ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Stitteneder, Tanja

Article

Die Blaue Karte EU: Ein länderübergreifender Überblick

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Stitteneder, Tanja (2018) : Die Blaue Karte EU: Ein länderübergreifender Überblick, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 71, Iss. 06, pp. 43-47

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/181084

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Tanja Stitteneder

Die Blaue Karte EU: Ein länderübergreifender Überblick

Angesichts der demographischen Entwicklung und des zunehmenden Innovationsdrucks konkurrieren die Mitgliedstaaten der EU mit anderen Ländern der Welt um hochqualifizierte Fachkräfte. Die Blaue Karte soll die dauerhafte Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatangehörigen in die EU fördern und erleichtern. Der Artikel beleuchtet, wie die Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde und geht auf Vorschläge zur Reformierung ein.

Ein Blick auf die Altersstrukturen der Weltbevölkerung macht demographische Veränderungen hin zu einer älter werdenden Gesellschaft deutlich. So ist vor allem in der EU in den letzten Jahren der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen deutlich gestiegen.[1] Dies hat auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt: Cedefop Prognosen rechnen bis 2025 in den meisten EU-Ländern mit einem Anstieg der über 65-Jährigen Erwerbstätigen im zweistelligen Prozentbereich. Für Deutschland würde dies eine Zunahme in dieser Altersgruppe um rund 20% bedeuten (vgl. Abb. 1). Für die Gesamterwerbsquote in Deutschland ist dagegen ein Rückgang um knapp 4% zu erwarten. Insgesamt werden also zukünftig weniger, dafür aber ältere Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Die fortschreitende Globalisierung und der damit einhergehende steigende Innovationsdruck treiben den Bedarf der Unternehmen an spezialisierten Fachkräften weiter voran. Allein im digitalen Bereich entstehen jährlich etwa 100 000 neue Arbeitsplätze (vgl. Europäische Kommission 2015). Die Europäische Kommission rechnet bis 2025 mit einem Anstieg des hochqualifizierten Beschäftigungsbedarfs um ca. 23%. Durch die zunehmende Spezialisierung kann diese Entwicklung deshalb vor allem in den MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) sowie in der Gesundheit und Pflege erwartet werden. Dieser Bedarf wird nicht allein mit nationalen und innereuropäischen Arbeitnehmern zu decken sein. Bei der Bewältigung dieser demographischen und ökonomischen Herausforderungen kommt der Arbeitsmigration daher eine entscheidende Schlüsselrolle zu.

Das Potenzial der Europäischen Union im Wettbewerb um hochqualifizierte Zuwanderer ist laut einer Studie der OECD bislang noch ausbaufähig (vgl. David und Senne 2016). Nur etwas mehr als 25% der Migranten, die in die EU kommen, sind hochgebildet. In anderen OECD-Ländern sind es knapp 36%. Die Blaue Karte EU ist als neu geschaffener Aufenthaltstitel der EU auf die Anwerbung der dringend benötigten Fachkräfte aus Drittstaaten ausgerichtet. Wie sie in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt wird und wie es bisher um die Erfolgsaussichten in den einzelnen Ländern steht, wird in diesem Artikel genauer beleuchtet.

DIE BLAUE KARTE EU – RAHMENBEDINGUNGEN AKTUELL

Um den steigenden Fachkräftebedarf decken zu können, trat am 25. Mai 2009 die Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union mit dem Ziel, einen gemeinsamen Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige auf EU-Ebene zu schaffen, in Kraft. Bis 2012 erfolgte in 25 der 28 Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinie in die nationalen Einwanderungsbestimmungen der Länder.[2] Die Blaue Karte EU ist die daraus resultierende, zunächst befristete Einreise- und Aufenthaltserlaubnis, die die Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten fördern und erleichtern soll.

