

# Potential der Blue Card besser nutzen

## Vier Reformvorschläge für eine erleichterte Zuwanderung Hochqualifizierter

RA Klaus-Dieter Sohn & Sebastian Czuratis



Die angekündigte Überprüfung der Blue-Card-Richtlinie sollte – da ihre Ersetzung durch eine Verordnung politisch nicht durchsetzbar sein dürfte – zu folgenden Änderungen führen:

- ▶ Die Lohnuntergrenzen für Zuwanderer aus Drittstaaten sollten abgeschafft werden.
- ▶ Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Blue-Card-Anträge aufgrund einer Arbeitsmarktprüfung abzulehnen, sollte gestrichen werden.
- ▶ Die Erteilung der Blue Card sollte immer Vorrang vor anderen Aufenthaltstiteln haben.
- ▶ Die Mindestaufenthaltssdauer im ersten Aufnahmemitgliedstaat als Bedingung für eine Blue Card in einem zweiten Mitgliedstaat sollte gestrichen werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Bestimmungen der Blue-Card-Richtlinie.....</b>	<b>4</b>
2.1 Erteilung einer Blue Card .....	4
2.1.1 Anforderungen an den Zuwanderer .....	4
2.1.2 Anforderungen an das Arbeitsverhältnis: Lohnuntergrenzen .....	5
2.1.3 Verweigerungsgrund Arbeitsmarktprüfung .....	5
2.1.4 Weitere Verweigerungsgründe.....	5
2.2 Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Mobilität .....	5
2.3 Bestimmungen zur Familienzusammenführung .....	6
2.4 Von der Blue Card zur langfristigen Aufenthaltsberechtigung .....	6
<b>3 Umsetzung der Richtlinie und paralleles nationales Aufenthaltsrecht .....</b>	<b>8</b>
3.1 Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie in ausgewählten Ländern .....	8
3.1.1 Deutschland .....	8
3.1.2 Frankreich .....	9
3.1.3 Italien .....	9
3.2 Nationale Aufenthaltstitel neben der Blue Card .....	9
<b>4 Bewertung .....</b>	<b>10</b>
4.1 Ersetzung der Richtlinie durch eine Verordnung?.....	10
4.2 Verbesserung des Blue-Card-Regimes.....	11
4.2.1 Lohnuntergrenzen.....	11
4.2.2 Arbeitsmarktprüfung .....	12
4.2.3 Blue Card und sonstige nationale Aufenthaltstitel .....	12
4.2.4 Grenzüberschreitende Mobilität mit der Blue Card .....	13

## 1 Einleitung

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat bereits bei der Vorstellung seiner politischen Leitlinien vor dem Europäischen Parlament am 15. Juli 2014 klargemacht, dass er die Regelungen zur Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten in die EU überarbeiten möchte.<sup>1</sup> Sein erklärtes Ziel ist es, im globalen Wettbewerb um die klügsten Köpfe gegenüber den USA, Kanada und Australien zu bestehen. Daher hat er die Kommissarin für Beschäftigung und Soziales, Marianne Thyssen, aufgefordert, gemeinsam mit dem Kommissar für Migration und Innenpolitik, Dimitri Avramopoulos, bis April 2015 das bestehende EU-Recht auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen. Im Anschluss an diese Überprüfung sollen verbesserte Regelungen zur Zuwanderung Hochqualifizierter aus Drittstaaten entwickelt werden.<sup>2</sup>

Die Blue-Card-Richtlinie<sup>3</sup> ist der zentrale Baustein im EU-Recht zur Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten in die EU. Kern der Richtlinie ist die Einführung eines EU-weit anerkannten Aufenthaltstitels, die sogenannte Blue Card, mit der Hochqualifizierte aus Drittstaaten Zugang zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten und die Möglichkeit zum grenzüberschreitenden Arbeitgeberwechsel erhalten.<sup>4</sup> Die Blue-Card-Richtlinie trat am 19. Juni 2009, dem Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt, in Kraft.<sup>5</sup> Sie musste von den Mitgliedstaaten bis spätestens zum 19. Juni 2011 umgesetzt werden. Vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark.<sup>6</sup> Diese Mitgliedstaaten haben sich eine entsprechende Ausstiegsklausel für einzelne Rechtsakte zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorbehalten.<sup>7</sup>

Der vorliegende Standpunkt geht zunächst der Frage nach, ob und in welchem Umfang die Blue Card von Hochqualifizierten aus Drittstaaten genutzt wird. Anschließend wird hinterfragt, ob die Bestimmungen zur Blue Card überarbeitet werden sollten, um Europa für Zuwanderer attraktiver zu machen. Schließlich werden konkrete Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

---

<sup>1</sup> Jean-Claude Juncker, Political Guidelines for the next European Commission, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 27.11.2014).

