

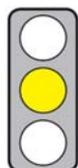
Stand: 14.12.07

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Mit der Richtlinie sollen Mindeststandards festgelegt werden für:

- die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer aus Drittstaaten und ihrer Familienangehörigen sowie
- deren Mobilität innerhalb der EU.

Betroffene: Arbeitgeber und hochqualifizierte Drittstaatsangehörige.



Pro: Der Vorschlag verbessert durch ein einheitliches Verfahren die Transparenz bei der Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte.

Contra: Die vorgesehenen Lohnuntergrenzen sind verfehlt. Arbeitsmarktprüfungen schaden der ökonomischen Effizienz.

Änderungsbedarf: Die Bestimmungen zur Lohnuntergrenze, die Arbeitsmarktprüfung und das Verbot einer Zulassungsquote für „langfristig Aufenthaltsberechtigte – EG / EU Blue Card“ sollten gestrichen, die Definition der „hochqualifizierten Tätigkeit“ gegebenenfalls überarbeitet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2007) 637 vom 23. Oktober 2007 für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die **Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung**

Kurzdarstellung

- ▶ **Zwei „Aufenthaltstitel“ für „Hochqualifizierte“**
 - Die Richtlinie regelt die Einwanderung und den langfristigen Aufenthalt von „hochqualifizierten Arbeitnehmern“ und ihrer Familien aus Nicht-EU-Staaten („Drittstaatsangehörige“).
 - Eine „hochqualifizierte Beschäftigung“ ist die Ausübung einer Tätigkeit, für die ein Hochschulabschluss oder eine dreijährige einschlägige Berufserfahrung erforderlich ist (Art. 2 lit. b).
 - Für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige werden zwei „Aufenthaltstitel“ als Arbeitsgenehmigungen eingeführt:
 - die „EU Blue Card“ (Art. 2 lit. c und 8 - 15) und
 - die „langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG / EU Blue Card-Inhaber“ (Art. 17 - 18).
- ▶ **„EU Blue Card“**
 - **Anforderungen an den Bewerber für eine „EU Blue Card“**
 - Bei Berufen mit gesetzlich geregelten Anforderungen muss der Bewerber die gleichen fachlichen Anforderungen erfüllen, die für Unionsbürger gelten (Art. 5 Abs. 1 lit. b).
 - In unregelmäßigten Berufen muss der Bewerber über einen Hochschulabschluss oder drei Jahre relevante Berufserfahrung verfügen (Art. 5 Abs. 1 lit. c).
 - Der Bewerber muss neben der fachlichen Eignung unter anderem nachweislich verfügen über:
 - einen gültigen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsangebot für mindestens ein Jahr (Art. 5 Abs. 1 lit. a) und
 - eine Krankenversicherung für sich und alle Familienangehörigen für die Zeiten, in denen kein Versicherungsschutz aufgrund des Arbeitsvertrags besteht (Art. 5 Abs. 1 lit. e).
 - **Anforderung an den Lohn des Zuwanderers**
 - Die Mitgliedstaaten müssen eine Lohnuntergrenze festlegen (Art. 5 Abs. 2). Sie beträgt:
 - in Mitgliedstaaten mit gesetzlichem Mindestlohn: mindestens das Dreifache dieses Mindestlohns;
 - in Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn: mindestens den Lohn aus einem anwendbaren Tarifvertrag oder den üblichen Lohn der Branche oder das Dreifache des Lohnes, ab dem die Staatsangehörigen Anspruch auf Sozialhilfe haben.
 - Ist der Zuwanderer jünger als 30 Jahre, genügt ein Lohn in Höhe von zwei Dritteln des jeweils geforderten Lohns (Art. 6 lit. a).
 - Die Mitgliedstaaten können von der Lohnuntergrenze abweichen, wenn der Bewerber seinen höheren Bildungsabschluss an einer europäischen Hochschule erworben hat (Art. 6 lit. b).
 - **Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten**
 - Jeder Mitgliedstaat kann die Zahl der verfügbaren „EU Blue Cards“ (Zulassungsquote) für sein Hoheitsgebiet festlegen (Art. 7).
 - Auch wenn der Bewerber die formalen Kriterien erfüllt, kann ein Mitgliedstaat den Antrag ablehnen und Unionsbürger aus arbeitsmarktpolitischen Gründen vorrangig berücksichtigen (Art. 9 Abs. 2).