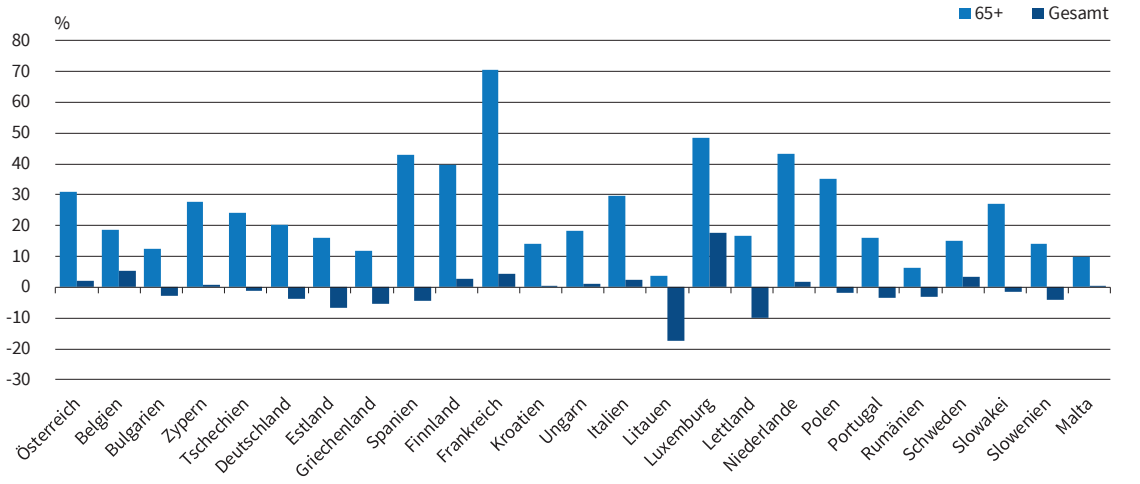
Als bedarfsorientierte Maßnahme der Arbeitsmigration ist ihr wichtigstes Kriterium die Bindung an einen gültigen Arbeitsvertrag oder zumindest an ein verbindliches Arbeitsplatzangebot. Wird der Aufenthaltstitel erteilt, dürfen Karteninhaber zwar innerhalb der Europäischen Union reisen, die Arbeitserlaubnis ist aber nur im Antragsland gültig. Bei Erstausstellung ist die Blaue Karte für einen Zeitraum von ein bis vier Jahren gültig, die genaue Bestimmung einer

[1] Eurostat-Daten zeigen einen Anstieg des EU-Bevölkerungsanteils der 65- bis 79-Jährigen von 12,7% 2006 auf 14% 2017 und einen Anstieg des Anteils der über 80-Jährigen von 4,1% 2006 auf 5,5% 2017.

[2] Dänemark, Irland und Großbritannien nehmen nicht am System der Blauen Karte EU teil.

Abb. 1

Prognostizierte Veränderung der Erwerbsquote zwischen 2017 und 2025 (nach Altersgruppen)



Quelle: Cedefop; European Centre for the Development of Vocational Training.

© ifo Institut

Standard-Gültigkeitsdauer obliegt dabei den einzelnen Mitgliedstaaten. Ist der Arbeitsvertrag auf unter ein Jahr befristet, so wird die Blaue Karte für mindestens die Dauer des Arbeitsverhältnisses plus drei Monate ausgestellt.

Der Antragsteller muss außerdem über eine höhere berufliche Bildung (im Sinne eines Hochschulabschlusses oder einer mindestens fünfjährigen einschlägigen Berufserfahrung) verfügen, ein gültiges Reisedokument vorlegen und das Bestehen einer Krankenversicherung nachweisen können. Die Genehmigung der Blauen Karte ist ferner an eine Einkommensgrenze gebunden, die mindestens dem 1,5-fachen durchschnittlichen Bruttojahresgehalt des jeweiligen Mitgliedstaates entsprechen soll. Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, diese Gehaltsschwelle in Mangelberufen auf das 1,2-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts zu reduzieren. Sollten Abweichungen beschlossen werden, so ist der Kommission jährlich eine Auflistung der entsprechenden Berufe zu übermitteln (vgl. Europäische Union 2009).[3] Weiter dürfen gegen den Antragsteller keine Bedenken hinsichtlich einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sicherheit vorliegen. Auch enge Familienangehörige des Antragstellers dürfen sich während der gesamten Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels im jeweiligen Mitgliedstaat aufhalten und seit 2011 unmittelbar am nationalen Arbeitsmarkt partizipieren. Nach 18 Monaten im ersten Mitgliedstaat können sich Karteninhaber (inklusive deren Familien) in einem anderen Mitgliedstaat um eine Blaue Karte des jeweiligen Landes bewerben. Dafür muss wiederum ein konkretes Arbeitsplatzangebot im zweiten Mitgliedstaat vorliegen. Darüber hinaus können sich Antragsteller um eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung bewerben, sobald sie 33 Monate im jeweiligen Mitgliedstaat unter der Blauen Karte gelebt und gearbeitet haben. Antragsteller, die die Sprache des jeweiligen Landes gut beherrschen (Niveau B1), können dies bereits nach 21 Monaten tun. Generell kann sich der Antragsprozess zwischen den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden.