<sup>2</sup> Mission Letters an die jeweiligen Kommissare, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index_en.htm) (zuletzt abgerufen am 27.11.2014).

<sup>3</sup> Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

<sup>4</sup> Die Blue Card heißt im offiziellen Amtsdeutsch zwar „Blaue Karte EU“, aber da der Begriff Blue Card geläufiger ist und gleichzeitig die Analogie zur US-amerikanischen Green Card unterstreicht, wird er in dieser Arbeit verwendet.

<sup>5</sup> Art. 24 RL 2009/50/EG.

<sup>6</sup> Erwägungsgründe 28 und 29 RL 2009/50/EG.

<sup>7</sup> Für das Vereinigte Königreich und Irland folgt die Ausnahme aus dem Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Für Dänemark folgt die Ausnahme aus dem Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks.

## 2 Bestimmungen der Blue-Card-Richtlinie

Mit der Blue-Card-Richtlinie werden EU-weit einheitliche Bedingungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Tätigkeit vorgegeben, einschließlich der Bestimmungen zur Familienzusammenführung. Weiter enthält die Blue-Card-Richtlinie Bedingungen für die grenzüberschreitende Mobilität der Blue-Card-Inhaber und ihrer Familienangehörigen innerhalb der EU.

### 2.1 Erteilung einer Blue Card

Die Blue Card wird nur auf Antrag erteilt. Über den Antrag müssen die nationalen Behörden binnen 90 Tagen entscheiden.<sup>8</sup> Es obliegt den Mitgliedstaaten zu bestimmen, ob der Antrag vom Bewerber oder dessen Arbeitgeber gestellt werden muss.<sup>9</sup> Die Mitgliedstaaten können die regelmäßige Gültigkeitsdauer der Blue Card für einen Zeitraum zwischen einem und vier Jahren festlegen. Be trägt die Dauer des Arbeitsverhältnisses weniger als die regelmäßige Gültigkeitsdauer, ist die Blue Card für die Dauer des Arbeitsverhältnisses zuzüglich drei Monaten zu erteilen.<sup>10</sup>

#### 2.1.1 Anforderungen an den Zuwanderer

Der Zuwanderer muss folgende Anforderungen erfüllen: Er muss

- einen gültigen Arbeitsvertrag für eine mindestens einjährige Beschäftigungsdauer nachweisen; die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass auch ein verbindliches Arbeitsplatzangebot genügt;
- im Falle eines reglementierten Berufs nachweisen, dass er die nationalen Anforderungen an die Ausübung dieses Berufs erfüllt;
- im Falle eines nichtreglementierten Berufs nachweisen, dass er einen höheren beruflichen Bildungsabschluss besitzt, der ihn zur Ausübung des im Arbeitsvertrag oder im verbindlichen Arbeitsplatzangebot genannten Berufs befähigt;
- ein gültiges Reisedokument oder gegebenenfalls einen gültigen Visumsantrag, ein gültiges Visum oder einen gültigen Aufenthaltstitel besitzen; die Mitgliedstaaten können verlangen, dass das Reisedokument mindestens so lange gültig ist wie der Aufenthaltstitel;
- für Zeiten, in denen er noch keinen Anspruch auf Leistungen und sozialen Schutz aufgrund des Arbeitsvertrages hat, eine Krankenversicherung, die Leistungen wie für Inländer erbringt, abgeschlossen oder – im Ermessen des Mitgliedstaates – zumindest beantragt haben.<sup>11</sup>

Die Blue Card ist zu verweigern, wenn eine der Anforderungen nicht erfüllt wird.

<sup>8</sup> Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2009/50/EG.

<sup>9</sup> Art. 10 Abs. 1 RL 2009/50/EG.

<sup>10</sup> Art. 7 Abs. 2 RL 2009/50/EG.

<sup>11</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. a bis lit. e RL 2009/50/EG.

### 2.1.2 Anforderungen an das Arbeitsverhältnis: Lohnuntergrenzen

Die Mitgliedstaaten müssen eine Lohnuntergrenze in Form eines Mindestbruttojahresgehalts des Blue-Card-Inhabers vorschreiben, die mindestens dem Eineinhalbfachen des nationalen durchschnittlichen Bruttojahresgehalts entspricht.<sup>12</sup> Für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf besteht,<sup>13</sup> beträgt die Lohnuntergrenze das 1,2-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts.<sup>14</sup> Die Blue Card ist zu verweigern, wenn die Lohnuntergrenze nicht erreicht wird.

### 2.1.3 Verweigerungsgrund Arbeitsmarktprüfung

Bevor ein Mitgliedstaat über einen Antrag auf Erteilung einer Blue Card entscheidet, kann er eine sogenannte Arbeitsmarktprüfung vornehmen, die klären soll, ob der Arbeitsplatz auch mit einem nationalen Arbeitnehmer, einem Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaatsangehörigen, der sich rechtmäßig in der EU aufhält, besetzt werden kann. Ist dies der Fall, kann die Erteilung der Blue Card verweigert werden.<sup>15</sup> Die Möglichkeit der Arbeitsmarktprüfung steht den Mitgliedstaaten auch offen, wenn innerhalb der ersten zwei Jahre eine Verlängerung der Blue Card beantragt wird.

