der **Erhebung von Daten, Belegen und Informationen** über die Umsetzung der EU-Vorschriften durch die Unterstützung von Expertennetzwerken, Forschungen und Studien sowie durch die Verbesserung der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten Statistiken übermitteln – dies würde dazu beitragen, die Effizienz und Wirksamkeit der EU-Vorschriften zu erhöhen
- Erleichterung des **Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten**, insbesondere im Zusammenhang mit der **Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU** – dies würde dazu beitragen, dass der EU-Mehrwert voll ausgeschöpft würde, und die Anwendung der Vorschriften für die Mobilität innerhalb der EU erleichtern
- Bereitstellung von **Erläuterungen und Auslegungshilfen** (in Form von „Soft Law“) für die Mitgliedstaaten zur einheitlichen Anwendung der Richtlinien im Bereich der legalen Zuwanderung – dies würde dazu beitragen, die festgestellten Kohärenzprobleme zu beheben
- Erwägung **legislativer Maßnahmen** zur Beseitigung der festgestellten Unstimmigkeiten, Regelungslücken und sonstigen Mängel, um das EU-Recht zu vereinfachen, zu vereinheitlichen, zu vervollständigen und allgemein zu verbessern