UNTERSCHIEDLICHE UMSETZUNG DER BLAUEN KARTE IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Tabelle 1 zeigt die Standard-Gültigkeitsdauer, die Verwaltungsgebühren, die geltenden Einkommensgrenzen und die Anzahl der ausgegebenen Blauen Karten je Mitgliedstaat im Jahr 2016. Deutschland sticht mit 17 630 ausgegebenen Karten deutlich hervor. Seit der Einführung im Jahr 2012 bewilligte der Spitzenreiter 53 704 Antragstellern eine Blaue Karte (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017). In anderen großen Mitgliedstaaten, fällt diese Zahl wesentlich geringer aus. Frankreich erteilte diesen Aufenthaltstitel im selben Jahr deutlich seltener, nämlich 750-mal. In Italien erhielten ihn 254 und in Spanien sogar nur 21 Personen. Gemessen an der Größe des Landes, wurden in Luxemburg mit 636 verhältnismäßig viele Blaue Karten vergeben (immerhin fast so viele wie in Frankreich). Zu gewissen Teilen kann sich der geringe Erfolg der Blauen Karte damit erklären lassen, dass einige Länder ähnliche Bestimmungen zur Einreise qualifizierter Fachkräfte in ihrer nationalen Gesetzgebung verankert haben. So bewilligten 2016 beispielsweise die Niederlande 9 084 und Schweden 5 288 qualifizierten Migranten die Einreise und Arbeitsaufnahme innerhalb ihrer nationalen Programme.[4]

Um einen besseren Einblick darüber zu erhalten, warum der Erfolg der Blaue Karte in den meisten Mitgliedstaaten bisher ausbleibt, lohnt sich ein Blick auf

[3] Vgl. EU-Richtlinie 2009/50/EC.

[4] Vgl. Eurostat (Datensatz: migr_resocc).

Tab. 1

Umsetzung der Blauen Karte in den Mitgliedstaaten

	Gebühr (Euro)	Standardgültigkeit (Monate)	Einkommensgrenze (Euro)	Anzahl der ausgegebenen Blauen Karten 2016
Deutschland	140	48	52 000	17 630
Frankreich	269	36	53 837	750
Polen	111	24	16 847	673
Luxemburg	80	24	73 998	636
Italien	274	24	25 500	254
Tschechien	92	24	12 964	194
Österreich	120	24	60 984	163
Litauen	116	36	28 800	127
Bulgarien	278	36–48	8 725	115
Lettland	100	60*	14 724	112
Rumänien	179	24	32 419	92
Niederlande	938	48	66 874	42
Finnland	400–470	24	54 936	33
Kroatien	137	N/A	19 338	32
Belgien	215	13	52 978	31
Estland	120	27	20 628	22
Spanien	418	12	42 119	21
Slowenien	102	24	28 529	19
Malta	255	12	26 499	12
Schweden	204	24	60 233	11
Ungarn	60	12–48	13 716	5
Slowakei	170	36	15 102	4
Portugal	103	12	30 691	1
Griechenland	300	24	31 435	0
Zypern	50	12	33 822	0

* Sonderfall: Standard-Gültigkeitsdauer entspricht maximaler Gesamtgültigkeitsdauer.

Quelle: Eurostat; Zusammenstellung des ifo Instituts nach verschiedenen Websites der Länder.

die Umsetzung in den einzelnen Ländern. Obwohl der Aufenthaltstitel an eindeutige Kriterien gebunden ist, wurden den Mitgliedstaaten in der Umsetzung einige Freiheiten überlassen.