### 2.1.4 Weitere Verweigerungsgründe

Die Mitgliedstaaten können zudem die Anzahl der zu vergebenden Blue Cards begrenzen. Machen sie von dieser Möglichkeit Gebrauch, kann die Erteilung der Blue Card verweigert werden, wenn die Höchstzahl überschritten wird.<sup>16</sup>

Die Mitgliedstaaten können die Erteilung der Blue Card zudem verweigern, wenn

- im Beruf des Bewerbers im Herkunftsland ein Mangel herrscht oder
- gegen den Arbeitgeber Sanktionen wegen Schwarzarbeit oder illegaler Beschäftigung verhängt wurden.<sup>17</sup>

## 2.2 Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Mobilität

Der Blue-Card-Inhaber und seine Familienangehörigen können sich nach 18 Monaten rechtmäßigen Aufenthalts im ersten Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen. Spätestens einen Monat nach der Einreise in den zweiten Mitgliedstaat muss der Karteninhaber oder sein Arbeitgeber nachweisen, dass die Anforderungen an den Zuwanderer im zweiten Mitgliedstaat erfüllt sind, und die Aufenthaltsgenehmigung für diesen Mitgliedstaat beantragen. Der zweite Mitgliedstaat kann bestimmen, dass die Berufstätigkeit erst aufgenommen werden darf, wenn seine zuständige Behörde den Antrag positiv beschieden hat.

---

<sup>12</sup> Art. 5 Abs. 3 RL 2009/50/EG.

<sup>13</sup> Es muss sich überdies um einen Beruf der Hauptgruppe 1 oder 2 der Internationalen Standard-Klassifikation der Berufe (ISCO-08) handeln.

<sup>14</sup> Art. 5 Abs. 5 RL 2009/50/EG.

<sup>15</sup> Art. 8 Abs. 2 RL 2009/50/EG.

<sup>16</sup> Art. 8 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 RL 2009/50/EG.

<sup>17</sup> Art. 8 Abs. 4 und 5 RL 2009/50/EG.

Wird der Antrag abgelehnt, muss der erste Mitgliedstaat den Zuwanderer und dessen Familienangehörige ohne weiteres Verfahren wieder aufnehmen. Etwaige Rückführungskosten können dem Antragsteller, also auch dem Arbeitgeber, auferlegt werden. Für jede weitere Übersiedlung in einen anderen Mitgliedstaat gelten die gleichen Bedingungen.<sup>18</sup>

### 2.3 Bestimmungen zur Familienzusammenführung

Der Zuzug von Familienangehörigen ist grundsätzlich in der Familienzusammenführungsrichtlinie<sup>19</sup> für alle Familienangehörigen von aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen geregelt. Diese Richtlinie wird für Blue-Card-Inhaber durch einige abweichende Bestimmungen der Blue-Card-Richtlinie ergänzt.<sup>20</sup> Danach müssen die Mitgliedstaaten dem Ehegatten<sup>21</sup>, den minderjährigen<sup>22</sup> Kindern<sup>23</sup> des Blue-Card-Inhabers und den minderjährigen Kindern des Ehegatten die Einreise gestatten.<sup>24</sup> Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen weiteren Personen, insbesondere den Eltern und den volljährigen ledigen Kindern des Blue-Card-Inhabers und dessen Ehegatten, den Zuzug gestatten.<sup>25</sup>

Sind die Bedingungen für eine Familienzusammenführung gegeben, müssen die entsprechenden Aufenthaltstitel spätestens sechs Monate nach Antragstellung und für die gleiche Aufenthaltsdauer wie die Blue Card erteilt werden.<sup>26</sup> Sofort nach Erteilung des Aufenthaltstitels haben die Familienmitglieder Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt.<sup>27</sup>

### 2.4 Von der Blue Card zur langfristigen Aufenthaltsberechtigung

Der Blue-Card-Inhaber kann den sogenannten Aufenthaltstitel für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige beantragen, wenn er sich u.a. mindestens fünf Jahre ununterbrochen rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält und ausreichend Einkünfte sowie einen Krankenversicherungsschutz für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienmitglieder vorweisen kann.<sup>28</sup> Dabei können Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten kumuliert werden, wenn sich der Blue-Card-Inhaber fünf Jahre ununterbrochen und rechtmäßig in der EU und davon die letzten zwei Jahre in dem Mitgliedstaat aufgehalten hat, in dem er den Antrag stellt.<sup>29</sup>

Der Fünfjahreszeitraum gilt als nicht unterbrochen, wenn sich der Blue-Card-Inhaber in diesem Zeitraum für nicht mehr als 18 Monate außerhalb der EU aufgehalten hat und davon nicht mehr als

---

<sup>18</sup> Art. 18 RL 2009/50/EG.