Rechte und Pflichten der Inhaber von „EU Blue Cards“

- Die „EU Blue Card“ gilt für zwei Jahre und kann um zwei Jahre verlängert werden (Art. 8 Abs. 2).
- Wird der Inhaber der „EU Blue Card“ arbeitslos, hat er drei Monate Zeit, eine neue hochqualifizierte Anstellung zu finden, bevor ihm die „EU Blue Card“ entzogen werden kann (Art.14).
- In den ersten zwei Jahren nach Erhalt muss der Inhaber einer „EU Blue Card“ jede Änderung einer Bedingung seines Arbeitsvertrags, die Voraussetzung für die Erteilung der „EU Blue Card“ war, vorab von den Behörden genehmigen lassen (Art. 13 Abs. 1).
- Nachdem der Inhaber einer „EU Blue Card“ zwei Jahre in einem Mitgliedstaat tätig war,
 - entfallen die Lohn- und Qualifikationsanforderungen innerhalb dieses Staates (Art. 13 Abs. 2).
 - kann er in der gesamten EU eine hochqualifizierte Beschäftigung aufnehmen und sich mit seiner Familie niederlassen. Spätestens nach einem Monat muss er die Erfüllung aller Voraussetzungen für die Erteilung der „EU Blue Card“ nachweisen (Art. 19 Abs. 1 und 2).
- Jeder Mitgliedstaat kann Zulassungsquoten für die Zuwanderung von Inhabern einer „EU Blue Card“ aus anderen Mitgliedstaaten festlegen (Art. 19 Abs. 5).

– Familienzusammenführung

- Die Genehmigung der Familienzusammenführung erfolgt gemäß der Richtlinie 2003/86/EG (Recht auf Familienzusammenführung), jedoch mit folgenden Besonderheiten (Art 16):
 - Die Familienzusammenführung darf nicht davon abhängig gemacht werden, wie lange sich der Inhaber der „EU Blue Card“ in einem Mitgliedstaat aufhalten darf.
 - Die Familienzusammenführung ist spätestens sechs Monate nach Beantragung zu genehmigen.
 - Die Familienangehörigen haben sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt.

► „Langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG / EU Blue Card-Inhaber“

- Inhaber der „EU Blue Card“ können den Aufenthaltstitel „Langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG / EU Blue Card-Inhaber“ erwerben (Art. 18 Abs. 1).
- Der Erwerb orientiert sich, mit einigen Lockerungen, an der Richtlinie 2003/109/EG (Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger) (Art. 17 Abs.1). Im Einzelnen werden gefordert (Art. 17 Abs. 2 und 3):
 - ein fünfjähriger Aufenthalt in der EU als Inhaber einer „EU Blue Card“ und
 - ein ununterbrochener Aufenthalt von zwei Jahren unmittelbar vor Antragstellung in dem Mitgliedstaat, in dem die langfristige Aufenthaltsberechtigung beantragt wird.
- Der Erwerb führt zu einer mindestens fünfjährigen Aufenthalts- und Arbeitsberechtigung in der EU (Art. 8 Abs. 2 der RL 2003/109/EG).
- Langfristig Aufenthaltsberechtigte dürfen einer selbständigen Tätigkeit nachgehen (Art. 13 Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten dürfen keine Zulassungsquoten für Inhaber dieses Titels festlegen (Art. 20 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten dürfen aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik besondere Anforderungen für die Besetzung freier Stellen stellen (Art. 20 Abs. 2 iVm Art. 14 Abs. 3 der RL 2003/109/EG).

Änderung zum Status quo

- Die EU-weiten Bestimmungen zur Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger sind neu.
- Die Mitgliedstaaten dürfen keine Zulassungsquoten festlegen für die Einwanderung von Inhabern einer „langfristigen Aufenthaltserlaubnis – EG / EU Blue Card“. Die Arbeitsmarktprüfung bleibt aber erhalten.
- Die Bestimmungen zur „EU Blue Card“ entsprechen weitgehend dem deutschen Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und der Beschäftigungsverordnung (BeschV).
- Die Bestimmungen zur Familienzusammenführung und zur „langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EG / EU Blue Card-Inhaber“ entsprechen, abgesehen von den Lockerungen nach Art. 16 und 17, dem geltenden deutschen Recht.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie einzeln tätig werden, im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitnehmer nicht bestehen können. Zudem soll durch den Vorschlag bestehendes EU-Recht geändert werden, was ohnehin nicht durch die Mitgliedstaaten geschehen könne.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Zur Verbesserung der Attraktivität der EU im globalen Wettbewerb um die besten Arbeitskräfte hält es die Kommission für unabdingbar, die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an hochqualifizierte Drittstaatsangehörige EU-weit einheitlich zu regeln sowie die sozialen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament
Offen.