Die Gültigkeit der Blauen Karte richtet sich immer nach der Dauer des Arbeitsvertrages plus drei Monate und variiert zwischen zwölf und 60 Monaten. Wird das Arbeitsverhältnis über diese Zeit hinweg fortgesetzt, kann auch die Blaue Karte verlängert werden. Deutschland, die Niederlande, Bulgarien und Ungarn setzen die Gültigkeitsdauer mit bis zu 48 Monaten standardmäßig etwas höher an. Ein größerer Teil der Länder gewährt den Aufenthaltstitel in der Regel zunächst für zwei Jahre. Die zu entrichtenden Gebühren fallen ebenso unterschiedlich aus. In Finnland und Spanien sind sie am höchsten, in Zypern ist die Blaue Karte mit 50 Euro am günstigsten. Durchschnittlich kostet die Blaue Karte den Antragsteller 209 Euro.

Die Berechnung der Einkommensgrenze der Blauen Karte beruht zwar auf den durchschnittlichen Bruttogehältern, allerdings gestaltet sich ein EU-weiter Vergleich dergleichen als schwierig. Denn die genaue Definition und Berechnung ist Sache der Mitgliedstaaten, die in vielen Fällen ihre Berechnungsgrundlagen nicht veröffentlichen. In Deutschland entspricht diese Schwelle beispielsweise zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung bzw. 52% in den Mangelberufen (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013). Rumänien setzt dagegen statt dem 1,5-fachen einen höheren, nämlich vierfachen Wert des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts an (vgl. Giesing und Laurentsyeva 2017). Den Mitgliedstaaten steht es frei, einen niedrigeren Schwellenwert für Mangelberufe anzuwenden. Abbildung 2 zeigt, welche Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

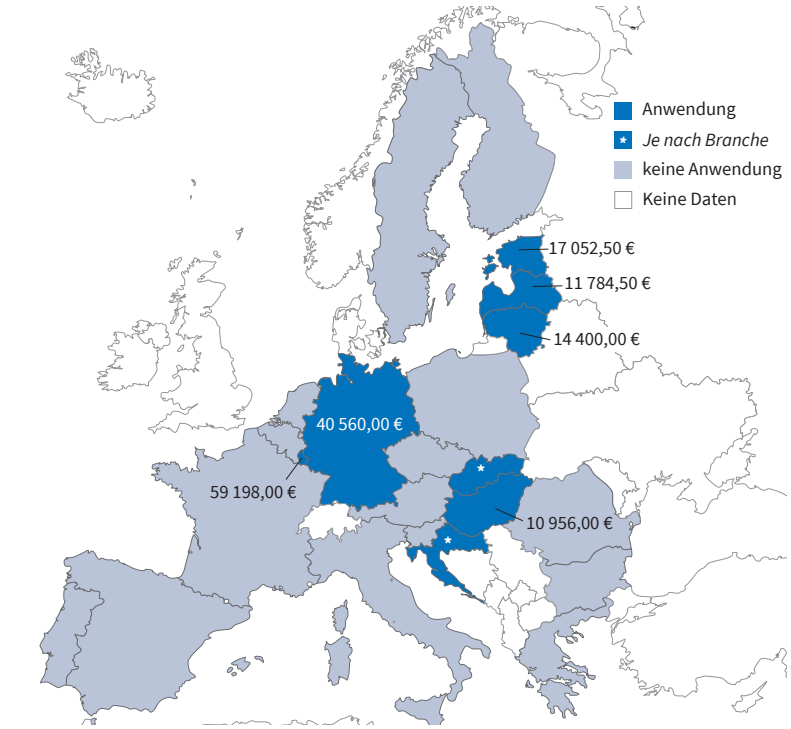
In Deutschland liegt die abgesenkte Einkommensgrenze 2018 bei 40 560 Euro. Im wirtschaftsstarken Luxemburg gelten grundsätzlich die höchsten Schwellengrenzen. Der abgesenkte Wert liegt aktuell bei 59 198 Euro. Ungarn und die Slowakei berechnen die exakte Höhe branchenabhängig. Weiter ist erwähnenswert, dass 17 der 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Einkommensgrenze abzusenken, nicht wahrnehmen.