<sup>19</sup> Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

<sup>20</sup> Art. 15 RL 2009/50/EG.

<sup>21</sup> Bei Mehrehen darf nur einem Ehegatten die Einreise genehmigt werden (Art. 4 Abs. 1 Abs. 4 RL 2003/86/EG).

<sup>22</sup> Die minderjährigen Kinder dürfen das Volljährigkeitsalter des Aufnahmemitgliedstaates nicht erreicht haben und sie dürfen nicht verheiratet sein (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2003/86/EG).

<sup>23</sup> Dazu zählen leibliche und adoptierte Kinder sowie solche, für die der Blue-Card-Inhaber das Sorgerecht hat. Bei geteiltem Sorgerecht muss der andere Sorgeberechtigte zustimmen (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 lit. b, c und d RL 2003/86/EG).

<sup>24</sup> Aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit kann die Einreise freilich stets verweigert werden (Art. 6 RL 2003/86/EG).

<sup>25</sup> Art. 4 Abs. 2 und 3 RL 2003/86/EG.

<sup>26</sup> Art. 15 Abs. 4 und 5 RL 2009/50/EG.

<sup>27</sup> Zwar sieht die Richtlinie über die Familienzusammenführung die Möglichkeit einer Arbeitsmarktprüfung mit einem maximal zwölfmonatigen Prüfungsverfahren vor, allerdings ist diese Bestimmung für Angehörige von Blue-Card-Inhabern aufgehoben (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 RL 2009/50/EG).

<sup>28</sup> Geregelt in der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

<sup>29</sup> Art. 16 Abs. 2 RL 2009/50/EG.

zwölf Monate am Stück.<sup>30</sup> Die Mitgliedstaaten können diese Möglichkeit beschränken auf Aufenthalte der Berufstätigkeit, eines Freiwilligendienstes oder eines Studiums außerhalb der EU.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Art. 16 Abs. 3 RL 2009/50/EG.

<sup>31</sup> Art. 16 Abs. 5 RL 2009/50/EG.

### 3 Umsetzung der Richtlinie und paralleles nationales Aufenthaltsrecht

Die Mitgliedstaaten mussten die Blue-Card-Richtlinie bis zum 19. Juni 2011 in nationales Recht umsetzen.<sup>32</sup> Allerdings hatten mit Estland, den Niederlanden, Spanien und der Tschechischen Republik nur vier von 24 Mitgliedstaaten die Richtlinie fristgerecht umgesetzt.<sup>33</sup> Gegen die übrigen 20 Mitgliedstaaten leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren ein. Die Verfahren sind mittlerweile abgeschlossen<sup>34</sup> und alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinie umgesetzt.

#### 3.1 Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie in ausgewählten Ländern

Im Folgenden wird dargestellt, wie die Blue-Card-Richtlinie in Deutschland, Frankreich und Italien umgesetzt wurde.

##### 3.1.1 Deutschland

In Deutschland wird die Blue Card erteilt, wenn der Bewerber über einen inländischen oder einen vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss verfügt, er ein durch Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) festzulegendes Mindestbruttogehalt erhält und die Bundesagentur für Arbeit der Erteilung zustimmt.<sup>35</sup> Durch Rechtsverordnung kann das BMAS auch bestimmen, dass eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung anstelle des Studienabschlusses genügt.<sup>36</sup>

Keine Zustimmung ist erforderlich, wenn<sup>37</sup>

- das Einkommen mindestens zwei Drittel der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt (2014 hätte das Bruttogehalt also mindestens 47.600 Euro betragen müssen) oder
- der Bewerber über einen inländischen Studienabschluss<sup>38</sup> verfügt, er einen Mangelberuf (MINT-<sup>39</sup> und IT-Berufe sowie Ärzte)<sup>40</sup> ausüben wird und sein Einkommen mindestens 52% der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt (2014 hätte das Bruttogehalt also mindestens 37.128 Euro betragen müssen).

---

<sup>32</sup> Art. 23 RL 2009/50/EG.

<sup>33</sup> COM(2014) 287.

<sup>34</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung [COM(2014) 287, S. 2].

<sup>35</sup> § 19a Abs. 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG).

<sup>36</sup> Bisher hat das BMAS keine entsprechende Rechtsverordnung erlassen.

<sup>37</sup> § 19a AufenthG i.V.m. § 2 der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV).

<sup>38</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 2 lit. b BeschV.

<sup>39</sup> MINT-Berufe bezeichnen Berufe aus den Fachbereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

<sup>40</sup> Dies sind die Berufe der Gruppen 21, 221 und 25 der Internationalen Standard-Klassifikation der Berufe (ISCO-08).