Rat – „Justiz und Inneres“

Die Räte „Justiz und Inneres“ und „Arbeit und Soziales“ begrüßen den Kommissionsansatz, betonen aber, dass die Mitgliedstaaten eigenständig über Zulassungsquoten und Lohnuntergrenzen entscheiden wollen.

Stand der Gesetzgebung

23.10.07	Annahme durch Kommission
06.12.07	Diskussion im Rat
Offen	Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Justiz, Freiheit und Sicherheit
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (federführend); Entwicklung; Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Innenausschuss (f); Ausschüsse für Wirtschaft und Technologie; Arbeit und Soziales; Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat:	Einstimmigkeit: Die Bundesregierung besitzt ein Vetorecht

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 63 Nr. 3 lit. a und Nr. 4 EGV (Einwanderungspolitik und Aufenthaltsrecht Drittstaatsangehöriger)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 192 EGV (Konsultationsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der **Vorschlag** führt ein EU-weit einheitliches Verfahren für die Einwanderung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten ein. Obwohl die inhaltlichen Bedingungen für die Einwanderung national unterschiedlich bleiben, **öffnet** der Vorschlag durch das höhere Maß an Transparenz **die nationalen Arbeitsmärkte** ein Stück weiter. Er erweitert damit die individuellen Freiheitsrechte und fördert den Wettbewerb. Der Vorschlag ist daher grundsätzlich ordnungspolitisch zu begrüßen.

Dieser positive Ansatz wird allerdings weitgehend dadurch zunichte gemacht, dass die Kommission einige – ordnungspolitisch abzulehnende – nationale Protektionismen EU-weit übernimmt. Dazu zählen insbesondere staatlich vorgegebene Lohnuntergrenzen sowie Arbeitsmarktprüfungen, die zur Abschottung der Arbeitsmärkte beitragen.

Staatliche Lohnuntergrenzen schränken die Vertragsfreiheit ein und reduzieren die Funktionsweise des Preis- und Lohnsystems als Knappheitsindikator. Sie sind überdies grundsätzlich **nicht geeignet**, die Migration auf Hochqualifizierte zu begrenzen, weil bei ausreichender Zahlungsbereitschaft der Unternehmen auch Unqualifizierte einwandern können.

Anforderungen an die Qualifikation der Zuwanderer sind zwar ebenfalls ordnungspolitisch fragwürdig. Immerhin lässt sich mit ihnen das – politische – Ziel, die Einwanderung Hochqualifizierter, erreichen.

Die Qualifikationsanforderungen des Vorschlages – gefordert sind lediglich drei Jahren Berufserfahrung – führen freilich nicht zwingend zu der angestrebten Beschränkung der Einwanderung auf Hochqualifizierte. Auch die **sofortige Arbeitsberechtigung einwandernder Familienangehöriger**, unabhängig von deren Qualifikation, wirkt diesem Ziel entgegen. Beide Maßnahmen **sind** jedoch aus ordnungspolitischer Sicht **zu begrüßen**, da sie zur Öffnung der Arbeitsmärkte beitragen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass Einwanderer einfacher eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat aufnehmen können. Eine solche **Erhöhung der Mobilität** lenkt die Arbeitskräfte leichter dorthin, wo sie am stärksten nachgefragt werden. Auch die **Besetzung offener Stellen** wird vereinfacht. Im Ergebnis **verbessert** die Richtlinie damit **die Effizienz**.

Allerdings wird diese Wirkung durch andere Vorschriften konterkariert: Erstens sieht der Richtlinienvorschlag vor, dass jeder Mitgliedstaat – trotz nachgewiesenen Arbeitsvertrags – sowohl die Ersteinwanderung eines qualifizierten Einwanderers als auch die Zuwanderung aus einem anderen Mitgliedstaat aus arbeitsmarktpolitischen Gründen verweigern kann.

Diese **Arbeitsmarktprüfung schadet der ökonomischen Effizienz**. Denn der Abschluss eines Arbeitsvertrags belegt, dass die Arbeitsleistung des Einwanderers auch tatsächlich nachgefragt wird. Zweitens kann jeder Mitgliedstaat nach wie vor eine Höchstzahl von Einwanderern pauschal vorschreiben.