Artikel 9 der Richtlinie gesteht den Mitgliedstaaten eine sog. Arbeitsmarktprüfung zu. Ließe sich die freie Stelle also mit einem EU-Bürger besetzen, könnte dies zur Ablehnung des Drittstaatlers führen. Bis auf Luxemburg, die Niederlande, Schweden, Finnland, Frankreich, Deutschland, Rumänien, Portugal und Kroatien haben alle Mitliedstaaten solch eine Vorrangprüfung in das nationale Einwanderungsrecht umgesetzt. Obwohl diese Maßnahme primär verhindern soll, die eigenen Staatsbürger auf dem Arbeitsmarkt zu benachteiligen, sorgt sie bei Interessierten der Blauen Karte unter Umständen zu einer weiteren Einreisehürde und zusätzlichem bürokratischem Aufwand.

Abgesehen von Deutschland und Luxemburg nutzen die Mitgliedsländer die Blaue Karte bisher kaum. Was sagt dies über die Blaue Karte aus? Mit dieser Frage

Abb. 2

Abgesenkte Einkommensgrenzen in Mangelberufen (je Mitgliedstaat)



Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts nach verschiedenen Websites der Länder. © ifo Institut

hat sich auch das Europaparlament beschäftigt und gemeinsam mit der Europäischen Kommission Vorschläge zur Revision vorgelegt, zu denen im Juni 2018 eine Entscheidung erwartet wird.[5]

VORSCHLAG ZUR REVISION DER BLAUEN KARTE

Seit 2016 beraten die Mitgliedstaaten in den sogenannten Trilog-Verhandlungen über die Reformvorschläge zur Überarbeitung der Blauen Karte. Das Andauern der Gespräche könnte ein Indiz dafür sein, dass sich noch nicht alle Parteien eindeutig positionieren konnten. Folgende Themen sind Teil der Agenda:

1) Abschaffung parallel existierender nationaler Einreisebestimmungen für hochqualifizierte Zuwanderer

In vielen Mitgliedstaaten konkurriert die Blaue Karte mit den nationalen Einreisebestimmungen. So bietet das nationale Migrationsprogramm für Hochqualifizierte in den Niederlanden, Migranten die Möglichkeit vorab für die Dauer eines Jahres einzureisen. Während dieser Orientierungsphase kann der Zugewanderte nach einem passenden Arbeitsplatz suchen und eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen.[6] Ferner berücksichtigt das nationale System das Alter der Bewerber und macht es so auch für jüngere Migranten attraktiv, die zwar über ein hohes Qualifikationsniveau verfügen, aber aufgrund fehlender Berufserfahrung von potenziellen Arbeitgebern eher auf niedrigeren Einkommensstufen eingeordnet werden. So fällt die Einkommensgrenze für die unter 30-Jährigen geringer aus als für die über 30-Jährigen. Jedoch liegt die Gehaltsgrenze des nationalen Programms für alle Altersstufen im Vergleich deutlich unter der der Blauen Karte.[7]

Der Reformvorschlag sieht vor, parallel weiterexistierende nationale Einwanderungsprogramme abzuschaffen und durch die Blaue Karte zu ersetzen. Mitgliedstaaten, die die hochqualifizierte Zuwanderung innerhalb ihres heimischen Einreiserechts erfolgreich realisieren, dürften dem allerdings kritisch gegenüberstehen. Auch in der Wissenschaft wird eine Einigung zu diesem Punkt als schwierig erwartet (vgl. Farcy 2016). Denn die Mitgliedstaaten können innerhalb ihrer nationalen Gesetzgebung flexibler auf die Bedingungen ihrer nationalen Arbeitsmärkte reagieren (vgl. Europäisches Parlament 2016). Mit der Blauen Karte müsste eine EU-weite »Lösung für alle« geschaffen werden.