### 3.1.2 Frankreich

In Frankreich gelten folgende Anforderungen:<sup>41</sup>

- ein Arbeitsvertrag für die Dauer von mindestens einem Jahr,
- ein Nachweis über eine mindestens dreijährige höhere Ausbildung oder eine mindestens fünfjährige Berufstätigkeit auf vergleichbarem Niveau,
- ein Einkommen mindestens in Höhe des 1,5-fachen des Durchschnittseinkommens (2014: Mindestbruttojahresgehalt 52.750,50 Euro).

### 3.1.3 Italien

In Italien gelten folgende Anforderungen:<sup>42</sup>

- ein Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsangebot für die Dauer von mindestens einem Jahr,
- eine abgeschlossene höhere Ausbildung von mindestens dreijähriger Dauer,
- ein Mindesteinkommen in Höhe des dreifachen des Einkommens, ab dem eine Freistellung von der Krankenversicherungspflicht vorgesehen ist (2014: Mindestbruttojahresgehalt 24.789 Euro), und
- im Falle eines reglementierten Berufes die zu dessen Ausübung geforderte Qualifikation.

## 3.2 Nationale Aufenthaltstitel neben der Blue Card

Neben der Vergabe der Blue Card können die Mitgliedstaaten für „jeden Beschäftigungszweck“ auch nationale Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige vergeben.<sup>43</sup> Die Vergabekriterien können die Mitgliedstaaten selbst bestimmen. Die nationalen Aufenthaltstitel berechtigen, im Gegensatz zur Blue Card, jedoch nur zum Aufenthalt in dem ausstellenden Mitgliedstaat.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Gesetz Nr. 2011-672 vom 16. Juni 2011, geändert durch Verordnung Nr. 2011-1049 vom 6. September 2011. Quelle: [www.immigration-professionnelle.gouv.fr/en/procedures/sheet/european-blue-card](http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/en/procedures/sheet/european-blue-card).

<sup>42</sup> Gesetz 286/1998 und Gesetz 108/2012, [www.poliziadiestato.it/articolo/view/36666/](http://www.poliziadiestato.it/articolo/view/36666/) und [www.balglobal.com/News/NewsDetail/tabid/266/id/786/language/en-US/ITALY--Italien-Government-to-implement-EU-Blue-Card.aspx](http://www.balglobal.com/News/NewsDetail/tabid/266/id/786/language/en-US/ITALY--Italien-Government-to-implement-EU-Blue-Card.aspx).

<sup>43</sup> Art. 3 Abs. 4 S. 1 RL 2009/50/EG.

<sup>44</sup> Art. 3 Abs. 4 S. 2 RL 2009/50/EG.

## 4 Bewertung

Die Bewertung der gegenwärtigen Regelungen zur Blue Card muss vor dem Hintergrund erfolgen, dass die Blue Card von der Barroso-Kommission als Konkurrenzprodukt zur US-amerikanischen Green Card und zu den Zuwanderungsregelungen in Kanada und Australien eingeführt wurde. Auch Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker fordert, dass Europa für Zuwanderer mindestens genauso attraktiv wie die USA, Kanada und Australien werden soll, und kündigte an, die Blue-Card-Richtlinie im Hinblick darauf zu überprüfen.<sup>45</sup>

Allerdings wird diese Überprüfung nicht einfach. Denn aufgrund der nur wenigen zur Verfügung stehenden statistischen Daten (s. Tabelle 1), bedingt durch die kurze Anwendungszeit der Richtlinie, lassen sich keine Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen nationalen Umsetzungsbestimmungen und der Anzahl der vergebenen Blue Cards herstellen.<sup>46</sup> Für eine fundierte Überprüfung ist eine längere Betrachtung nötig, in der außerdem auch konjunkturelle Einwirkungen berücksichtigt werden können. Denn die augenblickliche Wirtschaftskrise und hohe Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten verzerren das Bild.

**Tab. 1: Erteilte Blue Cards und sonstige nationale Aufenthaltstitel in Deutschland, Frankreich und Italien**

	Erteilte Blue Cards <sup>47</sup>			Erteilte nationale Aufenthaltstitel		
	Deutschland	Frankreich	Italien	Deutschland	Frankreich	Italien
2011	–	–	–	177	3.148	1.563
2012	2.584 <sup>48</sup>	126	6	210	3.030	1.695
2013	11.580	371	87	k.A.	k.A.	k.A.
2014	5.946 <sup>49</sup>	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Allerdings lassen sich – wie in den folgenden Kapiteln dargestellt wird – unabhängig von der Datenlage und von konjunkturellen Einflüssen strukturelle Probleme aufzeigen, die sich aus allgemeinen ordnungspolitischen und juristischen Grundsätzen ableiten lassen. Ansatzpunkt dazu ist die Zersplitterung der Vorschriften durch 28 unterschiedliche nationale Umsetzungen der EU-Vorgaben. Dies macht die EU gegenüber den konkurrierenden Zuwanderungsländern USA, Kanada und Australien für Zuwanderer weniger attraktiv.

