

20.12.07**Beschluss****des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung**KOM(2007) 637 endg.; Ratsdok. 14490/07**

Der Bundesrat hat in seiner 840. Sitzung am 20. Dezember 2007 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat anerkennt die Bestrebungen der Kommission, die europäischen Arbeitsmärkte für höher qualifizierte Arbeitskräfte attraktiver und im Vergleich zu den Arbeitsmärkten auf dem amerikanischen Kontinent konkurrenzfähiger zu gestalten.
2. Er begrüßt, dass dem Thema legale Zuwanderung im Rahmen der Lissabon-Strategie und der Integrierten Leitlinien zur Verbesserung von Wachstum und Beschäftigung ein maßgeblicher Stellenwert beigemessen wird. Im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums muss die Attraktivität der EU für hochqualifizierte Fachkräfte spürbar verbessert werden. Nur so kann es gelingen, die Marktposition der europäischen Wirtschaft im globalen Wettbewerb zu behaupten und auszubauen. Die Verbesserung von Zugangsbedingungen für Hochqualifizierte auf den europäischen Arbeitsmärkten kann dazu beitragen, einen sich abzeichnenden Mangel an Fachkräften in bestimmten Branchen auszugleichen.

3. Die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten verstärkt die Wachstumsdynamik der europäischen Volkswirtschaften und kann daher mittelfristig die Voraussetzungen für eine erhöhte Nachfrage auch nach qualifizierten einheimischen Arbeitskräften stärken.
4. Der Bundesrat unterstützt den Wettbewerb um die "besten Köpfe". Er betont gleichzeitig, dass eine gezielte Öffnung des Arbeitsmarkts für Hochqualifizierte keine Alternative zur Notwendigkeit der Qualifizierung und Weiterbildung des heimischen Arbeitskräftepotenzials ist, sondern eine sinnvolle Ergänzung hierzu darstellt.
5. Eine Zuwanderungspolitik der EU muss jedoch die Kompetenzordnung wahren sowie das Subsidiaritätsprinzip beachten und darf nicht zu Anreizen für eine weitreichende Zuwanderung Geringqualifizierter oder einer massiven Ausweitung der Zuwanderung insgesamt führen. Der Bundesrat sieht vielmehr in einer Politik, in der die Zuwanderung aus Drittstaaten kontrolliert, maßvoll und bedarfsorientiert stattfindet, eine geeignete Lösung.
6. Der Bundesrat begrüßt die Zielrichtung der Kommission, Hochqualifizierten und Spitzenkräften einen raschen, flexiblen und unbürokratischen Zugang zu den nationalen Arbeitsmärkten zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für Studenten, Wissenschaftler und Mitarbeiter in Standorten ausländischer Unternehmen aus Innovationsregionen und -staaten in Deutschland. Die gezielte Zuwanderung von Hochqualifizierten ist ein wichtiger Beitrag beim Ausbau der wissensbestimmten Wirtschaft in Europa und bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und kann einen Beitrag zur Durchführung der Lissabon-Strategie leisten.
7. Der Bundesrat betont erneut die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Regelung des Zugangs zu den nationalen Arbeitsmärkten.

8. Er wiederholt seine Auffassung, dass die arbeitsmarktlichen Bedarfe in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sind. Die etwaige Einführung EU-weiter Standards, Verfahrensregelungen und Aufenthaltstitel wie die geplante "EU Blue Card" sind daher unter den Gesichtspunkten der unterschiedlichen Anforderungen der nationalen Arbeitsmärkte, der Wahrung der Steuerungsautonomie der Mitgliedstaaten und dem Grundsatz der Subsidiarität zu prüfen.
9. Die unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen erfordern, dass jeder Mitgliedstaat in eigener Zuständigkeit die Zulassung von drittstaatsangehörigen Einwanderern zum nationalen Arbeitsmarkt regelt.
10. Für den Bundesrat hat eine Ausschöpfung und Stärkung des inländischen und europäischen Arbeitskräftepotenzials Priorität. Neben der Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten sind die Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte und die Qualifizierung von bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten, insbesondere von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, zu verstärken und Maßnahmen zur Verhinderung des Abwanderns von inländischen Fachkräften zu entwickeln.
11. Der Bundesrat sieht in den bereits in den Mitgliedstaaten lebenden Drittstaatsangehörigen ein wichtiges Arbeitsmarktpotential. Er verweist jedoch auch auf die begrenzte Aufnahmefähigkeit der aufnehmenden Gesellschaften und Völker sowie auf die Probleme mit der Integrationsfähigkeit und -bereitschaft der Drittstaatsangehörigen.
12. Der Bundesrat betont an dieser Stelle, dass sich in Deutschland das im Zuwanderungskompromiss wohl austarierte und höchst flexible Instrumentarium des Arbeitsmarktzugangs Drittstaatsangehöriger im Kern bewährt hat, dennoch einer bedarfsgerechten Nachsteuerung - wie jüngst im Ergebnis der Kabinettsklausur von Meseberg - zugänglich ist. Eine durch europäisches Recht veranlasste Neugestaltung lehnt der Bundesrat ab.
13. Der Bundesrat steht dem Richtlinienvorschlag der Kommission in der jetzt vorliegenden Form aus den nachfolgenden Gründen auch inhaltlich kritisch gegenüber und stellt an dieser Stelle Folgendes fest:

- Die weit gefassten Definitionen der "hochqualifizierten Beschäftigung" und des "höheren beruflichen Bildungsabschlusses", die als Voraussetzungen für die Anwendung der Richtlinie erfüllt sein müssen, bergen Ungenauigkeiten und Missbrauchsgefahren. Insbesondere eine "einschlägige Berufserfahrung" von mindestens drei Jahren oder ein höherer beruflicher Bildungsabschluss, für den nicht nur Hochschulabschlusszeugnisse, sondern auch eine mindestens dreijährige gleichwertige Berufserfahrung ausreichen sollen, sind viel zu weit gehend und entsprechen nicht dem mit der Richtlinie beabsichtigten Zweck, eine hochqualifizierte Beschäftigung nur dann zuzulassen, wenn in den Mitgliedstaaten geeignete Arbeitskräfte nicht zur Verfügung stehen bzw. nicht weitergebildet werden könnten.
- Trotz der eingeräumten nationalen Festlegungsmöglichkeit ist das EU-weit vorgesehene Mindestgehaltsniveau viel zu niedrig, um insbesondere angesichts nicht auszuschließendem "Unterbietungswettbewerb" zwischen den Mitgliedstaaten nachhaltig wirkliche Spitzenkräfte im Sinne des § 19 AufenthG oder zumindest Fachkräfte vergleichbar § 27 BeschäftigungsVO zu gewinnen.
- Dies gilt insbesondere für das zugesicherte Mindesteinkommen in Höhe des Dreifachen eines Mindestlohns oder des Schwellenwertes zur Anspruchsberechtigung einer Sozialhilfe (Artikel 5 Abs. 2).
- Die Anknüpfung an das Mindesteinkommen ist im Gegensatz z. B. zur Anknüpfung an das nationale Durchschnittseinkommen das falsche Signal, weil dies dem hohen Anspruch an die Beschäftigung hochqualifizierter Arbeitnehmer keinesfalls gerecht werden kann. Es würde im Gegenteil die gerade von der Kommission beklagte "unterwertige" Beschäftigung von hochqualifizierten, vielfach mit Diplomen des Herkunftslandes ausgestatteten Drittstaatsangehörigen begünstigen. Erst recht gilt dies im Fall der weiteren Absenkung der Einkommensvoraussetzung bei unter 30 Jahre alten hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen. Völlig unklar ist zudem, was die weitere Schwellenwertalternative bei Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn beinhaltet, die ein Mindestniveau entsprechend "anwendbarer Kollektivvereinbarungen" oder der "Praxis der entsprechenden Beschäftigungsbranchen" zulässt.