2) Eine Blaue Karte für alle: Förderung der innergemeinschaftlichen Mobilität

Andererseits werden die komplexen Regelungen kritisiert, die mit einem Umzug des Karteninhabers von einem Mitgliedstaat in den nächsten verbunden sind. Aktuell setzt jeder Mitgliedstaat seine eigene Version der Blauen Karte um, wodurch 25 ähnliche, und doch unterschiedliche Antrags- und Anwendungsprozesse Anwendung finden. Die Reformierung sieht eine Harmonisierung des bürokratischen Aufwands, der rechtlichen Bestimmungen und Wartezeiten für Antragsteller vor. Eine in allen 25 Ländern geltende Blaue Karte soll die Mobilität der Zuwanderer innerhalb Europas erleichtern.

3) Zusätzliche Rechte für Zuwanderer

Neben der regulären Beschäftigung soll auch die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit in Zukunft erlaubt

[5] Vgl. auch: Roadmap in Appendix 5 (Europäische Kommission 2017).

[6] Verfügbar unter: https://ind.nl/en/work/Pages/Highly-skilled-migrant.aspx.

[7] Für hochqualifizierte Migranten ab 30 Jahren ist im nationalen System ein Bruttogehalt von mindestens 4 404 Euro monatlich angesetzt, für die Blaue Karte dagegen 5 160 Euro pro Monat.

werden, was die Attraktivität der Blauen Karte zusätzlich steigern könnte. Ferner soll der Übergang in eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis nach drei Jahren in einem, oder nach fünf Jahren in mehreren Mitgliedstaaten, ermöglicht werden.

4) Ausbau der Erreichbarkeit

Die relativ hoch (oft weit über dem 1,5-fachen) angesetzten Gehaltsgrenzen sollen auf das höchstens 1,4-fache durchschnittliche Bruttojahresgehalt reduziert werden. Für Hochschulabsolventen und Mangelberufe kann eine niedrigere Gehaltschwelle von 80% des durchschnittlichen Bruttojahresgehaltes angewendet werden. Die Regelung zur Anerkennung der Hochschulbildung äquivalenten Berufserfahrung soll zudem aufgelockert werden. Weiterhin ist die Blaue Karte an das Vorliegen eines verbindlichen Arbeitsplatzes gebunden, jedoch wird die Mindestlaufzeit des Arbeitsverhältnisses von zwölf auf sechs Monate reduziert. Den Mitgliedstaaten wird somit die Möglichkeit eingeräumt, kurzfristig auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes zu reagieren.

FAZIT

Diese Maßnahmen, so erhofft man sich, werden zukünftig dazu beitragen, die Blaue Karte sowohl für Unternehmen als auch für hochqualifizierte Zuwanderer attraktiver zu gestalten. Die Arbeitsmigration nimmt im Rahmen des Wettbewerbsausbaus, Wirtschaftswachstums und der demographischen Struktur der EU eine wichtige Rolle ein. Die Blaue Karte hat das Potenzial, die Zuwanderung Hochqualifizierter für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union positiv zu beeinflussen. Von einer reformierten Blauen Karte würden nicht nur die Zielländer und Antragsteller profitieren, sondern auch international tätige Unternehmen und Organisationen – und somit der gesamte Wirtschaftsraum der EU.

LITERATUR

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013), *Bildung und Beruf in Deutschland – Eine Broschüre zu den rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige*, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile#page=16.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), »Mehr als 50.000 Blaue Karte EU ausgestellt«, verfügbar unter: from https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20170203-005-pm-50000-erteilte-blaue-karteeu.html, aufegrufen am 13. März 2018.

Europäische Kommission (2015), *Inception Impact Assessment Title of the Initiative*, verfügbar unter: from http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_025_review_eu_blue_card_directive_en.pdf.

Europäische Kommission (2017), *Migration: A Roadmap*, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_migration_a_roadmap_en.pdf.

Europäisches Parlament (2016), *Revison of the Blue Card Dirctive – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of entry and Residence of Third-coutry Nationals for the Purposes of Higher Skilled Employment*, verfügbar unter: .http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI(2017)603942_EN.pdf.

Europäische Union (2009), »Council Directive 2009/50/EC«, verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0050.

Farcy, J-B. (2016), »EU Law Analysis: The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?«, verfügbar unter: from http://eulawanalysis.blogspot.de/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html, aufgerufen am 14. März 2018.

Giesing, Y. und N. Laurentsyeva (2017), »The EU Blue Card – Time to Reform?«, *ifo DICE Report* 15(2), 38–43.