### 4.1 Ersetzung der Richtlinie durch eine Verordnung?

Wenn die EU auf dem globalen Arbeitsmarkt als Wettbewerber um kluge Köpfe bestehen will, empfiehlt sich eine EU-einheitliche Zuwanderungsregelung, die umfassend ist und den Mitgliedstaaten so wenig eigene Regelungsmöglichkeiten wie möglich lässt. Denn einzelstaatliche Regelungsmöglichkeiten können zum einen immer zur Abschottung von Teilen der nationalen Arbeitsmärkte genutzt werden. Zum anderen wirkt es abschreckend auf Zuwanderer, wenn sie in einem Binnenmarkt mit 28 nationalen Regimen konfrontiert werden. Unter diesem Aspekt ist eine

<sup>45</sup> Mission Letters an die jeweiligen Kommissare, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index_en.htm) (zuletzt abgerufen am 27.11.2014).

<sup>46</sup> COM(2014) 287 S. 11.

<sup>47</sup> Quelle: Eurostat, Blaue Karte EU nach Art der Entscheidung, Beschäftigung und Staatsangehörigkeit [migr\_resbc1].

<sup>48</sup> Seit 1. August 2012.

<sup>49</sup> 1. Halbjahr 2014; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland“.

Umstellung auf eine unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltende Verordnung mit abschließenden Regelungen sachgerecht. Denn sie würde das Nebeneinander der bisher 28 Systeme zugunsten eines einheitlichen Systems beenden.

Der ökonomische Vorteil darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass stärker national geprägte Zuwanderungsregelungen durchaus ihre Berechtigung haben. Denn es entspricht staatsrechtlichen Grundsätzen, dass der souveräne Staat selbst darüber entscheidet, wer sich in seinem Staatsgebiet aufhält. Zwar haben sich die Mitgliedstaaten der EU auf die Gewährleistung der Personenfreizügigkeit verständigt und insoweit ihre Souveränität auf die EU übertragen. Allerdings gilt die Freizügigkeit nur für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige hingegen obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten. Die Einführung abschließender verbindlicher Bestimmungen zur Blue Card, beispielsweise in Form einer Verordnung, würde mithin zu einem Verlust an staatlicher Souveränität führen, zu dem die Mitgliedstaaten bei Verabschiedung der Richtlinie noch nicht bereit waren.

## 4.2 Verbesserung des Blue-Card-Regimes

Die Umstellung von einer Richtlinie mit 28 unterschiedlichen Umsetzungsgesetzen auf eine Verordnung mit einem einzigen, abschließenden und unmittelbar geltenden Zuwanderungsregime ist die ordnungspolitisch vernünftigste Option. Angesichts der Debatte über die Rückführung von Kompetenzen auf die nationale Ebene<sup>50</sup> und der Forderung nach einer stärkeren Beachtung des Subsidiaritätsprinzips<sup>51</sup> scheint die nationale Bereitschaft zu einer weiteren Souveränitätsübertragung – gerade in dem politisch sensiblen Bereich der Zuwanderung – indes noch nicht ausgeprägt genug zu sein für ein einheitliches Zuwanderungsregime. Wenn aber in naher Zukunft kein einheitliches Zuwanderungsregime geschaffen werden kann, dann sollte sich die von Jean-Claude Juncker angekündigte Überprüfung der Richtlinie zumindest darauf konzentrieren, die Attraktivität der Blue Card im Rahmen des schon heute politisch Machbaren zu verbessern und insbesondere Zuwanderungsschranken abzubauen.

Änderungsbedarf besteht bei den Lohnuntergrenzen, der Arbeitsmarktprüfung der Parallelität von Blue Card und nationalen Aufenthaltstiteln sowie bei den Voraussetzungen für Blue-Card-Beartragungen in einem zweiten Mitgliedstaat. Die weiteren Regelungen einschließlich der Bestimmungen zur Familienzusammenführung und zur langfristigen Aufenthaltsberechtigung können beibehalten werden.

### 4.2.1 Lohnuntergrenzen

Staatliche Lohnuntergrenzen für die Arbeitsverhältnisse von Zuwanderern schränken die Vertragsfreiheit ein und reduzieren die Funktionsweise des Lohn- und Preissystems als Knappheitsindikator.

Zwar wird einer Abschaffung der Lohnuntergrenzen entgegengehalten, dass dies zu Lohndumping bei den Hochqualifizierten führen würde. Dieses Argument überzeugt allerdings aus mehreren Gründen nicht: Erstens gibt es in vielen Ländern Tarifverträge, die die Bezahlung regeln, sodass dort Lohndumping nicht möglich ist. Zweitens widerspricht das Argument auch den Erfahrungen

<sup>50</sup> Stiftung Familienunternehmen in: Reform der Europäischen Union: Bereitschaft in den zehn größten Mitgliedstaaten.