- Zwar ist zu begrüßen, dass die Arbeitsaufnahme hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger von der Arbeitsmarktsituation im Mitgliedstaat abhängig gemacht werden soll. Die vorgesehenen Prüf- und Entscheidungsfristen sind jedoch zu kurz.
- Er hält es für erforderlich, im Rahmen der Verfahrensgarantien (Artikel 12) von einer 30-Tages-Frist für die Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung der "EU Blue Card" abzusehen und stattdessen einen angemessenen Zeitraum von mindestens zwei Monaten vorzusehen, innerhalb dessen die Entscheidung herbeizuführen ist. Dies erscheint praxisgerechter und entspricht im Hinblick auf Fristvorgaben der Systematik der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. EU Nr. L 16, S. 44).
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf der Verhandlungen eine Klarstellung dahin gehend zu erreichen, dass die Bearbeitungsfrist eine bloße Ordnungsvorschrift darstellt, die dem Antragsteller kein subjektiv-öffentliches Recht vermittelt mit der Folge, dass innerstaatliche Rechtsmittel gegen die Nichteinhaltung der Frist nicht gegeben sind.
- Er weist darauf hin, dass sich aus dieser Bestimmung keinesfalls Genehmigungsfiktionen oder Schadensersatzansprüche zu Lasten des Staates ergeben dürfen.
- Der Bundesrat geht davon aus, dass die in Artikel 12 Abs. 3 festgelegten Verpflichtungen keine Abweichungen vom innerdeutschen Rechtsbehelfsverfahren nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen (insbesondere auch zur Bestandskraft von Verwaltungsakten) und der VwGO zur Folge hat und daher insoweit keine Änderungen dieser Bestimmungen veranlasst sind. Er bittet die Bundesregierung, dies in geeigneter Weise sicherzustellen.
- Die Detailregelungen im Richtlinienvorschlag, die die Kompetenz der Mitgliedstaaten, die Zahl der zum Arbeitsmarkt zuzulassenden Personen festzulegen, hinsichtlich der Inhaber einer "EU Blue Card" einschränken, werden abgelehnt. Dadurch würde das an anderer Stelle im Richtlinienvorschlag ausdrücklich eingeräumte Recht der Mitgliedstaaten, die Zahl der zum nationalen Arbeitsmarkt zuzulassenden Drittstaatsangehörigen selbst festzulegen, wieder eingeschränkt.

- Die Bestimmung über die Befugnis der Mitgliedstaaten, in eigener Zuständigkeit Quotenregelungen einzuführen, kann dann präjudizierend wirken, wenn die Möglichkeit, keine Quote zuzugestehen, ausscheidet. Insbesondere würde ohne eine "Nulloption" die grundlegende Entscheidung der Mitgliedstaaten über den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten ausgehebelt. Zur Vermeidung von Missverständnissen und unerwünschten Sogwirkungen sollte daher das Recht der Mitgliedstaaten, keine Quote einführen zu können, ausdrücklich genannt werden.
- Es sollte kein bindender Rechtsanspruch auf Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels geschaffen, sondern der Charakter einer Ermessensregelung klar herausgestellt werden.
- Der Bundesrat sieht es im Interesse der Erhöhung der Transparenz gegenüber Drittstaatsangehörigen und aus systematischen Gründen als geboten an, in der Richtlinie klarzustellen, dass zur Erteilung der "EU Blue Card" nicht nur die Erfüllung der Voraussetzungen in Artikel 5 und 6 erforderlich ist, sondern auch das Nichtvorhandensein der Ablehnungsgründe des Artikels 9 (u. a. Arbeitsmarktprüfung). Die Vorschrift sollte daher als erkennbare Ermessensnorm ausgestaltet werden.
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für die Streichung der beabsichtigten Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2005/36/EG auf die berufliche Anerkennung von Drittstaatsangehörigen mit "EU Blue Card" (vgl. Artikel 15 Abs. 1 Buchstabe d in Verbindung mit Erwägungsgrund 19) einzusetzen.

Die vorgesehene Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2005/36/EG auf Drittstaatsangehörige mit "EU Blue Card" würde gegen das dort verfasste Prinzip der Gegenseitigkeit verstoßen. Grundlage der EU-Anerkennungsrichtlinie ist das gegenseitige Vertrauen darauf, dass berufliche Qualifikationen in den Mitgliedstaaten in der Regel auf einem gleichwertigen Niveau erworben werden. Für Unterschiede sieht die Richtlinie 2005/36/EG in Artikel 14 "Ausgleichsmaßnahmen" vor, die in diesem Umfang von den Mitgliedstaaten für Drittstaatsangehörige mit "EU Blue Card" nicht angeboten werden können.

Letztlich ist zu beachten, dass der Termin für die Umsetzung der Richtlinie der 20. Oktober 2007 war und derzeit einige Mitgliedstaaten noch dabei sind, diese in nationales Recht umzusetzen (vgl. Artikel 63). Die Mitgliedstaaten, insbesondere die zwölf neu beigetretenen, verfügen noch über keinerlei Erfahrungen mit der umfangreichen Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Erweitert man deren Anwendungsbereich nun vorzeitig, müssten die Mitgliedstaaten diese umgehend erneut in nationales Recht umsetzen.