Auch dies verringert die Effizienz. Der **Wegfall nationaler Zuwanderungsquoten**, wie die Kommission sie bereits für „langfristig Aufenthaltsberechtigte – EG / EU Blue Card-Inhaber“ vorsieht, **sollte** daher von den Mitgliedstaaten zum **Regelfall** gemacht werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Mit dem Vorschlag soll vor allem dem vorhandenen Mangel qualifizierter Arbeitskräfte in der EU begegnet werden. Dies steigert das Wachstumspotential. Ab dem Jahr 2011 wird der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der gesamten Bevölkerung in der EU abnehmen. Auch um die damit einhergehende Gefährdung des Wachstumspotenzials zu minimieren, ist die Einwanderung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten sinnvoll.

Durch die Lohnuntergrenze und die Arbeitsmarktprüfung fällt der **Wachstumseffekt – und** damit ebenfalls die **Entstehung von Arbeitsplätzen** in anderen Bereichen der Volkswirtschaft – freilich **geringer als möglich** aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein Kriterium für Standortentscheidungen ist die Verfügbarkeit qualifizierten Personals. Der Vorschlag strebt zwar die einfachere Anwerbung solcher Arbeitnehmer an und stärkt daher grundsätzlich die Standortqualität Europas. Die **Lohnuntergrenzen** schwächen diesen Effekt jedoch erheblich ab, da sie die Anwerbung von Arbeitnehmern unnötig verteuern. Damit **erhöhen** sie wiederum den **Anreiz zur Auslagerung** von Kapazitäten **in Drittstaaten**. Die Standortqualität Europas wird daher nicht entscheidend gestärkt.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Soweit Zuwanderung – entgegen dem Grundsatz freier Märkte – reguliert werden soll, kann dies nur durch hoheitliches Handeln erfolgen.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Für den erstmaligen Zuzug in einen Mitgliedstaat ist eine EU-Regulierung grundsätzlich nicht erforderlich. Es liegt weder ein grenzüberschreitender Bezug vor, noch wird ein Mehrwert durch EU-Handeln erreicht. Dagegen lässt sich die Gewährleistung der Freizügigkeit innerhalb der EU besser durch einheitliche Regelungen auf EU-Ebene erreichen als durch unterschiedliche Bestimmungen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Die angestrebte EU-weite Freizügigkeit lässt sich freilich faktisch nur verwirklichen, wenn bereits für den ersten Zuzug in einen Mitgliedstaat die gleichen Voraussetzungen gelten wie für einen späteren, innergemeinschaftlichen Grenzübertritt. Aus diesem Grund ist **EU-Handeln auch für den erstmaligen Zuzug sachgerecht**.

Verhältnismäßigkeit

Die Bestimmung, dass eine hochqualifizierte Beschäftigung bereits vorliegt, wenn der Bewerber dreijährige Berufserfahrung hat, ist **ungeeignet, das Ziel – mehr hochqualifizierte Zuwanderer – zu erreichen**, da sie kein qualitatives Kriterium enthält.

Die Mindestanforderungen an **die Lohnuntergrenze sind nicht erforderlich und willkürlich festgelegt**. Die Mitgliedstaaten sind besser in der Lage – soweit überhaupt erforderlich – angemessene Gehaltsanforderungen festzulegen, die von Hochqualifizierten erfüllt werden sollen.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Die Kompetenz zum Erlass von Regelungen zu Einwanderung und Freizügigkeit der Zuwanderer innerhalb der EU folgt aus Art. 63 EG-Vertrag. Dagegen verleiht der Vertrag **keine Kompetenz zur Untersagung nationaler Zulassungsquoten für „langfristig Aufenthaltsberechtigte – EG / EU Blue Card-Inhaber“**.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Die bestehenden Vorschriften, insbesondere im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und der Beschäftigungsverordnung (BeschV), müssen angepasst werden.

Alternatives Vorgehen

Die EU-Kommission sollte sich auf die Einführung eines einheitlichen Verwaltungsverfahrens beschränken.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Der Vorschlag führt zu 27 unterschiedlichen nationalen Lohnuntergrenzen, was dem Gedanken der Freizügigkeit widerspricht. Die EU-Kommission könnte versuchen, die Lohnuntergrenzen zu harmonisieren.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Bestimmungen zur Lohnuntergrenze und die Arbeitsmarktprüfung sollten ebenso gestrichen werden wie das Verbot einer Zulassungsquote für „langfristig Aufenthaltsberechtigte – EG / EU Blue Card“.

Die Definition der „hochqualifizierten Tätigkeit“ sollte überarbeitet werden.