<sup>51</sup> Mission Letter des Kommissionspräsidenten an den Ersten Vize Präsidenten, Frans Timmermans, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index_en.htm) (zuletzt abgerufen am 27.11.2014).

des europäischen Binnenmarktes. Es gibt zwischen den Mitgliedstaaten zum Teil starke Gefälle bei den Lohneinkommen der Hochqualifizierten, was zur Binnenmarktmigration in die wirtschaftlich stärkeren Länder führt. Dort kann Lohndumping bei den Hochqualifizierten jedoch nicht belegt werden. Drittens soll die Zuwanderung aus Drittstaaten die demographiebedingte Verknappung der verfügbaren Arbeitskräfte bremsen. Eine knapper werdende Ressource führt unweigerlich zu steigenden Preisen bzw. Löhnen. Also greift das Argument des Lohndumpings nicht.

**Empfehlung 1:** Die Lohnuntergrenzen für die Arbeitsverhältnisse von Zuwanderern aus Drittstaaten sollten abgeschafft werden.

#### 4.2.2 Arbeitsmarktprüfung

Arbeitsmarktprüfungen erschöpfen sich in der Regel in einer Überprüfung, ob eine Stelle auch mit einem einheimischen Arbeitnehmer aus der EU besetzt werden könnte. Dieser Schritt kann entfallen. Denn der konkrete Arbeitsvertrag mit dem Blue-Card-Bewerber zeigt, dass Bewerber aus der EU den Vorstellungen und Anforderungen des Arbeitgebers nicht ausreichend entsprechen, dass es also offensichtlich im EU-Binnenmarkt keinen geeigneten Bewerber gegeben hat.

Eine substantiierte Arbeitsmarktprüfung würde voraussetzen, dass eine freie Stelle für eine Mindestdauer EU-weit öffentlich ausgeschrieben wird. Nach Ablauf dieser Mindestdauer müsste festgestellt werden, ob es im Binnenmarkt einen geeigneten europäischen Kandidaten gibt. Eine solche Arbeitsmarktprüfung würde freilich Arbeitgeber und Arbeitsverwaltungen mit Bürokratie belasten und eine Stellenbesetzung erheblich verzögern, unter Umständen sogar ganz verhindern.

Besonders verfehlt ist die Regelung, dass die Mitgliedstaaten sogar bei einer Verlängerung der Blue Card innerhalb der ersten zwei Jahre eine Arbeitsmarktprüfung vorsehen können.<sup>52</sup> Diese Regelung macht – selbst wenn die Anwendung in der Realität eine Ausnahme darstellen mag – eine Zuwanderung für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige unnötig unsicher und somit unattraktiv.

**Empfehlung 2:** Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Blue-Card-Anträge aufgrund einer Arbeitsmarktprüfung abzulehnen, sollte gestrichen werden.

#### 4.2.3 Blue Card und sonstige nationale Aufenthaltstitel

Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, alternativ zur Blue Card eigene nationalen Aufenthaltstitel für „jeden Beschäftigungszweck“ zu vergeben, führt dazu, dass potenzielle Zuwanderer aus Drittstaaten vor einer größeren Informationshürde stehen, als es bei einem EU-einheitlichen Regime der Fall wäre. Das macht die EU als Zuwanderungsziel im Vergleich zu den USA, Kanada und Australien weniger attraktiv.

Zwar erzeugt die Möglichkeit, nationale Aufenthaltstitel zu vergeben, eine Konkurrenz zwischen den nationalen Aufenthaltstiteln und der Blue Card. Aber ob dieser „Wettbewerb der Systeme“ zu einem optimalen Zuwanderungssystem führt, ist fraglich. Denn die Mitgliedstaaten haben – trotz des großen Umsetzungsspielraumes der Blue-Card-Richtlinie – polit-ökonomische Anreize, nationale Aufenthaltstitel einzurichten: Zum einen erlauben nationale Aufenthaltstitel eine passgenauere Anwerbung benötigter Zuwanderer. Zum anderen werden Zuwanderer durch nationale

---

<sup>52</sup> Art. 8 Abs. 2 RL 2009/50/EG.