Bei Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2005/36/EG auf Drittstaatsangehörige mit "EU Blue Card" wird nicht zuletzt auch das Risiko für den Endverbraucher hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit verstärkt. Dies ist bereits jetzt ein Schwachpunkt der Richtlinie 2005/36/EG.

- Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Integrationspolitik vorwiegend in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt, sieht aber in dem integrationsorientierten Anreizsystem des Richtlinienvorschlags mit attraktiven Aufenthaltsbedingungen für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige und ihre Familien einen maßgeblichen Ansatz, um entsprechendes Fachkräftepotenzial für den europäischen Wirtschaftsraum zu akquirieren.
- Die Regelung, dass "EU-Blue-Card-Inhaber" nach zwei Jahren Zugang zu einem nationalen Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats zu einer weiteren hochqualifizierten Tätigkeit in einen zweiten Mitgliedstaat wechseln können, wird abgelehnt, weil damit das Recht der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der eigenständigen Regelung des Arbeitsmarktzugangs eingeschränkt würde.
- Für die im Richtlinienvorschlag enthaltenen Maßnahmen zur Erleichterung der so genannten zirkulären Migration wird genauso wenig ein Bedarf gesehen wie für andere Formen der so genannten zirkulären und temporären Migration, da in Deutschland kein Mangel an nicht oder nur gering qualifizierten Drittstaatsangehörigen besteht und darüber hinaus die Erfahrungen mit von vornherein befristeten Arbeitsaufenthalten in Deutschland zeigen, dass nicht von einer ausreichenden Rückkehrbereitschaft ausgegangen werden kann.

- Gegen die vorgesehene erhebliche Aufweichung der Kriterien zum Erwerb der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten für "EU-Blue-Card-Inhaber" bestehen Bedenken, weil durch die Kumulation von Vor-aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten und die großzügige Anrechnung von Absenzen sogar eine absolute Aufenthaltszeit in der EU von nur drei Jahren und acht Monaten für den Erwerb der Daueraufenthaltsberechtigung genügen würden. Dies und die Ausdehnung der erlaubten Abwesenheitszeiten nach Erwerb dieser Rechtsstellung stellen insgesamt einmal mehr eine bedenkliche, frühzeitige Annäherung an den Rechtsstatus von EU-Bürgern und Inländern dar - unbeschadet der gleichfalls zu berücksichtigenden Sonderproblematik der neuen Mitgliedstaaten. Diese Möglichkeiten, die Ausdruck der umstrittenen "zirkulären Migration" sein sollen, bergen zudem die Gefahr, dass in relativ kurzer Zeit die in dem Richtlinien-vorschlag vorgesehenen nationalen Steuerungsmöglichkeiten vollends leerlaufen könnten.
14. Ungeachtet der mit der vorgeschlagenen Richtlinie verfolgten Ziele hält es der Bundesrat für notwendig, darauf zu achten, dass es nicht zu einem Brain Drain mit negativen volkswirtschaftlichen Folgen für die Entwicklungsländer kommt, die schon heute unter der Abwanderung von Fachkräften leiden. Diese Entwicklung wird zu beobachten sein.
15. Der Bundesrat bekräftigt im Übrigen seine in der Entschließung zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU (vgl. BR-Drucksache 388/07 (Beschluss)) zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass eine gezielte Zuwanderung von Hochqualifizierten im Interesse des Wirtschaftsstandorts Deutschland erleichtert werden muss.

Er fordert daher die Bundesregierung auf, baldmöglichst das von ihr angekündigte Konzept zur arbeitsmarktgerechten Steuerung der Zuwanderung vorzulegen und dabei die vom Bundesrat zu dem Gesetz unterbreiteten Vorschläge maßgeblich zu berücksichtigen. Dabei ist die aktuelle Entwicklung auf europäischer Ebene einzubeziehen. Hierbei sind auch Fragen der Familienzusammenführung zu berücksichtigen.

16. Der Bundesrat hält außerdem die Festlegung weiterer Kriterien für eine geregelte Zuwanderung für unverzichtbar, um langfristig und zielgenau die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften zu steuern. Dabei können Punktesysteme auf nationaler Ebene zielführend sein, um den in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägten Fachkräftebedarf zu steuern.