Aufenthaltstitel an den jeweiligen Mitgliedstaat gebunden. Denn sie können nicht von der grundsätzlich besseren grenzüberschreitenden Mobilität mit der Blue Card profitieren.<sup>53</sup>

Im Interesse des Binnenmarktes für Arbeit sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Blue Card immer dann zu erteilen, wenn die Bedingungen erfüllt sind. Dies sollte auch dann gelten, wenn alternativ ein nationaler Aufenthaltstitel erteilt werden könnte. Nur wenn die Bedingungen zur Erteilung einer Blue Card nicht erfüllt sind, sollte geprüft werden dürfen, ob es andere EU-Aufenthaltstitel gibt, deren Voraussetzungen erfüllt sind. Nur wenn es keine passenden EU-Aufenthaltstitel gibt, sollte auf nationale Aufenthaltstitel zurückgegriffen werden dürfen.

**Empfehlung 3:** Die Erteilung der Blue Card sollte immer Vorrang vor anderen nationalen Aufenthaltstiteln haben.

#### 4.2.4 Grenzüberschreitende Mobilität mit der Blue Card

Das größte Potential der Blue Card liegt in der erleichterten grenzüberschreitenden Mobilität der Blue-Card-Inhaber. Ausgerechnet hier gibt es aber reichlich ungenutztes Effizienzpotential: Will ein Blue-Card-Inhaber in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, so muss er dort nach bisherigem Recht alle Dokumente des Erstantrags erneut vorlegen.<sup>54</sup> Wesentlich besser wäre es, wenn der Blue-Card-Inhaber lediglich seine Blue Card und den neuen Arbeitsvertrag im neuen Mitgliedstaat vorlegen müsste. Hier liegen allerdings – im Souveränitätsanspruch der Mitgliedstaaten begründete – Hindernisse vor. Denn die Zulassungskriterien zur Erlangung einer Blue Card haben einen breiten mitgliedstaatlichen Spielraum, sodass eine in dem einen Mitgliedstaat erteilte Blue Card nicht ohne weiteres in einem anderen Mitgliedstaat gelten kann. So gibt es zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen zu reglementierten Berufen oder zur vorgeschriebenen Gültigkeit der Reisedokumente.

Auch die Bestimmung, dass ein Blue-Card-Inhaber in einem zweiten Mitgliedstaat erst dann eine Blue Card beantragen darf, wenn er im ersten Mitgliedstaat mindesten 18 Monate gearbeitet hat,<sup>55</sup> steht dem Ziel entgegen, die Blue Card als einen EU-weit einheitlichen Rechtstitel für die Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen zu etablieren. Denn hier entstehen – wenn ein Blue-Card-Inhaber früher als nach achtzehn Monaten den Mitgliedstaat wechseln möchte – Anreize zum Wechsel in die nationalen Zuwanderungssysteme jenseits der Blue Card. Eine ordnungspolitische Rechtfertigung für die achtzehnmonatige Bindungsdauer gibt es überdies ohnehin nicht.<sup>56</sup> Denn die Bindungsdauer hat eine ausschließlich protektionistische Wirkung: Die Unternehmen, die Mitarbeiter aus Drittstaaten angeworben haben, sollen mindestens 18 Monate lang für ihre Mühen belohnt und vor Abwerbungskonkurrenz aus anderen Mitgliedstaaten geschützt werden. Zudem steht die Mindestbindungsdauer im Widerspruch zu den Vorstellungen eines europäischen Binnenmarktes für Arbeit.

**Empfehlung 4:** Die Mindestaufenthaltsdauer im ersten Aufnahmemitgliedstaat als Bedingung für eine Blue Card in einem zweiten Mitgliedstaat sollte gestrichen werden.

<sup>53</sup> Vgl. Kapitel 4.2.4 für die Anreizwirkungen und Probleme der grenzüberschreitenden Mobilität der Blue-Card-Inhaber aufgrund der Bestimmungen der Blue-Card-Richtlinie.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu Kapitel 2.1.1.

<sup>55</sup> Art. 18 RL 2009/50/EG.

<sup>56</sup> Der ursprüngliche Richtlinienentwurf sah sogar eine Bindungsdauer von 2 Jahren vor [vgl. Art. 19 KOM(2007) 637].



**Bisher erschienen in dieser Reihe:**

- 01/2014: The ESM's direct recapitalisation of banks – Looking forward in backstop questions (August 2014)
- 02/2014: Die neuen Mehrheitsregeln im Rat ab 1. November 2014: weniger demokratisch und weniger effizient (Oktober 2014)
- 03/2014: Was die EU nicht beschließen sollte (Dezember 2014)
- 04/2014: The Review of the European Supervisory Authorities – 12 Recommendations (Dezember 2014)
- 05/2014: The Investment Plan for Europe. Leveraging three Facts to five Recommendations (Dezember 2014)
- 01/2015: cepDefault-Index Griechenland (Januar 2015)
- 02/2015: Klima- und Energieziele 2030 (Februar 2015)

**Die Autoren:**

RA Klaus-Dieter Sohn leitet den Fachbereich „Arbeit und Soziales“ am Centrum für Europäische Politik.

Sebastian Czuratis ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich „Arbeit und Soziales“ am Centrum für Europäische Politik.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.